Regeringens proposition 1985/86: 1

med förslag till ny plan- och bygglag

Prop.
1985/86: 1

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll den 23 maj 1985.

På regeringens vägnar

Olof Palme

Hans Gustafsson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om en ny plan- och bygglag, PBL, som skall ersätta bl. a. byggnadslagen (1947: 385), byggnadsstadgan (1959: 612) och lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Förslaget bygger i väsentliga delar på principerna i gällande rätt men innebär en genomgripande systematisk omarbetning av dagens lagstiftning samt en förenkling och modernisering av regelsystemet. Ett genomgående drag i reformen är decentralisering av beslutsfattandet. Stor vikt har också lagts vid större frihet och ansvar för den enskilda människan. De viktigaste nyheterna är följande.

Alla kommuner skall ha en översiktsplan som omfattar kommunens hela yta. Områdesbestämmelser skall kunna antas, om kommunen vill säkerställa syftet med översiktsplanen inom ett visst område. Dagens stadsplan och byggnadsplan ersätts av en enda plan, som kallas detaljplan. Den skall ha en genomförandetid som begränsar byggrätten i tiden.

Nybyggnadsförbuden avvecklas. En principiell rätt införs att återuppföra byggnader som har rivits eller brunnit ned. Vidare får fastighetsägare rätt att göra både utvändiga och invändiga ändringar av byggnader, även om byggnaderna strider mot detaljplanen. En rätt att få bygglov till kompletteringsåtgärder – t. ex. komplementbyggnader och mindre tillbyggnader – införs beträffande en- eller tvåbostadshus utanför områden med detaljplan.

Länsstyrelsens fastställelseprövning av planer slopas. Länsstyrelsen skall ha möjlighet att i efterhand granska och upphäva detaljplaner och

områdesbestämmelser. Upphävande får dock beslutas endast på vissa, i lagen angivna grunder.

Medborgarinflytandet förbättras. Vid planläggning skall genom information och debatt eftersträvas ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt för de politiska organen. Alla boende som berörs av en plan eller ett beslut om tillstånd skall, liksom hyresgästernas organisationer, ha samma ställning som sakägarna.

Tillstånd till byggande m. m. lämnas i form av bygglov, rivningslov och marklov. Förhandsbesked kan lämnas till åtgärder som kräver bygglov. Skyldigheten att söka lov skall kunna varieras genom kommunala beslut. Kommunen skall under vissa förutsättningar kunna besluta att vissa åtgärder inom områden utan detaljplan får utföras utan bygglov, nämligen bl. a. komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och inre ändringar av byggnader. För områden med detaljplan kan kommunerna i planen besluta att enklare fritidshus och liknande byggnader får uppföras eller byggas till eller ändras på annat sätt utan lov. Ändringar av befintliga industribyggnader skall också kunna befrias från bygglovsplikt.

PBL föreslås träda i kraft den 1 januari 1987.

Propositionens lagförslag

Förslag till
Plan- och bygglag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

2 § Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten.

3 § Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall i stort ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske.

Den närmare regleringen av markens användning och bebyggelsen inom delar av kommunen sker genom *detaljplaner*.

För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får *områdesbestämmelser* antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses.

Fastighetsplaner får antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner.

För samordning av flera kommuners planläggning får *regionplaner* antas.

4 § Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av *bygglov*, *rivningslov* respektive *marklov* i den omfattning som följer av denna lag.

Beträffande åtgärder som kräver bygglov får ges *förhandsbesked* huruvida byggande kan tillåtas på den avsedda platsen.

5 § Vid prövning av frågor enligt denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet.

6 § För att mark skall få användas för bebyggelse skall den vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Lämplighetsbedömningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked.

7 § I varje kommun skall det finnas en byggnadsnämnd, som har det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten i kommunen.

8 § Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning.

Statens planverk har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket.

2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse

2 kap.–3 kap. 1–2 §§

1 § Planläggning skall ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Hänsyn skall därvid tas till förhållandena i angränsande kommuner. Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.

Vad som anges i första stycket skall beaktas även i ärenden om bygglov och förhandsbesked.

2 § Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m. m. tillämpas.

3 § Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. de boendes och övrigas hälsa,
2. jord-, berg- och grundvattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice,
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar.

Bebyggelse och anläggningar som för sin funktion kräver tillförsel av energi skall lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

4 § Inom områden med samlad bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av

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

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

3 kap. Krav på byggnader m. m.

Nya byggnader

1 § Byggnader skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Byggnader skall ha en yttre form och färg, som är lämplig för byggnaderna som sådana och ger en god helhetsverkan.

2 § Byggnader skall placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt

medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Inverkan på grundvattnet som kan vara skadlig för omgivningen skall begränsas. I fråga om byggnader som skall placeras under markytan skall dessutom i skälig omfattning beaktas att användningen av marken över byggnaderna inte försvåras. *3 kap. 2–9 §§*

3 § Byggnader skall medge god hushållning med energi. I områden där knapphet på vatten råder eller kan befaras uppkomma skall byggnader dessutom medge god hushållning med vatten.

I byggnader som innehåller bostäder eller arbetslokaler skall uppvärmningssystemet i skälig utsträckning utformas så att skilda energislag som är lämpliga från allmän energisynpunkt kan användas utan omfattande ändringar.

En- eller tvåbostadshus som i huvudsak skall värmas upp med el eller naturgas skall i skälig utsträckning utföras så att ett byte till uppvärmning med annat energislag underlättas. Sådana byggnader får förses med uppvärmningssystem för direktverkande elvärme endast om det finns särskilda skäl.

4 § Byggnaders grundkonstruktion, stomme och andra bärande delar skall ha betryggande bärförmåga, stadga och beständighet. Övriga byggnadsdelar skall ha en med hänsyn till ändamålet tillfredsställande hållfasthet.

5 § Byggnader skall vara lämpliga för sitt ändamål och ge möjlighet till trevnad, god hygien, en god arbetsmiljö och ett tillfredsställande inomhusklimat.

6 § Byggnader skall ge ett tillfredsställande skydd mot olycksfall, mot uppkomst och spridning av brand och mot personskador vid brand.

Avfall skall kunna tas om hand och forslas bort från byggnader på ett tillfredsställande sätt.

7 § Byggnader, som innehåller bostäder, arbetslokaler eller lokaler till vilka allmänheten har tillträde skall vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och inrättade så att bostäderna och lokalerna blir tillgängliga för och kan användas av dessa personer. I den utsträckning som behövs med hänsyn till kravet på tillgänglighet skall byggnader vara försedda med hiss eller annan lyftanordning.

Kravet att bostäder skall vara tillgangliga genom hiss eller annan lyftanordning gäller inte byggnader som har färre än tre våningsplan. Om sådana byggnader innehåller bostäder som inte nås från marken, skall de dock utföras så att hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet.

I fråga om en- eller tvåbostadshus får undantag medges från kravet på tillgänglighet till byggnaden, om det är befogat med hänsyn till terrängen.

Beträffande byggnader som innehåller arbetslokaler får, såvitt gäller dessa lokaler, undantag medges från första stycket, om det är befogat med hänsyn till arten av den verksamhet för vilken lokalerna är avsedda.

8 § Byggnader skall utföras med sådant material och på sådant sätt att reparations-, underhålls- och driftkostnader begränsas.

9 § I fraga om fritidshus med högst två bostäder gäller inte bestämmelserna i 3, 7 och 8 §§.

I fråga om byggnader som får uppföras utan bygglov skall bestämmelserna i 1–8 §§ tillämpas i skälig utsträckning. *3 kap. 9–15 §§*

10 § Tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara.

Härutöver skall tillses att

1. tillbyggnader som kräver bygglov uppfyller kraven i 1–8 §§ och att andra tillbyggnader uppfyller dessa krav i skälig utsträckning,
2. ombyggnader utförs så att de delar som byggs om tillförs de i 1–8 §§ angivna egenskaperna i den omfattning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag,
3. andra ändringar än tillbyggnad eller ombyggnad utförs så att ändringarna i skälig utsträckning uppfyller kraven i 1–8 §§.

I detaljplan eller områdesbestämmelser kan kommunen ställa lägre krav än vad som följer av andra stycket 2 under förutsättning att bebyggelsen inom området får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Vid tillämpning av andra och tredje styckena skall hänsyn tas till byggnadens förutsättningar. Vid ändring av fritidshus med högst två bostäder gäller inte bestämmelserna i 3, 7 och 8 §§.

11 § Med ombyggnad avses åtgärder som fordrar bygglov och avsevärt förlänger brukstiden för byggnaden eller en del av den. Även sådant inredningsarbete som syftar till en väsentligt ändrad användning av byggnaden eller en del av den utgör ombyggnad.

12 § Byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär får inte förvanskas.

13 § Byggnader skall underhållas så att deras egenskaper i de hänseenden som avses i 3–7 §§ i huvudsak bevaras. Anordningar som avser att tillgodose kraven i 6 och 7 §§ skall hållas i stånd. Byggnaders yttre skall hållas i vårdat skick.

Underhållet skall anpassas till byggnadens värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt samt till omgivningens karaktär.

Byggnader som avses i 12 § skall underhållas så att deras särart bevaras.

Andra anläggningar än byggnader m. m.

14 § I fråga om anläggningar och anordningar för vilka bygglov krävs skall vad som föreskrivs om byggnader i 1–13 §§ tillämpas. I fråga om övriga anläggningar och anordningar som anges i 8 kap. skall 1–13 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

Tomter, allmänna platser m. m.

15 § Tomter som tas i anspråk för bebyggelse skall anordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Dessutom skall tillses att

3 kap. 15–18 §§–
–4 kap. 1–2 §§

1. naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara,
2. betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer,
3. risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för trafiken inte uppkommer,
4. det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon till och från bebyggelsen på tomten,
5. tomten, om det inte är obefogat med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt, kan användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,
6. lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna.

Om tomter tas i anspråk för bebyggelse som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för barnstuga, skola eller annan jämförlig verksamhet, skall det finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse på tomten eller på utrymmen i närheten av denna.

Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att anordna både parkering och friyta, skall i första hand friyta anordnas.

16 § På bebyggda tomter får bestämmelserna i 15 § första stycket 6 samt andra och tredje styckena tillämpas i skälig utsträckning.

Vid tillbyggnad som kräver bygglov eller vid ombyggnad skall tomten anordnas så att den uppfyller kraven i 15 § i skälig utsträckning.

17 § Tomter skall, oavsett om de har tagits i anspråk för bebyggelse eller inte, hållas i vårdat skick. De skall skötas så att betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas. Byggnadsnämnden kan besluta att plantering skall utföras och att befintlig växtlighet skall bevaras.

Anordningar som har tillkommit för att uppfylla kraven i 15 § skall hållas i stånd i skälig utsträckning.

Lekplatser och fasta anordningar på lekplatser skall underhållas så att risken för olycksfall begränsas.

18 § I fråga om allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall vad som föreskrivs om tomter i 15–17 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

4 kap. Översiktsplan

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

Planen skall ange

1. grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,
2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m.

2 § Översiktsplanen består av en särskild handling samt en eller flera kartor. Planen skall utformas så, att dess innebörd kan utläsas utan svårighet.

Till planen skall fogas en sådan planbeskrivning som avses i 8 § och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 §. *4 kap. 2–8 §§*

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, skall det anmärkas i planen.

3 § När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. Andra som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

4 § Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse och förslagets innebörd redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

5 § Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att

1. ge råd om tillämpningen av 2 kap. och verka för att riksintressen enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses,

2. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

3. ta till vara statens intressen.

6 § Innan översiktsplanen eller en ändring av den antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst två månader. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

7 § Kungörelse om utställningen av planförslaget skall minst en vecka före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas. Avser förslaget en viss del av kommunen, skall det framgå av kungörelsen.

För kungörandet skall gälla vad som är föreskrivet i lagen (1977: 654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m.

Ett exemplar av förslaget med planbeskrivning och samrådsredogörelse skall, innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen samt till regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget.

8 § Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivning som avses i andra stycket,

2. samrådsredogörelsen,

3. gällande översiktsplan,

4. sådant planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen.

Avser förslaget ändring av översiktsplanen för en viss del av kommunen, skall ändringens verkningar för andra delar av kommunen redovisas.

4 kap. 9–13 §§–5 kap. 1–2 §§

9 § Länsstyrelsen skall under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet skall framgå om

1. förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m.,

2. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

3. bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

10 § Efter utställningstiden skall kommunen sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske.

11 § Översiktsplanen och ändringar av den antas av kommunfullmäktige.

12 § Beslut att anta eller ändra översiktsplanen gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft.

13 § När kommunens beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft, skall planen, planbeskrivningen, samrådsredogörelsen, granskningsyttrandet, utlåtandet enligt 10 § och ett protokollsutdrag med beslutet utan dröjsmål sändas till statens planverk, länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner som berörs.

5 kap. Detaljplan och områdesbestämmelser

Detaljplan

1 § Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning skall ske genom detaljplan för

1. ny samlad bebyggelse,

2. ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked,

3. bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

Första stycket skall tillämpas också i fråga om andra anläggningar än byggnader, om anläggningarna kräver bygglov enligt 8 kap. 2 §.

Detaljplan behöver inte upprättas i den mån tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser.

2 § Vid utformningen av en detaljplan skall skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

I de delar som planen medför att mark eller särskild rätt till mark kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§ skall planen dessutom utformas så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda. *5 kap. 2–7 §§*

3 § I detaljplanen skall redovisas och till gränserna anges

1. allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker,

2. kvartersmark för bland annat bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden,

3. vattenområden för bland annat båthamnar och friluftsbad.

I fråga om allmänna platser för vilka kommunen är huvudman skall användningen och utformningen anges. För kvartersmark och vattenområden skall användningen anges.

4 § Om kommunen inte skall vara huvudman för de allmänna platserna inom planområdet, skall det anges i detaljplanen.

5 § I detaljplanen skall anges den tid inom vilken lov skall sökas för att planen skall få genomföras (genomförandetid). Tiden skall bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen och vara minst fem och högst femton år. Tiden räknas från den dag då beslutet att anta planen vinner laga kraft eller från den dag dessförinnan då någon del av planen får genomföras på grund av förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket. I planen kan anges att tiden skall räknas från senare tidpunkt än den då beslutet att anta planen vinner laga kraft. För skilda områden av planen kan olika genomförandetider bestämmas.

Saknar planen bestämmelser om genomförandetid, är tiden femton år från dag som anges i första stycket.

Om förlängning och förnyelse av genomförandetid finns bestämmelser i 14 §.

6 § Medger detaljplanen tillfällig användning av mark eller byggnader enligt 7 § första stycket 9, skall i planen bestämmas den tid under vilken användningen får pågå. Tiden får bestämmas till högst tio år och skall räknas från den dag som anges i 5 § första stycket. Saknar planen bestämmelser om tiden, är denna fem år. Om förlängning av tiden finns bestämmelser i 15 §.

7 § Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen meddelas bestämmelser om

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § tredje stycket, 6 § första stycket 2 och 3, 8 § första stycket samt 9 § första och andra styckena,

2. den största omfattning i vilken byggande över och under markytan får ske och, om det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen eller miljön, även den minsta omfattning i vilken byggandet skall ske,

3. byggnaders användning, varvid för bostadsbyggnader kan bestämmas andelen lägenheter av olika slag och storlek,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar, anordningar och tomter, varvid ombyggnadsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § tredje stycket och skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § får meddelas,

5. vegetation samt markytans utformning och höjdläge.

6. användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman, *5 kap. 7–11 §§*

7. stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser,

8. placering och utformning av parkeringsplatser samt förbud att använda viss mark för parkering,

9. tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som anges i planen,

10. markreservat för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar,

11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen (1969: 387),

12. principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar,

I detaljplanen får även meddelas bestämmelser om exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §. Om en detaljplan antas efter det att ett exploateringsbeslut enligt lagen (0000: 000) om exploateringssamverkan har vunnit laga kraft, skall det anges i planen om den skall genomföras enligt nämnda lag. Skall mark tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i samverkan, skall planen innehålla uppgift därom.

Planen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

8 § I detaljplanen får bestämmas att bygglov inte skall lämnas till åtgärder som innebär väsentlig ändring av markens användning förrän

1. viss trafik-, vatten-, avlopps- eller energianläggning för vilken kommunen inte skall vara huvudman har kommit till stånd,

2. viss byggnad eller anläggning på tomten har rivits, byggts om eller fått en i planen angiven ändrad användning eller utfarten eller annan utgång från fastigheten har ändrats eller

3. beslut om antagande av en i detaljplanen förutsatt fastighetsplan har vunnit laga kraft eller fastighetsplanen får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

9 § Detaljplanen består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser eller, om innehållet framgår tydligt, av endast endera av dessa handlingar.

Av en plankarta skall framgå hur planområdet delas upp på mark för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden.

Planhandlingarna skall utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön.

10 § Till detaljplanen skall fogas en sådan planbeskrivning som anges i 26 § och en sådan genomförandebeskrivning som anges i 6 kap. 1 §.

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

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

Om förlängning och förnyelse av genomförandetid finns bestämmelser i

14 §. Om förlängning av tid för tillfällig markanvändning finns bestämmelser i 15 §. *5 kap. 11–17 §§*

12 § Bestämmelserna i 1–10 §§ skall tillämpas även när en detaljplan ändras eller upphävs.

13 § Om detaljplanen ändras eller helt eller delvis upphävs för ett område som omfattas av en fastighetsplan, skall det framgå av detaljplanen i vilka delar fastighetsplanen enligt 6 kap. 11 § upphör att gälla.

Att detaljplanen i vissa fall ändras till följd av att en fastighetsplan antas framgår av 6 kap. 5 §.

14 § Innan genomförandetiden gått ut kan den förlängas med högst fem år i sänder. Efter det att genomförandetiden gått ut, kan den förnyas med högst fem år i sänder. Förlängning och förnyelse kan avse visst område av detaljplanen.

Har under genomförandetiden åtgärder vidtagits för planens genomförande såvitt gäller viss fastighet men har åtgärderna inte kunnat fullföljas på grund av omständigheter över vilka kommunen råder, skall genomförandetiden förlängas i skälig utsträckning för den fastigheten. Ansökan om förlängning skall göras före genomförandetidens utgång.

15 § Den tid under vilken tillfällig markanvändning får pågå kan förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tjugo år.

Områdesbestämmelser

16 § För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses. Med områdesbestämmelser får regleras

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § första stycket, 6 § första stycket 1 och 3, 7 §, 8 § andra stycket och 9 § tredje stycket,

2. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål,

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter till sådana hus,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar, anordningar eller tomter, varvid ombyggnadsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § tredje stycket och skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § får meddelas,

5. användning och utformning av allmänna platser,

6. vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket,

7. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen,

8. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

17 § Områdesbestämmelserna och skälen till dem skall redovisas i en särskild handling. Handlingen skall utformas så att det tydligt framgår hur bestämmelserna reglerar miljön.

Vad som föreskrivs i första stycket gäller även när områdesbestämmelserna ändras eller upphävs. *5 kap. 17–24 §§*

Förfarandet m. m.

18 § Detaljplanen bör grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen.

19 § När förslag till detaljplan upprättas skall det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera för ändamålet avsedda kartor (grundkarta) och en fastighetsförteckning. I fastighetsförteckningen skall i den mån de berörs av planen redovisas

1. fastigheter, mark som är samfälld för flera fastigheter och andra områden samt ägare till och innehavare av annan särskild rätt än bostadsrätt och hyresrätt i nämnda egendom,

2. gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen (1973: 1149) samt ägarna till de fastigheter som deltar i anläggningen.

Om en samfällighetsförening enligt lagen (1973: 1150) om förvaltning av samfälligheter förvaltar samfällighet, särskild rätt eller gemensamhetsanläggning skall i stället för ägare eller innehavare anges föreningen.

20 § När förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

21 § Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program för planen, skall också programmet redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

22 § Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att

1. ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap. och verka för att riksintressen enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses,

2. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

3. ta till vara statens intressen.

23 § Innan detaljplanen antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

24 § Kungörelse om utställningen av planförslaget skall minst en vecka före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå

1. var planområdet ligger,

2. om förslaget avviker från översiktsplanen,

3. vilken mark eller särskild rätt till mark som till följd av planens antagande kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§, *5 kap. 24–27 §§*

4. var utställningen äger rum,

5. inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas,

6. att den som inte senast under utställningstiden framfört synpunkter på förslaget enligt 13 kap. 5 § kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

För kungörandet skall gälla vad som är föreskrivet i lagen (1977: 654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m.

Ett exemplar av förslaget med en planbeskrivning enligt 26 §, en genomförandebeskrivning enligt 6 kap. 1 § och samrådsredogörelsen skall, innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen och kommuner som berörs av förslaget.

25 § Underrättelse om innehållet i kungörelsen skall senast dagen för kungörandet i vanligt brev sändas till

1. kända sakägare,

2. känd organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av planförslaget eller, om förhandlingsordning inte gäller, känd förening av hyresgäster som är ansluten till en riksorganisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen,

3. andra som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Om förslaget berör en samfällighet för vilken finns styrelse eller annan utsedd att förvalta samfällighetens angelägenheter, får underrättelsen sändas till en ledamot av styrelsen eller till förvaltaren. Saknas styrelse eller förvaltare, får underrättelsen sändas till en av delägarna för att hållas tillgänglig för alla. I sådant fall skall kungörelsen innehålla uppgift om hos vem underrättelsen hålls tillgänglig.

Underrättelse enligt första stycket behöver inte sändas, om ett stort antal personer skall underrättas och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till var och en av dem. Ägare av sådan mark och innehavare av sådan särskild rätt till mark som avses i 24 § första stycket 3 skall dock alltid underrättas enligt första stycket.

26 § Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,

2. samrådsredogörelsen,

3. program för planen, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,

4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning. Beskrivningen skall åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, skall avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

Annat tillgängligt material som belyser förslagets innebörd, bör också ställas ut.

27 § Efter utställningstiden skall kommunen sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

Utlåtandet eller ett meddelande om var utlåtandet hålls tillgängligt skall för kännedom snarast möjligt i vanligt brev sändas till dem som inte fått sina synpunkter på det utställda förslaget tillgodosedda. Om ett stort antal personer skall underrättas, får underrättelse i stället ske genom kungörelse på det sätt som anges i 24 §. *5 kap. 27–31 §§*

Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske.

28 § I stället för vad som föreskrivs i 18 §, 20 §, 21 § andra stycket samt 22–27 §§ får bestämmelserna i andra stycket tillämpas (enkelt planförfarande), om förslaget till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 4 kap. 9 §.

Vid enkelt planförfarande skall länsstyrelsen och de som anges i 25 § första stycket beredas tillfälle till samråd. När förslag till detaljplan föreligger skall de underrättas om detta och, om de inte godkänner förslaget, under minst två veckor ha tillfälle att skriftligen lämna synpunkter på förslaget. Denna tid kan förkortas om alla berörda är ense om det. En sammanställning av inkomna synpunkter och förslag med anledning av dem skall redovisas i ett särskilt utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

29 § Detaljplanen antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

30 § Senast dagen efter det att justeringen av protokollet med beslut om antagande av detaljplanen har tillkännagetts på kommunens anslagstavla skall meddelande om tillkännagivandet, protokollsutdrag med beslutet samt uppgift om vad den som vill överklaga beslutet har att iaktta sändas i vanligt brev till

1. länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av planen,

2. sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt sådan organisation eller förening som avses i 25 § första stycket 2, om de senast under utställningstiden eller under den i 28 § andra stycket angivna tiden skriftligen har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda eller om de har besvärsrätt på grund av bestämmelsen i 13 kap. 5 § andra stycket.

Om ett stort antal personer skall underrättas enligt första stycket 2 och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till var och en av dem, får underrättelse i stället ske genom kungörelse i ortstidning på det sätt som anges i 24 §. Ägare av sådan mark och innehavare av sådan särskild rätt till mark som kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§ skall dock alltid underrättas enligt första stycket.

Kungörelse som avses i andra stycket skall införas i ortstidning samma dag som beslutet att anta planen tillkännages på kommunens anslagstavla. Av kungörelsen skall framgå vad beslutet avser, tidpunkten för tillkännagivandet och vad den som vill överklaga beslutet har att iaktta.

31 § När beslutet att anta detaljplanen har vunnit laga kraft, skall detta kungöras i ortstidning. I kungörelsen skall tas in en upplysning om innehållet i 15 kap. 4 §.

Snarast möjligt efter det att beslutet har vunnit laga kraft och senast en månad därefter skall två exemplar av planen, planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen sändas till länsstyrelsen. *5 kap. 31–36 §§–6 kap. 1–2 §§*

32 § Bestämmelserna i 18–31 §§ skall tillämpas även när detaljplaner ändras eller upphävs.

33 § Bestämmelserna i 20–31 §§ skall tillämpas när områdesbestämmelser antas, ändras eller upphävs.

34 § Beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

35 § Områdesbestämmelser upphör att gälla när det för området föreligger ett lagakraftvunnet beslut att anta detaljplan eller ett förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket att planen får genomföras.

36 § Av 8 kap. 11, 12, 17 och 18 §§ följer att bygglov, rivningslov och marklov får vägras till åtgärder som strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Även åtgärder som inte kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

Enligt vad som föreskrivs särskilt får beslut enligt vissa andra författningar än denna lag inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

6 kap. Plangenomförande

Genomförandebeskrivning

1 § Vid upprättandet av förslag till detaljplan skall i en särskild handling (genomförandebeskrivning) redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen.

Exploateringssamverkan

2 § Kommunen får besluta att exploateringssamverkan enligt lagen (0000: 000) om exploateringssamverkan får ske, om det med hänsyn till bebyggelseutvecklingen är angeläget att i ett sammanhang ställa i ordning mark för bebyggelse och utföra sådana anordningar som behövs för bebyggelsen. Sådant beslut meddelas genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

I beslutet skall anges samverkansområdets huvudsakliga avgränsning samt den tid inom vilken ett exploateringsbeslut enligt lagen om exploateringssamverkan skall meddelas. Denna tid får bestämmas till högst fem år från den dag då beslutet att anta planen eller områdesbestämmelserna vinner laga kraft eller från den dag dessförinnan då del av planen eller av områdesbestämmelserna får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket. Har något exploateringsbeslut inte meddelats inom den angivna tiden, upphör planen eller områdesbestämmelserna att gälla såvitt avser kommunens beslut om exploateringssamverkan.

Fastighetsplan *6 kap. 3–10 §§*

3 § I fastighetsplan kan för områden som omfattas av detaljplan meddelas bestämmelser om markens indelning i fastigheter och om servitut, ledningsrätt och liknande särskilda rättigheter samt om gemensamhetsanläggningar.

Fastighetsplan skall antas om

1. det behövs för genomförande av en ändamålsenlig indelning i fastigheter,
2. detaljplanens genomförande i andra fall underlättas genom en fastighetsplan,
3. en fastighetsägare begär det och planen inte är uppenbart onödig.

4 § Fastighetsplanen skall omfatta ett lämpligt avgränsat område. Skälig hänsyn skall tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

Om planen skall reglera markens indelning i fastigheter eller om den skall ge bestämmelser om servitut och liknande särskilda rättigheter, tillämpas 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970: 988).

Om planen skall reglera inrättandet av en gemensamhetsanläggning, tillämpas 5 och 6 §§ anläggningslagen (1973: 1149). Skall den ge bestämmelser om ledningsrätt, tillämpas 6 § ledningsrättslagen (1973: 1144).

5 § Fastighetsplanen får inte strida mot detaljplanen. Om syftet med detaljplanen inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. I sådana fall skall detaljplanen anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen.

6 § I den mån det behövs med hänsyn till syftet med fastighetsplanen skall i planen anges

1. områdets indelning i fastigheter,
2. vilka servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som skall bildas, ändras eller upphävas,
3. de anläggningar som skall utgöra gemensamhetsanläggningar,
4. de fastigheter som skall delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som skall tas i anspråk för anläggningarna.

7 § I fastighetsplanen får bestämmas att planen gäller endast under förutsättning att beslutet att anta en viss detaljplan har vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

8 § Fastighetsplanen består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser eller, om innehållet framgår tydligt, av endast endera av dessa handlingar.

9 § Till fastighetsplanen skall fogas en sådan planbeskrivning som anges i 12 §.

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

Efter utgången av detaljplanens genomförandetid får fastighetsplanen

ändras eller upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom fastighetsplanen beaktas. *6 kap. 10–19 §§*

11 § Om detaljplanen ändras och detta medför att fastighetsplanen strider mot detaljplanen, upphör fastighetsplanen att gälla i de delar som den strider mot detaljplanen. Om detaljplanen helt eller delvis upphävs, upphör fastighetsplanen att gälla i de delar som berörs.

12 § Fastighetsplanen upprättas i samma ordning som gäller för detaljplanen. Om fastighetsplanen inte upprättas gemensamt med detaljplanen behöver dock samråd inte ske med länsstyrelsen och kommuner som berörs av förslaget. Inte heller behöver planförslaget sändas till dem.

I planbeskrivningen skall redovisas vilken detaljplan som fastighetsplanen hänför sig till och skälen till den utformning av fastighetsplanen som har valts. Om planförslaget avviker från detaljplanen, skall avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

13 § Fastighetsplanen antas av byggnadsnämnden eller, om planen har upprättats gemensamt med detaljplanen och denna ej skall antas av nämnden, av den som antar detaljplanen.

14 § Bestämmelserna i 3–9, 12 och 13 §§ tillämpas även när fastighetsplanen ändras eller upphävs.

15 § Beslut att anta, ändra eller upphäva fastighetsplan gäller först sedan beslutet har vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

16 § Av 8 kap. 11 § följer att bygglov inte får meddelas i strid mot fastighetsplan. Även åtgärder som inte kräver bygglov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot planen.

Enligt vad som föreskrivs särskilt får beslut enligt vissa andra författningar än denna lag inte meddelas i strid mot fastighetsplan.

Avstående av mark m. m.

17 § Kommunen får lösa mark som enligt en detaljplan skall användas för allmänna platser för vilka kommunen är huvudman.

Annan mark som enligt planen skall användas för annat än enskilt bebyggande får kommunen lösa, om markens användning för avsett ändamål inte ändå kan anses säkerställd.

Besväras mark som kommunen får lösa enligt första eller andra stycket av särskild rätt, får rättigheten lösas.

Bestämmelser om skyldighet för kommunen att lösa mark i vissa fall finns i 14 kap.

18 § Om kommunen inte skall vara huvudman för allmänna platser, är den som äger obebyggd mark som enligt detaljplanen är avsedd för allmän plats, skyldig att utan ersättning upplåta marken, om den behövs för att kvartersmark som tillhörde honom när planen antogs skall kunna användas för avsett ändamål.

19 § På ansökan av kommunen får länsstyrelsen förordna att mark, som för områdets ändamålsenliga användning enligt upprättat förslag till detalj-

plan behövs för sådana allmänna platser för vilka kommunen är huvudman eller för allmänna byggnader, utan ersättning skall avstås till kommunen. På ansökan av kommunen får länsstyrelsen också förordna att mark som skall användas för allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman, utan ersättning skall upplåtas till huvudmannen. Antagandet av detaljplanen skall anstå till dess ansökningen har avgjorts genom beslut som vunnit laga kraft.

Förordnande får meddelas endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta markens ägare kan väntas få av planen och till övriga omständigheter.

Den mark som förordnandet avser skall anges till läge och gränser. Marken skall avträdas eller upplåtas när den behöver tas i anspråk för avsett ändamål.

20 § När fråga har väckts om tillämpning av 19 §, skall byggnadsnämnden genast anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken. Överlåtelse av mark, som sker efter det att sådan anmälan har inkommit, inverkar inte på den bedömning som skall ske enligt 19 § andra stycket.

Skall detaljplanen ändras, får länsstyrelsen på ansökan av kommunen förordna att mark som har avstått eller skall upplåtas enligt 19 § byts ut mot annan mark, om det är lämpligt och kan ske utan olägenhet för ägaren.

21 § Den som har avstått mark enligt 19 § skall frigöra marken från inteckning och annan särskild rätt. Kan detta inte ske, är han skyldig att ersätta skada som uppkommer för den som marken har avstått till.

22 § I ett förordnande enligt 19 § får länsstyrelsen, i den mån det är skäligt, på kommunens begäran föreskriva att markens ägare skall vara skyldig att i den ordning som länsstyrelsen bestämmer bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp.

23 § Bestämmelserna i 19–22 §§ om ägare gäller även exploateringssamfällighet enligt lagen (0000: 000) om exploateringssamverkan.

24 § Om kommunen är huvudman för allmänna platser, får kommunen efter genomförandetidens utgång lösa delar av fastigheter som tillhör olika ägare och som enligt fastighetsplanen skall utgöra en fastighet.

En kommun som är huvudman för allmänna platser får efter genomförandetidens utgång även lösa mark, som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen. Lösenrätt föreligger dock inte så länge det finns ett bygglov som kan tas i anspråk.

Besväras mark som avses i första och andra styckena av särskild rätt, får rättigheten lösas.

25 § Rätt att använda mark enligt 18 eller 19 § gäller framför annan rätt till marken som uppkommit efter antagandet av detaljplanen.

Upplåtande av vissa allmänna platser m. m.

26 § Inom områden med detaljplan skall kommunen vara huvudman för allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Att planen skall utvisa om kommunen inte skall vara huvudman framgår av 5 kap. 4 §.

Kommunen skall efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kom-

munen är huvudman så, att platserna kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång skall platserna upplåtas till allmänt begagnade inom områden som har bebyggts i enlighet med planen. Inom områden som efter genomförandetidens utgång bebyggs i enlighet med planen skall allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som bebyggelsen färdigställs. *6 kap. 26–32 §§*

27 § När gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman upplåts till allmänt begagnande, skall de till bredd, höjdläge och utformning i övrigt stämma överens med detaljplanen. De skall vara utförda på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed. Mindre avvikelser från planen får göras, om syftet med planen inte motverkas.

28 § Om någon vill bebygga en fastighet innan den gata till vilken fastigheten har utgång blivit iordningställd och avloppsledning anlagts, skall han anordna utfartsväg och avloppsanordning från fastigheten. Kommunen är skyldig att låta honom utan ersättning använda för ändamålet avsedd mark som kommunen äger.

29 § Är staten väghållare inom område med detaljplan, skall vad som föreskrivs om kommunens ansvar för gator i 26 § andra stycket och 27 § i stället gälla staten.

Kostnader, som föranleds av att gatan enligt planen byggs till större bredd eller med dyrbarare utförande i övrigt än som behövs med hänsyn till trafiken, skall dock betalas av kommunen, om inte regeringen bestämmer annat.

30 § Kommunen skall svara för underhållet av gator och sådana andra allmänna platser som kommunen är huvudman för. Denna underhållsskyldighet består även om detaljplanen för området upphävs.

Är staten väghållare inom område med detaljplan, skall, med den begränsning som anges i 29 § andra stycket, staten svara för underhållet av allmän väg.

Om underhåll av vägar och andra allmänna platser med enskilda väghållare finns bestämmelser i lagen (1939: 608) om enskilda vägar och anläggningslagen (1973: 1149).

Gatukostnader m. m.

31 § Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser, får kommunen besluta att kostnader för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till allmänna platser skall betalas av ägarna till fastigheterna inom området.

Kostnaderna skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund.

Kommunen beslutar om avgränsningen av det område inom vilket fördelning skall ske, om de kostnader som skall fördelas samt om grunderna för fördelningen.

32 § Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra en gata, får kommunen besluta att kostnaden för detta skall betalas av ägarna till de fastigheter som är belägna vid gatan. Därvid får för varje fastighet tas ut en ersättning som motsvarar hälften av den kostnad som

beloper på gatan framför fastigheten. Kostnaden för sådana anordningar som normalt hör till en gata får tas ut med lika delar av fastighetsägarna. Kostnaden för att anlägga gatukors får tas ut med lika delar av ägarna till fastigheterna vid gatukorset. *6 kap. 32–36 §§*

Om kostnaden för att anlägga eller förbättra gatan inte är densamma överallt, får kommunen besluta att kostnaden skall fördelas mellan fastighetsägarna efter någon annan skälig och rättvis grund än som anges i första stycket.

33 § Den ersättning som enligt 31 eller 32 § belöper på varje fastighet skall jämkas, om de kostnader som skall ersättas är oskäligt höga eller om de åtgärder som ersättningen avser har en omfattning eller ett utförande som överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheten.

34 § Till grund för bestämmande av ersättning enligt 31 eller 32 § får läggas antingen de faktiska kostnaderna eller på tidigare erfarenhet stödda beräkningar av vad det kostar att i motsvarande utförande anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser.

35 § Skyldighet för en fastighetsägare att ersätta kommunen kostnaderna för gator och andra allmänna platser inträder när den anläggning som ersättningen avser kan för hans fastighet användas för avsett ändamål.

Ersättningsskyldigheten skall fullgöras vid anfordran. På obetalt belopp skall betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975: 635) från förfallodagen.

Om ersättningsbeloppet är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter, får fastighetsägaren dock betala ersättningen genom avbetalningar, om godtagbar säkerhet ställs. Avbetalning skall ske med minst en tiondel årligen. På obetalt belopp skall betalas ränta enligt 5 § räntelagen på varje del av ersättningen som förfaller till betalning i framtiden från den dag då den första inbetalningen skall ske till dess ifrågavarande del av ersättningen betalas eller ränta skall betalas enligt andra stycket. Om betalningsvillkoren ändå blir alltför betungande för fastighetsägaren, skall villkoren jämkas.

När skyldighet att betala ersättning har inträtt, är ny ägare bunden i samma omfattning som tidigare ägare. Den nye ägaren svarar dock inte mot kommunen för sådan ersättning som har förfallit till betalning före tillträdesdagen.

36 § Innan kommunen beslutar att kostnader för gator och andra allmänna platser skall betalas av fastighetsägare enligt 31 eller 32 §, skall kommunen låta utreda frågan och upprätta det förslag som utredningen föranleder. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

Förslag i fråga om betalning av kostnader som avses i 31 § skall ställas ut under minst tre veckor efter det att kungörelse om detta har skett på tid och sätt som anges i 5 kap. 24 §. Underrättelse om utställningen av försla-

6 kap. 36–39 §§–7 kap. 1–2 §§

get skall dessutom i vanligt brev sändas till kända fastighetsägare vars rätt berörs av förslaget. Underrättelse behöver dock inte sändas till den som skriftligen har godkänt förslaget. Under utställningstiden skall förslaget åtföljas av samrådsredogörelsen. Efter utställningstidens utgång får kommunen besluta i ärendet.

Avser förslaget ersättningsskyldighet enligt 32 §, skall de fastighetsägare vars rätt berörs och som inte har godkänt förslaget, beredas tillfälle att yttra sig över detta, innan beslut i ärendet fattas. Förslaget skall åtföljas av samrådsredogörelsen.

37 § Mark framför fastigheter som är belägna vid torg, parker eller andra sådana allmänna platser, skall anses som gata till en bredd som motsvarar fem fjärdedelar av den enligt detaljplanen tillåtna högsta byggnadshöjden som gällde för fastigheten när gatan upplåts till allmänt begagnande.

38 § Vad som föreskrivs i detta kapitel om fastigheter skall tillämpas även på mark som är samfälld för flera fastigheter. Med fastighetsägare avses därvid ägarna av de fastigheter som har del i samfälligheten. Är samfälligheten inte avsedd för bebyggelse, skall den anses bebyggd när den väsentligen tagits i anspråk för angivet ändamål. Den högsta tillåtna byggnadshöjden antas därvid vara medeltalet av vad som gäller för de fastigheter som har del i samfälligheten.

Bestämmande av ersättning

39 § Vid bestämmande av ersättning i fall som avses i 17 eller 24 § skall 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas. Vad som sägs i 4 kap. 3 § nämnda lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då talan om inlösen väcktes.

7 kap. Regionplanering

Regionplaneorgan

1 § Behöver sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner utredas gemensamt eller behöver flera kommuners översiktliga planering samordnas och kommer utrednings- och samordningsverksamheten inte till stånd på annat sätt, får regeringen utse ett regionplaneorgan, som under viss tid eller tills vidare skall ha hand om denna verksamhet (regionplanering). I beslutet skall regionplaneorganets huvudsakliga uppgifter anges.

Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund. Regeringen kan också förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund, som skall vara regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund skall lagen (1957:281) om kommunalförbund tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i detta kapitel.

För handläggningen av frågor om regionplanering för kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser.

2 § Regionplaneorgan skall inte utses om de berörda kommunerna mera allmänt motsätter sig det.

3 § Regionplaneorganet skall inom regionen bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag i sådana frågor för kommunernas och statliga myndigheters planering. *7 kap. 3–8 §§– –8 kap. 1 §*

Regionplaneorganet kan anta en regionplan för regionen eller en del av den. Därvid skall 4–7 §§ tillämpas.

Regionen omfattar de kommuner för vilka regionplaneorganet har utsetts.

Regionplan

4 § Regionplanen skall tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen kan, i den mån det har betydelse för regionen, ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och anläggningar.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § om planhandlingar och deras utformning samt om planbeskrivning skall tillämpas på regionplanen. Någon redovisning av åtgärder för att fullfölja planen behöver dock inte lämnas.

5 § När förslag till regionplan eller till ändring eller upphävande av planen upprättas, skall bestämmelserna i 4 kap. 3–10 §§ om samråd, utställning, kungörande, granskningsyttrande och utlåtande tillämpas med den avvikelsen att utställningstiden skall vara minst tre månader.

6 § Regionplanen antas av fullmäktige i det kommunalförbund eller regionplaneförbund som är regionplaneorgan. Även ändring och upphävande av planen beslutas av fullmäktige.

7 § Senast dagen efter det att justering av protokollet med beslut om antagande, ändring eller upphävande av regionplanen har tillkännagivits på anslagstavla enligt vad som anges i 11 § lagen (1957: 281) om kommunalförbund skall meddelande om tillkännagivandet och protokollsutdrag med beslutet sändas till de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen samt till regeringen.

När beslutet har vunnit laga kraft skall planen sändas till länsstyrelserna inom regionen.

8 § Regionplanen gäller under en tid av högst sex år räknat från utgången av den i 12 kap. 5 § angivna tiden eller, om regeringen har prövat beslutet att anta planen, från dagen för regeringens beslut.

Beslut att ändra eller upphäva planen gäller från den tidpunkt som anges i första stycket. Den ändrade planen gäller endast under den tid som återstår av den ursprungliga planens giltighetstid.

8 kap. Bygglov, rivningslov och marklov

Åtgärder som kräver bygglov

Generella bestämmelser

1 § Bygglov krävs för att

1. uppföra byggnader,
2. göra tillbyggnader,
3. ta i anspråk eller inreda byggnader helt eller till viss del för väsentligen

annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats,

4. göra sådana ändringar av byggnader som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar byggnadernas planlösning,

5. i byggnader installera eller väsentligt ändra eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation, vattenförsörjning eller avlopp,

6. i byggnader installera eller väsentligt ändra hissar.

Kravet på bygglov för de åtgärder som anges i första stycket 4 och 5 gäller inte i fråga om byggnader som tillhör staten eller landstingskommuner.

I fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring inom områden som inte omfattas av detaljplan krävs bygglov endast för åtgärder som anges i första stycket 3.

I 4 och 10 §§ finns särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus och för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret. Enligt 5–7 §§ kan kommunen föreskriva undantag från kravet på bygglov eller längre gående krav.

2 § I fråga om andra anläggningar än byggnader och beträffande anordningar krävs bygglov för att

1. anordna nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor,

2. anordna upplag eller materialgärdar,

3. anordna tunnlar eller bergrum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift,

4. inrätta fasta cisterner eller andra fasta anordningar för hälso- och miljöfarliga varor och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser,

5. uppföra radio- eller telemaster eller torn,

6. uppföra vindkraftverk om vindturbinens diameter är större än två meter eller om kraftverket placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken eller om kraftverket skall fast monteras på en byggnad,

7. uppföra murar eller plank,

8. anordna parkeringsplatser utomhus,

9. väsentligt ändra anläggningar eller anordningar som avses i 1–8.

Bygglov för att inrätta eller uppföra en anordning enligt första stycket 4 eller 5 eller för att ändra anordningen krävs inte, om anordningen är avsedd för endast en viss fastighets behov. Bygglov för åtgärder enligt första stycket 8 behövs inte, om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Enligt 5 § får kommunen föreskriva undantag från kravet på bygglov. I 10 § finns särskilda bestämmelser för vissa anläggningar och anordningar avsedda för totalförsvaret.

Särskilda bestämmelser för områden med detaljplan

3 § I områden med detaljplan krävs, utöver vad som föreskrivs i 1 och 2 §§, bygglov för att

1. färga om byggnader eller byta fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial samt för att göra sådana ändringar av byggnader som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende,

2. sätta upp eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar. *8 kap. 3–5 §§*

3. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.

I 4 och 10 §§ finns särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus och för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret. Enligt 5 § tredje stycket får kommunen i fråga om vissa enklare byggnader föreskriva undantag från kravet på bygglov enligt första stycket.

Särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus

4 § Bestämmelserna i 1–3 §§ gäller inte i fråga om nedan angivna åtgärder beträffande en- eller tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra mindre byggnader (komplementbyggnader):

1. installera eller ändra anordningar för vattenförsörjning eller avlopp, om byggnaden skall vara ansluten till en egen anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,

2. göra andra invändiga ändringar, som inte innebär att det inreds någon ytterligare bostad eller någon lokal för handel, hantverk eller industri och ej heller berör konstruktionen av byggnadens bärande delar, eldstäder eller rökkanaler,

3. färga om byggnader inom områden med detaljplan, om byggnadens karaktär därigenom inte ändras väsentligt,

4. med mur eller plank anordna skyddade uteplatser i anslutning till bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter, inte sträcker sig mer än 3 meter ut från huset och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,

5. anordna skärmtak över sådana uteplatser som anges i 4 eller över altaner, balkonger eller entréer, om skärmtaket inte är större än 12 kvadratmeter och inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,

6. uppföra högst två komplementbyggnader i omedelbar närhet av bostadshuset, om byggnadernas sammanlagda byggnadsarea inte är större än 10 kvadratmeter, taknockshöjden inte överstiger 3 meter och byggnaderna inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

Om de grannar som berörs medger att åtgärder som avses i första stycket 4–6 utförs närmare gränsen än 4,5 meter, krävs inte bygglov. Anges i en detaljplan eller områdesbestämmelser att byggnader skall placeras på ett visst avstånd från gränsen, krävs dock alltid bygglov för åtgärder som avses i första stycket 6, om de skall utföras inom det angivna avståndet.

Enligt 6 § får kommunen i ett särskilt fall föreskriva att den åtgärd som avses i första stycket 3 kräver bygglov.

Kommunala beslut om bygglovspliktens omfattning

5 § Kommunen får i områdesbestämmelser föreskriva att bygglov inte krävs för att

1. uppföra komplementbyggnader,

2. göra mindre tillbyggnader,

3. utföra sådana åtgärder som avses i 1 § första stycket 4 och 5,

4. utföra eller ändra anläggningar eller anordningar som avses i 2 §,

5. bygga till eller på annat sätt ändra industribyggnader.

Bestämmelser enligt första stycket 1–4 får inte meddelas, om bygglov krävs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen. Inte heller får sådana bestämmelser meddelas beträffande åtgärder som avser arbetslokaler eller personalrum i andra byggnader än industribyggnader.

Bestämmelser enligt första stycket 5 får meddelas endast om yrkesinspektionen samt skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har tillstyrkt bestämmelserna. *8 kap. 5–9 §§*

Kommunen får i detaljplan föreskriva att enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader på det sätt som närmare anges i planen får uppföras, byggas till eller på annat sätt ändras utan bygglov. Om sådan tillstyrkan föreligger som anges i andra stycket tredje meningen, får kommunen i detaljplan föreskriva att bygglov inte krävs för att på det sätt som närmare anges i planen bygga till eller på annat sätt ändra industribyggnader.

6 § Kommunen får för ett område som utgör en värdefull miljö föreskriva att bygglov krävs för att

1. inom områden som inte omfattas av detaljplan utföra sådana åtgärder som avses i 3 § första stycket 1,

2. inom områden med detaljplan färga om en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader,

3. underhålla sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som avses i 3 kap. 12 §,

Kommunen får vidare, om det finns särskilda skäl, föreskriva att bygglov krävs för att inom områden som inte omfattas av detaljplan uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.

Föreskrift enligt första och andra styckena skall meddelas genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

I fråga om byggnader som avses i 10 § får föreskrift enligt första och andra styckena inte meddelas.

7 § Kommunen får i områdesbestämmelser föreskriva att bygglov krävs för att sätta upp eller väsentligt ändra ljusanordningar inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för totalförsvaret, statliga flygplatser, andra flygplatser för allmänt bruk, kärnreaktorer eller andra kärnenergianläggningar.

Åtgärder som kräver rivningslov eller marklov

8 § Inom områden med detaljplan krävs rivningslov för att riva byggnader eller delar av byggnader, om inte annat har bestämts i planen.

Kommunen får i områdesbestämmelser föreskriva att rivningslov krävs för att riva byggnader eller delar av byggnader.

Rivningslov behövs inte för att riva sådana byggnader eller delar av byggnader som får uppföras utan bygglov. Kommunen får dock föreskriva att rivningslov krävs för sådana åtgärder.

9 § Inom områden med detaljplan krävs, om inte annat har bestämts i planen, marklov för schaktning eller fyllning som medför att höjdläget för tomter eller mark för allmän plats ändras avsevärt. Om ett visst höjdläge för markytan anges i planen, krävs dock inte marklov för att höja eller sänka markytan till denna nivå.

Kommunen får i detaljplan föreskriva att marklov krävs för trädfällning eller skogsplantering.

Kommunen får i områdesbestämmelser föreskriva att marklov krävs för schaktning, fyllning, trädfällning eller skogsplantering inom områden som är avsedda för bebyggelse eller inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för totalförsvaret, statliga flygplat-

ser, andra flygplatser för allmänt bruk, kärnreaktorer, andra kärnenergianläggningar eller andra anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde. *8 kap. 9–12 §§*

Vissa för totalförsvaret avsedda byggnader m. m.

10 § Bestämmelserna om bygglov, rivningslov och marklov gäller inte åtgärder med byggnader, andra anläggningar eller anordningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Sådana åtgärder skall föregås av samråd med länsstyrelsen, som på lämpligt sätt skall underrätta kommunen om åtgärderna och var de skall utföras.

Förutsättningar för lov

Bygglov

11 § Ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan skall bifallas om

1. åtgärden inte strider mot detaljplanen, varvid det förhållandet att genomförandetiden löpt ut inte utgör hinder mot att bygglov lämnas,
2. den fastighet och den byggnad på vilken åtgärden skall utföras stämmer överens med detaljplanen och med den fastighetsplan som gäller för området, och
3. åtgärden kan antas uppfylla kraven i 3 kap.

Om fastigheten inte stämmer överens med fastighetsplanen och om ansökningen kommer in före utgången av genomförandetiden för detaljplanen, skall sökanden föreläggas att inom viss tid visa att ansökan om förrättning gjorts för att genomföra den fastighetsindelning, som förutsätts i fastighetsplanen.

Beträffande sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 4–6 och sådana yttre åtgärder på byggnader som anges i 3 § första stycket 1 skall bygglov lämnas även om förutsättningarna i första stycket 2 inte är uppfyllda.

Även om förutsättningarna i första stycket är uppfyllda, får bygglov till åtgärder på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål lämnas endast om ändamålet är närmare angivet i planen.

Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller fastighetsplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen.

12 § Ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden som inte omfattas av detaljplan skall bifallas om åtgärden

1. uppfyller kraven i 2 kap.,
2. inte skall föregås av detaljplaneläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 §,
3. inte strider mot områdesbestämmelser och
4. kan antas uppfylla kraven i 3 kap.

Beträffande en- eller tvåbostadshus skall ansökningar om bygglov till kompletteringsåtgärder som anges i 13 § bifallas, om åtgärden uppfyller kraven i första stycket 4 och inte strider mot sådana områdesbestämmelser som anges i 5 kap. 16 § 3 eller 4.

Bestämmelserna i andra stycket gäller även andra byggnader än en- eller tvåbostadshus, om ansökningen avser sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 4–6, sådana yttre åtgärder på byggnader som

anges i 3 § första stycket 1 eller underhållsåtgärder på sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 §. *8 kap. 12–18 §§*

Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från områdesbestämmelser, om avvikelserna är förenliga med syftet med bestämmelserna.

13 § Med kompletteringsåtgärder avses att

1. uppföra komplementbyggnader,
2. göra mindre tillbyggnader,
3. utföra sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 4–6 och sådana yttre åtgärder på byggnader som anges i 3 § första stycket 1,
4. utföra underhållsåtgärder på sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 §.

14 § Kan bygglov inte lämnas på grund av bestämmelserna i 11 eller 12 §, får bygglov för tillfällig åtgärd lämnas, om sökanden begär det. Sådant lov skall lämnas, om den ansökta åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

I ett bygglov som avses i första stycket får medges att en byggnad eller annan anläggning uppförs, byggs till eller i övrigt ändras och att en byggnads eller en byggnadsdels användning ändras. Lovet skall lämnas för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tjugo år.

15 § Om bygglov har vägrats till en viss åtgärd på grund av att tillstånd till expropriation har lämnats och tillståndet har upphört att gälla, får en ny ansökan om bygglov till åtgärden inte avslås på samma grund förrän tio år har förflutit från den dag då det första tillståndet till expropriation meddelades.

Rivningslov och marklov

16 § Ansökningar om rivningslov skall bifallas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen behövs för bostadsförsörjningen eller bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

17 § Om upprustningsåläggande enligt 2 § bostadssaneringslagen (1973: 531) har meddelats och åläggandet inte har förfallit, får rivningslov inte lämnas för den byggnad som avses med åläggandet.

Rivningslov får inte heller lämnas för sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 § och som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser.

18 § Ansökningar om marklov skall bifallas om den sökta åtgärden inte

1. strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser,
2. förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning för bebyggelse,
3. medför olägenheter för användningen av sådana försvarsanläggningar eller andra anläggningar som avses i 9 § tredje stycket,
4. i annat fall medför störningar för omgivningen.

Marklov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen eller bestämmelserna.

Handläggningen av lovärenden *8 kap. 19–24 §§*

Generella bestämmelser

19 § Byggnadsnämnden prövar ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov.

Ansökningar om lov skall göras hos nämnden. Ansökningarna skall vara skriftliga. Beträffande enkla åtgärder får ansökan dock göras muntligen.

Bestämmelser om prövning av bygglov eller marklov utan ansökan finns i 10 kap. 19 § andra stycket.

20 § När ansökan görs, skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt lämnas in som behövs för prövningen.

Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas.

Följs inte ett föreläggande enligt 11 § andra stycket, får ärendet avgöras i befintligt skick.

Förelägganden som avses i andra och tredje styckena skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.

21 § Även om en åtgärd med byggnader, andra anläggningar, anordningar eller mark inte kräver lov enligt 1–9 §§, skall byggnadsnämnden, om det begärs, pröva frågan om lov till åtgärden.

Bestämmelserna i denna lag om lov skall tillämpas i ärenden enligt första stycket.

22 § Innan lov lämnas, skall byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap. 25 § första stycket 2 tillfälle att yttra sig över ansökningen, om åtgärden

1. innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller
2. skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser.

I det fall som avses i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen får underrättelse ske genom kungörelse i ortstidning.

Ärenden om lov får inte avgöras utan att sökanden underrättats om det som tillförts ärendet genom andra än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Byggnadsnämnden får dock avgöra ett ärende utan att så skett, om det är uppenbart onödigt att sökanden yttrar sig.

23 § Begärs tillstånd att expropriera den byggnad eller mark som en ansökan om lov avser eller påbörjas arbete för att anta, ändra eller upphäva detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan som berör byggnaden eller marken, får byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att ärendet om expropriationstillståndet avgjorts eller planarbetet avslutats. Om kommunen inte avgjort planärendet inom två år från det att ansökningen om lov kom in till byggnadsnämnden, skall dock ansökningen avgöras utan dröjsmål.

24 § Begärs upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen (1973: 531) beträffande den byggnad som en ansökan om rivningslov avser,

skall byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att ärendet om upprustningsåläggandet avgjorts. *8 kap. 24–30 §§*

25 § Om byggnadsnämnden finner anledning anta att en åtgärd som kräver lov fordrar tillstånd även av någon annan myndighet, skall nämnden upplysa sökanden om detta.

26 § Beslut varigenom ett ärende om lov avgörs, skall innehålla skälen till beslutet i enlighet med vad som föreskrivs i 17 § förvaltningslagen (1971: 290).

Beslut varigenom lov lämnas, skall ange

1. lovets giltighetstid,
2. de anmälningar och besiktningar som behövs för tillsyn och kontroll enligt 9 kap. och
3. de villkor och upplysningar i övrigt som behövs.

27 § Sökanden och den som har beretts tillfälle att yttra sig enligt 22 § och som inte fått sina synpunkter tillgodosedda skall av byggnadsnämnden omedelbart underrättas om innehållet i beslut varigenom ett ärende om lov avgörs. Är det uppenbart att beslutet går honom emot, skall han även underrättas om vad han har att iaktta vid överklagande av beslutet och om skiljaktig mening som antecknats i protokoll eller annan handling. Underrättelse får ske genom delgivning.

I det fall som avses i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen får underrättelse ske genom kungörelse i ortstidning. Sökanden skall dock alltid underrättas enligt första stycket.

28 § Om förordnande enligt 12 kap. 4 § meddelats, skall byggnadsnämnden genast sända sådana beslut om lov och förhandsbesked som omfattas av förordnandet till länsstyrelsen.

Särskilda bestämmelser om bygglov

29 § Byggnadsnämnden får anpassa sin granskning av ritningar och övriga handlingar till den sökta åtgärdens art och omfattning och till byggherrens kvalifikationer.

Nämnden skall i beslutet om bygglov fastställa de ritningar och övriga handlingar som har legat till grund för lovet. Nämnden skall godta typgodkända material, konstruktioner och anordningar i de avseenden som typgodkännandet gäller.

I beslutet om bygglov eller senare kan nämnden bestämma att konstruktionshandlingar och andra handlingar skall ges in till nämnden innan arbetena påbörjas. Sådana handlingar skall granskas av nämnden. Byggherren skall underrättas om resultatet av granskningen.

I beslutet om bygglov kan nämnden även bestämma att handlingar som beskriver byggnaden i färdigställt skick skall ges in till nämnden, när arbetena har avslutats.

30 § Bygglov som avser arbetslokaler eller personalrum för verksamheter där arbetstagare skall utföra arbete för arbetsgivares räkning får lämnas endast om

1. yrkesinspektionen har yttrat sig över åtgärdens lämplighet från arbetsmiljösynpunkt och
2. om det av yttrandet framgår att skyddsombud, skyddskommitté eller

organisation som företräder arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över ansökningen. *8 kap. 30–34 §§–9 kap. 1–2 §§*

Första stycket 2 gäller endast om det är känt för vilket slag av verksamhet arbetslokalen är avsedd.

Bygglov som avser byggnader med tillfälliga personalbostäder för sammanlagt minst tio boende får lämnas endast om organisation som företräder arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över ansökningen.

31 § Om en organisation av hyresgäster motsätter sig att sådana åtgärder som avses i 2a § andra stycket bostadssaneringslagen (1973:531) vidtas, får bygglov lämnas endast om hyresnämnden medger det.

32 § I beslut om bygglov får bestämmas att byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller ställt säkerhet för ersättningen.

Om bygglov eller marklov meddelas till en åtgärd som redan har utförts, får i beslutet om lov föreskrivas skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet skall anges en viss tid inom vilken ändringarna skall vara utförda.

Giltighetstiden för lov

33 § Bygglov, rivningslov och marklov upphör att gälla, om åtgärden inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från dagen för beslutet om lov.

Bestämmelser om bygglov för tillfälliga åtgärder finns i 14 §.

Förhandsbesked

34 § På ansökan skall byggnadsnämnden ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen.

Meddelas det sökta tillståndet, skall nämnden bestämma en viss tid från dagen för beslutet, högst två år, inom vilken ansökan om bygglov skall göras samt föreskriva de villkor i övrigt som behövs. Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom den bestämda tiden.

Görs inte ansökan om bygglov inom den bestämda tiden, upphör tillståndet att gälla. I beslutet om förhandsbesked skall tas in en upplysning om detta. Sökanden skall också upplysas om att tillståndet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden.

Bestämmelserna i 19–23 samt 25–28 §§ skall tillämpas i fråga om förhandsbesked.

9 kap. Byggnadsarbeten, tillsyn och besiktning

1 § Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrift eller beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Han skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

2 § Arbetena skall planeras och utföras med aktsamhet så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppkommer.

3 § För arbeten som kräver lov skall det finnas en ansvarig arbetsledare som har utsetts av byggherren. Om arbetena är av mindre omfattning, kan dock byggnadsnämnden bestämma att ansvarig arbetsledare inte skall utses. För skilda delar av ett arbete kan olika ansvariga arbetsledare utses. En av dem skall samordna deras uppgifter. *9 kap. 3–6 §§*

Till ansvarig arbetsledare får utses endast den som har fått godkännande (riksbehörighet) av den myndighet som regeringen bestämmer eller den som byggnadsnämnden godkänner för ett visst arbete. Riksbehörighet får meddelas för visst slag av arbete och får begränsas till viss tid.

Den ansvarige arbetsledaren skall leda och ha fortlöpande tillsyn över arbetena så att de utförs på föreskrivet sätt. Han skall vara närvarande vid byggnadsnämndens besiktningar.

Om byggnadsnämnden finner att den ansvarige arbetsledaren har åsidosatt sina skyldigheter, får nämnden ta ifrån honom ledningen av arbetet. Om han grovt har åsidosatt sina skyldigheter, kan nämnden besluta att han under viss tid inte får vara ansvarig arbetsledare inom kommunen. Nämnden skall anmäla sådana beslut till den myndighet som avses i andra stycket. Om en ansvarig arbetsledare med riksbehörighet grovt har åsidosatt sina skyldigheter, får myndigheten återkalla godkännandet av honom.

4 § När en byggnad eller annan anläggning skall uppföras, byggas till eller på annat sätt ändras eller när den skall rivas och åtgärden kräver bygglov eller rivningslov, skall den ansvarige arbetsledaren göra anmälan till byggnadsnämnden innan arbetena påbörjas och när de har slutförts. Om ansvarig arbetsledare inte har blivit utsedd, skall anmälningarna göras av byggherren. Nämnden får medge befrielse helt eller delvis från anmälningsskyldigheten.

Utöver vad som följer av första stycket skall anmälan göras vid de tillfällen som byggnadsnämnden bestämmer i beslutet om lov.

5 § När till byggnadsnämnden har inkommit en anmälan enligt 4 § första stycket att en byggnad skall uppföras eller byggas till eller att annan anläggning skall utföras eller väsentligt ändras, skall nämnden skyndsamt låta utstaka byggnaden, tillbyggnaden eller anläggningen och utmärka dess höjdläge, om detta är motiverat med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt. Är byggnaden eller anläggningen till sitt läge direkt beroende av gränsen mot en grannes fastighet, skall grannen kallas till utstakningen.

6 § Byggnadsnämnden skall i erforderlig utsträckning besikta arbeten som kräver bygglov. Slutbesiktning skall göras, om det inte är uppenbart onödigt, och skall alltid göras, om byggherren eller yrkesinspektionen begär det. Skall en byggnad besiktas av någon annan myndighet än nämnden, skall nämnden verka för att den besiktningen på ett lämpligt sätt samordnas med nämndens besiktningar.

Byggnadsnämnden får, om byggnaders och andra anläggningars egenskaper och funktioner inte på ett enkelt sätt kan iakttas och bedömas vid nämndens besiktningar, begära att byggherren skall förete bevis av sakkunnig om att egenskaperna och funktionerna uppfyller kraven i 3 kap.

Byggnadsnämnden skall utfärda skriftligt bevis över vad som förekommit vid nämndens besiktningar.

10 kap. Påföljder och ingripanden vid överträdelser m. m.

10 kap. 1–5 §§

Inledande bestämmelser

1 § Byggnadsnämnden skall ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i denna lag eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

När en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, skall byggnadsnämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand.

2 § Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftlig upplysning om det beträffande en viss byggnad, annan anläggning eller anordning har vidtagits någon åtgärd som föranleder ingripande enligt detta kapitel.

Förbud att fortsätta byggnadsarbeten m. m.

3 § Byggnadsnämnden får förbjuda att ett visst byggnads-, rivnings- eller markarbete eller en viss åtgärd fortsätts, om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Är det uppenbart att ett arbete eller en åtgärd som avses i första stycket äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätts, även om de förutsättningar som anges i första stycket inte föreligger.

Förbud enligt första eller andra stycket får förenas med vite.

Beslut enligt denna paragraf gäller omedelbart.

Avgifter

4 § Utför någon utan lov en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov, skall byggnadsavgift tas ut.

Byggnadsavgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra ganger den avgift som enligt taxa, fastställd med stöd av 11 kap. 5 §, skulle ha betalats om lov till samma åtgärd hade meddelats. Byggnadsavgiften skall dock bestämmas till minst 500 kronor. När avgiften bestäms på grundval av taxan, skall hänsyn inte tas till sådana höjningar eller sänkningar av normalbeloppet som enligt taxan orsakas av omständigheterna i det särskilda fallet. Hänsyn skall inte heller tas till belopp som avser kostnader för nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller andra mätningstekniska åtgärder.

Är överträdelsen ringa, får byggnadsavgiften bestämmas till ett lägre belopp än som följer av andra stycket eller helt efterges.

5 § Byggnadsavgift skall inte tas ut, om rättelse sker innan frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden. Byggnadsavgift skall inte heller tas ut, om åtgärden avser rivning av en byggnad och rivningen har företagits

1. med stöd av lag eller annan författning eller annars varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller

2. därför att byggnaden till väsentlig del hade skadats genom eldsvåda eller någon annan liknande händelse.

6 § Särskild avgift skall tas ut om, i andra fall än som avses i 4 § första stycket, en överträdelse sker genom att *10 kap. 6–9 §§*

1. arbete utförs utan ansvarig arbetsledare i strid mot bestämmelserna i 9 kap. 3 §,
2. någon underlåter att göra sådana anmälningar till byggnadsnämnden som avses i 9 kap. 4 § eller
3. arbete utförs i strid mot något beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt denna lag.

Den särskilda avgiften skall bestämmas till minst 200 och högst 1 000 kronor. Är överträdelsen ringa, behöver någon avgift inte tas ut.

7 § I sådana fall som avses i 4 § första stycket skall förutom byggnadsavgift även tilläggsavgift tas ut, om åtgärden innebär att

1. en byggnad uppförs,
2. en tillbyggnad görs,
3. en byggnad helt eller till viss del tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden eller byggnadsdelen senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats eller
4. en byggnad rivs.

Tilläggsavgift skall inte tas ut i de fall som anges i 5 §. Tilläggsavgift skall inte heller tas ut, om den olovliga åtgärden omfattar ett utrymme vars bruttoarea inte överstiger tio kvadratmeter.

Tilläggsavgiften skall tas ut med ett belopp som motsvarar 500 kronor för varje kvadratmeter bruttoarea som åtgärden har omfattat. När bruttoarean beräknas skall dock tio kvadratmeter frånräknas.

Avgiften får bestämmas till ett lägre belopp än som följer av tredje stycket eller helt efterges, om föreläggande om rättelse har meddelats enligt 14 §, om rättelse har skett genom handräckning eller på annat sätt eller om det annars finns särskilda skäl.

8 § Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Finner byggnadsnämnden att förutsättningar föreligger att ta ut tilläggsavgift på grund av bestämmelserna i 7 § första och andra styckena, skall nämnden anmäla förhållandet till allmän åklagare.

Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av åklagaren. Talan får väckas endast om byggnadsnämnden har gjort anmälan enligt andra stycket. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och om kvarstad i brottmål.

9 § Byggnadsavgiften skall tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare av den fastighet, byggnad, anläggning eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg. Den särskilda avgiften skall tas ut av den som begick överträdelsen.

Tilläggsavgiften skall tas ut av

1. den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad som den olovliga åtgärden avsåg,
2. den som begick överträdelsen,
3. den i vars ställe denne var,
4. den som har beretts vinning genom överträdelsen.

10 § Var två eller flera ägare av den fastighet, byggnad, anläggning eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg, svarar de solidariskt för byggnadsavgift och tilläggsavgift som påförs dem i deras egenskap av ägare. *10 kap. 10–16 §§*

11 § Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen nedsätta eller helt efterge byggnadsavgift eller särskild avgift som byggnadsnämnden har beslutat. Frågor om nedsättning eller eftergift prövas efter besvär enligt 13 kap. 2 § över nämndens beslut.

Ingripanden för att åstadkomma rättelse m. m.

12 § Tingsrätten får meddela handräckning så att rättelse sker när någon

1. utan lov har vidtagit en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov,
2. har vidtagit en åtgärd med stöd av bygglov, rivningslov eller marklov, om lovet har ändrats eller upphävts genom ett beslut som har vunnit laga kraft,
3. i annat fall än som avses i 1 har vidtagit en åtgärd som strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen,
4. har underlåtit att utföra arbete eller vidta en åtgärd som har förelagts honom enligt 15 §, 16 § första stycket eller 17 §.

13 § Ansökningar om handräckning får göras av byggnadsnämnden. Bestämmelser om sådan handräckning finns i 17 § handräckningslagen (1981:847).

14 § I de fall som avses i 12 § 1–3 får byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, förelägga ägaren av den fastighet, byggnad, anläggning eller anordning som frågan gäller att inom viss tid vidta rättelse. Följs inte föreläggandet, får byggnadsnämnden begära handräckning.

Avser ett föreläggande enligt första stycket en åtgärd som har utförts utan bygglov, där sådant krävs, får byggnadsnämnden i föreläggandet förbjuda att åtgärden åter utförs.

Beviljas bygglov, rivningslov eller marklov efter det att föreläggande har meddelats, upphör föreläggandet att gälla.

15 § Om någon underlåter att utföra arbete eller vidta någon annan åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller enligt någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga honom att inom en viss tid vidta åtgärden.

16 § Om en byggnad, annan anläggning eller anordning är förfallen eller om den är skadad till väsentlig del och inte sätts i stånd inom skälig tid, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att inom en viss tid riva byggnaden, anläggningen eller anordningen.

Om en byggnad eller annan anläggning har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av den, får byggnadsnämnden förbjuda användning av byggnaden eller anläggningen. Förbudet får allt efter omständigheterna riktas mot ägaren, mot den som har nyttjanderätt till egendomen eller mot båda.

Beslut om användningsförbud gäller omedelbart och till dess byggnadsnämnden bestämmer annat.

10 kap. 17–21 §§

17 § Om en byggnad, annan anläggning eller anordning inom område med detaljplan har kommit att medföra stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort den eller att vidta någon annan åtgärd med den. Beträffande byggnader får dock sådant föreläggande meddelas endast om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde.

Inom områden med detaljplan får byggnadsnämnden, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten, förelägga ägaren av en fastighet eller en byggnad att anordna stängsel eller ändra utfart eller annan utgång mot gator eller vägar.

Om en byggnad, annan anläggning eller anordning för industriändamål inte längre används, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att anordna stängsel kring den, om det behövs till skydd mot olycksfall.

18 § Föreläggande enligt 14 § första stycket, 15 §, 16 § första stycket eller 17 § får förenas med vite eller med föreskrift att åtgärden, om föreläggandet inte följs, kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad. Förbud enligt 14 § andra stycket och 16 § andra stycket får förenas med vite.

Följs inte ett föreläggande som innebär att åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg, skall nämnden, om det inte finns skäl till annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. Därvid skall nämnden se till att oskäliga kostnader inte uppstår.

I beslut om föreläggande enligt första stycket eller beslut enligt andra stycket får förordnas att beslutet skall gälla omedelbart.

Kronofogdemyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att beslut enligt andra stycket skall kunna genomföras.

19 § Har en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov vidtagits utan sådant lov men framstår det som sannolikt att lov kan meddelas till åtgärden, skall byggnadsnämnden, innan handräckning begärs eller föreläggande meddelas, bereda ägaren tillfälle att inom viss tid ansöka om lov.

Om ansökan inte inkommer inom föreskriven tid, får byggnadsnämnden trots detta pröva frågan om lov till åtgärden. Nämnden får därvid på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt företa de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för prövningen av ärendet.

20 § Finner byggnadsnämnden att det föreligger brister i fråga om underhållet av en byggnad eller annan anläggning, får nämnden uppdra åt en sakkunnig person att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder.

Verkan av föreläggande i vissa fall m. m.

21 § Har ett föreläggande enligt 14 § första stycket, 15 §, 16 § första stycket eller 17 § eller ett förbud enligt 14 § andra stycket eller 16 § andra stycket meddelats någon i egenskap av ägare till en viss fastighet och övergår äganderätten till fastigheten till ny ägare, gäller föreläggandet eller förbudet i stället mot denne. Har i förläggandet eller förbudet utsatts löpande vite enligt 4 § lagen (1985:206) om viten och har fastigheten överlåtits genom köp, byte eller gåva, gäller vitet mot den nye ägaren räknat från tidpunkten för äganderättsövergången, under förutsättning att anteckning om vitesföreläggandet dessförinnan gjorts enligt 22 §. Löpande

vite som avser viss period får endast tas ut av den som var ägare vid periodens början. Annat vite gäller inte mot den nye ägaren, men byggnadsnämnden får sätta ut vite för denne. *10 kap. 21–27 §§*

Första stycket gäller även när ett föreläggande eller förbud har meddelats någon i egenskap av tomträttshavare eller eljest som ägare av en byggnad på mark som tillhör någon annan. Vad som sägs om löpande vite gäller dock endast i fråga om föreläggande eller förbud som har meddelats någon i egenskap av tomträttshavare.

I ärenden om föreläggande eller förbud som anges i första eller andra stycket skall bestämmelserna i rättegångsbalken om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

Anteckning i fastighetsboken m. m.

22 § Den myndighet som meddelar ett föreläggande eller förbud som avses i 21 § skall genast sända sitt beslut till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomtsrättsboken. Har i föreläggandet eller förbudet utsatts löpande vite, skall även detta antecknas. Inskrivningsmyndigheten skall genast i rekommenderat brev underrätta den som senast har sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt om anteckningen, om denne inte är föreläggandets eller förbudets adressat.

23 § Återkallas ett föreläggande eller förbud som har antecknats enligt 22 §, skall byggnadsnämnden genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för motsvarande anteckning. Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom lagakraftvunnet beslut eller upphört att gälla, eller har föreläggandet följts, skall byggnadsnämnden, så snart nämnden har fått vetskap om detta, anmäla förhållandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning.

24 § Gör inte byggnadsnämnden anmälan i de fall som avses i 23 §, skall länsstyrelsen göra sådan anmälan, om någon vars rätt berörs ansöker om det.

Övriga bestämmelser

25 § Överlåts egendom på vilken har utförts en åtgärd som avses i 4 § första stycket, mot ersättning och skall rättelse vidtas på grund av beslut enligt detta kapitel, skall 4 kap. 12 § jordabalken tillämpas, om inte överlåtaren vid överlåtelsen upplyst om åtgärden eller förvärvaren annars känt till eller bort känna till denna.

26 § Byggnadsavgifter och särskilda avgifter tillfaller kommunen. Tilläggsavgifter tillfaller staten.

27 § Har frågan om påföljd för en överträdelse som avses i 4 § första stycket inte tagits upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden inom tio år från det att överträdelsen begicks, får byggnadsavgift eller tilläggsavgift inte tas ut. Detta gäller också i fråga om särskild avgift. Därvid skall dock i stället för tio år gälla en tid av tre år.

Sedan tio år har förflutit från det att en åtgärd som avses i 12 § 1–3 vidtogs, får byggnadsnämnden inte ansöka om handräckning eller besluta om föreläggande enligt 14 § första stycket.

10 kap. 28–30 §§ – 11 kap. 1–3 §§

28 § Beslut eller domar varigenom någon påförs avgift enligt detta kapitel skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet eller domen vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet eller domen.

29 § Betalas inte avgiften inom den tid som anges i 28 §, får avgiften tillsammans med en restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953: 272), indrivas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt.

Vid fördelning mellan staten och kommunen av medel som har influtit skall medel i första hand avsättas för kommunens fordran.

30 § Vite som har förelagts med stöd av detta kapitel får inte förvandlas till fängelse.

11 kap. Byggnadsnämnden

1 § Utöver de uppgifter byggnadsnämnden har enligt övriga föreskrifter i denna lag skall nämnden

1. verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsmiljö,
2. uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning,
3. samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vilkas arbete och intressen berör nämndens verksamhet,
4. lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet,
5. övervaka efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut.

Byggnadsnämnden skall ta tillvara de möjligheter lagen ger att förenkla och underlätta ärenden för enskilda och bör därvid verka för att lagens föreskrifter om begränsning av bygglovsplikten vinner tillämpning.

2 § Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning.

Behövs nybyggnadskarta för prövningen av en fråga om bygglov inom områden med samlad bebyggelse, skall byggnadsnämnden tillhandahålla sådan karta, om sökanden begär det.

3 § Följande bestämmelser i 3 kap. kommunallagen (1977: 179) skall tillämpas i fråga om byggnadsnämnden

2 § om antalet ledamöter m. m.,
3 § första stycket om valbarhet m. m.,
4 § om rätt till ledighet från anställning,
5 § första stycket om mandattid,
5 § tredje stycket om verkan av ledamots avgång,
6 § om ordförande och vice ordförande,
7 § om tid och plats för sammanträde samt om närvarorätt vid sammanträde,
8 § om suppleants tjänstgöring m. m.,
9 § första stycket om beslutsförhet,
10 § om beslutsförfarande och protokoll m. m.,
11 § om delgivning m. m.,

12 § om reglemente och delegation. *11 kap. 3–5 §§–*
För Stockholms kommun gäller dock inte 3 kap. 5 § första stycket och 6 § kommunallagen. *–12 kap. 1–2 §§*

Delegationsuppdrag enligt 3 kap. 12 § andra stycket kommunallagen får inte omfatta befogenhet att

1. avgöra ärenden som är av principiell natur eller i övrigt av större vikt,
2. meddela förelägganden eller förbud vid vite utom i sådana fall som avses i 10 kap. 3 § och 16 § andra stycket eller meddela förelägganden med föreskrift att en åtgärd kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostad eller
3. avgöra frågor om avgift enligt 10 kap.

Utan hinder av 2 § 2 förvaltningslagen (1971: 290) skall 4 och 5 §§ nämnda lag tillämpas i samtliga ärenden hos byggnadsnämnden.

4 § Byggnadsnämnden skall till sitt biträde ha minst en person med arkitektutbildning och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

5 § Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Lämnas bygglov för uppförande, tillbyggnad eller ombyggnad av en byggnad eller annan anläggning inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser som har antagits eller ändrats enligt denna lag, får byggnadsnämnden dessutom ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som enligt denna lag erfordras för att upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

12 kap. Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m.

1 § Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m m. inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller
3. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

2 § Länsstyrelsen skall inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta huruvida prövning enligt 1 § skall ske eller ej.

3 § Länsstyrelsen skall upphäva kommunens beslut i dess helhet, om något förhållande som avses i 1 § föreligger. Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i en viss del. *12 kap. 3–7 §§– –13 kap. 1–2 §§*

4 § Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område förordna att 1–3 §§ skall tillämpas på beslut att lämna lov eller förhandsbesked.

Om länsstyrelsen, efter det att ett förordnande enligt första stycket har meddelats, beslutar att ett lov eller förhandsbesked skall prövas, får länsstyrelsen förordna att lovet eller förhandsbeskedet inte skall gälla förrän frågan om prövning har slutligt avgjorts.

5 § Regeringen får pröva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan. Beslut om prövning skall fattas inom tre månader från den dag då beslutet kom in till regeringen. Regeringens prövning får avse endast frågan huruvida planen tillgodoser riksintressen enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m.m.

Regeringen får upphäva beslutet i dess helhet eller i en viss del.

6 § Regeringen får förelägga kommunen att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose sådana intressen som avses i 1 § 1 och 2.

7 § Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen på kommunens bekostnad låta upprätta de förslag som behövs samt anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Därvid skall länsstyrelsen ombesörja ärendets beredning.

13 kap. Överklagande

1 § Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som föreskrivs för *kommunalbesvär*, nämligen

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,

2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt en kommunal nämnd att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser eller att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,

3. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan,

4. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om villkoren för sådan betalning,

5. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden samt

6. kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

2 § Andra beslut enligt denna lag av kommunfullmäktige och kommunala nämnder än de som anges i 1 § får överklagas genom *besvär hos länsstyrelsen*.

Sädana beslut får dock inte överklagas till den del de avser frågor som redan är avgjorda genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked. *13 kap. 2–5 §§*

3 § Beslut som anges i 2 § första stycket överklagas genom att en besvärshandling ges in till länsstyrelsen. I besvärshandlingen skall anges vilket beslut som överklagas.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. I fråga om andra beslut av kommunala nämnder än beslut angående detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan räknas dock besvärstiden från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Besvär som inte har anförts i rätt tid får inte tas upp till prövning. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till kommunen, skall besvären ändå tas upp till prövning. Besvären skall också tas upp till prövning, om besvärshandlingen har kommit in för sent till länsstyrelsen och detta beror på att underrättelsen om vad som skall iakttas vid överklagande av beslutet har innehållit en oriktig uppgift om besvärstid eller besvärsinstans.

4 § Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 2 § huruvida prövning skall ske eller ej och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov eller förhandsbesked inte skall gälla får inte överklagas.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som anges i första stycket får överklagas genom *besvär hos kammarrätten* om beslutet avser

1. bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan,
2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och besvären avser frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,
3. rivningslov eller marklov och besvären avser frågan om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,
4. förordnanden enligt 6 kap. 19 eller 20 § att avstå eller upplåta mark eller enligt 6 kap. 22 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp,
5. ingripanden mot försumlig arbetsledare enligt 9 kap. 3 § fjärde stycket,
6. påföljder och ingripanden enligt 10 kap.,
7. debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 §

samt genom *besvär hos regeringen* i övriga fall.

5 § Beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas endast av den som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Om bestämmelserna för enkelt planförfarande har tillämpats, får beslutet överklagas endast av den som enligt 5 kap. 28 § har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Om ett planförslag efter utställningen eller, när bestämmelserna om enkelt planförfarande tillämpats, efter det att underrättelse skett enligt 5 kap. 28 § andra stycket ändras till nackdel för någon, får han, utan hinder av bestämmelserna i första stycket av denna paragraf, överklaga beslutet. Bestämmelserna i första stycket utgör inte heller hinder mot att överklaga beslutet på den grunden att det inte har tillkommit i laga ordning.

6 § Bostadshyresgäster och boende som inte är bostadsrättshavare får inte överklaga ett beslut om bygglov till sådana åtgärder på fastigheten som en organisation av hyresgäster har godtagit eller som hyresnämnden har medgett enligt 2 a § andra stycket bostadssaneringslagen (1973: 531). *13 kap. 6–8 §§– –14 kap. 1–2 §§*

7 § Ett beslut i fråga om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket får överklagas av luftfartsverket, om beslutet berör en civil flygplats, av tillsynsmyndigheten, om beslutet berör en kärnreaktor eller annan kärnenergianläggning, och av överbefälhavaren eller den myndighet han bestämmer i övriga fall.

Avser ett beslut om bygglov eller förhandsbesked sådana arbetslokaler eller personalrum som avses i 8 kap. 30 §, får beslutet överklagas av huvudskyddsombud eller, om sådant ombud inte finns, annat skyddsombud inom verksamheten. Finns inget skyddsombud, får beslutet i stället överklagas av den eller de arbetstagarorganisationer som har yttrat sig över ansökningen.

8 § Den myndighet som har att pröva besvär över ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan skall antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändringar av ringa betydelse göras.

På kommunens begäran kan myndigheten förordna att det överklagade beslutet, utan hinder av att besvären inte har slutligen avgjorts, får genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av besvären. Sådana förordnanden får inte överklagas.

14 kap. Skyldighet att lösa mark och utge ersättning

Ersättning och inlösen utan kvalificerad skada

1 § Mark som enligt en detaljplan skall användas för allmänna platser för vilka kommunen är huvudman samt annan mark som enligt planen skall användas för annat än enskilt bebyggande är kommunen skyldig att lösa, om fastighetsägaren begär det. Mark som enligt planen skall användas för allmänna platser för vilka någon annan än kommunen är huvudman, är väghållaren skyldig att förvärva med äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt, om fastighetsägaren begär det. Väghållaren får bestämma om förvärvet skall avse äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt.

Om detaljplanen medger tillfällig användning av mark, skall första stycket inte tillämpas beträffande marken under den tid då sådan användning får pågå.

I fråga om mark som är belägen inom ett samverkansområde enligt lagen (0000: 000) om exploateringssamverkan gäller särskilda bestämmelser.

2 § Finns det i en detaljplan bestämmelser att mark som är avsedd för enskilt bebyggande, skall användas även för en allmän trafikanläggning, för en trafikanläggning som är gemensam för flera fastigheter eller för en allmän ledning, skall den som skall vara huvudman för anläggningen förvärva nyttjanderätt eller annan särskild rätt i den omfattning som behövs för ändamålet, om fastighetsägaren begär det. Huvudmannen får bestämma vilken rätt förvärvet skall avse.

3 § Har byggnadsnämnden med stöd av 10 kap. 17 § meddelat föreläggande att en byggnad, annan anläggning eller anordning skall tas bort eller bli föremål för annan åtgärd eller att en utfart eller annan utgång skall ändras, har ägaren rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider. *14 kap. 3–8 §§*

4 § Blir ett område, som enligt detaljplan har varit avsett för allmän samfärdsel, vid genomförandet av en ny plan helt eller delvis använt för annat ändamål eller ändrat till sitt höjdläge och uppstår härigenom skada för ägaren av en fastighet som ligger intill området eller för den som innehar särskild rätt till fastigheten, har han rätt till ersättning av väghållaren för den skada han lider.

5 § Om en detaljplan ändras eller upphävs före genomförandetidens utgång, har ägaren av en fastighet och innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av kommunen för den skada de lider.

Medför ändringen eller upphävandet att synnerligt men uppkommer vid användningen av en fastighet, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Ändras eller upphävs en detaljplan efter genomförandetidens utgång skall första och andra styckena tillämpas, om bygglov har sökts men ärendet inte slutligt avgjorts före genomförandetidens utgång.

6 § Har skada uppkommit till följd av åtgärder som avses i 16 kap. 7 §, har den skadelidande rätt till ersättning för skadan av kommunen eller, om åtgärden har vidtagits på uppdrag av en statlig myndighet, av staten.

7 § Om ersättning har betalats för gatukostnader enligt 6 kap. 31 eller 32 § eller enligt motsvarande äldre bestämmelser, är kommunen skyldig att betala tillbaka ersättningen, i den mån skada uppkommer för ägaren av fastigheten genom att han på grund av att bygglov vägras inte kan använda fastigheten så som förutsattes när ersättningen togs ut.

Kommunen är också skyldig att betala ränta enligt 5 § räntelagen (1975: 635) från den dag fastighetsägaren betalade ersättningen.

Ersättning och inlösen vid kvalificerad skada

8 § Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller på annat sätt förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,
2. rivningslov vägras med stöd av 8 kap 16 §,
3. skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § meddelas i en detaljplan eller i områdesbestämmelser,
4. föreskrifter om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,
5. marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3.

Rätt till ersättning föreligger, i fall som avses i första stycket 1–3, om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörda delar av fastigheten och, i fall som avses i första stycket 4 och 5, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det. *14 kap. 8–10 §§–15 kap. 1–3 §§*

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket och som har meddelats inom tio år före det senaste beslutet.

Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat skyddsbestämmelser som avses i första stycket 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m., är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

Bestämmande av ersättning

9 § Vid bestämmande av ersättning i fall som avses i 1–8 §§ skall 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas i den mån inte annat följer av 10 §. Vad som sägs i 4 kap. 3 § nämnda lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då talan om inlösen väcktes.

10 § Ersättning för minskning av fastighetens marknadsvärde i fall som avses i 3 §, 4 §, 5 § första stycket eller 8 § första stycket skall bestämmas som skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet eller den åtgärd som avses i 4 §. Härvid skall bortses från förväntningar om ändring av markanvändningen.

Ersättning för skada i fall som avses i 8 § första stycket 1–3 skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning.

15 kap. Domstolsprövning m. m.

1 § I den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag, skall, utöver vad som följer av 6 kap. 39 § och 14 kap. 9 §, expropriationslagen (1972:719) tillämpas i mål om

1. inlösen enligt 6 kap. 17 eller 24 §,
2. ersättning eller inlösen eller förvärv av nyttjanderätt eller annan särskild rätt i fall som avses i 14 kap. 1–8 §§.

2 § Talan om inlösen enligt 6 kap. 17 § får väckas även om beslutet att anta detaljplanen inte har vunnit laga kraft.

3 § Talan om inlösen enligt 6 kap. 24 § andra stycket skall väckas inom tre år efter genomförandetidens utgång.

Har ansökan gjorts om förlängning av genomförandetiden eller har kommunen väckt fråga om förnyelse av genomförandetiden, skall målet förklaras vilande till dess att ärendet slutligt har avgjorts. Förlängs eller förnyas genomförandetiden, förfaller kommunens talan.

Bestämmelserna i andra stycket om vilandeförklaring gäller även i fall då talan har väckts om inlösen enligt 6 kap. 24 § första stycket och ansökan

gjorts om fastighetsbildning i överensstämmelse med fastighetsplanen. Bildas fastighet som överensstämmer med fastighetsplanen, förfaller kommunens talan. *15 kap. 3–8 §§*

När kommunen har väckt talan om inlösen enligt 6 kap. 24 § första stycket, skall fastighetsdomstolen omedelbart sända underrättelse om det till fastighetsbildningsmyndigheten.

4 § I fall som avses i 14 kap. 3, 5, 7 eller 8 § skall talan väckas inom två år från det att beslutet på vilket talan grundas vann laga kraft.

I fall som avses i 14 kap. 4 eller 6 § skall talan väckas inom två år från det att den åtgärd på vilken talan grundas utfördes.

Talan får dock väckas senare än som anges i första och andra styckena, om skadan inte rimligen kunde förutses inom angiven tid.

5 § Ersättning för skada enligt 14 kap. 3–6 eller 8 § skall bestämmas i pengar att betalas på en gång eller, om det finns särskilda skäl, med ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena, skall det årliga beloppet omprövas, om kommunen, fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten begär det.

Om kommunen begär det och det inte är uppenbart oskäligt, skall domstolen förordna att ersättning enligt 14 kap. 8 § första stycket 2 eller 3 skall betalas ut först när vissa åtgärder med byggnaden har utförts.

Vad som i fråga om ersättning har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan kommunen och ägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten skall gälla även mot ny ägare av fastigheten eller ny innehavare av den särskilda rätten.

6 § Ogillas i mål enligt 1 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, skall tillämpas vad i rättegångsbalken är föreskrivet om skyldighet att ersätta motparten hans rättegångskostnad i tvistemål. Om han har haft skälig anledning att få sin talan prövad av domstol, kan domstolen dock efter omständigheterna förordna att kommunen skall ersätta honom hans rättegångskostnader eller att vardera parten skall bära sina kostnader.

7 § Om den ersättning som har fastställts i ett mål om inlösen inte har nedsatts på det sätt som föreskrivs i expropriationslagen (1972: 719) skall följande gälla. Om någon som är berättigad till ersättning begär det, skall den väckta frågan om avstående av mark förfalla såvitt den rör hans rätt, under förutsättning att marken inte har tillträtts eller övergått enligt 6 kap. 10 § expropriationslagen.

8 § Tvist om ersättning för gatukostnader och kostnader för andra allmänna platser enligt 6 kap. 31 eller 32 § samt tvist om betalningsvillkor enligt 6 kap. 35 § prövas av den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.

I mål som avses i första stycket skall bestämmelserna i lagen (1969: 246) om domstolar i fastighetsmål tillämpas. Förlorar fastighetsägaren målet, men har han haft skälig anledning att få tvisten prövad av domstol, kan domstolen dock efter omständigheterna förordna att kommunen skall ersätta honom hans rättegångskostnader eller att vardera parten skall bära sina kostnader.

16 kap. Bemyndiganden m. m.

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m. m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,

2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar eller anordningar samt tomter och allmänna platser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, utom i fråga om 3 kap. 7 §, i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 3 kap.

2 § Efter ansökan kan prövas huruvida vissa slag av material, konstruktioner eller anordningar får användas i byggnader eller andra anläggningar (frivilligt typgodkännande).

Om det behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, får regeringen föreskriva att material eller annat som anges i första stycket får användas i byggnader eller andra anläggningar endast efter godkännande (obligatoriskt typgodkännande).

Vid meddelande av typgodkännande får bestämmas att fortlöpande kontroll skall utföras.

3 § Typgodkännande som avses i 2 § meddelas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för typgodkännande.

4 § Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen meddela sådana från denna lag avvikande föreskrifter som är av betydelse för totalförsvaret eller som behövs för att nödvändig byggnadsverksamhet i övrigt skall kunna ske.

5 § Om en fastighet har upplåtits med tomträtt, skall vad som i denna lag är föreskrivet om fastighetsägaren eller fastigheten tillämpas på tomträttshavaren eller tomträtten, dock att tomträttshavare ej är skyldig att bekosta anläggande av gator och andra allmänna platser.

6 § Den som innehar egendom under ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon skall vid tillämpning av denna lag anses som egendomens ägare.

7 § För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har byggnadsnämnd och länsstyrelse samt den som på deras uppdrag utför arbetet rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader och andra anläggningar samt att där vidta de åtgärder som behövs för arbetets fullgörande.

Rätt som avses i första stycket tillkommer även den som i annat fall än som där avses utför kartläggning för samhällets behov.

Polismyndigheterna skall lämna det biträde som behövs.

17 kap. Övergångsbestämmelser

Ikraftträdande m. m.

1 § Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.

Genom lagen upphävs, med de begränsningar som följer av detta kapitel,
byggnadslagen (1947: 385),
byggnadsstadgan (1959: 612),
lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. och
lagen (1976: 296) om kriskoppling.

2 § Varje kommun skall före den 1 januari 1990 ha antagit en översiktsplan enligt 4 kap.

Generalplaner m. m.

3 § Generalplaner skall i den mån de är fastställda gälla som områdesbestämmelser enligt denna lag.

Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen (1947: 385) skall, i andra fall än som avses i 15 § andra stycket detta kapitel, väckas före utgången av år 1987. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

Stomplaner skall upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

Beslut enligt 3 § lagen (0000: 000) om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m. m. i vissa kommuner skall gälla som områdesbestämmelser enligt denna lag.

Stadsplaner, byggnadsplaner, avstyckningsplaner m. m.

4 § Stadsplaner och byggnadsplaner enligt byggnadslagen (1947: 385) eller stadsplanelagen (1931: 142), sådana äldre planer och bestämmelser som anges i 79 och 83 §§ sistnämnda lag samt avstyckningsplaner, till den del de inte omfattas av förordnande enligt 168 § byggnadslagen, skall gälla som detaljplan enligt denna lag. Avstyckningsplaner, till den del de omfattas av förordnande som nyss har angetts, skall upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

I fråga om stadsplaner och byggnadsplaner, som har fastställts efter utgången av år 1978, skall genomförandetiden enligt 5 kap. 5 § vara tio år räknat från den dag då beslutet att fastställa planen vann laga kraft. I fråga om övriga planer och bestämmelser som avses i första stycket skall genomförandetiden anses ha gått ut.

5 § Under tiden till utgången av år 1990 gäller inte bestämmelserna i 14 kap. 1 § inom områden som omfattas av stadsplan. Under denna tid skall i stället 48 § första och tredje styckena byggnadslagen (1947: 385) tillämpas.

Bestämmelserna i 6 kap. 24 § andra stycket gäller inte i fråga om sådana planer för vilka genomförandetiden enligt 4 § andra stycket skall anses ha gått ut.

6 § Bestämmelserna i 6 kap. 26 § första stycket gäller inte inom områden som omfattas av byggnadsplan eller avstyckningsplan.

7 § Bestämmelserna i 8 kap. 11 § fjärde stycket gäller inte inom områden som omfattas av stadsplan eller byggnadsplan.

17 kap. 8–15 §§

8 § Om en plan eller bestämmelse, vars genomförandetid enligt 4 § skall anses ha gått ut, upphävs eller ändras, är kommunen på fastighetsägarens begäran skyldig att lösa mark som

1. på grund av ett långvarigt förbud enligt 35 eller 109 § byggnadslagen (1947: 385) inte har kunnat bebyggas i enlighet med planen,

2. är belägen inom ett område som till större del är bebyggt i huvudsak i enlighet med planen och

3. efter upphävandet eller ändringen inte får bebyggas eller får bebyggas endast i en utsträckning som är uppenbart oskälig.

Talan om inlösen enligt första stycket skall väckas före utgången av år 1996.

I mål om inlösen skall bestämmelserna i 14 kap. 9 § samt 15 kap. 1 och 6 §§ tillämpas.

9 § I fråga om stadsplaner och byggnadsplaner som har antagits men inte har fastställts före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas beträffande såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

Regionplaner

10 § Regionplaner som har fastställts efter utgången av år 1981 skall gälla som regionplan enligt denna lag, dock längst till den dag då sex år har förflutit från det att planen fastställdes. I övrigt skall regionplaner upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

Tomtindelningar

11 § Tomtindelningar enligt byggnadslagen (1947: 385) eller stadsplanelagen (1931: 142) samt sådana äldre tomtindelningar som anges i 80 § sistnämnda lag skall gälla som fastighetsplan enligt denna lag.

12 § I fråga om tomtindelningar som har antagits men inte har fastställts före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas beträffande såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

Nybyggnadsförbud

13 § Med de undantag som anges i 14 och 16 §§ skall förbud mot nybyggnad och förbud mot rivning som har utfärdats med stöd av byggnadslagen (1947: 385) upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

14 § Har förbud mot nybyggnad utfärdats med stöd av 110 § andra stycket byggnadslagen (1947: 385), skall förbudet gälla som bestämmelse i planen enligt 5 kap. 8 § 1 denna lag.

15 § Förbud enligt 17 § byggnadslagen (1947: 385) mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd skall fortsätta att gälla, dock längst till utgången av år 1989.

Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av år 1990. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

17 kap. 16–21 §§

16 § För områden där förbud mot nybyggnad m. m. råder enligt 81 § byggnadslagen (1947: 385) eller har utfärdats med stöd av 82 § samma lag skall förordnande om prövning som avses i 12 kap. 4 § anses ha utfärdats i fråga om beslut om bygglov, marklov och förhandsbesked.

Inom områden som omfattas av föreskrifter enligt 54 § 1 mom. tredje stycket byggnadsstadgan (1959: 612) skall skyldighet föreligga att enligt 8 kap. 7 § söka bygglov för att sätta upp eller väsentligt ändra ljusanordningar och att enligt 8 kap. 9 § söka marklov för schaktning eller fyllning.

Talan om ersättning eller inlösen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av år 1987. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

17 § Inom områden där förbud med stöd av 40 § andra stycket eller 110 § fjärde stycket byggnadslagen (1947: 385) har utfärdats mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd skall skyldighet föreligga att enligt 8 kap. 9 § söka marklov för sådana åtgärder.

Andra beslut enligt byggnadslagen

18 § Har undantag från förbud mot nybyggnad enligt byggnadslagen (1947: 385) eller byggnadsstadgan (1959: 612) medgetts genom beslut som har vunnit laga kraft efter utgången av år 1985 och har byggnadslov till den åtgärd som medgivandet avser inte meddelats före ikraftträdandet, skall medgivandet gälla som förhandsbesked. Medgivandet upphör dock att gälla, om inte ansökan om bygglov görs inom två år från den dag beslutet om medgivandet vann laga kraft. I övriga fall upphör beslut om undantag att gälla.

19 § Förordnande enligt 70 och 113 §§ byggnadslagen (1947: 385) om skyldighet att avstå eller upplåta mark skall gälla som förordnande enligt 6 kap. 19 § denna lag. Föreskrifter som avses i 73 § byggnadslagen skall gälla som förordnande enligt 6 kap. 22 § denna lag.

Särskilda krav på befintliga byggnader

20 § Byggnader som har uppförts före den 1 juli 1960 eller för vilka byggnadslov har beviljats före nämnda dag skall, om det behövs, vara försedda med anordningar för uppstigning på taket och anordningar till skydd mot olycksfall genom nedstörtning från taket.

I fråga om byggnader som har uppförts före den 1 juli 1974 eller för vilka byggnadslov har sökts före nämnda dag skall portar och liknande anordningar vara utförda så att risk för olycksfall inte uppkommer.

Till byggnader som har uppförts före den 1 juli 1977 eller för vilka byggnadslov har beviljats före nämnda dag skall höra sådana anordningar som skäligen kan fordras för att åstadkomma godtagbara arbetsförhållanden för dem som hämtar avfall från byggnaden.

Krav enligt första–tredje styckena får inte påtagligt avvika från vad som kan krävas enligt motsvarande äldre bestämmelser.

21 § Bestämmelserna i 82 a § tredje stycket byggnadsstadgan (1959: 612) om handikappanpassning av vissa byggnader skall fortfarande tillämpas.

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i de avseenden som anges i 20 och 21 §§, meddela de ytterligare bestämmelser som behövs *17 kap. 22–27 §§*

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,

2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar eller anordningar samt tomter och allmänna platser.

Påföljder m. m.

23 § För överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet skall bestämmelserna i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. tillämpas vid målens prövning i sak. Bestämmelserna i 10 kap. skall dock tillämpas, om de leder till lindrigare påföljd.

Underlåter någon att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger honom enligt beslut som har meddelats med stöd av byggnadsstadgan (1959:612) eller lagen (0000:000) om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m. m. i vissa kommuner skall bestämmelserna i 10 kap. tillämpas vid målens prövning i sak.

Har någon åsidosatt ett villkor eller en föreskrift som har meddelats med stöd av 136 a § byggnadslagen (1947:385), skall bestämmelserna i 4 kap. 6 § lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m. tillämpas.

Gatukostnader m. m.

24 § Äldre bestämmelser om skyldighet att betala ersättning för gatumark och gatubyggnadskostnad skall tillämpas när gatubyggnadsarbeten har påbörjats före ikraftträdandet.

Pågående mål och ärenden m. m.

25 § Beträffande ärenden enligt byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) som byggnadsnämnden har avgjort före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas i fråga om såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

Beträffande mål enligt byggnadslagen om ersättning eller inlösen i vilka talan har väckts före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas i fråga om målens prövning i sak.

26 § Bestämmelserna i 60–64 §§ byggnadsstadgan (1959:612) skall tillämpas i fråga om byggnadsarbeten till vilka byggnadslov har meddelats enligt byggnadsstadgan.

27 § Vad som i lag eller annan författning föreskrivs om stadsplan skall i stället avse detaljplan, inom vilken kommunen är huvudman för allmänna platser. Vad som föreskrivs om byggnadsplan skall avse detaljplan, inom vilken annan än kommunen är huvudman för allmänna platser. Vad som föreskrivs om byggnadslov skall – beroende på arten av den åtgärd som avses med lovet – i stället gälla bygglov, rivningslov eller marklov.

BOSTADSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985–05–23

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Gustafsson

Proposition med förslag till ny plan- och bygglag

Inledning

Inledning

Byggnadslagen (1947: 385, omtryckt 1981: 872), BL, innehåller grundläggande bestämmelser om fysisk planläggning och byggande. Byggnadsstadgan (1959: 612, omtryckt 1981: 873), BS, innehåller föreskrifter som närmare reglerar bl. a. planläggning och byggande.

Bygglagutredningen[1], som i mars 1968 tillkallades för att se över byggnadslagstiftningen, avlämnade i april 1974 principbetänkandet (SOU 1974: 21) Markanvändning och byggande.

Bygglagutredningens betänkande sändes ut på en bred remiss. Bl. a. för att bredda underlaget för debatt i ärendet beslutades att de inkomna remissvaren skulle ställas samman och publiceras i en särskild volym. Remissammanställningen utgavs i juni 1975 i SOU-serien (SOU 1975: 17). Sedan dess har det i olika former bedrivits ett fortsatt arbete med en reform av byggnadslagstiftningen.

Den 16 november 1978 bemyndigade regeringen chefen för bostadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare[2] med uppgift att utforma förslag till en ny byggnadslagstiftning mot bakgrund dels av bygglagutredningens förslag och remissbehandlingen därav, dels av det arbete som dittills hade utförts av en särskild arbetsgrupp inom bostadsdepartementet.

Utredningen, som antog namnet PBL-utredningen, avlämnade i september 1979 betänkandet (SOU 1979: 65 och 66) Ny plan- och bygglag. I betänkandet föreslås att bl. a. byggnadslagen och byggnadsstadgan skall

[1] Dåvarande landshövdingen Gösta Netzén, ordförande, riksdagsledamoten Bertil Lidgard, dåvarande riksdagsledamöterna Astrid Bergegren, Inge Hörlén, Jan-Ivan Nilsson och Erik Tobé samt kommunstyrelseordföranden Yngve Lauritz.
[2] Dåvarande statssekreteraren Karl Gustaf Scherman.

ersättas av en plan- och bygglag (PBL). Dessutom föreslås följdändringar i ett tjugotal författningar.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden gavs ut i februari 1982 (SOU 1982: 9).

I PBL-utredningens förslag till plan- och bygglag finns bl. a. bestämmelser om exploateringssamverkan (11 kap. 22 §), som är avsedd att utgöra ett medel att genomföra bebyggelseplaner, samt bestämmelser med de riktlinjer om användningen av mark och vatten som riksdagen har beslutat inom ramen för den fysiska riksplaneringen (3 kap.). Den förra regeringen tog upp båda dessa frågor till särskild behandling. Under våren 1982 lades sålunda fram ett förslag till lag om exploateringssamverkan m. m. (prop. 1981/82: 221), och den 9 september samma år beslöt regeringen om remiss till lagrådet av ett förslag till lag om hushållning med mark- och vattenområden av riksintresse. På förslag av mig återkallade regeringen propositionen och lagrådsremissen genom beslut den 21 oktober resp. den 4 november 1982.

Genom beslut den 20 oktober 1983 remitterade regeringen till lagrådet ett förslag till ny plan- och bygglag (PBL) samt vissa delar av ett inom bostadsdepartementet upprättat förslag till lag om exploateringssamverkan. Ikraftträdandet för lagarna angavs till den 1 januari 1987.

I samband med behandlingen av remissen av PBL-förslaget togs även upp den s. k. vattenplaneringsutredningens betänkande (SOU 1980: 39 och 40) Vattenplanering samt vissa förslag beträffande kraven vid ombyggnad i departementspromemorian (Ds Bo 1983: 2) Bättre bostäder - ett 10-årigt förnyelse- och underhållsprogram (det s. k. ROT-programmet). Sammanställningar av remissvaren över dessa förslag finns tillgängliga i förevarande lagstiftningsärende (Dnr R 1930/79).

Lagstiftningsarbetet efter remissen av PBL-förslaget

Under tiden efter beslutet att remittera PBL-förslaget till lagrådet har inom bostadsdepartementet utarbetats vissa lagförslag som är föranledda av PBL-förslaget eller på annat sätt har ett nära samband med detta. Lagförslagen har redovisats i följande promemorior:

1. Expropriationsersättning (Ds Bo 1984: 2) – Ändringar i expropriationslagen (1972: 719) som föranleds av förslaget till ny plan- och bygglag m. m.

2. Förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m. (Ds Bo 1984: 3).

3. PM med förslag till ändringar i gatukostnadsbestämmelserna i förslaget till ny plan- och bygglag m. m. Denna promemoria grundades på den kartläggning av tillämpningen av nu gällande gatukostnadsbestämmelser som har redovisats i promemorian (Ds Bo 1984: 9) Gatukostnader.

Med undantag av Ds Bo 1984:9 har samtliga dessa promemorior remiss-

behandlats. Sammanställningen av remissvaren på den under 3 först angivna promemorian finns tillgänglig i förevarande lagstiftningsärende (Dnr R 1930/79).

På grundval av promemorian Ds Bo 1984: 3 beslöt regeringen den 6 december 1984 att remittera ett förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m. (NRL) till lagrådet. Detta lagförslag bygger i stor utsträckning på de av riksdagen beslutade riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen.

Genom beslut den 13 december 1984 remitterade regeringen till lagrådet dels ett förslag till ändring i expropriationslagen, grundat på den nyss nämnda promemorian Ds Bo 1984: 2, dels ett förslag till ändring i övergångsbestämmelserna i PBL-förslaget av den innebörden att PBL skall träda i kraft den 1 januari 1986, dvs. ett år tidigare än vad som hade föreslagits i lagrådsremissen den 20 oktober 1983.

Genom beslut den 25 april 1985 remitterade regeringen till lagrådet förslag till ändringar i ett flertal författningar. Ändringarna rör huvudsakligen författningar som avhandlar markanvändningsfrågor och innebär att en anknytning skapas mellan dessa författningar, å ena sidan, samt PBL, lagen om exploateringssamverkan och NRL, å den andra. Jag återkommer senare med ett förslag om att remiss till lagrådet sker av ytterligare förslag till följdändringar i annan lagstiftning.

Frågor som nu tas upp

Lagrådet avlämnade den 25 mars 1985 yttranden över dels PBL-förslaget, dels remitterade delar av förslaget till lag om exploateringssamverkan och dels slutligen förslaget till ändring i expropriationslagen samt i övergångsbestämmelserna i PBL-förslaget.

Jag vill nu ta upp förslaget till PBL. Jag vill därvid också behandla ett förslag om bygglovsprövning av byggnader med tillfälliga personalbostäder, som har lämnats av statens institut för byggnadsforskning i rapporten Tillfälligt boende för byggnadsarbetare och andra långpendlare, som överlämnades den 18 december 1984. Vidare behandlar jag ett förslag, som rör säkerhetsrisker vid övergivna industrianläggningar och som har framförts av industrisaneringsutredningen i betänkandet (SOU 1982: 10) Sanering efter industrinedläggningar. Slutligen tar jag upp det tidigare berörda förslaget till ändring i PBL-förslagets gatukostnadsbestämmelser.

Något yttrande av lagrådet har inte inhämtats beträffande de tre sistnämnda förslagen. På grund av att frågorna från juridisk synpunkt är okomplicerade skulle nämligen lagrådets hörande enligt min mening sakna betydelse.

För att få en belysning av PBL-förslagets kostnadsmässiga konsekvenser beslöt regeringen den 14 maj 1981 att ge statskontoret i uppdrag att biträda bostadsdepartementet i lagstiftningsarbetet i vad gäller organisatoriska och administrativa frågor samt att därvid särskilt belysa de kostnadsmässiga och finansiella aspekterna på utformningen och genomförandet av

lagförslaget. Statskontoret, som har följt arbetet med både lagrådsremissen och därefter med propositionen, har den 22 april 1985 lämnat en preliminär rapport, vari statskontoret har gjort en sammanfattande bedömning av det nu framlagda förslaget.

Kommande lagförslag

Jag avser att senare denna dag ta upp förslaget till lag om exploateringssamverkan. Beträffande förslaget till NRL samt förslaget till ändringar i expropriationslagen och övriga berörda författningar återkommer jag till regeringen i annat sammanhang.

Bilagor till protokollet i detta ärende

Med anledning av det nu anförda bör som bilagor till protokollet i detta ärende fogas

1. en sammanfattning av PBL-utredningens betänkande (bilaga 1)
2. PBL-utredningens förslag till plan- och bygglag (bilaga 2)
3. en sammanfattning av vattenplaneringsutredningens betänkande Vattenplanering (bilaga 3)
4. en sammanfattning av promemorian (Ds Bo 1983: 2) Bättre bostäder – ett 10-årigt förnyelse- och underhållsprogram (bilaga 4)
5. författningsförslaget och specialmotiveringen i promemorian under punkt 4 såvitt nu är av intresse (bilaga 5)
6. det till lagrådet den 20 oktober 1983 remitterade förslaget till plan- och bygglag (bilaga 6)
7. de till lagrådet den 13 december 1984 remitterade förslagen till ändring i expropriationslagen och i det tidigare remitterade förslaget till plan- och bygglag (bilaga 7)
8. departementspromemorian (Ds Bo 1984: 9) Gatukostnader - - Tillämpningen av bestämmelserna om gatukostnader i byggnadslagen m. m. (bilaga 8)
9. författningsförslaget i PM med förslag till ändringar i gatukostnadsbestämmelserna i förslaget till ny plan- och bygglag m. m. (bilaga 9)
10. lagrådets yttrande över förslaget till plan- och bygglag (bilaga 10)
11. lagrådets yttrande över förslaget till ändring i expropriationslagen och i övergångsbestämmelserna i plan- och bygglagen (bilaga 11)
12. statskontorets rapport den 22 april 1985 (bilaga 12).

Lagrådets bedömning i stort av lagförslaget

Lagrådet har avgett ett omfattande yttrande över PBL-förslaget. Även om lagrådet har framfört erinringar mot förslaget i vissa delar, noterar jag med tillfredsställelse den i grunden positiva inställning till reformen som lagrådet ger uttryck för i det inledande avsnittet i sitt yttrande. Lagrådet anför där bl. a. följande (yttrandet s. 2):

Inledning

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

Efter en redovisning av vissa enligt lagrådets mening i sak förtjänstfulla nyheter i förslaget yttrar *lagrådet* följande (yttrandet s. 2):

Vid granskningen av hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav har lagrådet funnit anledning till vissa erinringar. Dessa bör dock kunna beaktas inom ramen för det framlagda förslaget. Dispositionen av det omfattande och komplexa lagtextmaterialet går i stort sett fri från invändningar. Sådant förslaget är utformat bör det minska de tillämpningssvårigheter som i dag möter inom detta lagstiftningsområde.

Utifrån synpunkter som lagrådet har att anlägga ser lagrådet det sålunda som en vinning att en ny Plan- och bygglag i huvudsaklig överensstämmelse med det framlagda förslaget föreläggs riksdagen. Att lagrådet i det följande framför erinringar och anmärkningar både i vissa övergripande frågor och beträffande enskildheter får inte skymma bilden av lagrådets i grunden positiva inställning till förslaget i sak.

Lagrådet har alltså framfört erinringar och anmärkningar i vissa övergripande frågor. Jag återkommer strax till en av dessa, nämligen frågan om plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp (avsnitt 4). Jag avser att senare i min allmänna motivering återkomma till de övriga frågor av principiell beskaffenhet som lagrådet har tagit upp. På det sättet kan lagrådets anmärkningar bli bättre belysta än om jag redan nu skulle gå närmare in på dem. Det gäller frågorna om principerna för kompensation till fastighetsägare m. fl. (avsnitt 18), inlösenskyldighet enligt övergångsbestämmelserna vid ändring eller upphävande av äldre planer (avsnitt 19), besvärsreglernas förenlighet med den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (avsnitt 17) samt byggherrens och byggnadsnämndens ansvar för att byggnader och annat utförs i enlighet med gällande bestämmelser (avsnitt 14). Redan nu vill jag förutskicka att jag beträffande kompensations- och inlösenprinciperna avser att göra sådana ändringar av förslaget som tillgodoser lagrådets synpunkter. Även i fråga om ansvarsfördelningen mellan byggherren och byggnadsnämnden gör jag betydande

justeringar på grund av vad lagrådet har yttrat. När det gäller besvärsreglernas utformning i det nu berörda avseendet har lagrådet inget ändringsyrkande, men jag kommer ändå att kommentera lagrådets resonemang i den delen.

Lagrådet framför vidare på åtskilliga punkter mer detaljbetonad kritik mot vad som har föreslagits i remissen och föreslår andra lösningar eller en annan lagteknisk utformning. Redan nu vill jag anmäla att jag med några undantag finner lagrådets förslag i dessa delar välgrundade. Jag kan därför i allt väsentligt biträda ändringsförslagen. Detta medför emellertid inte att några avgörande förändringar görs i det remitterade lagförslaget. I sak kommer det förslag som jag nu lägger fram att nära ansluta till det remitterade. Jag kommer därför att i min allmänna motivering till PBL i allt väsentligt vidhålla vad jag anförde i samband med lagrådsremissen. Lagrådets synpunkter tar jag upp i anslutning till min behandling av de olika sakfrågorna och de enskilda paragraferna i lagförslaget.

Jag vill i detta sammanhang också nämna att jag – utöver de justeringar som föranleds av lagrådets påpekanden – kommer att föreslå vissa andra förändringar som föranleds av att jag har funnit skäl att göra nya överväganden i vissa frågor, bl. a. på grund av de erfarenheter som har vunnits vid den försöksverksamhet som ett antal kommuner under tiden för lagrådsbehandlingen har bedrivit i samverkan med statens planverk.

Innan jag redovisar hur PBL enligt min mening bör utformas, vill jag ange några av de allmänna utgångspunkterna för förslaget.

Allmän motivering

1 Grundläggande frågor

1 Grundläggande frågor

Den fysiska miljön utgör ramen för mänskligt liv och mänsklig verksamhet. I ett samhälle som präglas av en demokratisk grundsyn och av solidaritet människor emellan måste både samhällets organ och de enskilda människorna ha ett ansvar för att den fysiska miljön utformas, värdas och används så att goda sociala levnadsvillkor kan uppnås för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. I detta ligger också ett krav på att förutsättningar skapas för jämlikhet och för jämställdhet mellan män och kvinnor. För att dessa mål skall nås behövs en fysisk planering som bör bedrivas under ledning av organ som väljs i demokratisk ordning. De avvägningar som därvid måste göras mellan motstridiga intressen bör ske med beaktande av de grundläggande strävandena efter solidaritet och jämlikhet. En självklar utgångspunkt är därvid att gemensamma och långsiktiga intressen bör väga tyngre än privata och kortsiktiga.

Fysisk planering – dvs. den planering som avser användningen av mark och vatten – ingår bland de medel som samhället bör råda över för att en lämplig samhällsutveckling skall åstadkommas. Planer på såväl översiktlig som detaljerad nivå bör därför redovisa en handlingsinriktning som är ägnad att skapa goda betingelser för fungerande sociala miljöer. Planeringen enligt PBL skall alltså fogas in i det mönster av rättsregler och ekonomiska styrmedel som den samlade samhällsplaneringen har att tillgå.

Den fysiska planeringen skall också sättas i relation till samhällsplaneringen i vidare mening. Det innebär att de fysiska planerna skall utformas mot bakgrund av de sektorövergripande bedömningar som görs av kommunen och som vanligen redovisas bl. a. i verksamhetsplan och olika typer av planeringsprogram. De fysiska planerna upprättas med beaktande av markanspråk och önskemål om miljöutformning som kommer fram genom olika sektoriella utredningar. Sådana anspråk konkurrerar ibland med varandra. Beslut om fysiska planer innefattar i sådana fall en konfliktlösning. Detta ställer krav på att underlaget för planbeslut är allsidigt och noggrant belyst genom samråd med olika parter både inom och utom kommunen.

Den planeringsprocess som jag nu har talat om leder fram till att planer antas. Det är denna procedur som brukar benämnas planläggning och som måste beskrivas och regleras i PBL.

Ett av syftena med planläggningen är att främja utvecklingen av ett samhälle som kan tillgodose olika behov för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Detta kan ske enbart om grundläggande sociala strävanden beaktas och om hänsyn tas till behovet att hushålla med naturresurser och energi samt att långsiktigt bevara värdefulla natur- och kulturvärden. För detta krävs att man – mot bakgrund av vad som

läggs fast av riksdagen i lag – i planer på olika nivåer anger villkoren för förändring av miljön och kraven på skydd och vård av det som bör bevaras.

Bebyggelsefrågorna måste sättas in i ett vidare sammanhang, så att det blir möjligt att bedöma och beakta olika effekter av byggandet, t. ex. beträffande vägar, va-ledningar, skolor och arbetstillfällen. För att överväganden av detta slag skall kunna göras på ett meningsfullt sätt krävs det normalt att marken planläggs. Genom planläggning av bebyggelsen skapas förutsättningar för att marken utnyttjas på ett rationellt sätt för olika ändamål och för att att de allmänna intressena tillgodoses på ett tillfredsställande sätt.

Inte minst gäller detta för bostadsbyggandet. Målet för bostadsförsörjningen är att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader. Trivseln i ett bostadsområde beror till stor del på närmiljön och den service som finns. Välordnade samhällen kan inte åstadkommas utan att bebyggelsen föregås av ingående överväganden.

En ändamålsenlig markanvändning och en lämplig utformning av bebyggelsemiljöer och byggnader kan emellertid inte garanteras enbart genom lagstiftning. Kunskaper, samverkan mellan olika intresserade parter och politisk vilja är av största betydelse. Vissa grundfrågor måste likväl lösas lagstiftningsvägen.

Vid utformandet av en ny lag bör beaktas att flera av de principer, på vilka den nuvarande lagstiftningen vilar, alltjämt är aktuella. Enligt min mening bör tankarna bakom gällande ordning i stor utsträckning tas till vara och föras över till PBL, låt vara i omarbetad form. Jag anser det därför lämpligt att kort redogöra för huvuddragen i gällande byggnadslagstiftning och hur den har växt fram (avsnitt 2). Därefter kommer jag att peka på de inslag i dagens system där det finns behov av reformer (avsnitt 3). Jag kommer därvid att i korthet även ange hur mitt förslag tillgodoser dessa reformbehov. I den delen kan min redogörelse ses som en sammanfattning av hela förslaget. Efter ett resonemang om plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp (avsnitt 4) tar jag upp vissa lagtekniska frågor och frågan om PBL:s räckvidd (avsnitt 5).

2 Tillkomsten av och huvuddrag i gällande byggnadslagstiftning

2 Tillkomsten av och huvuddrag i gällande byggnadslagstiftning 2–2.1

Dagens byggnadslagstiftning har växt fram genom ett långvarigt reformarbete i många etapper. Under detta har successivt utvecklats de allmänna grundsatser, som bär upp nu gällande bestämmelser om fysisk planläggning och byggande. Den lagstiftning på plan- och byggområdet som tillkom år 1947 har därvid haft särskild betydelse. Det torde vara en allmän uppfattning att de bärande principerna bakom denna reform var för sin tid mycket framsynta och att de i stora delar alltjämt är hållbara. Ett karakteristiskt drag var föreningen av under lång tid utvecklade och beprövade metoder för bebyggelsereglering med nya tankegångar - som inspirerats bl. a. från anglosachsiskt håll - om en av sociala välfärdsideal styrd planläggning som ett viktigt medel att skapa goda levnadsförhållanden och god miljö. Byggnadslagen och byggnadsstadgan av år 1947 kan därigenom sägas ha bidragit till att lägga en grund för efterkrigstidens svenska mark- och bostadspolitik.

Dessa författningar har emellertid undergått omfattande ändringar efter 1947. Bl. a. överfördes författningsstoffet vad gäller förfarandet vid planläggning och regleringen av byggandet år 1959 till en ny byggnadsstadga, som i sin tur har reviderats vid många tillfällen. Bestämmelserna om påföljder m. m. vid olovligt byggande bröts år 1976 ut ur byggnadslagen och byggnadsstadgan till en fristående lag. Byggnadslagen har också i andra hänseenden omarbetats i väsentliga hänseenden genom olika delreformer. Frågan om det är möjligt att fortsätta på delreformernas väg eller om en reform nu bör resultera i en helt ny lag för hela plan- och byggområdet kommer jag att diskutera i det följande (avsnitt 3.7). Eftersom många av de principer på vilka dagens byggnadslagstiftning vilar, alltjämt är aktuella, finner jag det emellertid motiverat att dessförinnan redogöra för vissa huvudtankar i de författningar som föregick 1947 års lagstiftning, vad man avsåg att uppnå med den och vissa större ändringar av principiell betydelse, som har vidtagits sedan dess.

2.1 Etapper i rättsutvecklingen före 1947

Den första författningen på plan- och byggområdet med riksgiltighet var 1874 års byggnadsstadga, som avlöste ett system av lokala byggnadsordningar. I stadgan slogs för första gången fast ett allmänt plankrav. För varje stad skulle finnas en plan för stadens ordnande och bebyggande. Det skulle vara förbjudet att bygga i strid mot planen. Byggandet skulle underlättas genom att byggbara tomter bildades. Utförliga föreskrifter gavs om hur byggnader skulle vara utformade och beskaffade. Stadgan ledde till en omfattande stadsplaneläggning. Den fick också stor pedagogisk betydelse för att höja kvaliteten i byggandet inom planlagda områden.

2 Tillkomsten av och huvuddrag i gällande byggnadslagstiftning

2.1

Stadgans rättsliga effekter begränsades dock av dess karaktär av administrativ förordning. Först genom 1907 års lag om stadsplan och tomtindelning fick stadsbyggandet ett civilrättsligt underlag. Staden gjordes uttryckligen till huvudman för anläggandet och underhållet av gator och andra allmänna platser och fick rätt samt med viss begränsning även skyldighet att lösa mark för ändamålet, med möjlighet att få markersättning av tomtägarna. Regleringssystemet var inriktat på bebyggelse i stad, medan landsbygdens förhållanden i stort sett lämnades utanför.

En anpassning av 1874 års byggnadsstadga till stadsplanelagen kom att dröja till 1931, då en efter tidens nya krav utformad byggnadsstadga antogs som komplement till en ny och kraftigt utbyggd stadsplanelag av samma år. Tyngdpunkten i regleringen låg alltjämt på den stadsmässiga bebyggelsen, för vilken gavs utförliga bestämmelser om hänsyn till olika standardkrav. Också den glesare bebyggelsen fick emellertid regleringsinstrument genom en ny planform, byggnadsplanen, och utomplansbestämmelser. Stadsplanelagen introducerade vidare en särskild planform för översiktlig planläggning, stomplanen, som ett medel att förbereda framtida planläggning med möjlighet till marklösen för kommande trafikleder etc. och med byggnadsförbud som kontrollinstrument.

Trots att 1931 års stadsplanelag och byggnadsstadga betecknade betydelsefulla framsteg, som möjliggjorde en långt mer effektiv styrning än tidigare författningar på området, visade de sig snart otillräckliga för att bemästra de nya krav som utvecklingen under mellankrigstiden ställde när det gällde att åstadkomma välordnade bebyggelseförhållanden och en god samhällsmiljö. Eftersom exploateringen av mark för tätbebyggelse var i princip fri, kunde samhällsbildningar inte hindras att uppkomma på platser som saknade förutsättningar för ändamålet. Genom en olämplig förläggning och spridning kunde bebyggelsen förorsaka det allmänna onödigt stora kostnader för service av olika slag. Eftersom kommunerna inte heller kunde påverka den tidsföljd i vilken olika exploateringsområden togs i anspråk, uppstod många gånger en gles och otrivsam bebyggelse och ofullständigt utbyggda samhällsbildningar. Stomplanen visade sig inte motsvara förväntningarna, eftersom fastställandet av en sådan plan kunde medföra omfattande skyldighet för kommunerna att lösa mark utan möjlighet att välja lämplig tidpunkt för det.

För byggnadsplaner saknades i 1931 års lag bestämmelser som gav rätt till ersättning för intrång, vilket ofta föranledde mindre lämpliga planlösningar för att man skulle undvika olägenheter för markägare. Om en landskommun önskade införa stadsplan under kommunalt huvudmannaskap, kunde detta endast ske genom municipalbildning, vilket innebar olägenheter i form av dubbelbeskattning av samhällets invånare och en kostsam överorganisation.

2 Tillkomsten av och huvuddrag i gällande byggnadslagstiftning 2.2

2.2 1947 års byggnadslagstiftning

Lagstiftningen från år 1931 visade sig vid tillämpningen vara behäftad även med andra brister. Stadsplanelagen och byggnadsstadgan från detta år ersattes därför efter en omfattande utredning av 1947 års ännu gällande byggnadslag och 1947 års byggnadsstadga. Den nya lagstiftningen innebar väsentliga förändringar främst i förhållandet mellan samhällets organ och de enskilda markägarna. Tidigare gällande lagstiftning hade tillerkänt envar markägare en i princip fri rätt att exploatera sin mark för bebyggelse, dock med sådana inskränkningar som det allmänna, med respekterande av den enskildes rätt till mark, föreskrivit i lag som oundgängligen erforderliga från allmän synpunkt. Stadsplanelagen hade visserligen gett samhället möjlighet att reglera tätbebyggelse som förväntades uppkomma inom visst område men hade inte kunnat anvisa medel att bestämma var och när sådan bebyggelse borde få äga rum.

Den ändring som vidtogs 1947 i den enskildes rätt att bebygga sin mark innebar att det slogs fast i lag att endast sådan mark som vid planläggning prövats lämplig för tätbebyggelse fick användas för detta ändamål. Sådan bebyggelse definierades som en samlad bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov. Annan bebyggelse betecknades som glesbebyggelse och lämnades i princip fri.

Frågan om ett visst område överhuvud skulle få tas i anspråk för tätbebyggelse borde enligt den nya lagstiftningen i första hand prövas i samband med översiktlig planläggning. För ändamålet infördes två nya planformer, regionplan för gemensam planläggning för två eller flera kommuner, och generalplan för att ange grunddragen för markens användning inom de enskilda kommunerna. Medan regionplan alltid skulle fastställas men endast tillades mycket begränsade rättsverkningar, kunde kommunerna för sin egen inomkommunala översiktsplanering välja mellan att upprätta och anta en generalplan utan att söka få den fastställd och att efter antagande underställa den Kungl. Maj:ts fastställelseprövning. Antagen generalplan medförde inga rättsverkningar utan skulle endast tjäna till ledning för kommunens efterföljande detaljplanearbete. Fastställd generalplan medförde förbud att bygga i strid mot planen och gav under vissa förutsättningar kommunen rätt att lösa mark.

Stadsplan bibehölls för detaljplaneläggning men bestämmelserna om innehåll och verkningar byggdes ut. Även landskommuner skulle nu få använda stadsplan utan krav på municipalbildning. Rätten att lösa mark för att genomföra stadsplaner vidgades något. Byggnadsplanen behöll sin karaktär av medel för länsstyrelsen att reglera bebyggelsen på landsbygden utan medverkan av kommunen. Genomförandet av byggnadsplaner underlättades genom att vägförening enligt lagen om enskilda vägar anvisades som huvudman med viss rätt till tvångsförvärv av allmän plats. Det var avsett att byggnadsplanen i princip skulle ersätta den år 1926 i fastighets-

bildningslagarna införda planformen avstyckningsplan, vars svagheter som planinstrument blivit uppenbara. Denna plantyp utmönstrades därför, men på grund av svårigheten att inom rimlig tid ersätta det mycket stora antalet avstyckningsplaner som tillkommit under de föregående årtiondena medgavs dock att äldre avstyckningsplaner alltjämt skulle gälla. De tillades också i vissa hänseenden verkan som byggnadsplan, trots att de tillkommit utan lämplighetsprövning av markanvändningen. Denna verkan kunde dock neutraliseras genom beslut av länsstyrelsen. Det förutsattes vid lagstiftningens tillkomst att överstora detaljplaner genom revidering skulle begränsas till lämplig storlek och att inaktuella detaljplaner skulle kunna upphävas. Vidare förutsattes att de avstyckningsplaner som ansågs böra behållas omarbetades till byggnadsplaner. För alla nya detaljplaner infördes ett aktualitetskrav, dvs. att en plan inte får ges större omfattning än att den kan väntas bli genomförd inom nära förestående tid.

Också utomplansbestämmelser behölls i systemet främst som ett medel att bevaka att glesbebyggelsen utanför planlagda områden inte utformades på ett olämpligt sätt. Utomplansbestämmelserna kunde ges ett skiftande innehåll för att anpassas till lokala förhållanden. Med utomplansbestämmelser följde liksom tidigare skyldighet att söka byggnadslov.

Lagstiftningen av år 1947 medförde en betydande inskränkning av markägarnas tidigare befogenheter att använda sin mark för bebyggelse. Av den grundläggande principen för reformen att mark inte fick användas för tätbebyggelse utan lämplighetsprövning ansågs följa att ersättning inte borde utgå om en markägare hindrades att exploatera sin mark för sådan bebyggelse, eftersom han ju saknade befogenhet till detta utan myndighets godkännande i plan eller genom dispens. Denna begränsning av tätbebyggelserätten skulle iakttas också vid tillämpning av annan lagstiftning, t. ex. expropriationslagen. Marken skulle värderas med beaktande av de inskränkningar som följde av byggnadslagen. Undantag gjordes för värdestegring som inträtt före byggnadslagens ikraftträdande.

Även 1947 års byggnadslag upptog regler som till sitt syfte motsvarade bestämmelserna i 1907 och 1931 års lagar om tvångsförvärv av byggnadsmark men gav kommunen något större befogenhet att ingripa, bl. a. genom möjligheter till två olika former för zonexpropriation.

2.3 Förhållandena efter 1947

2.3.1 Markpolitiska åtgärder

Kommunens möjligheter att bedriva en aktiv markpolitik ökade avsevärt år 1949, när regler infördes i expropriationslagen om rätt att tvångsvis förvärva mark som behövdes för tätbebyggelse. Denna nya möjlighet kom att få en betydligt större användning än byggnadslagens lösenregler, som ansågs vara svåra att tillämpa. Dessa regler ändrades därför redan år 1953, närmast med anledning av planerna i Stockholm på en omfattande omda-

ning av Nedre Norrmalm. De två formerna av zonexpropriation sammanfördes då till en, som kunde användas när ett tätbebyggt område befanns med hänsyn till den allmänna samfärdseln och kravet på en ändamålsenlig bebyggelse vara i behov av en genomgripande ombyggnad, som inte lämpligen kunde genomföras annat än i ett sammanhang. För mindre omfattande expropriationsbehov infördes en annan form av tvångsförvärv, tomtexpropriation.

2.3.2 1959 års reform

Redan några år efter tillkomsten av 1947 års lagstiftning framkom önskemål om en större översyn, särskilt av byggbestämmelserna, som ansågs alltför detaljerade och därmed hindersamma för byggandet. Man påtalade också olägenheterna av lokala särbestämmelser, som var olägliga för byggföretag med riksomfattande verksamhet. Efter en omfattande utredning ersattes därför 1947 års byggnadsstadga med en ny år 1959, i samband varmed åtskilliga ändringar vidtogs också i byggnadslagen.

Reformen år 1959 innebar inte någon mera genomgripande förändring av de bärande principerna i 1947 års lagstiftning vad gäller förhållandet mellan det allmänna och markägarna eller i fråga om plansystemet. Den väsentligaste betydelsen låg i en förenkling och begränsning av författningsstoffet beträffande själva byggandet och en överföring av den tekniska detaljregleringen till särskilda tillämpningsföreskrifter.

Byggnadsstadgan från år 1959 införde också en långtgående utjämnning av olikheterna i byggföreskrifter mellan stad och landsbygd. Beslutanderätten överfördes i stor utsträckning till de lokala byggmyndigheterna. Byggnadsordningar skulle inte längre finnas.

I fråga om planväsendet vidtogs genom reformen vissa förändringar i avsikt att decentralisera beslutsfattandet och öka kommunernas inflytande. Bestämmelserna om generalplan på landet omarbetades till större likhet med vad som gällde för städerna. Fastställandet av stadsplaner överfördes i huvudsak till länsstyrelserna med möjlighet för dem att underställa planer av större allmän betydelse Kungl. Maj:ts prövning. Tidigare detaljerade uppräkning av vad en stadsplan skulle innehålla ersattes med mera allmänna bestämmelser av ramkaraktär. Byggnadsplaneläggningen överfördes från länsstyrelserna till kommunerna. Utomplansbestämmelserna förenklades avsevärt till sitt innehåll och fick formen av standardiserade föreskrifter som togs in i byggnadsstadgan. Det tillkom dock fortfarande kommunerna att bestämma om införande av utomplansbestämmelser.

2.3.3 Förberedelser till en ny översyn av byggnadslagstiftningen

De stora förändringarna i samhällsbyggandets villkor, som följde med efterkrigstidens strukturförändringar i näringslivet och omlokalisering av befolkningen ställde nya krav på byggnadslagstiftningen. Den hade utveck-

2 Tillkomsten av och huvuddrag i gällande byggnadslagstiftning 2.3.3

lats för att i första hand möta behov av styrning och vägledning inom städer och andra tätorter. Nu framkom i växande omfattning behov av att lösa konflikter om markens användning utanför tätorterna. Till detta bidrog bl. a. förändringar i befolkningens vanor i fråga om bosättning och rekreation och i transportsystemet, särskilt genom bilismens starka utveckling. Miljöstörningar som följde med tillkomsten av nya tekniska anläggningar med stor omgivningspåverkan blev vanligare.

Ett ökande intresse uppkom för miljöfrågor och bevarande av naturresurser. Man ställde alltmer krav på att planfrågor behandlades ur ett vidare perspektiv än tidigare. Byggnadslagens former för översiktlig planläggning visade sig därvid vara otillräckliga, och nya planerings- och utredningsmetoder utvecklades vid sidan om dem som reglerades i lag.

Erfarenheterna från flera uppmärksammade markanvändningskonflikter under 1960-talet i samband med förläggningen av några storindustrier och andra störande anläggningar väckte intresse för att utveckla nya former för samordnad behandling av sådana lokaliseringsproblem. Även motsättningar i samband med ny bostadsbebyggelse på jordbruksmark och den ökade användningen av kustområden för fritidsbebyggelse bidrog till att skapa efterfrågan på nya planeringsformer. Som en följd härav påbörjades förarbeten år 1967 för en fysisk riksplanering. Arbetet utmynnade i förslag till allmänna riktlinjer för användningen av vissa mark- och vattenområden. Riktlinjerna godkändes av riksdagen år 1972, och fortsatt arbete med att utbygga dessa riktlinjer har därefter bedrivits i flera etapper under samverkan mellan staten och kommunerna.

Parallellt med arbetet på en fysisk riksplanering startades år 1968 förberedelser för en totalrevision av byggnadslagstiftningen i syfte att anpassa den till de nya tendenserna i samhällsbyggandet.

För att få genomslag för de nya av riksdagen antagna riktlinjerna för markanvändning vad gäller den kommunala planeringen och byggnadstillsynen vidtogs år 1971 vissa ändringar i byggnadslag och byggnadsstadga. Avsikten var att få till stånd en mera enhetlig och något strängare tillämpning av planläggningskravet. Detta skedde genom att tätbebyggelsebegreppet justerades så, att det fick en mera framåtsyftande innebörd. Vidare utvidgades byggnadslovsplikten till att gälla hela landet, och i utomplansbestämmelserna gjordes ett tillägg som gav byggnadsnämnderna en vidare möjlighet att pröva bebyggelsens lämplighet även i sådana fall då den inte behövde föregås av planläggning.

Denna reform fullföljdes år 1972 i samband med beslutet om den fysiska riksplaneringen genom ändringar som avsåg att göra generalplanen till ett mera användbart redskap att styra markanvändningen i känsliga områden. En befogenhet infördes nämligen för Kungl. Maj:t att förordna att en viss kommun skall upprätta och låta fastställa generalplan med visst innehåll beträffande särskilda områden av betydelse från rikssynpunkt. Förbud mot bebyggelse i avvaktan på tillkomsten av en sådan plan kan knytas till förordnandet.

En annan viktig ändring som vidtogs vid detta tillfälle var utvidgningen av lämplighetsprövningen till alla slag av byggnadsföretag, således även glesbebyggelse. Denna prövning behöver inte ske genom detaljplan utan kan göras även i samband med byggnadslovsprövning. Detta innebar i praktiken en upplösning av tätbebyggelsebegreppet, som i praxis fått en för allmänheten alltmer svårförståelig innebörd. Som stöd för byggnadsnämnderna utvidgades lämplighetskravet i utomplansbestämmelserna ytterligare, och dessa bestämmelser utsträcktes att gälla utan kommunalt beslut i hela landet. Motsvarande ändringar vidtogs i fastighetsbildningslagen för att samordna fastighetsbildning och byggnadslovsprövning. Ett visst skydd för fastighetsägarens rätt att fortsätta pågående markanvändning infördes genom en ändring i ersättningsreglerna, och övergången till den hårdare byggkontrollen mildrades något genom en tidsbegränsad ersättningsmöjlighet i övergångsbestämmelserna.

En viktig nyhet var den möjlighet att pröva nyanläggning och utvidgning av vissa industrier med stor omgivningspåverkan som samtidigt infördes i en ny paragraf, 136 a §, i byggnadslagen. Ett av syftena var att samordna bedömningen enligt byggnadslagen med prövningen av omgivningspåverkan enligt den år 1969 antagna nya miljöskyddslagen.

2.3.4 Ändringar efter 1972

Under åren efter 1972 har vidtagits ytterligare ändringar i byggnadslagstiftningen vid ett tiotal tillfällen, de flesta av ganska begränsad omfattning men några av stor principiell betydelse. Mest ingripande var utbrytandet av påföljdsbestämmelserna till en särskild lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. år 1976. Lagen innebär en betydande förstärkning av byggnadsnämndens möjligheter att beivra överträdelser. Bestämmelserna om straff ersattes med ett system av avgifter och möjligheterna att få olovligt utförda åtgärder undanröjda eller på annat sätt rättade förstärktes avsevärt.

Ett försök att förena den vidgade kontrollen av tätbebyggelse på landsbygden med minskade krav på detaljplaneläggning gjordes år 1977 genom att begreppet tätbebyggelse av mindre omfattning infördes. Om sådan bebyggelse föreligger, kan lämplighetsbedömning ske utan planläggning i samband med prövningen av ansökan om byggnadslov.

En reform av vikt för kommunerna när det gäller att få bättre täckning för sina kostnader för att genomföra planer vidtogs år 1981, när nya gatukostnadsregler infördes i byggnadslagen. Av övriga efter år 1972 vidtagna ändringar kan nämnas bestämmelserna om handikappanpassning, rivningsförbud, anordningar för att förbättra sophämtningspersonalens arbetsförhållanden och lättnader i byggnadslovstvånget för vissa mindre byggnadsåtgärder.

Många av de principer på vilka dagens lagstiftning vilar är enligt min mening alltjämt aktuella och så väsentliga att de bör behållas i en ny

lagstiftning. Dagens system har emellertid också påtagliga brister. En av orsakerna till det är att utvecklingen på många områden har lett till att lagstiftningen - åtminstone i sina äldre delar - inte fyller nutida krav. Jag kan bara peka på att praxis vid både planläggning och prövning av lov till bebyggelse har gått i en riktning som inte förutsattes när författningarna kom till. Det finns därför betydande reformbehov. Innan jag går närmare in på mina förslag vill jag redogöra för de reformbehov som enligt min mening är de mest angelägna och hur de lämpligen bör tillgodoses.

2 Tillkomsten av och huvuddrag i gällande byggnadslagstiftning 2.3.4

3 Reformbehoven och lagförslagets huvudsakliga inriktning

Sammanfattning

- Alla kommuner skall ha en aktuell översiktsplan som omfattar kommunens hela yta. Översiktsplanen kan ändras och fördjupas för olika delområden. Områdesbestämmelser skall kunna antas, om kommunen vill säkerställa syftet med översiktsplanen inom begränsade områden eller en lämplig användning av områden som är av riksintresse enligt NRL. Dagens stadsplan och byggnadsplan ersätts av en enda plan, som kallas detaljplan. Regionplan skall kunna användas för samordning av flera kommuners planläggning (s. 69)
- Nybyggnadsförbuden avvecklas. En principiell rätt införs att återuppföra byggnader som har rivits eller brunnit ned. Detaljplaner skall ha en genomförandetid som begränsar byggrätten i tiden. Efter genomförandetidens utgång skall kommunen ha rätt att lösa in fastigheter som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med planen. Om en byggnad strider mot detaljplanen, får fastighetsägaren ändå göra både yttre och invändiga ändringar av byggnaden. En rätt till kompletteringsåtgärder införs beträffande en- eller tvåbostadshus utanför områden med detaljplan (s. 73)
- Länsstyrelsens fastställelseprövning av planer slopas. Tyngdpunkten i länsstyrelsens arbete läggs vid samrådet. Länsstyrelsen skall ha möjlighet att i efterhand granska och upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Upphävande får beslutas endast på vissa, i lagen angivna grunder, nämligen om kommunens beslut
  - kan medföra att ett riksintresse enligt NRL inte tillgodoses,
  - innebär att regleringen av sådana frågor om användningen av mark och vatten som angår två eller flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,
  - innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser

  Översiktsplaner skall inte prövas av länsstyrelsen, som dock skall avge ett yttrande under utställningen, varvid länsstyrelsen skall redovisa vilka anmärkningar som finns mot planen i nu nämnda hänseenden (s. 76)
- Medborgarinflytandet förbättras. Vid planläggning skall genom information och debatt eftersträvas ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt för de politiska organen (s. 79)
- Alla boende som berörs av en plan eller ett beslut om tillstånd skall, liksom hyresgästernas organisationer, ha samma ställning som sakägarna (s. 79)
- Tillstånd till byggande m. m. lämnas i form av bygglov, rivningslov och

marklov. Förhandsbesked kan lämnas beträffande åtgärder som kräver bygglov (s. 80)

- Skyldigheten att söka lov skall kunna varieras genom kommunala beslut. Kommunen skall under vissa förutsättningar kunna besluta att vissa åtgärder inom områden utan detaljplan får utföras utan bygglov, nämligen bl.a. komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och inre ändringar av byggnader. För områden med detaljplan kan kommunerna i planen besluta att enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader på det sätt som anges i planen får uppföras eller byggas till eller ändras på annat sätt utan lov (s. 80)
- Ansvaret för att byggnader m.m. uppfyller PBL:s krav läggs i större utsträckning än i dag på byggherren. Byggnadsnämnden behöver inte detaljgranska konstruktionsritningar m.m. (s. 81).
- PBL föreslås ersätta bl.a. byggnadslagen, byggnadsstadgan och lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. (s. 85).

Innan jag går över till att beskriva de mest angelägna reformbehoven, vill jag i några korta punkter lägga fast de övergripande politiska syftena bakom hela mitt förslag, nämligen

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

Jag har valt att sammanföra de olika reformbehoven till några frågor, som jag avser att här ta upp i följande ordning, nämligen förenkling och modernisering av plansystemet, obligatorisk översiktsplan som kan förenas med områdesbestämmelser, nybyggnadsförbuden avvecklas och detaljplanernas byggrätter tidsbegränsas, decentralisering av beslutsfattandet, förbättring av medborgarinflytandet samt förenklingar i PBL som har betydelse för den enskilda människan.

Ordningsföljden skall inte ses som en rangordning av frågornas betydelse. Jag har valt denna disposition uteslutande därför att resonemanget blir lättast att föra, om delfrågorna kan behandlas i denna följd. Det faller sig naturligt att först ta upp plansystemets utformning.

3.1 Förenkling och modernisering av plansystemet

Mitt förslag: Alla kommuner skall en en aktuell översiktsplan som omfattar kommunens hela yta. Översiktsplanen kan ändras och fördjupas för olika delområden. Områdesbestämmelser skall kunna antas, om kommunen vill säkerställa syftet med översiktsplanen inom begränsade områden eller en lämplig användning av områden som är av riksintresse enligt NRL. Dagens stadsplan och byggnadsplan ersätts av en enda plan, som kallas detaljplan. Regionplan skall kunna användas för samordning av flera kommuners planläggning.

I grova drag ser dagens plansystem ut på följande sätt. Generalplan skall ange grunddragen för markens användning till olika ändamål, t.ex. till tätbebyggelse, friluftsliv, viktigare trafikleder och andra allmänna platser (9 § BL). På framställning av kommunen kan generalplanen fastställas av länsstyrelsen. Den får då vissa rättsverkningar som inte finns hos en generalplan som bara är antagen av kommunen. Stadsplan skall upprättas i den mån det genom kommunens utveckling behövs för den närmare regleringen av bebyggelsen (24 § BL). Kommunerna har ansvaret för att gator byggs och underhålls inom områden med stadsplan. Om tätbebyggelse har uppkommit eller om sådan bebyggelse kan väntas uppkomma i ett område och stadsplan inte anses böra upprättas, skall byggnadsplan upprättas i den mån sådan plan anses behövlig för reglering av bebyggelsen (107 § BL). Inom områden med byggnadsplan är det de enskilda fastighetsägarna som ansvarar för plangenomförandet. Både stadsplan och byggnadsplan skall för att bli gällande fastställas av länsstyrelsen. Båda planformerna ger en viss s.k. byggrätt – dvs. åtgärder som är förutsatta i planen kan i princip inte vägras.

De problem som finns med dagens plansystem skulle mycket kort kunna beskrivas på följande sätt.

Den översiktliga planform för inomkommunal planering som anvisas i byggnadslagen, generalplan, används mycket sällan. I vart fall brukar kommunerna inte låta generalplaner fastställas. Den översiktliga planeringen har i stället – som jag snart skall belysa – kommit att ta sig andra former än de som anges i lagen. Kommunerna arbetar med kommunöversikter, områdesplaner m.m., som inte regleras i byggnadslagstiftningen. Här finns det ett behov att modernisera lagen så att den kommer att erbjuda sådana former för den översiktliga planeringen som fyller kraven på medborgarinflytande och på statlig medverkan.

Det finns inte längre några bärande skäl att ha kvar två olika planformer för den mer detaljerade planläggningen, stadsplan och byggnadsplan. Ett allmänt önskemål är att dessa slås ihop till en planform, inte minst därför att de har kommit att användas för likartade syften och för områden av

ungefär samma karaktär. Vidare ligger det ett stort problem i att byggrätterna enligt stadsplaner och byggnadsplaner formellt inte har någon begränsning i tiden. Kommunerna iakttar stor försiktighet med att upphäva eller ändra dessa planer, även sådana som har blivit föråldrade. I stället har nybyggnadsförbud utfärdats för planområdet. Dessa förbud har i sin tur blivit långvariga. På det sättet har det uppstått en "ond cirkel" som nu måste brytas.

Gällande byggnadslagstiftning är i hög grad inriktad på reglering av ny bebyggelse och exploatering av mark. Urbanisering och tätortstillväxt har nu av olika skäl minskat i betydelse som planläggningsproblem. I stället träder frågor om resurshushållning, friluftslivets markbehov, byggnadsunderhåll samt social och teknisk förnyelse av våra tätorter i förgrunden för planeringsintresset.

Plansystemet bör ha sin funktion som en länk mellan, å ena sidan, de bestämmelser i lagen om lämplig markanvändning, bebyggelsemiljö- och byggnadsutformning som jag senare kommer att föreslå (kravbestämmelserna) och, å andra sidan, reglerna om lov, som kan sägas utgöra en kontroll av att kraven efterlevs. Man kan med andra ord se det så att planerna innehåller den tolkning och precisering av kravbestämmelserna som kan utgöra ett beslutsunderlag vid den byggandes projektering och samhällets prövning av lov.

Planeringsuppgifterna kommer sannolikt att växla genom åren. Det är därför nödvändigt att många olika typer av planläggningsproblem kan lösas med hjälp av plansystemet. Detta bör därför utformas med en hög grad av flexibilitet och allmängiltighet. Detta förutsätter bl. a. att de bestämmelser som reglerar planernas innehåll ges en ganska allmän utformning. Däremot bör bestämmelserna om förfarandet när planer upprättas och antas på ett tydligt sätt anpassas till de verkningar för offentliga organ och enskilda som planerna får.

I lagen bör därför föreskrivas de demokratiska beslutsformerna samt det obligatoriska och det möjliga innehållet för varje planform. Med detta synsätt finns det inget skäl att i PBL skapa flera olika planformer med likartad verkan. En viktig utgångspunkt är också att plansystemet så nära som möjligt anknyter till den praxis som råder i dag. Mot denna bakgrund anser jag att plansystemet i grova drag bör bestå av följande delar:

1) Obligatorisk översiktsplan med mål och riktlinjer för en lämplig bebyggelseutveckling för kommunens hela yta. Planen skall inte ha någon bindande verkan mot enskilda. Den utgör ett beslutsunderlag för detaljplan och vid prövningen av ansökningar om lov. Översiktsplanen kan ändras och fördjupas för olika delområden. För begränsade områden och i vissa bestämda avseenden kan översiktsplanens riktlinjer befästas i form av områdesbestämmelser med bindande verkan för enskilda och myndigheter. Sådana bestämmelser grundar dock ingen byggrätt. I vissa fall kan de leda till sådana inskränkningar för fastighetsägare att ersättning aktualiseras när bestämmelserna hävdas.

2) Detaljplan för den närmare regleringen av markens användning, bebyggelse och andra anläggningar. Planen, som är en sammanslagning av dagens stadsplan och byggnadsplan, medför rätt att bygga i enlighet med planbestämmelserna. Planen skall i princip ha bindande verkan mot enskilda vid prövningen av ansökningar om lov och grunda ersättningsrätt i vissa fall.

3) Regionplan för frivillig samordning av flera kommuners planläggning.

Jag återkommer inom kort med en något fylligare presentation av översiktsplanen och detaljplanen. Först vill jag emellertid ta upp frågan om planformernas inbördes samband.

PBL-utredningen föreslår att de olika planformerna skall vara knutna till varandra på så sätt att de översiktliga planerna skall tjäna till ledning för de mera detaljerade. Flera remissinstanser har påtalat denna bundenhet som olämplig och hävdat att den leder till ett stelt och omständligt system. Utredningens konstruktion utgår från tanken att ändringar i markanvändningen är kända långt i förväg och därför kan förutses och behandlas i de översiktliga planerna.

Jag anser att det finns fog för kritiken. Plansystemet måste både ha framåtsyftande, offensiva inslag och ge möjlighet att snabbt behandla uppkommande nya situationer. Vid ställningstaganden till nya projekt används normalt tillgängliga planer på alla nivåer tillsammans med andra kunskaper om fysiska, ekonomiska och sociala förhållanden som underlag för att bedöma lämpligheten och nå bästa möjliga helhetslösning. Plansystemet måste i denna situation fungera som hjälpmedel och inte som ett svårforcerat hinder, byggt på felaktiga eller tidigare okända förutsättningar. Jag anser därför att övervägande skäl talar för att några tvingande bindningar mellan planerna inte bör finnas.

3.2 Obligatorisk översiktsplan som kan förenas med områdesbestämmelser

Redan i direktiven år 1968 till bygglagutredningen efterlystes en starkare ställning för kommunernas översiktliga planer. De planer som enligt byggnadslagen är avsedda för översiktlig planläggning är inte obligatoriska för kommunerna. De är inte heller anpassade till dagens behov. De har bundit upp markanvändningen i långa tidsperspektiv utan att ge tillräcklig flexibilitet inför ändrade förutsättningar. Reglerna för att ge generalplaner rättsverkan är alltför omständliga och medför onödig tidsutdräkt. Sedan år 1947 har bl.a. därför endast något tjugotal sådana planer fastställts. Andra former av översiktsplaner har i anslutning till den fysiska riksplaneringen vuxit fram i stället för de planer som byggnadslagen anvisar. För att skapa en grund för de planmässiga överväganden som numera skall göras också för spridd bebyggelse introducerade sålunda planverket kommunöversikterna i en cirkulärskrivelse år 1973. Kommunöversikterna avsågs innehålla riktlinjer för byggnadslovsprövningen och fastighetsbildningen utanför detaljplanelagda områden i kommunen.

Något krav på kommunerna att upprätta kommunöversikter har aldrig införts. Trots detta fanns redan efter några år sådana översikter i nästan alla Sveriges kommuner. Till deras starka genomslagskraft har bidragit att de, utan att definitivt binda den framtida markanvändningen, har gett kommunerna en handlingsberedskap inför olika initiativ som innebär anspråk på förändrad markanvändning i olika områden. De har också kunnat ge kommuninvånarna information om kommunens inställning till olika byggprojekt. En annan viktig funktion hos kommunöversikterna är att de utgör en dokumentation av den löpande dialogen mellan staten och kommunerna i den fysiska riksplaneringen. På senare år har även områdesplaner för lokala områden blivit allt vanligare. Områdena omfattar mark som av någon anledning har bedömts lämplig att studera i ett sammanhang, och planerna kan ha många olika syften i praktiken. I regel handläggs områdesplaner enligt bestämmelserna om antagen generalplan, men de har ingen rättsverkan för enskilda fastighetsägare.

PBL-utredningen har föreslagit att de översiktliga planformer som har vuxit fram vid sidan av byggnadslagen blir lagreglerade och att de ges en viss betydelse som beslutsunderlag vid prövning av tillstånd till bebyggelse och andra markanvändningsåtgärder. I likhet med en närmast enig remissopinion delar jag i stort sett utredningens uppfattning på denna punkt.

En lagfäst skyldighet för kommunerna att bedriva översiktlig fysisk planering som omfattar hela kommunens område framstår nu som nödvändig. En sådan reform kan sägas ha två syften, nämligen dels att kommunen gentemot staten skall klargöra hur områden av riksintresse enligt NRL bör användas och hur problem som kräver mellankommunal samordning skall lösas, dels att kommunen i demokratiska former skall kunna ge riktlinjer för en lämplig bebyggelseutveckling i olika delar av kommunen.

Jag föreslår således att det nu ställs krav på att alla kommuner skall ha en översiktsplan som omfattar kommunens hela område. Översiktsplanen bör kunna fördjupas och ändras för begränsade områden. Därmed bortfaller enligt min mening behovet av bestämmelser om en särskild planform som fyller de syften som de informella områdesplanerna f. n. har.

Översiktsplanen skall ange grunddragen i den avsedda markanvändningen och riktlinjer för bebyggelseutvecklingen. Jag kommer att föreslå att i princip all ny bebyggelse, liksom f. n., skall prövas lämplig ur allmän synpunkt. Denna prövning bör som nu ske vid planläggning eller i samband med prövning av lov. Genom översiktsplanen uttalar kommunfullmäktige sin mening om vilka allmänna intressen som finns inom olika delområden. På det sättet utgör översiktsplanen ett beslutsunderlag för byggnadsnämnden när den har att vid det fortsatta beslutsfattandet göra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Översiktsplanen – som inte kan överklagas annat än genom kommunalbesvär – kan däremot inte ges någon bindande verkan vid prövningen av enskilda ärenden om lov. Införandet av en obligatorisk översiktsplan, som kan utgöra underlag för den

allmänna lämplighetsprövningen av bebyggelse utanför de detaljplanelagda områdena, innebär också att tätbebyggelsebegreppet kan utmönstras ur lagstiftningen. Detta betraktar jag som en central fråga i hela reformen. Jag återkommer snart till den (avsnitt 3.7).

I de områden i kommunen där rättsverkan är nödvändig för att säkerställa syftet med översiktsplanen skall områdesbestämmelser kunna beslutas. Områdesbestämmelser bör kunna användas även för att fastställa en lämplig användning av områden av rinsintresse. Med områdesbestämmelser, som kan överklagas, skall kommunen kunna uppnå en bindande verkan gentemot bl. a. fastighetsägarna i frågor som rör t. ex. markens användning för olika ändamål samt bebyggelsens lokalisering och utformning. Någon byggrätt för fastighetsägarna eller inlösenrätt för kommunen uppkommer dock inte på grund av områdesbestämmelser.

Jag vill här anmäla en betydelsefull skillnad mellan lagrådsremissen och det nu föreliggande förslaget. I lagrådsremissen föreslog jag att områdesbestämmelser skall kunna användas bl. a. för att avsätta mark som friluftsområden. Jag har numera efter samråd med jordbruksministern kommit till den uppfattningen att denna fråga inte bör regleras i PBL utan genom en ändring i naturvårdslagen. Jag återkommer med ett utförligare resonemang i den delen (avsnitt 5.4.3).

3.3 Nybyggnadsförbuden avvecklas och detaljplanernas byggrätter tidsbegränsas

Mitt förslag: Nybyggnadsförbuden avvecklas. En principiell rätt införs att återuppföra byggnader som har rivits eller brunnit ned. Detaljplaner skall ha en genomförandetid som begränsar byggrätten i tiden. Efter genomförandetidens utgång skall kommunen ha rätt att lösa in fastigheter som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med planen. Om en byggnad strider mot detaljplan får fastighetsägaren ändå göra både yttre och invändiga ändringar av byggnaden. En rätt till kompletteringsåtgärder införs beträffande en- eller tvåbostadshus utanför områden med detaljplan.

3.3.1 Avveckling av nybyggnadsförbuden

Kommunerna har enligt dagens ordning rätt att ensamma bestämma när och var detaljplan skall upprättas. Den principen bör givetvis ligga bakom även en ny lag. När en detaljplan väl har upprättats, kan dock kommunen f. n. inte vägra nybyggnadsåtgärder som stämmer överens med planen och med byggnadslagstiftningens övriga materiella krav.

De formellt sett obegränsade giltighetstiderna för detaljplaner har skapat avsevärda problem. För många fastigheter finns det nämligen byggrätter som i vissa fall kan vara mycket olämpliga med hänsyn till den önskvärda

samhällsutvecklingen. Det kan röra sig om sådana outnyttjade byggrätter i centrala stadsområden som ter sig alltför omfattande enligt nutida synsätt eller omfattande byggrätter, utlagda för villor och fritidshus i gamla planer från 1940- och 50-talen.

Samhällets medel att få kontroll över utvecklingen i sådana fall har varit att belägga planområdena med nybyggnadsförbud i avvaktan på planändring. Resurser att upprätta och genomföra nya planer har dock ofta saknats, varför förbuden har förlängts och ibland blivit gällande i flera decennier, trots att det ursprungligen var avsett att förbuden skulle få gälla högst några år. Kommunerna är ofta inte heller beredda att ta ställning till en planläggning, därför att det råder osäkerhet om det framtida markutnyttjandet. Tidpunkten för en omdaning av det aktuella området kan vara olämplig med hänsyn till kommunens utveckling. Dessa förhållanden gäller också områden som saknar detaljplan men som kan ha en betydande bebyggelse. För att samhället skall behålla en önskvärd handlingsfrihet hindras i dag fastighetsägaren genom nybyggnadsförbud att vidta nybyggnadsåtgärder på sin fastighet. Begreppet nybyggnad är ganska vittgående och omfattar en hel del åtgärder även med befintliga byggnader. Den enskildes uppoffringar för att hålla samhället med handlingsfrihet blir mot denna bakgrund många gånger orimliga, i varje fall när det gäller den stora mängd småhus som berörs av nybyggnadsförbuden.

Den "döda hand" som ligger över förbudsområdena kan leda till ett dåligt resursutnyttjande och i vissa fall rentav till risk för förslumning. Det är i många fall sannolikt ett bättre resursutnyttjande att låta småhusägarna utveckla och förbättra sitt boende genom värdehöjande byggnadsåtgärder, även om det i viss mån kan försvåra en framtida omdaning av områdena. En sådan tanke finns med redan i direktiven till bygglagutredningen.

En förutsättning för att de nybyggnadsförbud som gäller i avvaktan på planändring skall kunna avvecklas är emellertid att ur samhällets synpunkt inaktuella och olämpliga byggrätter samtidigt kan avvecklas. Förutsättningarna för planers genomförande förändras över tiden på sådant sätt att det måste vara möjligt för samhället att göra sådana ändringar i inaktuella planer att outnyttjade och inte längre lämpliga byggrätter utsläcks även mot fastighetsägarnas vilja. Byggrätternas giltighet måste därför kunna begränsas i tiden. Administrativa nybyggnadsförbud behöver då inte längre tillgripas för att stoppa genomförandet av inaktuella planer.

I linje med direktiven från 1968 har PBL-utredningen lagt fram förslag i de avseenden som jag nu har berört. Utredningen har sålunda föreslagit en rätt för fastighetsägarna att utan hinder av samhällets planer få lov till sådana åtgärder som kan anses utgöra en fortsättning av den pågående markanvändningen. Vidare har utredningen föreslagit att detaljplaner skall åsättas en genomförandetid på 5–15 år och att den tiden skall ha avgörande betydelse för byggrättens värde.

Remissutfallet i dessa delar är i stort sett positivt, och jag anser att

förslagen är väl värda att ta fasta på. När det först gäller utredningens förslag att fastighetsägarna bör få rätt att utföra åtgärder inom ramen för pågående markanvändning, är remisskritiken ganska stark beträffande den föreslagna rättighetens vida omfattning. Jag anser det därför befogat att omarbeta systemet på den här punkten och vill föra fram ett förslag som i korthet innebär följande.

3 Reformbehoven och lagförslagets huvudsakliga inriktning 3.3.1–3.3.2

3.3.2 Rätt till återuppförande, genomförandetid för detaljplaner och rätt till kompletteringsåtgärder

Utredningen har föreslagit en principiell rätt för fastighetsägare att få lov till återuppförande av rivna eller brandskadade byggnader. Jag anser denna tanke vara helt riktig och förordar en princip som ligger i linje med utredningens förslag. Av skäl som jag senare skall redovisa (avsnitt 12.3.2) anser jag dock inte att förslaget bör utformas som en rätt att få bygglov utan i stället som en rätt att få ersättning, om bygglov vägras.

Inom områden med detaljplan skall i princip endast åtgärder som stämmer överens med planen få vidtas. Mindre avvikelser kan dock medges. Ett undantag från principen om planenlighet utgör yttre och inre ändringar av byggnader. Även om en byggnad används på ett sätt som strider mot ändamålsbestämningen i en detaljplan, får fastighetsägaren rätt att göra både yttre och inre ändringar.

Som jag nyss anförde bör det införas en möjlighet att begränsa giltigheten i tiden av detaljplaner. Som utredningen har föreslagit bör detta åstadkommas genom att kommunen bestämmer en tid, inom vilken lov till de i planen medgivna åtgärderna skall sökas (genomförandetid). Fastighetsägarens rättsliga ställning skall vara stark under genomförandetiden. Endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte har kunnat förutses vid planläggningen, skall planen då kunna upphävas eller ändras till fastighetsägarens nackdel. I sådana fall skall kommunen vara skyldig att betala ersättning för värdet av förlorad byggrätt. Efter det att genomförandetiden har löpt ut, skall kommunen kunna upphäva eller ändra planen utan att rättigheter som har uppkommit genom planen beaktas. I sådana fall skall kommunen inte ha någon skyldighet att betala ersättning till fastighetsägarna. Vidare skall kommunen efter genomförandetidens utgång ha rätt att lösa in fastigheter som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med planen.

Det skall finnas en principiell rätt till kompletteringsåtgärder på fastigheter med en- eller tvåbostadshus som inte omfattas av detaljplan. Prövningen av ansökningar om bygglov till kompletteringsåtgärder skall avse enbart kraven på detaljplaceringen på tomten samt på utformningen, dvs. utseendefrågorna, och utförandet – den tekniska konstruktionen. Någon allmän lämplighetsprövning av åtgärdens lokalisering skall alltså inte göras. Med kompletteringsåtgärder avses

1. uppförande av komplementbyggnader,

2. mindre tillbyggnader,
3. inre ändringar av byggnader,
4. yttre åtgärder på byggnader, såsom utbyte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial och
5. bygglovspliktiga underhållsåtgärder.

Genom de nu redovisade reformerna blir gränsdragningen mellan samhällets och fastighetsägarnas befogenheter klarare än i dag. Samhällets möjligheter att se till att planerna verkligen blir genomförda förstärks, samtidigt som fastighetsägarna får större trygghet i förfogandet över sina fastigheter.

3.4 Decentralisering av beslutsfattandet

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

Översiktsplaner skall inte prövas av länsstyrelsen, som dock skall avge ett yttrande under utställningen, varvid länsstyrelsen skall redovisa vilka anmärkningar som finns mot planen i nu nämnda hänseenden.

Den nuvarande regleringen av förhållandet mellan staten och kommunerna på byggnadslagstiftningens område har i stor utsträckning utformats under en tid då den kommunala organisationen och kompetensen var en helt annan än den är i dag. Kommunerna har sedan dess blivit större, och deras förvaltningsorganisation har byggts ut. Tillgången till kvalificerad sakkunskap på olika områden har ökat. Behovet av statlig tillsyn och kontroll över kommunernas sätt att fullgöra sina uppgifter har därmed allmänt sett minskat. Under en följd av år har statsmakterna som en konsekvens av denna utveckling strävat efter att i olika sammanhang decentralisera beslutsfattandet till kommunerna.

Statsmakterna har det övergripande ansvaret för samhällets utveckling och måste därför ange ramarna för de regionala och kommunala organens befogenheter. Statlig tillsyn och kontroll kan mot den bakgrunden inte helt undvaras. Den måste emellertid utformas med beaktande av att den kom-

munala självstyrelsen har grundläggande betydelse för vårt lands styrelseskick.

3.4.1 Kommunerna bör själva besluta om markanvändning och byggande

En förskjutning av ansvaret till kommunerna bör kunna ske i betydande utsträckning även när det gäller beslut om markanvändning och byggande. I likhet med utredningen och det helt övervägande antalet remissinstanser anser jag att planer skall bli gällande genom att kommunens antagandebeslut vinner laga kraft. Antagandebeslutet kan överklagas till länsstyrelsen och länsstyrelsen kan också självmant ingripa på det sätt jag strax återkommer till.

En begränsning av det statliga inflytandet förutsätter inte bara en formell ändring av själva plansystemet utan även att statens roll i olika frågor preciseras på ett tydligare sätt än f. n. Statens möjligheter att ingripa i fråga om innehållet i planer bör enligt min uppfattning – bortsett från den bevakning av enskilda intressen som sker vid besvärsprövning – huvudsakligen begränsas till frågor av nationell betydelse och till vissa frågor som rör den mellankommunala samordningen av planläggningen. Detta bör medföra bl. a. att de statliga myndigheterna prioriterar arbetet med översiktliga frågor inom den fysiska planeringen på bekostnad av detaljfrågor och frågor av lokal betydelse, i vilka kommunernas beslut bör ges ökad genomslagskraft.

3.4.2 Tyngdpunkten i länsstyrelsens arbete läggs vid samrådet

Jag delar också utredningens uppfattning att den statliga kontrollen, som enligt gällande lag är en efterhandsgranskning, i största möjliga utsträckning bör ersättas av medverkan i förhand genom information och samråd under pågående planering. Redan nu är samrådsförfarandet av större praktisk betydelse än fastställelseprövningen. Även i fortsättningen blir samrådet ett viktigt instrument för att behandla sådana frågor där statliga och kommunala intressen kommer i beröring med varandra och där konflikter kan tänkas uppstå. I vissa fall torde emellertid samrådet inte leda fram till samstämmighet i de statliga och kommunala uppfattningarna. Frågan är då vem som skall ha det slutliga avgörandet i sin hand, staten eller kommunen.

3.4.3 Länsstyrelsens roll vid efterhandsgranskningen

Utredningen har föreslagit att den obligatoriska statliga fastställelseprövningen av alla planer slopas och ersätts med ett system där länsstyrelsen på vissa i lagen preciserade grunder skall kunna underställa de kommunala besluten regeringens prövning.

Den ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna som PBL-utredningens förslag ger uttryck för är enligt min mening i stort sett lämplig. Den innebär bl. a. att staten självmant skall kunna ingripa mot kommunala

beslut om planer, endast om vissa i lagen angivna intressen inte har blivit tillgodosedda, t. ex. riksintressen. I likhet med många remissinstanser anser jag att tyngdpunkten i beslutsfattandet inom det statliga området inte bör ligga hos regeringen utan på länsstyrelserna. Jag anser således att det bör ankomma på länsstyrelsen att pröva om en viss plan från statens synpunkt kan godtas eller inte. En sådan reform är av största betydelse även från effektivitetssynpunkt. Det ligger givetvis påtagliga tidsvinster i en planprocess som den nu beskrivna. Genom att på detta sätt lägga besluten närmare dem som berörs förstärks också det demokratiska inflytandet.

Som jag tidigare nämnde bör statens möjligheter att självmant ingripa mot kommunala planbeslut huvudsakligen begränsas till frågor av nationell eller mellankommunal betydelse.

Länsstyrelsen bör ha skyldighet att inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom länsstyrelsen till handa besluta om prövning av beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att det kommunala beslutet

1. innebär att ett riksintresse enligt NRL inte tillgodoses,

2. innebär att regleringen av sådana frågor om användningen av mark och vatten som angår två eller flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller

3. innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Beträffande översiktsplanerna skall länsstyrelsen kunna genom ett granskningsyttrande i anslutning till utställningen ange i vilka hänseenden det finns erinringar mot planen. Översiktsplanen skall utgöra underlag för fortsatt beslutsfattande som rör användningen av mark och vatten. Länsstyrelsens yttrande utgör därvid en del av beslutsunderlaget. Några möjligheter till ingripande mot beslut om översiktsplaner behövs enligt min mening inte. Det bör vara tillräckligt om länsstyrelsen kan bevaka fortsatta beslut bl. a. inom områden där det råder tvist mellan staten och kommunen om den lämpliga markanvändningen.

Om det behövs för att tillgodose ett riksintresse inom ett visst område eller ett mellankommunalt intresse, bör regeringen kunna utfärda ett planföreläggande, dvs. förelägga kommunen att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser.

3.5 Förbättring av medborgarinflytandet

Mitt förslag: Medborgarinflytandet förbättras. Vid planläggning skall genom information och debatt eftersträvas ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt för de politiska organen.

Alla boende som berörs av en plan eller ett beslut om tillstånd skall, liksom hyresgästernas organisationer, ha samma ställning som sakägarna.

Att människorna är intresserade av samhällsfrågor och att de deltar i samhällsdebatten är grunden för demokratin. De senare årens debatt i miljöfrågor, frågor om stadsförnyelse och andra planeringsfrågor har fäst uppmärksamheten på att medborgarnas insyn och inflytande måste förstärkas i olika led av den kommunala planerings- och beslutsprocessen. I dagens lagstiftning är markägarna inom det område som berörs av planläggning sakägare vid upprättande och ändring av planer. Det innebär också att de har rätt att föra sina åsikter vidare genom att överklaga planbesluten. Till sakägarna räknas i första hand fastighetsägare och arrendatorer. Särställningen för fastighetsägare har inte ansetts svara mot demokratins anspråk på allmänhetens deltagande. Det har från bl. a. hyresgäströrelsen rests anspråk på att de boende inom ett område som berörs av planläggning skall ha samma möjligheter som fastighetsägarna. PBL-utredningen har föreslagit att sakägarkretsen vidgas till att omfatta även hyresgäster och bostadsrättshavare.

Enligt min mening gäller det att bygga upp beslutssystemet i en ny lag så att det blir så öppet som möjligt för påverkan. Det behövs alltså regler som garanterar kommunmedlemmarna insyn och inflytande. Givetvis kan det inte komma i fråga att ge kommunmedlemmarna möjlighet att ingripa i den formella beslutanderätt som de förtroendevalda utövar genom den representativa demokratin. Strävan bör enligt min mening vara att genom information och debatt få fram ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt för de politiska organen.

Jag ställer mig positiv till en utvidgning av den krets som bör ges en särskilt stark ställning i belutsprocessen men anser att detta måste vägas mot önskemålet att handläggningen inte blir avsevärt mer komplicerad än i dag. Alla möjligheter att minska den byråkratiska hanteringen måste tas till vara. Målet måste vara att kommunernas arbetsuppgifter enligt den nya lagen skall kunna klaras med nuvarande personalresurser. Eftersom den utökade intressentkretsen också bör ha besvärsrätt, blir även statliga myndigheter berörda av mitt förslag i denna del.

Jag anser att en något annorlunda lösning av dessa frågor bör väljas än den som utredningen har föreslagit. Med utredningens konstruktion blir det enbart innehavaren av hyresrätten eller bostadsrätten som blir sak-

ägare och tillförsäkras rätt att få information, att avge synpunkter och att överklaga besluten. En sådan begränsning är enligt min mening inte befogad. Den eftersträvade utvidgningen av medborgarinflytandet bör omfatta alla hushållsmedlemmar. För en sådan lösning talar även jämställdhetsaspekter. Den som tecknar hyreskontraktet eller bostadsrätten är ofta den manliga parten i hushållet. Utredningsförslaget skulle därför kunna leda till att många kvinnor inte får formella möjligheter att påverka beslutsfattandet. Enligt min mening bör därför alla boende som berörs av ett planförslag ha samma ställning som sakägarna.

Med anledning av *lagrådets* förslag (yttrandet s. 28 f) föreslår jag emellertid nu en annan lagteknisk lösning av inflytandefrågan än i lagrådsremissen, som innehöll en s. k. legaldefinition av begreppet sakägare (1 kap. 8 § i det remitterade lagförslaget). Jag anser att lagtexten inte bör uppta någon bestämning av sakägarbegreppet. I stället bör i förfaranderegleroa anges vilken ställning de olika kategorierna av intressenter skall ha. Därvid bör de boende i princip jämställas med den mer traditionella gruppen av sakägare.

För att inte handläggningen skall bli orimligt komplicerad måste kallelseförfarandet när det gäller den på detta sätt vidgade kretsen vara enkelt. Kungörelse i ortstidning bör vara tillräckligt. För att garantera de boende möjligheter till en god information bör också hyresgästernas organisationer ha samma ställning som sakägarna med rätt att i likhet med fastighetsägarna beredas tillfälle till samråd och få kallelse till utställning av planförslag. Därigenom betonas också betydelsen av den samlade uppfattningen bland berörda boende. Det är dock inte fråga om att ta ifrån den enskilda hyresgästen rätten att framföra synpunkter vare sig hon eller han är ansluten till en hyresgästorganisation eller inte.

Information och samråd i anslutning till planläggningen bör givetvis rikta sig även till kommunmedlemmarna i allmänhet och till berörda intressenter i övrigt, t. ex. olika organisationer. För att stärka medborgarnas och de förtroendevaldas inflytande över planeringen bör programarbetet uppmärksammas som ett viktigt moment i planprocessen. Kommunerna bör utnyttja möjligheten att föra diskussioner med berörda medborgare i programarbetet.

3.6 Förenklingar i PBL som har betydelse för den enskilda människan

Mitt förslag: Tillstånd till byggande m. m. lämnas i form av bygglov, rivningslov och marklov. Förhandsbesked kan lämnas beträffande åtgärder som kräver bygglov.

Skyldigheten att söka lov skall kunna varieras genom kommunala beslut. Kommunen skall under vissaförutsättningar kunna besluta att vissa åtgärder inom områden utan detaljplan får utföras utan bygglov, nämligen bl. a komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och inre

ändringar av byggnader. För områden med detaljplan kan kommunerna i planen besluta att enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader på det sätt som anges i planen får uppföras eller byggas till eller ändras på annat sätt utan lov.

Ansvaret för att byggnader m. m. uppfyller PBL:s krav läggs i större utsträckning än i dag på byggherren. Byggnadsnämnden får möjlighet att underlåta att detaljgranska konstruktionsritningar m. m.

Beslut som angår miljöförändringar och samhällsutveckling bör läggas så nära de berörda människorna som möjligt. Förslagen om decentralisering av beslutanderätten till kommunerna och om förstärkning av de boendes möjligheter att själva delta och utöva inflytande i planeringen skall ses som uttryck för denna princip. Hela reformen bör dessutom präglas av ökad frihet för den enskilda människan. Det är en så viktig princip att den bör återfinnas redan i lagens inledande paragraf. Det är således angeläget att överväga om inte ansvaret också i byggprocessen kan läggas direkt hos den enskilda människan i en betydligt större utsträckning än vad som är fallet i dag. Det väcker frågan vilka byggnadsåtgärder som behöver prövas i förväg och därför skall kräva lov av byggnadsnämnden och vilka som bör kunna utföras av den enskilde på eget ansvar.

Jag har redan framhållit att i princip all bebyggelse bör prövas lämplig från allmän synpunkt innan den får komma till. Ägandet av mark skall således inte i sig grunda någon rätt att vidta åtgärder som förändrar miljön. Men även med utgångspunkt i en sådan grundläggande princip finns ett betydande utrymme för att överlåta beslut och ansvar åt den enskilde.

Prövning genom samhällets organ har två syften. Vid prövningen av lov skall sålunda bevakas att den tilltänkta åtgärden är lämpligt lokaliserad, utformad och utförd med hänsyn till samhällets intressen. Åtgärden skall också vara lämplig sett från grannarnas synpunkt. Det bör alltså vara möjligt att avstå från prövning, när varken samhällets intressen eller grannars rätt träds för när. Att på ett meningsfullt sätt uttömmande beskriva dessa situationer direkt i lagen är inte möjligt. Enligt min mening skulle en sådan lösning inte heller vara lämplig. Det är kommunerna med sitt ansvar för den lokala miljön som har de bästa möjligheterna att bedöma när dessa situationer är för handen. Kommunerna bör därför ges en stor frihet att bestämma vilka åtgärder som kan undantas från förhandsprövning genom bygglov m. m.

Jag anser att det i lagen bör anges en krets av åtgärder som normalt skall kräva lov men att det skall vara möjligt för kommunerna att besluta om lättnader i denna lovplikt. Om vi skall kunna slå vakt om de värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer som finns i vårt land, är det emellertid nödvändigt att kommunerna i detta syfte får möjligheter att i vissa områden också vidga den krets av åtgärder som skall kräva lov.

En viktig förändring jämfört med lagrådsremissen, som jag vill nämna här, är att jag nu föreslår att bygglovsplikt för jordbrukets och liknande näringars ekonomibyggnader skall gälla bara inom områden med detaljplan och där kommunen genom områdesbestämmelser beslutar att införa prövningsplikt. I sistnämnda fall krävs särskilda skäl.

Lovprövningen bör lämpligen delas in i några olika former som systematiskt kan hållas isär på ett enkelt sätt. Jag har funnit att de begrepp som utredningen rör sig med är ändamålsenliga, dvs. bygglov, rivningslov och marklov. Beträffande de åtgärder som kräver bygglov bör det vidare kunna meddelas ett principtillstånd i lokaliseringsfrågan, vilket – i enlighet med lagrådets förslag – bör benämnas förhandsbesked. Genom förhandsbeskedet skall sökanden på grundval av enkla handlingar och i ett tidigt skede kunna få ett bindande beslut om att han senare kommer att få bygga, om det då visar sig att kraven på byggnaders utformning och utförande kan uppfyllas. Förhandsbeskedet ger alltså en projekteringstrygghet, som är svår att uppnå med dagens regelsystem.

3.6.1 Större möjligheter att vidta åtgärder utan bygglov

Bygglovsbefriade åtgärder med småhus

När det gäller skyldigheten att söka bygglov för åtgärder med en- eller tvåbostadshus är det till att börja med självklart att de lättnader som finns i dag skall finnas även i fortsättningen. F. n. är följande åtgärder med en- eller tvåbostadshus undantagna från kravet på byggnadslov, nämligen

1. att inrätta eller ändra anordningar för vatten eller avlopp i byggnader med egen va-anläggning,
2. att göra ändringar i byggnadens inre,
3. att omfärga byggnadens fasad,
4. att anordna en skyddad uteplats med hjälp av mur eller plank,
5. att sätta upp skärmtak över en uteplats, balkong, altan eller entré,
6. att uppföra högst två uthus med en sammanlagd byggnadsarea om högst tio kvadratmeter.

I byggnadsstadgan ställs upp vissa förutsättningar för att åtgärderna skall vara befriade från kravet på byggnadslov. Även dessa förutsättningar bör i huvudsak gälla fortsättningsvis. F. n. gäller bl. a. att åtgärderna under punkterna 4–6 inte utan lov får utföras närmare tomtgränsen än 4,5 meter och att uthus som avses under punkt 6 inte får vara avsedda för bostadsändamål. Jag anser dock att något lov inte skall behövas, om två grannar kommer överens om att åtgärderna får utföras närmare gränsen än 4,5 meter. Jag anser också att det nu gällande kravet att uthusen inte får vara avsedda för bostadsändamål kan slopas.

Kommunala beslut om befrielse från bygglov

De möjligheter som kommunerna bör ha att bestämma om lättnader i skyldigheten att söka lov anser jag i första hand bör inriktas på åtgärder

med anknytning till en- eller tvåbostadshus. Det innebär inte att jag anser att det skall vara uteslutet med lättnader för flerbostadshusens del, men här har de samhälleliga intressena ofta en sådan betydelse att utrymmet för lättnader är begränsat.

Kommunen bör enligt min mening för begränsade områden, som inte ingår i detaljplan, kunna besluta att vissa åtgärder får utföras utan bygglov, under förutsättning att det kan ske utan olägenhet för grannar och för allmänna intressen. De åtgärder som under dessa förutsättningar kan få utföras utan bygglov är

1. att uppföra komplementbyggnader, t. ex. garage, uthus, växthus o. d.,
2. att göra mindre tillbyggnader,
3. att utföra invändiga ändringar och
4. att utföra vissa anläggningar och anordningar.

Eftersom flerbostadshus regelmässigt ligger inom områden med detaljplan, kommer möjligheterna att införa lättnader i bygglovsplikten att huvudsakligen avse en- eller tvåbostadshusen.

Det bör vidare vara möjligt för kommunen att i en detaljplan bestämma att enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader får uppföras eller byggas till och ändras på annat sätt utan bygglov inom planområdet. På det sättet kan kommunerna skapa bebyggelseområden där det mesta överlåts till fastighetsägarna att utföra utan någon kontroll i förväg från samhällets sida. Förutsättningarna för byggandet har då preciserats i tillräcklig omfattning i planen.

Redan här vill jag vidare anmäla att jag beträffande industribyggnader föreslår att en möjlighet införs för kommunerna att genom detaljplan eller områdesbestämmelser befria vissa åtgärder från kravet på bygglov – en möjlighet som inte står öppen enligt lagrådsremissen. Jag återkommer till denna fråga (avsnitt 12.1.5).

3.6.2 Förbättrade möjligheter att få bygglov

Lagförslaget bör inte bara innehålla ökade möjligheter att utföra vissa åtgärder utan bygglov. Lättnader bör införas även när det gäller möjligheterna att få bygglov i vissa fall.

Som jag tidigare nämnde avskaffas nybyggnadsförbuden i och med att PBL träder i kraft, vilket bl. a. innebär att de hinder som i dag finns för fastighetsägare att vidmakthålla sina byggnader undanröjs. Samtidigt införs bestämmelser som innebär att fastighetsägaren normalt skall kunna utgå från att han får bygglov till vissa åtgärder, under förutsättning att åtgärderna uppfyller nödvändiga byggnadstekniska krav, t. ex. krav på hållfasthet, skydd mot brand, olycksfall o. d. Jag syftar på rätten till kompletteringsåtgärder på en- eller tvåbostadshus utanför områden med detaljplan, de förbättrade möjligheterna till inre ombyggnadsåtgärder för all bebyggelse och skyddet i fråga om byggnader som rivits eller brunnit

ned. Jag hänvisar här till den redovisning som jag tidigare lämnade för reformen i dessa delar.

Sammanfattningsvis kan beträffande de nu avhandlade förslagen sägas att de innebär betydande förbättringar för den enskilde att vidmakthålla och förbättra den bebyggelse han en gång har fått lov att uppföra.

3.6.3 Förenklingar m. m. i byggprocessen

Byggherrens ansvar

PBL bör alltså grundas bl. a. på den principen att större ansvar kan överlåtas på byggherren än enligt gällande regler. Detta bör gälla även beträffande själva byggprocessen. Det huvudsakliga ansvaret för att byggnader eller andra anläggningar uppfyller gällande bestämmelser bör således kunna läggas på byggherren. Byggnadsnämndens granskning av ansökningar om lov bör kunna begränsas till att omfatta vad som är av betydelse från plansynpunkt samt till att pröva om det finns förutsättningar för att åtgärden kan komma att uppfylla tekniska och funktionella krav. Granskningens omfattning bör kunna anpassas till den samlade kompetens som i det enskilda fallet finns hos byggherren och anlitade projektörer och entreprenörer samt till byggnadsobjektets art. Någon fullständig ritningsgranskning skall byggnadsnämnden således inte vara skyldig att göra.

Byggnadsnämndens service

En av byggnadsnämndens viktigaste uppgifter är att vara ett serviceorgan för den enskilde. Nämnden skall ge råd samt upplysa om och förklara de regler som den byggande måste följa.

Inriktningen på service bör givetvis prägla nämndens hela verksamhet, även den där nämnden har en myndighetsfunktion. Nämnden skall stå till förfogande för den granskning som den byggande begär men inte ställa krav på ritningar och andra handlingar i vidare omfattning än vad som verkligen behövs med hänsyn till det som skall byggas. Jag har den uppfattningen att dagens praxis bör kunna förenklas i detta avseende. Jag vill t. ex. erinra om den möjlighet som f. n. finns – och som bör finnas även i fortsättningen – att göra muntliga ansökningar om lov när det gäller enklare åtgärder.

En annan för den enskilde viktig fråga är givetvis de kostnader som i dag är förknippade med kravet på byggnadslov. Bortsett från kostnader för ritningar m. m. skall sökanden betala byggnadslovsavgift samt ev. avgifter för nybyggnadskarta, utstakning och besiktningar. Avgifter av detta slag kan uppgå till betydande belopp för den som vill bygga. Jag anser det angeläget att enkelhet eftersträvas även i de nu berörda avseendena. Det är t. ex. rimligt att krav på nybyggnadskarta ställs endast i de fall då sådan karta verkligen behövs och att besiktningsverksamheten och därmed sammanhängande åtgärder är anpassade till de kontrollbehov som skall tillgodoses. Byggnadsnämnden bör t. ex. kunna underlåta besiktningar och ut-

sättningar som fördyrar projektet för den enskilde utan att de svarar mot något angeläget samhälleligt behov. Obligatorisk anmälningsskyldighet beträffande bygglovspliktiga åtgärder behöver bara föreligga för igångsättning av arbetena och när de slutförts. Bestämmelserna bör öppna möjligheter att integrera byggherrens egen kontrollverksamhet med byggnadsnämndens, så att kostsamt dubbelarbete kan undvikas.

Kostnaderna för byggnadsnämndens arbete med granskning och besiktning bör täckas genom avgifter. De bör dock kunna hållas nere för den enskilde genom förenklingar av det slag som jag nu har berört.

3.6.4 Byggnormerna

Även när det gäller de krav som i lagstiftningen bör ställas på byggnadernas och bebyggelsemiljöns egenskaper finns möjlighet till vissa förenklingar. Huvuddelen av dagens normer anser jag emellertid nödvändiga. De enhetliga standardkraven har till syfte att underlätta för en industriell byggproduktion som kan begränsa produktionskostnaderna. Framför allt skall dock kraven utgöra ett skydd för svaga konsumenter, vilkas anspråk inte blir tillgodosedda på en marknad, baserad på tillgång och efterfrågan. Krav i lagstiftningen för att t.ex. tillgodose anspråken från handikappade och äldre kan således inte avvaras. Kraven är en förutsättning för deras deltagande i samhällslivet.

Förenklingar i byggnormeringen anser jag främst bör åstadkommas genom mindre detaljrika normer än de som gäller i dag.

Jag vill i detta sammanhang påpeka att jag även föreslår ett längre gående ansvar för den enskilde att underhålla bebyggelsen än i dag. Detta ansvar bör i princip innebära en skyldighet för ägaren att se till att byggnadens funktioner i huvudsak vidmakthålls under byggnadens brukstid. Ett sådant krav får särskild betydelse för hyresfastigheter, där hyresgästernas intressen är berörda.

3.7 Några principiella synpunkter på lagreformen

Mitt förslag: PBL föreslås ersätta bl.a. byggnadslagen, byggnadsstadgan och lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.

Det nu redovisade förslaget till ny plan- och bygglag vilar på samma grundsyn på det samhälleliga, demokratiska inflytandet över bebyggelseutvecklingen som ligger bakom den gällande byggnadslagstiftningen. Med hjälp av byggnadslagen och byggnadsstadgan har den kraftiga bebyggelseutvecklingen under 50-, 60- och 70-talen kunnat regleras genom en fysisk planering i samhällets regi. Vissa av de viktigaste reformbehoven som föranledde tillsättandet av bygglagutredningen 1968 har blivit tillgodosedda genom reformerna åren 1971 och 1972. Det finns därför anledning att

ställa frågan om inte även kvarstående reformbehov kan tillgodoses genom delreformer. Jag har emellertid funnit detta vara en olämplig lösning av främst följande skäl.

Genom den stora mängd delreformer som ägt rum sedan den gällande lagstiftningen först antogs av riksdagen år 1947 har byggnadslagstiftningen blivit ett svåröverskådligt lappverk, som är svårt att förstå för såväl allmänheten som förtroendevalda med uppdrag i staten och kommunerna.

Jag vill särskilt peka på det för lagsystematiken viktiga tätbebyggelsebegreppet. För tätbebyggelse krävs i princip planläggning. Genom den utvidgning av vad som skall innefattas i tätbebyggelse som genomfördes år 1971 har innebörden av detta begrepp ytterligare fjärmats från vad som i allmänt språkbruk menas med tätbebyggelse. Begreppet fick då en framåtsyftande karaktär och har därigenom kommit att innefatta praktiskt taget alla områden där det finns efterfrågan på byggnadsmark. Det har otvivelaktigt varit svårt att få förståelse för avslag på ansökningar om byggnadslov som har motiverats med att byggnadsprojektet utgör tätbebyggelse, trots att sökanden kanske inte har ett enda hus inom synhåll från den aktuella byggnadsplatsen. Här måste uppenbarligen ske en förändring som ökar förståelsen för lagens syfte och uppbyggnad.

Från demokratiska utgångspunkter och även från rättssäkerhetssynpunkt är det enligt min mening angeläget att de grundläggande lagreglerna är utformade så att de kan förstås även av andra än en begränsad krets av experter. Lagsystematiken behöver därför ses över i sin helhet. För en sådan lösning talar även den omständigheten att det långt utdragna utredningsarbetet med offentlig redovisning av olika reformförslag har lett till att man i den kommunala planeringen i viss utsträckning redan har anpassat sig till de förväntningar på innehållet i en ny lag som därigenom väckts. Genom att i en samlad reform tillgodose de angelägna reformbehov som jag nyss har redovisat får allmänheten och de tillämpande myndigheterna i ett sammanhang en helhetsbild av det nya systemet.

I likhet med utredningen anser jag således att frågor om både planläggning och byggande – med tanke på det starka samband som råder mellan frågorna – bör föras samman i en enda lag som bör benämnas plan- och bygglagen (PBL). Den bör ersätta byggnadslagen, byggnadsstadgan och lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. (LPI). Som jag inledningsvis nämnde anser även lagrådet att det valda tillvägagångssättet att i ett sammanhang reformera byggnadslagstiftningen ur lagstiftningsteknisk synpunkt är att föredra framför försök att genom partiella reformer komma till rätta med bristerna i nuvarande lagstiftning.

I en sådan samlad lagreform bör självfallet tas till vara de avgörande framsteg vad gäller det samhälleliga inflytandet över beslut om bebyggelseutvecklingen som vunnits genom 1947 års byggnadslag och senare reformer av byggnadslagstiftningen. Jag vill här särskilt peka på den utvidgning av den allmänna lämplighetsprövningen av bebyggelse som genomfördes år 1972.

4 Plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp

Lagrådet behandlar rätt utförligt frågan hur PBL:s reglering av kommunernas planläggning förhåller sig till bestämmelserna om normgivning i regeringsformen (RF).

Som en allmän bakgrund kan följande anföras. Enligt 8 kap. 3 § första stycket RF skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag, dvs. i föreskrifter beslutade av riksdagen. Frågor om användningen av mark- och vattenområden och om bebyggelse hör till det lagstiftningsområde som avses i nämnda lagrum. Med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 3 kan riksdagen utan hinder av 3 § i lag bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter om "utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö". Denna rätt att delegera normgivning i fråga om byggande tillkom genom en ändring av RF år 1976. Ändringen (prop. 1975/76: 209 s. 162 f) motiverades av behovet att kunna ta in byggnadsstadgans mera detaljbetonade regler om byggande samt föreskrifterna i Svensk byggnorm 1975 i en eller flera regeringsförfattningar. En motion med yrkande om avslag på propositionen under hänvisning till att ett för de enskilda människorna centralt område skulle komma att undandras riksdagens lagstiftning avstyrktes av konstitutionsutskottet. Utskottet erinrade om att riksdagen vid begagnande av den föreslagna delegationsmöjligheten kunde och borde närmare precisera de befogenheter regeringen skulle få och att avsikten självfallet inte var att delegeringen skulle omfatta annat än befogenheter att meddela detaljbetonade föreskrifter (KU 1975/76: 56 s. 41).

Om riksdagen med stöd av 8 kap. 7 § RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter, kan riksdagen också enligt 8 kap. 11 § medge regeringen att överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet, s. k. subdelegation. Riksdagen kan inte delegera sin normgivningsmakt direkt till en förvaltningsmyndighet – här bortses från vissa undantag som saknar intresse i detta sammanhang (se t. ex. 8 kap. 9 § andra stycket RF) – eller till en kommun utan måste gå via regeringen. Riksdagen kan inte avhända sig sin normgivningsmakt på annat sätt än det som föreskrivs i 8 kap. RF.

Med det normbegrepp på vilket 8 kap. RF vilar avses enligt propositionen med förslag till ny RF (1973: 90 s. 203 f) rättsregler. Dessa kännetecknas i princip av att de är bindande för myndigheter och enskilda. De kännetecknas vidare av att de inte avser bara ett visst konkret fall utan har generell giltighet. Det sistnämnda kravet får enligt propositionen anses uppfyllt om föreskriften avser exempelvis situationer av ett visst slag eller

4 Plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp

vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

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

Lagrådet konstaterar mot den nu beskrivna bakgrunden att PBL:s regler om rätt för kommunerna att reglera markanvändning och att besluta om utformning av byggnader m. m. är grundlagsenliga endast under förutsättning att regleringen inte utgör normer i RF:s mening. Kommunernas rätt enligt PBL att meddela beslut om utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö grundar sig nämligen inte på någon delegation utan följer direkt av vissa i PBL givna lagregler. Lagrådet diskuterar härefter ingående huruvida riktlinjer i översiktsplaner och föreskrifter i detaljplaner och områdesbestämmelser kan anses utgöra normer. Lagrådets resonemang utmynnar i ett konstaterande att lagrådsremissens argument – uttalade eller underförstådda – för att kommunernas planläggning enligt PBL-förslaget inte till någon del innefattar normgivning inte är invändningsfria.

Lagrådet kommer nämligen till den slutsatsen att översiktsplanens riktlinjer under vissa speciella betingelser i realiteten kan bli bindande för de tillämpande myndigheterna. Lagrådet ifrågasätter också om inte områdesbestämmelser och detaljplaner i vissa fall uppfyller det krav på generell giltighet som kännetecknar föreskrifter i RF:s mening, eftersom bestäm-

4 Plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp

melserna eller planerna kan beröra ett stort antal fastighetsägare och få betydelse för många människors boende- och arbetsmiljö och deras möjligheter till rekreation och friluftsliv.

Lagrådet yttrar härefter följande (yttrandet s. 9):

Någon tvekan om förslagets grundlagsenlighet hade inte behövt uppkomma om 8 kap. 7 § första stycket 3 RF ändrats så att bemyndigandet enligt lagrummet kommit att avse föreskrifter om markanvändning och byggnadsföreskrifter av annat än detaljbetonat slag samt om kommunernas kompetens på området reglerats i överensstämmelse med delegationsföreskrifterna i 8 kap. Det undandrar sig lagrådets bedömande vilka förutsättningar som kan finnas för att vidta sådana ändringar. Lagrådet har övervägt möjligheterna att på andra vägar nå en säker överensstämmelse med regeringsformen. Detta skulle emellertid medföra en revision av grundläggande delar av förslaget. Vid en sådan revision kommer man in på värderingar och ställningstaganden som det inte tillkommer lagrådet att göra. Lagrådet nödgas konstatera att förslaget i vad avser kommunernas befogenheter att i planbestämmelser reglera markanvändning och bebyggelse knappast torde vara förenligt med grundlagen.

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

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

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

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

Den nya regeringsformen utgår från grundsynen att vad som skall beslutas av riksdagen är i första hand det som anses vara av särskilt stor

4 Planssystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp

betydelse för medborgarna och för samhällslivet i övrigt. Folket bör med andra ord genom sina representanter fatta beslut om bl. a. de normer som föreskriver inskränkningar i medborgarnas frihet eller rätt till egendom. Ett krav som utmärker rättsstaten är att medborgarna skall behandlas normmässigt. Av det kravet följer att rättsregler skall vara generella, dvs. de skall rikta sig till alla eller åtminstone till en personkrets som inte är närmare bestämd. Riksdagen skall inte kunna gripa in i handläggningen av enskilda fall. Av flera skäl sattes vid tillkomsten av RF också en gräns för möjligheterna att delegera normgivning från riksdagen. De bästa möjligheterna till offentlig redovisning, öppen debatt och ett meningsutbyte ansågs ligga i riksdagsbehandlingen. Saken kan också uttryckas så att de mest betydelsefulla politiska besluten skall fattas av det organ som bäst avspeglar opinionerna inom befolkningen. När en norm väl är utfärdad ankommer det på domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ att tillämpa den i konkreta fall.

Det bör framhållas att det vid RF:s tillkomst ansågs att den kompetensfördelning beträffande normgivningsmakten som inom olika rättsområden hade utbildats i praxis ansågs vara i stort sett ändamålsenlig och att den därför kunde i huvudsak läggas till grund för RF:s fördelning av normgivningskompetensen. Avsikten var alltså inte att normbegreppet skulle undergå några mer betydande förändringar genom RF:s införande (prop. 1973:90 s. 203 f och 207, se även KU 1979/80: 50 s. 87).

Mot denna bakgrund är det knappast realistiskt att anta att avsikten kan ha varit att RF:s bestämmelser om normgivningsmakten skulle ha den konsekvensen att byggnadslagstiftningens sedan länge beprövade beslutssystem – som genom det kommunala planmonopolet vilar på den kommunala demokratins grund – skulle i vissa delar sättas ur spel och ersättas av en ordning där kommunala markanvändningsplaner skulle behöva beslutas av riksdagen. Den slutsats som ligger närmast till hands är att planbeslut enligt dagens byggnadslagstiftning skall ses som en form av rättstillämpning, som enligt grundlagen inte är förbehållen riksdagen.

Denna uppfattning om planbeslutens karaktär kan anses bekräftad genom att riksdagen beslutat anta prop. 1975/76: 112 med förslag till lag om kungörande av lagar och andra författningar. I sitt anförande till propositionen (s. 63 ff) diskuterade dåvarande justitieministern de gränsdragningssvårigheter som möter i fall där en bindande föreskrift avser ett mycket litet lokalt område, kanske bara en eller flera bestämda fastigheter. Han slog till en början fast att ett lokalt begränsat beslut hade karaktären av författning, om det helt eller främst riktar sig till medborgarna i gemen såsom exempelvis ett förbud att ta bort eller skada en växt av viss art där den växer vilt. Däremot kunde den generella naturen starkt ifrågasättas när fråga var om lokalt begränsade föreskrifter avsedda att begränsa handlingsfriheten för ägarna till vissa bestämda fastigheter eller vissa därmed jämförliga rättsinnehavare. Detta gällde även om föreskrifterna band inte

4 Plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp

bara den aktuelle ägaren eller rättsinnehavaren utan även framtida sådana. I enlighet härmed och med åberopande av den praxis som följts vid tillämpningen av 3 § andra stycket 2 förvaltningslagen (1971: 290) i ärenden om fastställelse av detaljplan ansåg justitieministern att bl. a. beslut om bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen, beslut om förbud mot byggande, schaktning m. m. enligt samma lagstiftning och beslut om naturreservat eller naturvårdsområde enligt naturvårdslagen inte borde hänföras till författning. Däremot borde föreskrifter som riktade sig till jordägare eller liknande personkategorier inom ett större område, t. ex. ett län, anses ha så generell karaktär att de borde bedömas höra till kategorin författningar.

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

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

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

Skillnaderna mellan detaljplaner och områdesbestämmelser enligt PBL är helt marginella i fråga om regleringsmöjligheterna. Områdesbestämmelser kan visserligen användas också för att avsätta mark som friluftsområden. Eftersom liknande beslut enligt naturvårdslagen anses vara förvaltningsbeslut, bör utan tvivel även områdesbestämmelser räknas till samma kategori. Områdesbestämmelserna har stora likheter med dagens generalplaner, som enligt min mening – med hänsyn till den utformning som de har fått i praktiken – måste anses vara förenliga med RF. Att områdesbestämmelser kan användas för att reglera markanvändningen inom områden av riksintresse förändrar givetvis inte bilden. Inte heller i dessa fall får områdesbestämmelserna täcka annat än begränsade områden. För att det inte skall råda någon tvekan om mina avsikter på den punkten anser jag att det av lagtexten tydligt bör framgå att områdesbestämmelser får antas för begränsade områden av kommunen. Det finns för övrigt inte något praktiskt behov av att med områdesbestämmelser skydda alla nationella intressen, eftersom skyddet följer direkt av lagbestämmelser.

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

Jag vill till att börja med erinra om att det i PBL föreskrivs bl. a. att byggnadsnämnden som en specialreglerad myndighet skall svara för hand-

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

4 Plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp

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

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

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

4 Plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp

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

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

I sitt yttrande över PBL-förslaget anför *lagrådet* att det ligger i sakens natur att en domstol vid en sådan bedömning står friare i förhållande till riktlinjerna än vad en kommunal nämnd gör i förhållande till översiktsplanen. Enligt lagrådet blir planen till den del den innehåller bestämda och preciserade direktiv i realiteten bindande för de tillämpande myndigheterna.

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

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

5 Lagtekniska frågor och lagstiftningens räckvidd

Sammanfattning

- PBL föreslås träda i kraft den 1 januari 1987 (s. 94)
- Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bemyndigas att meddela föreskrifter till byggbestämmelserna i PBL (s. 98)
- Planer enligt PBL skall i första hand behandla bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar samt redovisa hushållningskraven inom mark- och vattenområden av riksintresse. I planerna kan emellertid även behandlas andra frågor om användning av mark och vatten. Planerna skall påverka även tillåtlighetsprövning enligt annan lagstiftning än PBL (s. 101).

5.1 PBL träder i kraft den 1 januari 1987

Mitt förslag: PBL föreslås träda i kraft den 1 januari 1987.

Jag nämnde inledningsvis att regeringen genom beslut den 13 december 1984 remitterade till lagrådet bl. a. ett förslag som innebär att PBL skall träda i kraft den 1 januari 1986. Beslutet grundades på att en riksdagsbehandling av PBL-förslaget skulle kunna slutföras under innevarande vår. Det saknas numera förutsättningar för detta. Jag föreslår därför att PBL skall träda i kraft den 1 januari 1987. Det bör innebära att kommuner och statliga myndigheter, enskilda, sammanslutningar och andra i samhället som berörs av reformen ges god tid att sätta sig in i den nya lagstiftningen, innan den träder i kraft.

5.2 Systematiken i PBL

5.2.1 PBL:s disposition

Det jag hittills har nämnt om reformbehoven och lagens inriktning innebär i korthet att i PBL huvudsakligen bör tas in regler i följande avseenden.

I lagen bör anges vissa materiella bestämmelser om innehållet i fysiska planer, eller med andra ord bestämmelser om förändring och bevarande av den fysiska miljön. Sådana bestämmelser behandlar alltså vad som får beslutas enligt lagen. Ett nödvändigt komplement till denna typ av bestämmelser är en reglering av de instrument med vilka man skall åstadkomma den önskade utvecklingen och en väl fungerande beslutsprocess. Jag tänker då på regler om de olika plantyperna, om avvägningen mellan olika anspråk och intressen vid markanvändningsbesluten och på regler om förfarandet när sådana beslut skall fattas.

5 Lagtekniska frågor och lagstiftningens räckvidd 5.2.1

Av stor betydelse blir hur gränsen dras i befogenhets- och ansvarsfrågor mellan det allmänna och de enskilda intressenterna. Sedan denna gräns har dragits upp, behöver man lägga fast hur ett rationellt beslutsfattande skall komma till stånd från samhällets sida, dvs. närmast hur befogenheterna skall fördelas mellan staten och kommunerna. I lagen måste anges inte bara vem som i sista hand skall besluta utan även hur besluten skall förberedas så att planer verkligen kommer till stånd när det behövs och att detta sker på ett sätt som ger alla intressenter ett rimligt inflytande.

Den allmänna uppbyggnad av lagverket som utredningen har föreslagit anser jag vara i huvudsak ändamålsenlig. Lagrådet har fört fram en del förslag till ändringar i dispositionen som jag ansluter mig till. Det innebär bl. a. att jag inte vidhåller förslaget att föra samman lagens kapitel i avdelningar enligt modellen i lagrådsremissen. Jag föreslår nu följande kapitelindelning i PBL.

1 kap. Inledande bestämmelser
2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse
3 kap. Krav på byggnader m. m.
4 kap. Översiktsplan
5 kap. Detaljplan och områdesbestämmelser
6 kap. Plangenomförande
7 kap. Regionplanering
8 kap. Bygglov, rivningslov och marklov
9 kap. Byggnadsarbeten, tillsyn och besiktning
10 kap. Påföljder och ingripanden vid överträdelser m. m.
12 kap. Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m.
13 kap. Överklagande
14 kap. Skyldighet att lösa mark och utge ersättning
15 kap. Domstolsprövning m. m.
16 kap. Bemyndiganden m. m.
17 kap. Övergångsbestämmelser

Den mest framträdande skillnaden i förhållande till utredningens lagförslag finns i de inledande kapitlen. I utredningsförslaget omfattar andra avdelningen fem kapitel, nämligen 2 kap. med allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning, 3 kap. om riksintressen, 4 kap. med särskilda bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning, 5 kap. med särskilda bestämmelser om placeringen inom tomt och utformningen av byggnader m. m. samt 6 kap. med särskilda krav beträffande vissa befintliga byggnader, underhåll m. m.

Många remissinstanser har ställt sig frågande till det inbördes sambandet mellan dessa kapitel. Man har bl. a. hävdat att det förekommer många upprepningar och att en reglering med i stort sett samma innehåll borde kunna åstadkommas med hjälp av färre bestämmelser.

Kritiken är enligt min mening befogad och har – som framgår av vad jag

nyss anförde – gett mig anledning att föreslå en annan kapitelindelning. Jag vill i anslutning till detta göra en del klarläggande av bestämmelsernas funktion och om samspelet mellan kapitlen.

5 Lagtekniska frågor och lagstiftningens räckvidd 5.2.1–5.2.2

Först vill jag erinra om att de bestämmelser som utredningen tog in i 3 kap. om riksintressen i stor utsträckning återfinns i det förslag till NRL som regeringen remitterade till lagrådet den 6 december 1984. Någon motsvarighet till 3 kap. i utredningsförslaget finns därför inte i det lagförslag som jag nu lägger fram.

5.2.2 Funktionen av 2 kap.

I 2 kap. föreslår jag en rad allmänna bestämmelser av övergripande natur. Syftet med dem är att ge vägledning i fråga om mål och inriktning vid både planläggning och prövning av lov. Bestämmelserna bör ses som ett uttryck för de samlade krav som statsmakterna riktar på kommunerna i samband med markanvändningsbesluten. Bestämmelserna har sin motsvarighet i 9, 12 och 29 §§ byggnadsstadgan. Tillämpningen av bestämmelserna bör i hög grad vara en kommunal angelägenhet. Avsikten är att det här skall finnas ett brett spelrum för lokala bedömningar.

Funktionen av bestämmelserna i 2 kap. kan också beskrivas på följande sätt. Jag föreslår, som tidigare har framgått, en lagfäst princip om att mark som skall användas för bebyggelse först måste prövas vara lämplig från allmän synpunkt för detta ändamål. Den lämplighetsprövningen skall ske i första hand vid planläggning men kan även göras i samband med bygglovsprövningen. Meningen är att 2 kap. skall läggas till grund för lämplighetsprövningen. I 2 kap. räknas alltså upp en rad allmänna intressen som skall beaktas av kommunerna vid beslut om planläggning och prövning av lov. Jag kommer senare att föreslå att en hänvisning till NRL skall tas in i 2 kap. På grund härav kommer även den lagen att utgöra en grund för beslut enligt PBL om planer och lov.

Planerna kan alltså sägas innebära en tolkning och precisering för olika delområden i kommunen av bestämmelserna i 2 kap. och NRL. När det gäller detaljplaner och områdesbestämmelser skall även en avvägning med eventuella motstående enskilda intressen göras. Översiktsplaner däremot beskriver enbart vilka allmänna intressen som finns i olika områden och ibland också hur starka dessa intressen är. Någon avvägning mot enskilda intressen görs emellertid inte i översiktsplanen. Det sker i stället i de enskilda bygglovsärendena, varvid den rättsliga grunden för prövningen uteslutande är bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL samt bestämmelserna i NRL.

Eftersom 2 kap. inverkar på planernas innehåll och planerna föreslås få viss betydelse för beslut även enligt annan markanvändningslagstiftning, får 2 kap. - åtminstone de bestämmelser som ger kommunerna ledning vid bestämmandet av den lämpliga markanvändningen inom ett område - indirekt en viss effekt även utanför PBL:s ram.

Vissa grundläggande bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning bör också tas in i 2 kap. Dessa bestämmelser, som motsvarar 4 kap. i utredningsförslaget, har samma allmänna karaktär som övriga nu föreslagna bestämmelser i 2 kap. Genom att sammanföra de allmänna bestämmelserna i ett kapitel undviks en del dubbleringar och systemet blir mera sammanhållet.

I övrigt har 2 kap. den viktiga funktionen att det utgör en grund för länsstyrelsens synpunkter under samrådet. På det sättet blir bestämmelserna i 2 kap. ett betydelsefullt stöd för den allmänna debatten i planfrågor. De kan alltså bidra till att stärka medborgarinflytandet.

5.2.3 Funktionen av 3 kap.

I 3 kap., som motsvarar 5 kap. och delar av 6 kap. i utredningsförslaget, bör tas in de egenskapskrav som enligt statsmakterna skall ställas på enskilda byggnader och andra anläggningar samt på tomter och allmänna platser. Det är enligt min mening naturligt att bestämmelser av detta slag samlas i ett enda kapitel. Det blir tillämpligt när kommunen med stöd av 2 kap. har gjort de planmässiga överväganden och funnit att ett visst markområde är lämpat t. ex. för bebyggelse. Med stöd av 3 kap. avgörs därefter var de enskilda byggnaderna skall placeras i detalj och hur de skall estetiskt utformas och tekniskt utföras.

5.3 Förordning och myndighetsföreskrifter till PBL

5.3.1 Bestämmelser i regeringsformen

Som jag tidigare har nämnt skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag (8 kap. 3 § RF). Hit hör bl. a. betydande delar av den reglering som rör byggandet. Även föreskrifter om kommunernas befogenheter och om deras åligganden kräver lagform.

Efter bemyndigande av riksdagen kan emellertid regeringen genom förordning meddela föreskrifter som avser skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa. Regeringen kan också bemyndigas att meddela föreskrifter i vissa angivna ämnen, bl. a. i fråga om utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö (8 kap. 7 § RF). Ett sådant bemyndigande kan förenas med ett medgivande för regeringen att överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet (8 kap. 11 § RF).

Utan särskilt bemyndigande kan regeringen – med vissa begränsningar – i förordning besluta dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter i sådana ämnen där regeringsformen inte primärt förbehåller riksdagen beslutanderätten. Regeringen får vidare i förordning överlåta åt underordnad myndighet att meddela bestämmelser i ämnet (8 kap. 13 § RF).

Med föreskrifter om verkställighet av lag förstås i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning torde regeringen emellertid, med stöd av sin behörighet att besluta verkställighetsföreskrifter, kunna i materiellt hänseende "fylla ut" en lag. En förutsättning för detta är dock att den lagbestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften. I verkställighetsföreskriftens form får således inte beslutas om något som kan uppfattas som ett nytt åliggande för enskilda eller om något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det får således inte komma i fråga att riksdagen beslutar mycket allmänt hållna lagregler och att dessa sedan fylls ut och får sitt reella innehåll genom de verkställighetsföreskrifter som regeringen eller någon underlydande myndighet beslutar (se prop. 1973:90, s. 211).

5.3.2 Kompletterande föreskrifter

Mitt förslag: Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bemyndigas att meddela föreskrifter till byggbestämmelserna i PBL.

Helt naturligt finns det behov av föreskrifter i förordning eller myndighetsförfattning som kompletterar bestämmelserna i PBL. I allt väsentligt är emellertid behovet av föreskrifter koncentrerat till byggsidan. Enligt min mening bör nämligen några föreskrifter inte utfärdas till 2 kap. med dess bestämmelser om allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse. Även när det gäller övriga kapitel bedömer jag behovet av kompletterande föreskrifter som mycket begränsat. Frågan om sådana föreskrifter rör således i huvudsak enbart 3 kap. om krav på byggnader m. m., 8 kap. om bygglov, rivningslov och marklov, såvitt avser förfaranderegleroa och 9 kap. om byggnadsarbeten, tillsyn och besiktning.

De krav som enligt dagens ordning skall ställas på byggnader m. m. finns som jag tidigare har nämnt i byggnadsstadgan. Flertalet av bestämmelserna härom är förhållandevis detaljerade. Byggnadsstadgan kompletteras ändå av föreskrifter i Svensk byggnorm som utfärdas av statens planverk. Enligt 76 § 1 mom. byggnadsstadgan får planverket meddela föreskrifter om bl. a. konstruktion och utförande i övrigt av byggnader och andra anordningar, om vilka bestämmelser finns i stadgan. Föreskrifter, som är av icke oväsentlig betydelse, skall dock för att bli gällande fastställas av regeringen. Detsamma gäller i fråga om föreskrifter som av annan orsak är av större vikt. I 76 § 2 mom. föreskrivs vidare att planverket i anslutning till föreskrifterna ger exempel på lösningar och metoder som uppfyller kraven

5 Lagtekniska frågor och lagstiftningens räckvidd 5.3.2

i dessa och de allmänna råd i övrigt som behövs för tillämpningen av byggnadsstadgan.

Erfarenheterna visar enligt min mening att det särskilt i fråga om byggandet finns behov av en detaljbetonad reglering. Ett undantagslöst krav på lagform framstår därför inte som ändamålsenligt. För den detaljbetonade regleringen av byggandet torde det i många fall inte heller föreligga något egentligt behov av att kräva riksdagens medverkan. Jag anser därför att byggbestämmelserna i PBL bör utformas så att de anger vilka grundläggande krav som gäller. Bestämmelserna bör inte vara så detaljerade att de hindrar en anpassning till samhällsutvecklingen och till förändrade ekonomiska förutsättningar eller nya tekniska lösningar. PBL kommer därmed inte alltid att ge uttömmande svar på vilka krav som samhället ställer på enskilda byggnader, andra anläggningar eller tomter. Lagens bestämmelser kommer inte heller att vara tillräckligt preciserade för att alltid kunna tillgodose att samhällets intentioner uppfylls. I praktiken är det dessutom ofta först i samband med utarbetandet av de närmare föreskrifterna som de ekonomiska konsekvenserna av en lagregel blir tydliga. Det är nämligen i detta skede som en avvägning mellan kostnad och kvalitet kan utföras på ett tillförlitligt sätt.

Därmed uppkommer frågan om enbart verkställighetsföreskrifter kan utgöra ett komplement till de allmänt hållna bestämmelserna i PBL. Som jag nyss nämnde får i verkställighetsföreskrifternas form inte beslutas något som kan uppfattas som ett nytt åliggande för enskilda eller något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Beträffande byggbestämmelserna ligger det i sakens natur att gränsen många gånger kan vara flytande mellan materiella bestämmelser och vad som är att anse som verkställighetsföreskrifter. Regeringen torde visserligen inte helt sakna möjlighet att i materiellt hänseende fylla ut bestämmelserna i PBL genom verkställighetsföreskrifter. Utgångspunkten är emellertid att de lagbestämmelser som måste kompletteras med verkställighetsföreskrifter inte får tillföras något väsentligt nytt genom en verkställighetsföreskrift. Mot denna bakgrund anser jag det nödvändigt att regeringen får möjlighet att meddela även föreskrifter som inte är av ren verkställighetskaraktär.

Jag nämnde tidigare att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter bl. a. om utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö. I sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1975/76:56 s. 41) underströk konstitutionsutskottet att riksdagen, när den utnyttjar denna delegationsmöjlighet, kan och bör närmare precisera de befogenheter som regeringen skall erhålla. Utskottet framhöll vidare att det självfallet inte är meningen att delegeringen skall omfatta annat än befogenheter att meddela detaljbetonade föreskrifter. Jag vill framhålla att denna delegationsmöjlighet, som hittills inte har utnyttjats, infördes just med tanke på arbetet med den nya byggnadslagstiftningen.

Jag föreslår nu att regeringen begär riksdagens bemyndigande att få meddela de föreskrifter om krav på byggnader m. m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar eller anordningar samt tomter och allmänna platser. Regeringen bör även begära ett motsvarande bemyndigande att meddela de föreskrifter som behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa. Bemyndigandena bör ge regeringen möjlighet att delegera befogenheten att meddela föreskrifter till underordnad myndighet. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen (16 kap. 1 §).

Dessutom bör regeringen få rätt att meddela föreskrifter i fråga om typgodkännande av byggprodukter m. m. och om avgifter för sådan verksamhet. Även dessa frågor tar jag närmare upp i specialmotiveringen (16 kap. 2 och 3 §§).

Slutligen bör regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om vissa avvikelser från PBL i krig eller liknande situationer. Jag återkommer även till den frågan i specialmotiveringen (16 kap. 4 §).

5.3.3 Svensk byggnorm

I anslutning till PBL bör en ny Svensk byggnorm utarbetas. Regeringen har därför enligt beslut den 22 november 1984 uppdragit åt statens planverk att lägga fram förslag till de föreskrifter som – oavsett om de skall meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av planverket – kan behövas i anslutning till bestämmelserna i 3, 8 och 9 kap. samt 15 kap. 20 § i det till lagrådet remitterade förslaget till ny plan- och bygglag. Uppdraget är i fråga om 8 och 9 kap. begränsat till att avse verkställighetsföreskrifter om förfarandet m. m.

Samtidigt med förslaget till föreskrifter skall planverket även redovisa förslag till de allmänna råd som är oundgängligen nödvändiga för förståelsen av föreskrifterna eller som behövs för att byggnadsnämndernas bedömningar skall bli lika i frågor där en sådan likformighet är väsentlig.

Reglerna skall utformas enkelt och tydligt och med beaktande av de riktlinjer för förenkling av myndigheternas regler som har angetts i prop. 1983/84: 119 (KU 25, rskr 245).

Regeringsbeslutet vilar bl. a. på den grunden att det kan förutsättas att den tekniska kompetensen hos både de byggande och byggnadsnämnderna har ökat betydligt i förhållande till vad som gällde när den nuvarande byggnadslagstiftningen infördes. Samhällets reglering bör därför, enligt uppdragsmotiven, inriktas främst på målen för byggandet och lämna största möjliga frihet i fråga om de medel och metoder som utnyttjas för att förverkliga målen.

De föreskrifter som styr byggandet bör alltså så långt möjligt uttryckas som funktionskrav. Planverkets rådgivningsverksamhet bör riktas in på att pröva och värdera nya metoder och lösningar och att aktivt förmedla sina erfarenheter från detta arbete.

Inom översynsarbetet förutsätts vidare en noggrann prövning av behovet av tvingande regler inom de skilda områden där krav nu ställs i byggnadsstadgan eller Svensk byggnorm. Ett grundläggande mål är att kostnaderna i byggandet skall kunna sänkas utan några avgörande förluster i välfärd, hälsa och säkerhet.

På grund av den betydelse som en byggnorm får för samhällsresursernas användning bör därför enligt min mening bestämmelserna i kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att utfärda föreskrifter, anvisningar och råd, den s. k. begränsningskungörelsen, tillämpas även på föreskrifter och allmänna råd som meddelas till PBL. Enligt kungörelsen skall som regel bl. a. ett normförslags kostnadsmässiga konsekvenser utredas av myndigheten, som även skall höra företrädare för dem som kan förutses slutligt få bära de ökade kostnaderna för ändrade normer. Enligt min mening bör vidare gälla att föreskrifter i byggnormen som rör verksamhetsområdet även för en annan myndighet än den som utarbetar föreskrifterna skall meddelas efter samråd med den myndigheten.

Frånsett regeringens begäran om bemyndigande att meddela materiella bestämmelser innebär vad jag nu förordat inte några formella avvikelser från dagens normgivningssystem på byggsidan.

5.4 PBL:s räckvidd

Mitt förslag: Planer enligt PBL skall i första hand behandla bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar samt redovisa hushållningskraven inom mark- och vattenområden av riksintresse. I planerna kan emellertid även behandlas andra frågor om användning av mark och vatten. Planerna skall påverka även tillåtlighetsprövning enligt annan markanvändningslagstiftning än PBL.

5.4.1 PBL:s planer reglerar i första hand bebyggelsen och markanvändningen inom områden av riksintresse

PBL innehåller en reglering av förfarandet vid den kommunala planläggningen. Den innehåller också de allmänna bestämmelser som statsmakterna ställer sig bakom och som avses tjäna till vägledning för innehållet i planerna. Vidare finns det i PBL krav på byggnaders och andra anläggningars placering, utformning och utförande i olika avseenden. Planerna får effekter i första hand för åtgärder som kräver lov enligt PBL. De får emellertid betydelse även för åtgärder för vilka lov inte behövs och som avser byggnader eller andra anläggningar samt tomter och allmänna platser. Inte heller dessa åtgärder får utföras i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta sammanhänger med att egenskapskraven i 3 kap. i princip gäller även för icke bygglovspliktiga åtgärder.

5 Lagtekniska frågor och lagstiftningens räckvidd 5.4.1–5.4.2

Planer enligt PBL skall alltså i första hand behandla frågor om bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Därutöver skall översiktsplanen innehålla en redovisning av hushållningskraven inom mark- och vattenområden av riksintresse. Något hinder för kommunerna att i översiktsplanen behandla även markanvändningsfrågor i ett vidare perspektiv skall inte finnas. Det bör således vara möjligt att gå vidare på den väg som redan är anträdd i markdispositionsplaner och liknande och göra planen till det dokument som visar kommunens uppfattning om markreservationer för t.ex. vägar, ledningar, naturreservat, täkter och gruvor. Planen får i sådana delar utgöra underlag för tillståndsprövning enligt olika speciallagar.

5.4.2 PBL:s planer reglerar i vissa fall även vattenfrågor

Vattenplaneringsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1980:39 och 40) Vattenplanering föreslagit tre former för vattenplanering – vattenöversikt, vattenhushållningsplan och vattenfördelningsförrättning. En vattenöversikt bör enligt utredningen finnas för varje kommun och täcka hela kommunen. Översikten bör i enkel form redovisa tillgången på vatten, användningen, rådande och förväntade konflikter samt riktlinjer för den framtida vattenanvändningen. För områden - ett helt eller delar av ett avrinningsområde - med begränsade vattentillgångar och konkurrens om användningen föreslås att regeringen får möjlighet att föreskriva att berörda kommuner skall upprätta en plan för hushållning med och fördelning av tillgångarna mellan olika intressen, en s.k. vattenhushållningsplan. Genom en vattenfördelningsförrättning skall inom mindre områden med lokala konflikter vattnet kunna fördelas mellan ett antal intressenter.

Det alldeles övervägande antalet remissinstanser delar utredningens uppfattning om behovet av vattenplanering. Flertalet remissinstanser tillstyrker även de former för vattenplanering som avses med förslagen om vattenöversikt och vattenhushållningsplan. Några delar dock inte vattenplaneringsutredningens uppfattning att vattenöversikten bör vara obligatorisk. Härvid åberopas framför allt hänsynen till kommunernas ekonomi. Flera remissinstanser, däribland naturvårdsverket och planverket, anser att vattenplanering bör helt integreras med annan fysisk planering och att vattenplaneringen därför inte bör utmynna i särskilda plandokument för vattenfrågorna utan kunna ske inom ramen för de planformer för markanvändningen i övrigt som finns och kommer att finnas i byggnadslagstiftningen. Flertalet remissinstanser tillstyrker även utredningens förslag till vattenfördelningsförrättning. Några remissinstanser är dock starkt kritiska till förslaget i denna del och pekar särskilt på svårigheterna att lagtekniskt placera in förrättningen i prövningssystemen i vattenlagen och miljöskyddslagen.

För egen del vill jag efter samråd med chefen för jordbruksdepartementet framhålla följande. I likhet med vattenplaneringsutredningen och flerta-

let remissinstanser anser jag att vattenfrågor hittills har uppmärksammats i alltför liten utsträckning i samhällsplaneringen. Jag finner det därför angeläget att vattenfrågorna förs in på ett mer aktivt sätt i denna planering, framför allt i den kommunala fysiska planeringen. Ett större hänsynstagande till vattenfrågorna måste enligt min bedömning resultera i ett från resurssynpunkt bättre utnyttjande av vattnet samt minskade risker för konflikter mellan olika användningsändamål.

Enligt PBL skall kommunerna ha det huvudsakliga ansvaret för den fysiska planeringen. Eftersom vattnet utgör en del av den fysiska miljön, anser jag i likhet med vattenplaneringsutredningen och den övervägande delen av remissinstanserna att det är naturligt att kommunerna också får det huvudsakliga ansvaret för vattenplaneringsfrågor. En förutsättning för att vattenfrågorna skall få önskvärd tyngd och allsidig behandling torde dessutom vara att de behandlas genom en planeringsverksamhet med tillräcklig politisk förankring.

Trots de skillnader i förutsättningar som i skilda hänseenden föreligger mellan vattenplanering och planering av markens användning, anser jag att man så långt som möjligt bör försöka få till stånd en samordning av kommunernas olika planeringsfunktioner när det gäller den fysiska miljön. Härigenom kommer vattenfrågorna att kunna behandlas på ett likartat sätt som markfrågorna, och de ömsesidiga konsekvenserna av markanvändningen och vattenanvändningen kommer lättare att kunna beaktas. Olika former av planering som bedrivs åtminstone delvis parallellt kan dessutom lätt försvåra möjligheterna att få den samlade bild av utvecklingen som planeringen är avsedd att ge. Därtill är det enligt min uppfattning rationellt och kostnadsbesparande att flertalet av de frågor som rör den fysiska miljön, i vilken jag inbegriper vattenmiljön, kan behandlas inom PBL:s plansystem.

Jag anser därför att man skall integrera vattenplaneringen med annan fysisk planering och så långt som möjligt inordna den i PBL:s regelsystem. Jag bedömer att denna lösning väl tillgodoser de syften som ligger bakom vattenplaneringsutredningens förslag till vattenöversikt och vattenhushållningsplan.

När det gäller utredningens förslag till vattenfördelningsförrättning anser jag att förrättningar av detta slag inte har någon plats i PBL- systemet. De i nya vattenlagen intagna bestämmelserna om bevattningssamfälligheter torde åtminstone delvis tillgodose syftet med vattenfördelningsförrättningar.

Jag avser senare (avsnitten 7 och 8) att återkomma med närmare förslag till PBL:s plansystem och jag kommer där också att redovisa hur jag ser på möjligheterna att låta planerna omfatta även kommunernas vattenområden.

5.4.3 Reglering av bebyggelse m. m. i naturvårdslagen och väglagen

Både naturvårdslagen (1964:822) och väglagen (1971:948) innehåller i dag bestämmelser som reglerar bebyggelse m. m. PBL-utredningen har föreslagit att strandskyddsbestämmelserna flyttas från naturvårdslagen till PBL. Av detta följer till en början att befogenheten att utvidga eller inskränka strandskyddet generellt förs över från länsstyrelserna till kommunerna. Vidare blir följden att byggnadsnämnden vid sin normala bygglovsprövning skall tillämpa även reglerna om strandskydd och alltså ha möjlighet att ge dispens från det förbud som ligger i strandskyddsbestämmelserna.

Jag har viss förståelse för tanken på ett enhetligt förfarande. Inte minst från sökandens synpunkt är det naturligtvis en fördel att ansökningen prövas ur alla aspekter av samma myndighet. Jag anser emellertid att allemansrätten, som ju ligger bakom strandskyddet, är en tillgång som det ligger i hela landets intresse att slå vakt omkring och att länsstyrelserna på det stora hela har skött denna uppgift mycket bra. Strandskyddet är numera ett begrepp som har vunnit insteg i det allmänna rättsmedvetandet. Enbart den åtgärden att flytta reglerna bort från naturvårdslagen skulle kunna uppfattas som en förändring av strandskyddets styrka. Detta skulle enligt min mening vara olyckligt. Jag anser således att övervägande skäl talar för att strandskyddsbestämmelserna skall vara kvar i naturvårdslagen och att länsstyrelsen i princip skall fatta beslut i strandskyddsfrågor. Den möjlighet att delegera beslutanderätten till kommunerna som finns redan i dag i naturvårdslagen bör behållas. I denna fråga har jag samrått med chefen för jordbruksdepartementet.

Utredningen föreslog att kommunerna skall ges möjlighet att inom ramen för PBL upprätta markförordnanden, motsvarande dagens naturreservat, för att tillgodose friluftslivets intressen. Detta har väckt en viss remisskritik, bl. a. från naturvårdsverket och Svenska naturskyddsföreningen. Man kan sammanfatta kritiken på så sätt att remissinstanserna finner det olämpligt att dra upp en gräns mellan friluftslivets och den vetenskapliga naturvårdens intressen, likaså mellan vilka frågor som skall vara en kommunal och vilka som skall vara en statlig angelägenhet. Man har också framhållit att det av PBL-utredningen föreslagna förbudet att inrätta ett naturreservat för ett område med markförordnande skulle vara olämpligt bl. a. med hänsyn till de skillnader i motiv som kan ligga bakom valet av olika skyddsformer för ett visst område.

Jag är beredd att instämma i denna kritik. Problemen kan naturligtvis lösas genom att möjligheterna inom PBL:s ram utvidgas att gälla även en del av de naturvårdsfrågor som kan regleras enligt naturvårdslagen. Denna lösning har förordats av bl. a. naturvårdsverket och planverket. En bättre och enklare lösning anser jag dock vara att vidga kommunens möjligheter att använda de medel som redan i dag finns i naturvårdslagen. Kommuner-

5 Lagtekniska frågor och lagstiftningens räckvidd 5.4.3

na bör med andra ord ges möjlighet att inrätta kommunala naturreservat och naturvårdsområden med stöd av bestämmelserna i naturvårdslagen.

Detta förslag innebär en väsentlig förändring i förhållande till det remitterade förslaget. Jag föreslog nämligen i lagrådsremissen att områdesbestämmelser skall kunna användas för att avsätta mark som friluftsområden och att marklovsplikt skall kunna införas så att kommunerna inom dessa områden kan pröva bl. a. ansökningar om trädfällning och skogsplanering. Tanken var – även om det inte tydligt framgår av förslaget (se dock lagrådsremissen s. 233) – att möjligheten att införa områdesbestämmelser av detta slag skulle vara begränsad till friluftsområden som utgör bebyggelsekomplement, dvs. sådana som ligger i anslutning till bebyggelseområden. Förslaget gick ut på att kommunen genom områdesbestämmelser skall kunna reglera marklovspliktiga åtgärder inom friluftsområden intill samma kvalifikationsgräns som gäller för staten vid förordnande om naturvårdsområde enligt naturvårdslagen. Regleringen skulle med andra ord inte få vara så ingripande att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Behövs en mer ingripande reglering skall kommunen kunna inrätta ett naturreservat för det aktuella friluftsområdet enligt det förslag till ändringar i naturvårdslagen som har remitterats till lagrådet genom beslut den 25 april 1985.

Vad jag föreslog beträffande PBL innebär en begränsning av de möjligheter att avsätta mark som friluftsområden som dagens byggnadslagstiftning ger. Genom fastställda generalplaner kan ju markanvändningen bestämmas till friluftsliv (9 § andra stycket BL), varvid bl. a. trädfällning inte får ske utan prövning av länsstyrelsen (17 § BL). Genom fastställd generalplan kan regleringen av skogsbruket göras mer eller mindre ingripande. Inget hindrar dock att det meddelas föreskrifter som är så långtgående att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller t. o. m. att synnerligt men uppkommer vid användningen av en fastighet. För sådana fall finns regler om ersättning eller inlösen (22 § BL). Det bör även framhållas att det i dagens ordning inte finns något krav på att dessa friluftsområden skall ha någon anknytning till bebyggelse.

Emellertid har det visat sig att den i lagrådsremissen föreslagna begränsningen av kommunernas regleringsmöjligheter har skapat oklarhet beträffande mina avsikter, bl. a. hos skogsintressenterna. För att syftet med regleringen skall framgå på ett tydligare sätt än i det remitterade förslaget har jag efter samråd med jordbruksministern funnit det vara en bättre lösning att kommunernas behov av att kunna skapa lokala friluftsområden tillgodoses genom en ändring i naturvårdslagen. Institutet naturvårdsområde i den lagen (19 §) har nämligen tillkommit bl. a. i syfte att möjliggöra för länsstyrelsen att skapa lokala friluftsområden. Jag återkommer till regeringen med förslag till denna ändring i samband med att jag lägger fram förslag till följdlagstiftning till bl. a. PBL. Ändringen bör innebära att kommunerna med stöd av delegation från länsstyrelserna skall kunna fatta

beslut om inrättande av naturvårdsområden helt enligt de regler som redan gäller för länsstyrelsens beslut i sådana frågor. Detta innebär bl.a. att regleringen av t.ex. plantering och avveckling inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

5 Lagtekniska frågor och lagstiftningens räckvidd 5.4.3

Denna lösning ligger väl i linje med det tidigare framlagda förslaget att kommunerna bör ges möjlighet att inrätta kommunala naturreservat med stöd av bestämmelserna i naturvårdslagen. Systematiskt hör också dessa frågor bättre hemma i naturvårds- än i byggnadslagstiftningen. Ett viktigt skäl som har bidragit till min ändrade inställning är att man bör undvika att skapa nya beslutsformer när det redan finns sådana för samma ändamål. Att naturvårdsfrågorna samlas i naturvårdslagen i stället för att vara splittrade i flera lagar har också den fördelen att man slipper ha flera tillsyns- och överprövningsmyndigheter. Den enskilda markägaren kan överklaga de kommunala besluten till länsstyrelsen. Statens kontrollmöjligheter när det gäller t.ex. skogshushållningen blir fullgoda genom att systemet bygger på delegation från länsstyrelserna.

Gränsdragningen mellan PBL och naturvårdslagen vill jag i korthet ange på så sätt att områdesbestämmelser bör få användas av kommunen för erforderlig bebyggelsereglering, medan naturvårdslagens bestämmelser om naturvårdsområde och naturreservat bör användas om kommunen vill avsätta mark för friluftsändamål.

I väglagen finns flera bestämmelser som innebär förbud mot att uppföra byggnader, sätta upp skyltar, ljusanordningar och liknande i närheten av allmänna vägar.

PBL-utredningen har valt att låta föreskrifterna om byggnader finnas kvar i väglagen men föreslagit att reglerna om skyltar, reklamanordningar och liknande skall upphävas och att sådana frågor i fortsättningen skall regleras endast genom PBL. Utredningens förslag i den här delen har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Vägverket samt vissa länsstyrelser och vägförvaltningar anser emellertid att också bestämmelserna om skyltar bör behållas i väglagen. Kommunförbundet och några kommuner hävdar att även bestämmelserna om byggnader bör föras till PBL.

Enligt min mening finns det ingen anledning att ändra på de regler som gäller åtgärder inom ett vägområde, som väghållaren råder över med vägrätt. Det betyder att t.ex. bestämmelserna i 48 § med förbud i vissa fall att uppföra byggnader inom vägområden bör vara kvar i väglagen. Beträffande tavlor, skyltar o.d. finner jag det inte sakligt motiverat att föra över tillståndsprövningen till PBL. Med andra ord bör bestämmelserna i 45 och 46 §§ finnas kvar i väglagen. Det finns anledning att se annorlunda på byggnader och en rad andra anläggningar och anordningar som bör vara generellt prövningspliktiga enligt förslaget till PBL. När det gäller ansökningar om att få uppföra byggnader m.m. ankommer det enligt PBL på byggnadsnämnderna att göra en allsidig prövning av tillåtlighet och lokalisering, där således även trafiksäkerhetsaspekter skall beaktas. Många

kommuner är i dag väghållare enligt väglagen, och allmänt har kommunerna god kunskap om trafik- och trafiksäkerhetsfrågor. I ärenden hos byggnadsnämnden som kan beröra allmän väg är dessutom vägverket sakägare och kan bevaka att sådana frågor får en tillfredsställande lösning.

I översiktsplanen kommer såväl genomförda som planerade allmänna vägar att vara redovisade. Jag ser det också som självklart att kommunerna i översiktsplanen redovisar de särskilda restriktioner i fråga om bebyggelse som bör gälla i anslutning till allmänna vägar eller vägreservat. Om det behövs, kan översiktsplanens syfte säkerställas genom att områdesbestämmelser antas efter samråd med vägverket.

Det finns enligt min mening inte någon anledning att tro annat än att vägverket får gehör för sina synpunkter på trafiksäkerhetsfrågor vid behandlingen av översiktsplaner och områdesbestämmelser. Mot den här bakgrunden anser jag att utredningens skäl för att behålla dubbelprövningen av nya byggnader och vissa anordningar inte är tillräckligt starka. Kraven i väglagen på tillstånd av länsstyrelsen för att uppföra byggnader och andra anordningar intill eller i närheten av allmänna vägar bör därför upphävas i den mån det råder bygglovsplikt enligt PBL. Jag har i denna fråga samrått med chefen för kommunikationsdepartementet. Jag återkommer till dessa frågor i mitt blivande förslag till ändringar i annan lagstiftning.

5.4.4 Dubbelprövning och enbart specialprövning

Jag har i övrigt inte för avsikt att föreslå några stora förändringar av nu rådande förhållanden i fråga om samordningen mellan byggnadslagstiftningen och annan lagstiftning. Det kommer alltså även i fortsättningen att finnas både markanvändningsåtgärder som tillståndsprövas uteslutande enligt någon annan lag än PBL - t. ex. vägar - och byggnader som dubbelprövas - t. ex. en industri som skall ha tillstånd enligt såväl byggnadslagstiftningen som miljöskyddslagen.

Det bör redan här framhållas att varken en detaljplan eller ett bygglov avses innebära något slutligt besked från samhället om att det inte finns några hinder mot att bygga eller vidta andra åtgärder. Trots att ett tillstånd har meddelats enligt PBL, kan alltså ett projekt inte påbörjas förrän sökanden har inhämtat även andra behövliga tillstånd. Som ett exempel kan nämnas regleringen av fasta fornlämningar i fornminneslagen (1942:350). Det ligger på sökanden att iaktta dessa regler, även om han har fått bygglov. En bestämmelse bör dock införas om att byggnadsnämnden som en serviceåtgärd upplyser sökanden om de övriga tillstånd som eventuellt kan behövas.

Att markanvändning alltså även i fortsättningen skall tillåtlighetsprövas enligt flera andra lagar, samtidigt som man vill låta planläggning enligt PBL få vissa verkningar på andra tillstånd, medför att en del ingrepp i andra lagar behöver göras. Som jag närmare kommer att utveckla senare (avsnitt

21) avser jag att i annat sammanhang föreslå att det i en rad lagar som rör markanvändningen införs ett krav på att planerna enligt PBL. på vissa sätt skall beaktas vid tillståndsbesluten.

Den fulla räckvidden av planerna enligt PBL kommer således att framgå inte enbart av PBL i sig utan även genom den reglering av kopplingen mellan planerna och en rad specialförfattningar som jag senare skall återkomma till regeringen med förslag om. I stora delar kommer denna reglering att stämma överens med vad som gäller i dag i fråga om sambandet mellan planer enligt byggnadslagen och specialförfattningarna.

5.4.5 Planernas räckvidd

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört kan alltså konstateras att planbesluten enligt PBL får betydelse för följande slag av åtgärder:

1. Åtgärder som behöver tillståndsprövas uteslutande enligt PBL.
2. Åtgärder som behöver tillståndsprövas både enligt PBL och enligt någon speciallag, t. ex. uppförande av en industribyggnad som behöver tillstånd enligt miljöskyddslagen. Även i dessa fall sker den planmässiga bedömningen i samband med bygglovsprövningen.
3. Åtgärder som skall prövas enbart enligt någon speciallag, t. ex. byggande av vägar. Här skall planerna på visst sätt beaktas vid tillståndsprövningen i enlighet med det förslag om följdlagstiftning till PBL som jag senare avser att lägga fram.
4. Åtgärder för vilka tillstånd inte behövs vare sig enligt PBL eller enligt någon speciallag och som avser byggnader eller andra anläggningar samt tomter och allmänna platser. Att även sådana åtgärder skall vara planenliga innebär att det ankommer på den som utför åtgärden att utan förhandsprövning följa planens reglering.

6 Principer för planläggning och prövning av bygglov m. m.

Sammanfattning

- PBL skall innehålla ett kapitel om de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse (s. 109)
- Kapitlet om allmänna intressen skall inledas med en grundläggande bestämmelse att planläggning och beslut om lov skall främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling och skapa förutsättningar för en god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö (s. 111)
- Lagen om hushållning med naturresurser m. m. (NRL) skall tillämpas vid beslut enligt PBL (s. 113)
- På samma sätt som enligt dagens lagstiftning skall särskilda krav uppfyllas för att mark skall få användas för bebyggelse. Vid lämplighetsprövningen skall bl. a. kommunalekonomiska bedömningar ges stor tyngd. Dessutom skall energifrågorna i större utsträckning än i dag beaktas vid lokalisering av bebyggelse (s. 115).

6.1 Behovet av bestämmelser om allmänna intressen vid markanvändningsbeslut enligt PBL

Mitt förslag: PBL skall innehålla ett kapitel om de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse.

Som jag har anfört tidigare (avsnitt 3.2) bör PBL inriktas på kommunernas styrning av bebyggelseutvecklingen i vid mening. Jag har också framhållit att en grundläggande princip bör vara att mark skall prövas från allmän synpunkt lämplig för ändamålet för att den skall få användas för bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar samt för vissa anläggningar. Sådan prövning skall göras vid planläggning enligt PBL. Utanför områden med detaljplan eller områdesbestämmelser och där detaljplan inte är en nödvändig förutsättning för lämplighetsbedömningen, sker denna bedömning i samband med prövningen av ansökningar om bygglov eller förhandsbesked. Översiktsplanen utgör då ett planmässigt beslutsunderlag.

I likhet med vad som gäller i dagens byggnadslagstiftning bör således planmässiga överväganden föregå sådana förändringar av markens användning som kan få betydelse för utvecklingen i det område som berörs av förändringen. Detta innebär i sig en garanti för att markanvändningsförändringar av betydelse föregås av noggranna överväganden om vad som är en från allmän synpunkt lämplig utveckling.

I byggnadslagstiftningen har sedan lång tid ställts upp bestämmelser som skall gälla för planläggning och tillståndsprövning. I nuvarande lagstiftning

finns dessa bestämmelser främst i 9, 12 och 29 §§ byggnadsstadgan. De ganska vida allmänna bestämmelserna i 9 § om de krav som skall gälla för planläggning utgör den viktigaste grunden för prövning av markanvändningsförändringar. Dessa bestämmelser ligger till grund såväl för dispensprövning av tätbebyggelse utanför detaljplan som för prövning av glesbebyggelse och tätbebyggelse av mindre omfattning; man brukar tala om att all prövning av bebyggelse sker på planmässiga grunder.

6 Principer för planläggning och prövning av bygglov m. m.
6.1

Enligt 9 § första stycket byggnadsstadgan skall planläggning ske så att den främjar en ur allmän synpunkt lämplig utveckling inom det område som planen skall avse. Tillbörlig hänsyn skall också tas till förhållandena inom angränsande områden, liksom till den allmänna samfärdselns, energihushållningens, det miltitära försvarets, civilförsvarets och andra för landet gemensamma behov.

I paragrafens andra stycke har angetts ett antal faktorer som särskilt skall beaktas när mark skall exploateras.

Såväl bygglagutredningen som PBL-utredningen har föreslagit att en blivande lag skall innehålla allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning. Båda utredningarnas förslag i de här avseendena utgår från nuvarande regler i 9 § byggnadsstadgan. De föreslagna reglerna har emellertid getts en vidare syftning i fråga om synen på samhällsutbyggnaden och mer inriktats på resurshushållning. I PBL-utredningens förslag kan lagregleringen av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen ses som ett utflöde av denna vidgade syn på samhällsutbyggnad och resurshushållning.

PBL-utredningens förslag att ge bestämmelser som innehåller allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning en sammanhållen central plats i lagen har inte mött några erinringar från remissinstanserna. Däremot har efterfrågats bättre belysning av vissa frågor som bör ligga till grund för planering och tillståndsprövning. Detta gäller bl. a. frågorna kring hushållning med naturresurser och en ekologisk grundsyn vid förändringar av markanvändningen, hur energihushållningen skall beaktas och kollektivtrafikfrågornas ställning vid överväganden om markanvändningen. Många remissinstanser har även pekat på att frågan om en god social miljö bör få en mer framträdande plats.

I likhet med utredningarna anser jag att PBL bör innehålla ett särskilt kapitel om vilka allmänna intressen som skall beaktas vid markanvändningsförändringar som regleras i PBL. Mot bakgrund av att förändringar i princip skall föregås av planläggning, blir bestämmelserna i första hand att uppfatta som krav vid planläggning. Utredningen har också föreslagit att kraven på en lämplig samhällsutveckling och en god miljö (2 kap. 1 och 2 §§) skall tillämpas enbart vid planläggning.

Lämpligheten av bebyggelse och tillståndspliktiga åtgärder i övrigt skall som jag nyss nämnde kunna bedömas i samband med prövningen av ansökningar om lov. Sådana enskilda lovärenden kan inte ses isolerat som

om de saknade betydelse för samhällsutvecklingen i stort. Ett enskilt bygglov, sett som enstaka beslut, påverkar kanske inte bebyggelsestrukturen i kommunen, men sammantaget kan många enskilda bygglov få omfattande konsekvenser. Jag anser därför att bestämmelserna i kapitlet om allmänna intressen bör vara tillämpliga även på enskilda ärenden. Alla åtgärder skall m. a. o. prövas utifrån planmässiga grunder.

Av naturliga skäl blir bestämmelser av detta slag allmänt hållna och kan synas svåra att tillämpa i praktiken. Det är emellertid knappast möjligt att i lagtexten ange de allmänna utgångspunkterna för planering och bebyggelseutveckling på ett mera preciserat sätt. Avsikten är ju att dessa utgångspunkter skall läggas till grund för en planerad utveckling som det ankommer på kommunens företrädare att besluta om, i första hand genom att anta planer som lägger fast den lokala tillämpningen av bestämmelserna, men också genom beslut i enskilda fall om bygglov och förhandsbesked. Det vore enligt min mening också olyckligt att genom bindande regler mera i detalj styra utvecklingen i kommunerna. Det kan därför knappast vara lämpligt att utfärda tillämpningsföreskrifter till bestämmelserna om planläggning. Däremot är det naturligtvis av stor betydelse att nya rön om planering kommer beslutsfattarna till del. Detta sker bäst genom att kommunerna har tillgång till välutbildad personal på planeringsområdet. Av stor betydelse är dessutom att ny kunskap sprids till kommunerna. De allmänna råd om planering som statens planverk utfärdar har här stor betydelse.

6.2 Allmänna intressen

6.2.1 En lämplig samhällsutveckling m. m.

Mitt förslag: Kapitlet om allmänna intressen skall inledas med en grundläggande bestämmelse att planläggning och beslut om lov skall främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling och skapa förutsättningar för en god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö.

Byggnadsstadgans planformer och krav på planläggning är inriktade på utvecklingen inom avgränsade bebyggelseområden i kommunen. Utvecklingen under 1970-talet har visat ett behov av en totalsyn på utvecklingen inom en kommun så att också glesbygdsfrågor behandlas i planeringen. Det är också mot den bakgrunden som jag har förordat att kommunerna skall ha en heltäckande översiktsplan för kommunen och att den skall hållas aktuell.

I likhet med PBL-utredningen anser jag att det i en bestämmelse bör slås fast att planläggning skall främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling. Mot bakgrund av att PBL i första hand är inriktad på bebyggelseutvecklingen bör det också föreskrivas att planläggningen enligt PBL skall ge

förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö.

6 Principer för planläggning och prövning av bygglov m. m.
6.2.1

En bestämmelse om att planläggning skall främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling innebär bl. a. att långsiktiga och gemensamma intressen skall beaktas och tillvaratas. Enskilda intressen bör inte få hindra en utveckling som från allmän synpunkt bedöms vara betydelsefull. Av särskild vikt är att ekonomiskt svaga intressen beträffande markanvändningen inte missgynnas i förhållande till exploateringsintressen som drivs av ekonomiskt starka grupper i samhället. Att planera för en lämplig utveckling innebär att sammanjämkningar måste göras mellan intressen från olika sektorer i samhället. Det är därför av särskild vikt att den fysiska planeringen i kommunerna samordnas med annan planeringsverksamhet.

Det är naturligt att kommunerna i sin översiktliga planering tar ställning till de stora linjerna i kommunens bebyggelsestruktur. I det sammanhanget bör understrykas jämställdhetsfrågornas betydelse för bedömningen av en lämplig samhällsutveckling. En utspridd och i förhållande till arbetsmarknader, kollektivtrafik och service illa lokaliserad bebyggelse kan avsevärt försvåra för kvinnor och män att på jämlika villkor förvärvsarbeta och delta i samhällslivet.

När jag nu förordar att i PBL skall tas in en bestämmelse om att planläggning skall skapa förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö, är det ett uttryck för att dessa miljöaspekter och samordningen mellan dem är av särskild betydelse för den strävan i riktning mot goda sociala och jämlika levnadsvillkor som utgör grunden för lagstiftningen.

I fråga om vad som bör inrymmas i en från social synpunkt god miljö vill jag anknyta till följande uttalande av departementschefen i propositionen (1979/80: 1) om socialtjänsten:

Socialutredningen har föreslagit att socialtjänstens företrädare i sitt arbete med planeringsfrågorna för nya bostadsområden och vid sanering av gamla skall verka för att följande delmål uppfylls:

- en allsidigt sammansatt social struktur;
- en planering av närmiljön som främjar kontakt och gemenskap;
- möjligheter till differentierade kultur- och fritidsaktiviteter för alla;
- ett tillräckligt och väl lokaliserat utbud av social service;
- en lokalisering av lämpliga arbetsplatser och andra verksamheter som bidrar till att ge bostadsområdena ett mångsidigt socialt liv;
- väl utbyggda kollektiva resmöjligheter som tillgodoser även de handikappades behov;
- ett bostadsutbud som tillgodoser också speciella sociala bostadsbehov i icke segregerade former;
- offentliga platser och byggnader så utformade att de blir tillgängliga för alla;
- differentierade sysselsättnings- och utbildningsmöjligheter för grupper med behov av särskilda insatser;

– en aktiv konsumentverksamhet med inriktning i första hand på att stödja resurssvaga grupper.

Jag ansluter mig till socialutredningens förslag till delmål, vilka har tillstyrkts praktiskt taget enhälligt av remissinstanserna. – Enligt min mening svarar delmålen väl mot de krav som man bör ställa på en god bostadsmiljö för olika kategorier av boende.

För flertalet delmål som här ställts upp utgör PBL ett viktigt genomförandeinstrument. Jag kan helt ställa mig bakom de strävanden som socialutredningens förslag innehåller och jag anser att de uppställda delmålen kan utgöra grund för tillämpningen av den nu föreslagna bestämmelsen om att förutsättningar skall skapas för en god miljö.

I detta sammanhang vill jag också betona vikten av att bestående samverkansformer mellan berörda samhällsorgan utvecklas i enlighet med intentionerna bakom socialtjänstlagen (1980:620) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Enligt socialtjänstlagen (5 §) hör det till socialnämndens uppgifter att medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med bl. a. andra samhällsorgan främja goda miljöer i kommunen. Enligt hälso- och sjukvårdslagen (8 §) har landstingskommunen getts motsvarande ansvar att samverka med andra samhällsorgan.

6.2.2 Naturresurser m. m.

Mitt förslag: Lagen om hushållning med naturresurser m. m. (NRL) skall tillämpas vid beslut enligt PBL.

För att man skall få till stånd den lämpliga samhällsutveckling som jag har talat om, är det av särskild vikt att behovet av en långsiktig hushållning med våra naturresurser beaktas vid beslut som rör markanvändning. PBL-utredningen hänförde den frågan till kravet på att planläggning skall främja en lämplig samhällsutveckling. Naturresurshushållning som krav för planläggning och tillståndsprövning enligt PBL behandlades ganska kortfattat av utredningen. Som jag nämnde tidigare har många remissinstanser efterlyst en bredare belysning av hushållningsfrågorna.

Fysisk planläggning utgör ett viktigt led i tillämpningen av en naturresurslag. Mitt förslag till PBL bygger på att även NRL antas. Ett kapitel om krav på planläggning och tillståndsprövning enligt PBL bör innehålla en bestämmelse om att även NRL skall tillämpas.

Genom denna hänvisning till NRL kommer det att åligga kommunerna och deras byggnadsnämnder att vid all planläggning och prövning av lov enligt PBL se till bl. a. att områden av riksintresse används på ett lämpligt sätt. Åsidosätter en kommun detta, kan och bör staten ingripa mot kommunen.

Hänvisningen innebär vidare att även de grundläggande hushållningskraven i lagen skall tillämpas vid planläggning och vid prövning av ansök-

6 Principer för planläggning och prövning av bygglov m. m.
6.2.2

ningar om bygglov och förhandsbesked. Jag vill här kort erinra om vissa inslag i det till lagrådet remitterade förslaget till NRL.

I en inledande bestämmelse i förslaget till NRL anges att marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologiska, sociala och samhällsekonomiska synpunkter god hushållning främjas. Bestämmelserna i NRL syftar till att landets försörjning med naturresurser skall tryggas, god natur- och kulturmiljö bevaras samt ett ändamålsenligt samhällsbyggande främjas.

Markanvändningsfrågor utgör naturligtvis ett centralt led i naturresurshushållningen. Därför har i NRL tagits in grundläggande hushållningsbestämmelser som till övervägande del motsvarar 9 § byggnadsstadgan och de nuvarande s. k. verksamhetsanknutna riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. NRL innehåller därför bestämmelser om sådana intressen som det finns särskild anledning att värna om. Föreskrifter finns sålunda om hänsynstagande på olika sätt till de areella näringarnas intressen. Vidare finns bestämmelser om hänsyn till naturvårdens, kulturminnesvårdens och friluftslivets intressen. Inom områden som av olika skäl är av riksintresse är skyddet särskilt starkt.

Bestämmelsen i 9 § byggnadsstadgan om att mark skall användas för det ändamål för vilket den är mest lämpad med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande markanvändningsbehov är av sådan central betydelse för planläggning att en motsvarighet bör tas in även i PBL.

NRL innehåller också ett kapitel med särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet, som ersätter de s. k. geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Dessa områden är i sin helhet av riksintresse.

Vidare finns i NRL bestämmelser om förutsättningar för exploateringsföretag inom olika områden.

De krav som i nu redovisade avseenden kommer att tas in i NRL kommer således att få stor betydelse för planläggning och prövning av sådana exploateringsföretag som lovprövas enligt PBL.

En fråga som har aktualiserats efter det att lagrådsremissen beslutades angående PBL – främst med anledning av civilförsvarsstyrelsens remissyttrande över förslaget till NRL – är hur totalförsvarets intressen skall vägas in dels vid ställningstaganden till lokaliseringen av ny bebyggelse och dels vid beslut som rör utformningen av bebyggelsemiljön inom områden som har befunnits lämpliga att bebygga. Jag vill till en början erinra om att kommunerna enligt beslut av riksdagen skall med början under budgetåret 1984/85 ta över ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och för den planläggning i fred som hänger samman härmed (prop. 1981/82: 102 bil. 2, FöU 18, rskr 374). Riksdagen beslöt vid 1982/83 års riksmöte att övergången till kommunal ledning och planläggning skall genomföras under perioden 1984/85–1986/87 (prop. 1982/83: 100 bil. 6, FöU 9, rskr 271).

För att dessa riksdagsbeslut skall kunna genomföras har regeringen i prop. 1984/85: 49 förelagt riksdagen förslag till bl. a. ändringar i civilförsvarslagen (1960: 74), som innebär att kommunerna skall upprätta och anta vissa planer däribland skyddsplaner. Bland de aspekter som skall belysas i skyddsplaner anges tillgången på och behovet av skydd, de åtgärder som behövs för omflyttning, utrymning m. m. samt i vissa fall även behovet av skyddsrum med hänsyn till befintlig och planerad bebyggelse.

Det är naturligtvis angeläget att kommunerna har möjlighet att i den fysiska planeringen integrera sådana ställningstaganden som har kommit fram vid försvarsplaneringen i vid mening. Från civilförsvarssynpunkt t. ex. finns det behov att kunna påverka lokaliseringen så att bostäder och anläggningar inte uppförs i närheten av sådana verksamheter som bedöms kunna bli utsatta för angrepp i krig. Grunddokumentet för skyddsplanen är en skyddsanalys, som bl. a. beskriver var riskområden av olika slag finns. Denna analys bör också kunna utgöra underlag för beslut om lokalisering i kommunernas fysiska planering.

De nu beskrivna försvarsintressena blir enligt min mening fullt tillgodosedda genom det förslag till PBL som jag nu lägger fram och förslaget till NRL. Jag nämnde tidigare att PBL avses innehålla en bestämmelse om att NRL skall tillämpas vid planläggning och vid beslut om bl. a. bygglov. Förslaget till NRL i sin tur innehåller en bestämmelse som innebär att mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Genom anknytningen mellan PBL och NRL blir det alltså möjligt att t. ex. förhindra ny bebyggelse i närheten av tänkbara bekämpningsmål.

Jag återkommer i det följande (avsnitt 6.4) till frågan om civilförsvarets intressen i bebyggelsemiljön.

6.3 Särskilda krav för att mark skall få användas för bebyggelse

Mitt förslag: På samma sätt som enligt dagens lagstiftning skall särskilda krav uppfyllas för att mark skall få användas för bebyggelse. Vid lämplighetsprövningen skall bl. a. kommunalekonomiska bedömningar ges stor tyngd. Dessutom skall energifrågorna i större utsträckning än i dag beaktas vid lokalisering av bebyggelse.

6.3.1 Kommunalekonomiska frågor m. m.

I 9 § andra stycket byggnadsstadgan finns angivna vissa speciella krav av teknisk och hygienisk natur som skall ställas på mark som skall användas för bebyggelse. Sålunda föreskrivs allmänt att terräng och grundförhållandena skall vägas in vid prövningen av marks användning till olika ändamål och att mark inte får avses för bebyggelse om den inte ur sundhetssyn-

punkt, med hänsyn till samfärdseln, möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp, faran för vattenförorening eller eljest ur allmän synpunkt är lämpad för bebyggelseändamål.

Som också har föreslagits av PBL-utredningen bör PBL innehålla en bestämmelse som i stort sett motsvarar de nu redovisade kraven i byggnadsstadgan. Dessa krav kan sägas sammanfatta basförutsättningarna för marks användning för bebyggelse.

PBL-utredningens motiv till bestämmelsen om de nu redovisade kraven har kritiserats av många remissinstanser, av vilka åtskilliga har framhållit att den enskildes skäl för att få använda mark för bebyggelse har getts en alltför stark ställning. Flera remissinstanser anser att det av motiven bör framgå, att större hänsyn skall tas till kommunal- och samhällsekonomiska aspekter.

Jag delar uppfattningen att de kommunal- och samhällsekonomiska frågorna bör tillmätas stor betydelse när frågan om marks användning för bebyggelse skall avgöras. I vårt samhälle är det en självklarhet att alla skall kunna komma i åtnjutande av samhällsservice av olika slag. Det är då naturligt att kommunerna som närmast ansvariga för samhällsservicen bör ha beslutanderätten om var man anser sig ha möjlighet att erbjuda sådan service.

Som jag tidigare har anfört bör bestämmelserna i kapitlet om allmänna intressen tillämpas såväl vid planläggning som vid prövning av lov. Kommunalekonomiska bedömningar kan på så sätt göras direkt i enskilda ärenden, vilket självfallet är nödvändigt med tanke bl. a. på vad jag nyss anförde (avsnitt 6.1) om den samlade effekten av många enskilda bygglov, som vart för sig kan ha marginell betydelse på t. ex. kommunalekonomin. Jag återkommer till dessa frågor när jag närmare går in på bygglovsprövningen (avsnitt 12.2.5).

6.3.2 Energiförsörjning och energihushållning

När det gäller bebyggelse och energianvändning har intresset varit i hög grad inriktat på teknik och utformning av byggnader. I 9 § byggnadsstadgan finns en föreskrift om att tillbörlig hänsyn skall tas till energihushållningens behov. Det är således möjligt att väga in energihushållning vid planläggning. PBL-utredningen har föreslagit att möjligheterna att ordna bl. a. energiförsörjning särskilt skall beaktas vid planläggning och tillståndsprövning.

Många remissinstanser anser att energihushållningsfrågorna har försummats i PBL-betänkandet.

Energifrågorna i gällande lagstiftning är i hög utsträckning inriktade på byggnaders utformning och i viss mån på deras placering på tomten. Det finns enligt min mening anledning att ge ökad vikt åt energifrågorna vid lokaliseringsprövning av i första hand samlad bebyggelse. En möjlighet att väga in energifrågor även vid lokaliseringsprövning av enstaka byggnader bör emellertid också finnas.

6 *Principer för planläggning och prövning av bygglov m. m.*
6.3.2

Genom lagen (1977:439, ändrad senast 1981:601) om kommunal energiplanering åläggs kommunerna ett planeringsansvar på energiområdet. Enligt lagen skall kommunerna i sin planering främja hushållningen med energi och verka för en säker och tillräcklig energitillförsel. Kommunerna åläggs också att vid planeringen undersöka förutsättningarna att genom samarbete med annan kommun eller betydande intressent på energiområdet gemensamt lösa frågor som har betydelse för hushållningen med energi eller för energitillförseln. Finns sådana förutsättningar skall de tas till vara i planeringen.

Vad kommunerna ålagts är således att inom ramen för den planering som de normalt bedriver ta särskild hänsyn till den aspekt som energihushållningen och en säker och tillräcklig tillförsel av energi utgör.

Självklart bör PBL innehålla sådana bestämmelser att bebyggelse- och energiplaneringen kan samordnas. Att kommunerna i sin planläggning skall reservera mark för energianläggningar av olika slag följer av de allmänna utgångspunkterna för planläggning och bygglovsprövning, som jag tidigare har redogjort för. Det gäller exempelvis mark för olika typer av energiomvandlingsanläggningar, tänkbara lägen för vindkraftverk och vattenkraftverk liksom mark för ledningar etc. Jag anser dessutom att det i kapitlet om allmänna intressen bör finnas en särskild bestämmelse om att byggnader och andra anläggningar, som för att fungera tillfredsställande är beroende av energianvändning, skall lokaliseras så att energiförsörjnings- och energihushållningsfrågorna tillgodoses på ett lämpligt sätt.

En sådan bestämmelse bör leda till att energiförsörjningsfrågorna ges ökad tyngd i den fysiska planeringen. Valet av uppvärmningsform är en betydelsefull del av den energipolitiska planeringen. Det torde i framtiden bli nödvändigt att kommunerna för olika planområden med samlad bebyggelse tar ställning till uppvärmningsformerna. Detta gäller även vid ändring av befintliga bebyggelseplaner för förtätning eller förnyelse av områdena. Lokaliseringen och även utformningen i stort av bebyggeleområden har t. ex. stor betydelse för möjligheterna att använda värmeverk för centraliserad försörjning. Lokalisering och utformning har även stor betydelse när det gäller användning av centraliserade värmesystem i mindre, någorlunda täta bebyggelsegrupper.

En bestämmelse med det nu föreslagna innehållet bör också leda till att man, när lokalisering av bebyggelse prövas, tar ökad hänsyn till de klimatologiska förhållandena. Man vet t. ex. i dag att energiförbrukningen i likadana hus kan skilja med 20 procent beroende på var husen ligger inom samma ort. En betydande forskning har gjorts och görs i fråga om lokalklimatets betydelse för energihushållningen. Lika väl som landskapsstrukturen i sig ger upphov till värmeöar och kalluftssjöar, kan nytillkommen, tät bebyggelse ge upphov till en värmeö. Det är av stor betydelse att den forskning som görs på det här området tas till vara i den fysiska planeringen.

6.4 Bebyggelsemiljöns utformning

Bestämmelser om egenskaper hos bebyggelsemiljön finns på flera ställen i byggnadslagen och byggnadsstadgan (se t. ex. 5, 6, 9 och 25 §§ BL samt 9, 12, 29, 38, 39, 46 och 53 §§ BS). En del av bestämmelserna avser all planläggning, medan andra är kopplade till ett visst planinstitut eller tar sikte enbart på byggnadslovsprövning. PBL-utredningen har i sitt förslag i 4 kap. tagit in särskilda bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning.

Flera remissinstanser är emellertid starkt kritiska till utredningsförslaget. De anser att de föreslagna särskilda bestämmelserna om bebyggelsemiljöns utformning i 4 kap. i flera avseenden är en upprepning av de allmänna riktlinjerna i 2 kap. i utredningsförslaget. Bestämmelserna anses dessutom vara alltför vaga, och definitioner, begrepp och formuleringar anses ibland vara oklara. Det finns dock remissinstanser som tillstyrker den helhetssyn som utredningsförslaget innehåller om bebyggelsemiljöns utformning.

Som jag återkommer till i det följande (avsnitt 11) bör PBL innehålla ett särskilt kapitel (3 kap.) med bestämmelser om krav på byggnader m. m. De krav som där anges med avseende på de enskilda byggnaderna och på tomter och allmänna platser motsvarar i stora delar de krav som enligt förslaget skulle kunna ställas på utformningen av bebyggelsen i dess helhet.

Många av de krav som gäller i fråga om de enskilda byggnadernas egenskaper är avsedda att säkra att en byggnad kommer att fungera på ett sätt som är lämpligt i förhållande till omgivningen och till behoven hos dem som bor eller arbetar inom området. Hur kraven skall tillämpas på den enskilda byggnaden blir beroende av en allmän lämplighetsbedömning, där också den omgivande bebyggelsens egenskaper tas med i bedömningen. Sådana lämplighetsbedömningar förutsätts normalt ske genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid sin prövning av de krav som i samband med bygglov skall ställas på den enskilda byggnaden har byggnadsnämnden att utgå från de bestämmelser för bebyggelsen i området som anges i sådana plandokument.

Mot denna bakgrund är det enligt min mening nödvändigt att övergripande krav på bebyggelsemiljön tas in i 2 kap.

Huvudansvaret för utformningen av bebyggelsen ligger hos kommunerna. En av PBL:s uppgifter är att ge kommunerna de instrument som behövs för att styra utformningen av miljön, men också att ge de villkor som bör gälla i fråga om hur dessa instrument används. De bestämmelser som rör kraven på bebyggelsemiljön riktar sig i första hand till kommunerna såsom ansvariga för den lokala fysiska planeringen. Kraven gäller emellertid även när någon – vare sig det är kommunerna eller annan – avser att genomföra åtgärder som berör bebyggelsemiljön.

De grundläggande materiella kraven på egenskaper hos bebyggelsemil-

6 Principer för planläggning och prövning av bygglov m. m.
6.4

jön bör vara generella i den meningen att de skall iakttas både vid planläggning och vid prövning av enskilda ärenden om lov. Bestämmelserna bör vara tillämpliga såväl vid utformningen av ny bebyggelse som vid ändring eller komplettering av befintliga bebyggelsemiljöer. De bör emellertid inte kunna tillämpas annat än i områden med samlad bebyggelse. Det innebär bl. a. att bestämmelserna inte blir tillämpliga vid prövningen av lov till enstaka byggnader som inte placeras i anslutning till annan bebyggelse.

De aspekter beträffande vilka det finns anledning att ställa krav inte bara på de enskilda byggnaderna utan även på utformningen av bebyggelsen som helhet bör enligt min mening anges genom en uppräkning direkt i lagen. Den bör avse vissa grundläggande krav på säkerhet och skydd mot olyckshändelser, hushållningen med energi och vatten, anpassning till lokala klimat- och hygienförhållanden, en tillfredsställande trafikförsörjning, tillgängligheten inom området, möjligheterna till lek, motion och annan utevistelse samt tillgången till samhällsservice och kommersiell service.

Med anledning av vad jag tidigare (avsnitt 6.2.2) anförde om totalförsvarets intressen vill jag nu föreslå det tillägget i förhållande till lagrådsremissen att även behovet av sådana skyddsåtgärder som behövs med hänsyn till civilförsvaret skall beaktas vid bebyggelsemiljöns utformning.

Jag återkommer närmare till dessa frågor i specialmotiveringen. Med anledning av påpekanden under remissbehandlingen vill jag emellertid redan nu ta upp frågan om kollektivtrafik.

Enligt min mening bör bestämmelserna om bebyggelsemiljön innebära bl. a. att kommunerna skall göra en sammanvägd helhetsbedömning så att skilda trafikantgruppers behov beaktas. Det ligger då i sakens natur att kollektivtrafiken ges goda förutsättningar. Tillgängliga bedömningar tyder nämligen på att kollektivtrafiken framöver kommer att öka i omfattning på bekostnad av biltrafiken. För att kommunerna skall kunna skapa förutsättningar för en effektiv kollektivtrafik genom t. ex. en rationell linjesträckning med gena färdvägar krävs att trafiken på ett tidigt stadium beaktas i den fysiska planeringen. Lokaliseringen och utformningen av bostads-, service- och arbetsplatsområden av desamma påverkar i hög grad kostnaderna för kollektivtrafiken.

Runt om i landet finns det exempel på bostadsområden där kollektivtrafikintressena inte tillräckligt har beaktats. I studier som bl. a. genomförts med kollektivtrafikberedningens stöd har det konstaterats att bristfällig samplanering med kollektivtrafikens företrädare lett till onödigt höga driftkostnader för trafikföretagen.

Kommunerna har redan i dag möjligheter att i början av planeringen av ett bostadsområde lägga upp en plan för genomförande och finansiering. Detta kan ske genom att kommunerna genom exploateringsavtal eller genom särskilda investeringsbidrag från t. ex. länshuvudmän täcker in hela investeringskostnaden eller delar av den för att tillgodose kollektivtrafi-

kens intressen. Enligt min mening bör fortsättningsvis samverkan med ansvariga organ för kollektivtrafiken inledas på ett tidigt stadium så att alla förutsättningar och krav kan vägas samman, när kommunen gör sin helhetsbedömning av trafikförsörjningen för ett visst område.

7 Översiktsplan

Sammanfattning

- Byggnadslagens generalplan samt kommunöversikt, markdispositionsplan, områdesplan och andra av dagens informella planer läggs till grund för PBL:s översiktsplan. Den bör samordnas med andra planer och program som anger kommunens avsedda utveckling (s. 121)
- Översiktsplanen skall ange grunddragen i användningen av mark- och vattenområden i hela kommunen. Planen skall ange riktlinjer som underlag för prövningen av lov till bebyggelse och annan markanvändning. Planen skall också redovisa hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt NRL (s. 124)
- Översiktsplanen innefattar både helhetsöverblick och fördjupade riktlinjer för avgränsade områden. Planen består av en särskild handling och en eller flera kartor. Till planen skall höra en beskrivning, där bl.a. motiven till planen skall redovisas. Planen skall antas av kommunfullmäktige (s. 129)
- När översiktsplanen upprättas eller ändras skall kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen och andra intressenter. Samrådet syftar till utbyte av information och synpunkter under pågående planarbete och har stor betydelse för att fördjupa den lokala demokratin. Resultatet av samrådet skall redovisas i en samrådsredogörelse (s. 135)
- Länsstyrelsen skall under samrådet ge råd om planens utformning samt verka för att områden av riksintresse får en lämplig användning och för att mellankommunala intressen tillgodoses. Styrelsen skall också samordna statliga myndigheters synpunkter på förslaget och ta till vara statens intressen. Vid utställningen skall länsstyrelsen redovisa sina kvarstående synpunkter i ett granskningsyttrande som skall fogas till planen (s. 138).

7.1 Översiktsplanens syfte och funktion i den samlade kommunala planeringen

Mitt förslag: Byggnadslagens generalplan samt kommunöversikt, markdispositionsplan, områdesplan och andra av dagens informella planer läggs till grund för PBL:s översiktsplan. Den bör samordnas med andra planer och program som anger kommunens avsedda utveckling.

Jag har nyss redovisat plansystemets uppbyggnad (avsnitt 3.1 och 3.2) och de allmänna bestämmelser som jag anser skall läggas till grund för planläggningen (avsnitt 6). Jag skall här ta upp den närmare innebörden av dessa förslag.

Dagens informella översiktliga planer lagregleras

För att ange grunddragen i markens användning m. m. anvisar byggnadslagen institutet generalplan. Planen kan antas av kommunen som riktlinjer för den närmare planläggningen och, om kommunen begär det, fastställas av länsstyrelsen, varigenom planen får vissa rättsverkningar.

Jag har förut sagt att det i den praktiska planeringen har utvecklats översiktliga planformer vid sidan av reglerna i byggnadslagen. Det finns hos dessa planer några gemensamma drag. De uttrycker alla riktlinjer för en lämplig utveckling av markanvändning, byggande eller den fysiska miljön i övrigt. De handläggs i de flesta fall också enligt reglerna för antagen generalplan när det gäller samråd, utställning och antagande av kommunfullmäktige.

PBL-utredningen har särskilt framhållit att en starkt ökad vikt måste läggas vid den översiktliga planeringen för att kraven på kvalitet och effektivitet skall kunna tillgodoses. I princip bör enligt utredningen alla övergripande bedömningar göras vid översiktlig planering eller mot bakgrund av en översiktlig plan.

Jag delar utredningens uppfattning. En effektiv översiktlig planering är också nödvändig, om kommunerna skall kunna följa de allmänna krav som jag har föreslagit att staten skall ställa upp genom PBL. I likhet med utredningen har jag valt att ta fasta på de gemensamma egenskaperna hos dagens översiktsplaner för en lagreglering i PBL. Dessa egenskaper är att de

- är fysiska planer, dvs. rör markanvändning och utformning av miljön
- är strategiska, programmässiga och anger riktlinjer för kommande planläggning och tillståndsprövning utan att de har bindande verkan för efterföljande beslut
- handläggs i öppna och ordnade former med full insyn för berörda intressenter samt
- antas av kommunfullmäktige.

Markens användning och riktlinjer för bebyggelseutvecklingen har stor betydelse för olika verksamheters funktion och möjligheter att utvecklas. Ju hårdare marken utnyttjas eller belastas med miljöstörningar, desto färre och dyrare blir vanligen möjligheterna att förändra markanvändningen. Beslut om markens användning måste som jag tidigare framhållit (avsnitt 6.2.1) alltid fattas med hänsyn till vad som på lång sikt bedöms vara från allmän synpunkt lämpligt. Jag föreslår av bl. a. dessa skäl att kommunerna åläggs att bedriva en översiktlig fysisk planering och att denna skall komma till uttryck i en översiktsplan. Planen bör ha de huvudsakliga egenskaper som jag nyss angav.

Benämningen översiktsplan ger enligt min mening en klar upplysning om planens karaktär. Jag ansluter mig på denna punkt till den uppfattning som har framförts av Tekniska nomenklaturcentralen. Därmed blir PBL:s kommunala planformer enkelt och pedagogiskt benämnda översiktsplan och detaljplan.

Översiktsplanens syfte

7 Översiktsplan
7.1

När det gäller behovet och inriktningen av översiktsplanen kan jag helt ställa mig bakom utredningens förslag. Översiktsplanen bör således behandla de långsiktiga, strategiska frågorna för markanvändning och byggande och närmast vara av programmässig och vägledande art. Planens uppgift bör vara att ge en samlad information om hur kommunfullmäktige anser att bestämmelserna i 2 kap. om allmänna intressen i princip bör tillgodoses inom kommunen. För att den från allmän synpunkt lämpliga utvecklingen skall kunna bedömas fordras en helhetssyn på markanvändnings- och bebyggelsefrågorna som endast kan uppnås i översiktsplanens form. Planen bör därför vara ett viktigt instrument för kommunen att omsätta sitt politiska program i riktlinjer för planläggning och tillkomsten av bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Med riktlinjer avser jag här rekommendationer som kan bilda underlag för senare beslut. I likhet med utredningen föreslår jag vidare att översiktsplanen skall vara det medel som används för att redovisa hur kommunen för sin del avser att tillgodose riksintressena vid efterkommande planläggning och prövning av lov. En översiktlig planläggning av här beskriven art är också en förutsättning för att statens inflytande på detaljplanernas utformning skall kunna begränsas. Självfallet måste en sådan planläggning ske i öppna och demokratiska former.

Översiktsplanens syften anser jag sålunda i korthet bör vara

att med ledning av PBL:s bestämmelser om allmmänna intressen ange grunddragen i användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för bebyggelseutvecklingen som en del i och en förutsättning för den övergripande, långsiktiga kommunplaneringen

att redovisa behandlingen av områden som är av riksintresse – särskilt som grund för samråd mellan staten och kommunen om markanvändningen och tillståndsprövningen

att där det behövs ge närmare riktlinjer för kommande planläggning, bebyggelseutveckling och andra miljöförändringar

att ge kommuninvånare, sakägare och andra intressenter information om markanvändningen i stort samt inriktningen för avsedda miljöförändringar.

I PBL bör alltså tas in bestämmelser om en sådan översiktlig planläggning. För att svara mot de nyss angivna syftena ligger det i sakens natur att översiktsplanen mäste svara mot kommunens rådande uppfattning, dvs. planen måste vara aktuell. Ett förhållande som inte är så vanligt att det behöver lagfästas är översiktsplanens följsamhet till en regionplan. Enligt min mening följer det av kravet att översiktsplanen skall hållas aktuell att kommunen inom skälig tid måste redovisa hur riktlinjerna i regionplanen skall tillgodoses. Eftersom kommunen har haft möjlighet att följa regionplanearbetet, bör en redovisning av dess konsekvenser för den egna översiktsplanen normalt kunna ske inom ett år.

Översiktsplanens tillämpningsområde bestäms ytterst av bestämmelserna i 2 kap.

De allmänna bestämmelsernas uppbyggnad ger som jag sagt tidigare allsidiga utgångspunkter att lägga till grund för översiktsplanen. Bestämmelserna får naturligtvis olika styrka i olika delar av landet beroende på skilda lokala förutsättningar. Det är meningen att dessa skilda förutsättningar skall komma till uttryck i översiktsplanen. Bestämmelserna syftar till att kommunen skall lägga övergripande sociala, ekonomiska och naturligtvis fysiska aspekter till grund för planens utformning.

Översiktsplanen bör med andra ord samordnas med andra övergripande program och planer inom kommunen. Jag tänker då främst på de sociala programmen för bostadsförsörjning, utbildning, barntillsyn, äldreomsorg och social omvårdnad. Likaså är det viktigt att de kommunala ambitionerna när det gäller markpolitik, energihushållning, varuförsörjning och trafikförsörjning beaktas och får genomslagskraft i den fysiska översiktsplanen. Som en gemensam grund ligger naturligtvis de lokala förhållandena i fråga om kvinnors och mäns sysselsättning, om näringsliv och, som en följd av det, skattekraften och den kommunala ekonomin. I denna samordningsprocess skall översiktsplanen behandla mark- och vattenresurserna och bebyggelsefrågorna i vid mening.'

Det är nödvändigt att anlägga ett brett perspektiv på användningen av mark och vatten för att lämpliga avvägningar och prioriteringar skall kunna göras inom ramen för en helhetssyn. Planen bör därför grundas på en sammanställning av de anspråk och intressen som finns på såväl bevarande som förändring av markanvändning och miljö. Vidare bör som underlag för planen uppgifter sammanställas om de områden som är av riksintresse om länsplaneringen och om andra statliga riktlinjer av betydelse för kommunens översiktliga planering.

7.2 Översiktsplanens innehåll

Mitt förslag: Översiktsplanen skall ange grunddragen i användningen av mark- och vattenområden i hela kommunen. Planen skall ge riktlinjer som underlag för prövningen av lov till bebyggelse och annan markanvändning. Planen skall också redovisa hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt NRL.

Bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar

I översiktsplanen skall kommunen alltid behandla de frågor som direkt har anknytning till de primära kommunala angelägenheterna. Enligt gällande byggnadslag är planläggningen avgränsad till främst mark för bebyggelse, friluftsliv, viktigare trafikleder och andra allmänna platser. Även annan markanvändning kan emellertid behandlas, framför allt sådan som har

anknytning till tätortsfunktioner eller friluftsliv. Detta bör gälla även fortsättningsvis.

Jag kommer senare att föreslå att skyldigheten att söka lov utökas i PBL till att omfatta även andra anläggningar än byggnader, såsom idrotts- och fritidsanläggningar, bergrum, tunnlar m.m. Avsikten är att utöka den kommunala tillsynen över sådana förändringar i markanvändningen som behöver prövas från planmässiga utgångspunkter eller med hänsyn till anläggningarnas miljöpåverkan. I de avseenden som anläggningar av den här typen har betydelse för den långsiktiga markanvändningen i kommunen skall de givetvis också behandlas i översiktsplanen.

Naturresurser och hushållning med mark och vatten

Den kommunala planeringen har i ökad utsträckning tagit upp frågor om naturresurser och hushållningsaspekter när det gäller natur- och kulturmiljön. Skälen till detta är flera. Jag har tidigare nämnt den fysiska riksplaneringen som i mycket hög grad handlat just om sådana frågor. Planeringen för rekreation och friluftsliv har utvecklats. Brist på vissa naturresurser, som t.ex. vatten och grus, har ställt krav på planering för hushållning.

På senare år har energiförsörjningsfrågor aktualiserat en diskussion om övergång till inhemska energiresurser och utnyttjande av lokala energikällor. Detta är frågor som i hög grad berör naturresursernas användning. Omsorgen om sysselsättningen på landsbygden berör också de långsiktiga produktionsmöjligheterna i jord- och skogsbruket. Det finns alltså klara motiv till att kommunerna ägnat större uppmärksamhet åt mark och vatten som långsiktig produktionsresurs.

Som jag tidigare har föreslagit bör bland bestämmelserna i 2 kap. tas in en föreskrift om att NRL skall tillämpas vid planläggning och beslut om lov enligt PBL. Kommunens översiktsplan måste därför utformas med beaktande av de naturresurs- och hushållningsaspekter som kommer till uttryck i den lagen.

Vattenanvändning

Många beslut om markanvändning påverkar i hög grad de framtida möjligheterna att utnyttja vattenområden eller grundvattentillgångar för olika ändamål. Omvänt kan ibland utnyttjandet av ett vattenområde eller en grundvattentillgång medföra begränsningar i möjligheterna att utnyttja omgivande mark. En vattenanvändning kan också till följd av dess inverkan på kvantiteten eller kvaliten omöjliggöra eller i vart fall begränsa vattnets användning för ett annat ändamål. Med hänsyn till bl.a. denna ömsesidiga påverkan mellan mark- och vattenanvändning är det väsentligt att man i planeringen gör klart för sig vilket beroende som i det särskilda fallet finns mellan mark- och vattenanvändning. En konsekvens härav är att planeringen av mark och planeringen av vatten inte bör ses som av varandra oberoende uppgifter. Planeringen av mark och vatten måste i

stället så långt som möjligt integreras och arbetet hela tiden bedrivas så att de förutsättningar och begränsningar kan beaktas som föranleds av denna ömsesidiga påverkan. Det förefaller mig därför praktiskt och lämpligt att översiktsplanen också skall omfatta användningen av vattenområdena i kommunen.

Som jag tidigare framhöll (avsnitt 5.4.2) bör huvudparten av de frågor som enligt vattenplaneringsutredningen (SOU 1980: 39 och 40) skulle behandlas i en särskild s.k. vattenöversikt kunna behandlas i kommunens översiktsplan. Planarbetet bör alltså även omfatta vattenområdena. Det kan ske på i princip samma sätt som för markområdena. Det innebär att en redovisning vid behov skall kunna ske av tillgången på ytvatten och dess kvalitet, de intressen som gör anspråk på vattnet samt konflikter dem emellan. Vidare bör översiktsplanen kunna ge de riktlinjer för prioritering och avstämning mellan skilda intressen som förhållandena kräver. Jag vill dock peka på att det ofta kan krävas mellankommunal samverkan när ett sammanhängande vattensystem behandlas. På ett likartat sätt skall havsområden kunna behandlas i översiktsplanen. Effekten av översiktsplanens innehåll i dessa avseenden återkommer jag till i det följande (avsnitt 21).

Riktlinjer för prövning av bebyggelse m.m.

Översiktsplanen bör således ange de stora dragen i användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Riktlinjerna skall naturligtvis avspegla hur en lämplig utveckling i dessa avseenden bör se ut. Grundinställningen bör då vara att översiktsplanens riktlinjer ger vägledning åt verkställande organ och enskilda om hur kommunen bedömer den från allmän synpunkt lämpliga utvecklingen. Planen bör alltså ge generella råd och konkreta utgångspunkter för dem som har att på olika sätt se till att de allmänna intressena i 2 kap. tillgodoses.

I vissa områden måste riktlinjerna för att trygga en lämplig användning i ett visst avseende innebära ett ställningstagande för restriktioner i utnyttjandet i andra avseenden. Det är bl.a. konflikter av detta slag som en demokratiskt förankrad planläggning är till för att lösa. Sålunda kan t.ex. restriktioner mot enskilt byggande vara motiverade i områden som reserveras för framtida angelägna samhällsändamål eller i områden där miljöstörningar gör att bebyggelse är olämplig eller skulle äventyra verksamheter i grannskapet. En långsiktig hushållning med produktionsresurser kan just föranleda ett ställningstagande för restriktiva riktlinjer i översiktsplanen. Jag återkommer i specialmotiveringen (8 kap. 12 §) med exempel på hur olika riktlinjer i översiktsplanen kan inverka på tillståndsprövningen.

Områden av riksintresse

Jag nämnde nyss att de hänsynsregler m. m. som gäller hushållning med naturresurser skall tillämpas vid kommunens planläggning och prövning av lov. De uppgifter som kommunerna hittills har löst med hjälp av kommunöversikter, markdispositionsplaner och områdesplaner, nämligen att ge riktlinjer för hur kommunen avser att slå vakt om en lämplig slå vakt om en lämplig användning av områden av riksintresse, anser jag skall tillhöra översiktsplanens obligatoriska del. Detta bör därför komma till uttryck genom en särskild bestämmelse i PBL.

Utredningsförslaget, som har en liknande inriktning, har mött remisskritik från framför allt statligt håll där man hävdar att marköversikten inte kan eller bör göras så detaljerad att riksintressena kan belysas tillräckligt tydligt. Det förslag till översiktsplan som jag nu lägger fram ger kommunerna goda möjligheter att redovisa och beakta dessa intressen med den grad av precision som förhållandena i varje särskilt fall kräver. Samtidigt vill jag dock framhålla att de statliga organen inte bör ställa långtgående krav på detaljerade redovisningar i översiktsplanen för att de skall kunna ta ställning till behandlingen av de områden som är av riksintresse. Planeringsinsatsen måste anpassas till styrkan av det aktuella intresset, till de hot som föreligger, kommunens planeringsresurser och övriga omständigheter. Detta är särskilt angeläget när den första översiktsplanen upprättas och när nytillkommande nationella intressen behandlas.

Översiktsplan skall finnas för hela kommunen, men riktlinjer behövs inte överallt

Kravet att översiktsplan skall finnas för hela kommunens yta är en följd av bestämmelsen om att all bebyggelse m. m. i princip skall prövas vara lämplig från allmän synpunkt. Givetvis avser jag inte med den bestämmelsen att kommunen i förväg måste uttrycka en uppfattning om alla tänkbara och mer eller mindre realistiska önskemål om ändrad eller bevarad användning av mark och vatten som kan göra sig gällande inom olika delar av kommunen. Som utredningen har konstaterat finns i de flesta kommuner områden där inga särskilda planeringsöverväganden av långsiktig art behöver göras och där heller inga riktlinjer behövs. Av planen bör det framgå i vilka delar av kommunen denna situation råder. Det är av stor vikt för översiktsplanens tydlighet både vad gäller dess behandling av de områden som är av riksintressen och dess informationsvärde för allmänheten.

Utredningen har föreslagit att, om det inte har angetts hur ett visst område skall användas, betydande förändringar av markens användning inte skall få ske inom området. Syftet med en sådan bestämmelse är att marköversikten skall hållas aktuell och behandla alla större förändringar av markanvändningen. Flera remissinstanser har reagerat negativt på denna bestämmelse. Den anses ge ett alltför låst hierarkiskt system samt medföra onödigt stort administrativt arbete för att ta ställning till en kanske

i och för sig angelägen och lämplig användning som aktualiseras med kort varsel.

Även jag anser det angeläget att plansystemet inte uppfattas som ett hinder utan snarare som en hjälp att få fram bästa möjliga beslutsunderlag för ställningstaganden till aktuella markanvändningsfrågor. Med den ställning som jag vill ge översiktsplanen är det givetvis nödvändigt att dess riktlinjer fullföljs eller ändras i de former som PBL föreskriver. Som jag senare återkommer till har emellertid samhällsintressena och de strukturella aspekterna olika vikt i skilda delar av en kommun. I översiktsplanen skall de viktigaste och kända intressena behandlas. De kommer då att beröra vissa delar i kommunen och omfattas av olika riktlinjer. I sådana områden som inte omfattas av några riktlinjer måste prövningen av nya önskemål ske utan det underlag som finns beträffande den allmänna lämpligheten inom områden, som omfattas av konkreta och välgrundade mål och riktlinjer. Jag anser således att PBL inte skall innehålla någon spärregel av den art som utredningen har föreslagit. Den här frågan har också samband med översiktsplanens rättsliga status, dess redovisning och kravet på aktualitet. Jag återkommer snart till dessa frågor.

Utvecklad kommunöversikt räcker som översiktsplan

En utgångspunkt för mina förslag är att kommunerna i sin översiktliga planläggning enligt PBL bör kunna i stor utsträckning bygga vidare på det planmaterial som redan finns. Alltför höga krav bör inte ställas i det inledande skedet.

En del kommuner har påbörjat en revidering av sin kommunöversikt med ett ökat inslag av markanvändningsstudier som underlag. Denna del av översiktsplanen – den långsiktiga markanvändningen – är enligt min uppfattning det mest krävande arbetet med den första översiktsplanen. I det längre perspektivet finns det många osäkra faktorer att beakta i planeringen. Osäkerheten minskar enligt min mening inte behovet av planering, snarare tvärtom. Alternativa studier finns ofta också i form av områdesplaner och andra översiktliga planutredningar. Jag är medveten om att en del frågor till en början kan få en ganska schematisk behandling i översiktsplanen. I de flesta fall bör det emellertid vara tillräckligt att lägga kommunöversikten och aktuella områdesplaner till grund för översiktsplanen.

En hel del kommuner har också på försök studerat vattenfrågorna. En mer systematisk sådan försöksplanering pågår bl. a. med stöd av havsresursdelegationen. Även på detta område finns det ett visst planmaterial som kan bilda utgångspunkt för översiktsplanen.

Jag kommer senare (avsnitt 19.5.1) att föreslå en övergångsbestämmelse som innebär att kommunerna före den 1 januari 1990 skall ha antagit sin översiktsplan. Under tiden fram till dess får kommunerna tillfälle att i samlad form överväga sitt översiktliga planmaterial. Många av de plandokument som finns kan fortfarande anses gälla och de bör ganska lätt kunna

sammanställas och kompletteras på ett sådant sätt att kommunen får en översiktsplan. Denna bedömning bygger på min kännedom om att kommunerna redan i dag bedriver en kontinuerlig fysisk översiktsplanering som i stora delar uppfyller de krav som ställs i PBL.

En del remissinstanser befarar att en marköversikt enligt utredningens förslag blir för omfattande och ambitiös samt att insatserna inte skulle svara mot nyttan. På den punkten vill jag framhålla att översiktsplanen självklart skall utformas utifrån de olika uppgifter som skall tillgodoses med planen. Jag förutsätter att dessa – liksom i dagens planering – varierar avsevärt mellan olika kommuner med skiftande planeringsbehov och resurser. Enligt min mening bör planens innehåll av den anledningen inte detaljregleras i PBL. Därigenom bör det finnas goda möjligheter till en successiv förbättring av planläggningens arbetsmetoder och planernas innehåll. I detta ligger att kraven på den första översiktsplanen i kommunen inte bör ställas för högt.

7.3 Översiktsplanens redovisning och handläggning

Mitt förslag: Översiktsplanen innefattar både helhetsöverblick och fördjupade riktlinjer för avgränsade områden. Planen består av en särskild handling av en eller flera kartor. Till planen skall höra en beskrivning, där bl. a. motiven till planen skall redovisas. Planen skall antas av kommunfullmäktige.

Redovisning och förfaranderegler skall garantera information och möjlighet att påverka planutformningen

Den fråga som har avgörande betydelse när man bestämmer hur ingående man behöver reglera förfarandet vid planläggningen är vilka olika intressen som gör sig gällande i beslutsprocessen och som kräver ett skydd i form av lagstiftning.

Om man ser enbart till kommunens eget intresse av att på lämpligt sätt skaffa sig ett allsidigt och användbart beslutsunderlag, finns det knappast någon anledning alls till lagreglering av redovisningen eller förfarandet. Det kan förutsättas att kommunerna ändå genom sin förvaltning inhämtar den kunskap som anses behövlig och utför den granskning och värdering av olika alternativ som leder till ett politiskt beslut.

Här som i andra planläggningssammanhang finns det dock intressenter utanför den kommunala organisationen som måste kunna föra fram sina synpunkter. Givetvis kommer detta som regel att kunna ske på ett helt informellt sätt, men möjligheten att utöva inflytande anser jag i likhet med utredningen ändå i sista hand måste garanteras genom rättsregler. En av anledningarna till att det måste skapas en formaliserad behandlingsprocedur är att kravet på medborgarinflytande skall tillgodoses. En annan lika

viktig anledning är att det måste beredas formella möjligheter till avstämning mellan statliga m. fl. sektorintressen och kommunens intentioner. Länsstyrelsen måste kunna bevaka hur områden av riksintresse avses bli behandlade i den kommunala planeringen. Även grannkommuner kan ha synpunkter som måste få komma fram i sammanhanget. Vid utformningen av bestämmelser om förfarandet anser jag att de nu angivna intressenterna måste garanteras insyn och påverkan genom en lagreglering.

Utredningens förslag till områdesplan

Som utredningen har påpekat kan markanvändningen behöva studeras mer ingående i vissa delar av kommunen vid marköversiktens utformning. Detta kan t. ex. gälla tätorter, förändrings- eller förnyelseområden, bevarandeområden, friluftsområden eller områden för större anläggningar av strukturell betydelse. Det kan också gälla studier av alternativ markanvändning i samband med de mer strategiska utvecklingsbesluten.

Utredningen har föreslagit områdesplan som ett medel för kommunen att detaljera (''förtäta, fördjupa'') marköversikten som alternativ till att göra motsvarande ändring av marköversikten. Förslaget ger helt enkelt valfrihet att använda två på det hela taget likvärdiga planformer.

Områdesplanen har föreslagits i systemet bl. a. för att den är en i praktiken vanligen förekommande informell plantyp. Utredningen har ansett det angeläget att skapa regler för medborgarinflytande även för denna planform. Områdesplanen skall också enligt utredningen kunna användas som dokument för uppgörelser mellan staten och kommunen när det gäller behandlingen av områden av riksintresse och mellankommunala frågor. Planen har dock inte getts någon formell verkan på tillståndsprövningen vare sig enligt PBL eller enligt annan lagstiftning. Enligt utredningsförslaget medför en områdesplan att länsstyrelsen inom fem år inte skall kunna ifrågasätta kommunens beslut att fullfölja områdesplanens intentioner.

Remissinstanserna är mycket delade i fråga om utredningens förslag till en sådan områdesplan. En grupp anser verkningarna vara för svaga för att motivera en lagreglering. Man anser att det finns andra och för medborgarna viktigare frågor (service, barntillsyn, äldreomsorg etc.) där det vore mer angeläget med ett lagreglerat inflytande. Man anser att områdesplanen skall behållas som ett informellt och obundet samrådsinstrument. Den andra gruppen hävdar att områdesplanen är den viktigaste och mest konkreta planeringsformen för samordning och medborgarinflytande. Man anser att lagregleringen bör stärkas och att planen skall tilläggas större verkningar.

Översiktsplanen täcker de uppgifter som utredningen föreslagit för marköversikt och områdesplan

För egen del finner jag skälen vara svaga att som särskild planform lagreglera områdesplanen i PBL. Jag ser det på följande sätt.

I praxis har områdesplaner visat sig vara en användbar och ibland nödvändig insats för att ge underlag för en fortsatt detaljplanering. Även i andra sammanhang har områdesplanen varit användbar för att ge underlag för vidare beslut om större bevarande-, förnyelse- eller förändringsområden där åtgärder kan förväntas inom de närmaste åren.

Den översiktliga planeringen bedrivs i själva verket på flera nivåer inom varje kommun. Viss planläggning sker med hela kommunen som utgångspunkt. Det gäller t. ex. kommunöversikterna, planläggning av tätortsstrukturen, kommunikationsnäten och vissa lokaliseringsfrågor. I särskild form planläggs ofta de större tätorterna. Här kan det dels gälla översikter över hela tätorten för att klarlägga utbyggnadsriktning, omvandlingsområden eller försörjning med service. Denna nivå motsvaras av byggnadslagens generalplan. För de områden där större förändringar avses, t. ex. en ny stadsdel eller en större hamnutbyggnad, görs vanligen en områdes- eller dispositionsplan. Därefter tar detaljplanen vid. Det kan alltså röra sig om upp till fyra olika skalor på planläggningsuppgifterna.

En sådan arbetsmetod anser jag kan vara både riktig och lämplig. I själva verket behövs den ömsesidiga påverkan som finns mellan nivåerna för att åstadkomma en realistisk och bra planutformning. Att bedöma helheten mot delarna och att dra nytta av delstudierna för helheten bör enligt min uppfattning kunna ge ett bra beslutsunderlag. Jag är alltså inte emot en sådan arbetsteknik. Av skäl som jag nyss har redovisat finns det emellertid inte anledning att som särskilda planformer lagreglera alla dessa typer av planer i PBL.

Av min redogörelse följer att översiktsplanen utgörs av de aktuella översiktliga fysiska planerna, alltså både för helhet och delområden. Mitt förslag innebär i formell mening att planer för delområden skall betraktas som ändringar av den för kommunen gällande översiktsplanen. På detta sätt kan erforderliga nyanseringar göras av föreslagen markanvändning och riktlinjer inom begränsade områden. Den av mig föreslagna översiktsplanen anser jag på detta sätt väl fyller de uppgifter som områdesplanen enligt utredningsförslaget skall tillgodose. Därmed kan också plansystemet förenklas, vilket är av stort pedagogiskt och praktiskt värde. Man kommer ifrån utredningens system med två olika planformer för samma syften.

Lagrådet (yttrandet s. 43 f) har ansett det önskvärt att jag klargör min inställning till frågan om kommunernas möjligheter att anta informella planer vid sidan av PBL-systemet. I den frågan vill jag helt kort konstatera att behovet av sådana planer framdeles torde bli mycket litet på grund av översiktsplanens flexibilitet. Något förbud mot att informella planer utarbetas och antas kan självfallet inte föreskrivas i lagen. Det värde som underlag vid fortsatta beslut som sådana planer får måste dock bli ytterst begränsat.

Aktualiteten kräver periodisk sammanställning och avvägning i helhetsperspektiv

Sedan den första översiktsplanen har antagits kommer såväl utvecklingen som politiska ambitioner att ställa krav på förändringar av planen. Jag förutsätter att översiktsplanen på det sättet successivt kommer att revideras och förändras. Vanligtvis kommer revideringen att beröra endast en begränsad del av kommunen. En sådan revidering bör givetvis stå i samklang med en för kommunen god helhetslösning. Det ligger också i kommunens eget intresse. För att säkerställa att det sker anser jag emellertid att en uttrycklig bestämmelse bör tas in om att kommunen vid utställning av sådant ändringsförslag skall redovisa i vad mån ändringen har betydelse för andra delar av kommunen.

Efter några år har översiktsplanen reviderats för så många områden att det kan vara svårt att få en samlad uppfattning om hur kommunens utveckling ter sig. Detta är enligt min uppfattning till nackdel både för kommunens egna organ och för allmänheten, näringslivet och de statliga organ som vill ta del av den information och vägledning som översiktsplanen avses ge. Det kan då vara skäl att sammanställa och komplettera tillgängligt material till en kommuntäckande redovisning och ett förnyat antagande av kommunen. Beroende på de lokala förhållandena kan detta behov uppstå olika snabbt och för olika stora delar av kommunen. Jag anser inte att det behövs några särskilda bestämmelser om hur ofta sådana redovisningar bör ske. Ett riktmärke kan vara två mandatperioder, dvs. efter sex år, vilket torde motsvara den tid som de nuvarande kommunöversikterna har ansetts vara aktuella.

Grunddragen i markens användning kan redovisas schematiskt

Angivelsen av markens användning bör i översiktsplanen givetvis vara ganska schematisk. Det är viktigt att egenskapen av översiktsplan renodlas så att det just är överblicken över de större sammanhangen, den långsiktiga strukturen, som redovisas i planen. Det hindrar inte att ändamålet ibland kan vara precist både till innehåll och avgränsning. Ofta torde stora områden emellertid kunna anges med den användning som marken faktiskt har, om det inte finns något speciellt allmänt intresse som gör sig gällande inom området. Av planen bör emellertid framgå om den avser

- större förändring av markanvändningen
- ett aktivt bevarande av befintliga förhållanden
- en gradvis förändring och förnyelse i huvudsak inom ramen för den markanvändning som redan etablerats
- ett område av strategisk betydelse för den framtida bebyggelseutvecklingen där handlingsfriheten skall behållas eller
- att den markanvändning som pågår kan fortgå i stort sett oförändrad därför att det inte finns några uttalade allmänna intressen.

Utredningens lagförslag innehåller en uttrycklig bestämmelse om en

sådan indelning av redovisningen av markanvändningen. Enligt förslaget skall dessutom redovisningen av förändrad markanvändning delas upp i vad som är nära förestående och vad som avser riktlinjer i ett långsiktigt perspektiv. Några remissinstanser har påtalat svårigheten med att avgränsa områden enligt utredningens förslag. För egen del anser jag att det är viktigt att översiktsplanen hålls principiell i sin redovisning och inte tyngs med detaljer. Ett sådant synsätt torde också ha legat bakom utredningens förslag. Det kan emellertid onödigt försvåra en lämplig utveckling av översiktsplanens redovisningsformer, om man lagreglerar innehållet på det sätt utredningen föreslår. Jag förordar därför en mer generellt utformad bestämmelse om redovisning av översiktsplanens innehåll.

Beslut som har fattats i annan ordning kan redovisas i översiktsplanen

En hel del bestämmelser i och beslut som har fattats enligt annan lagstiftning kan ha väsentligt intresse för bebyggelseutvecklingen och markanvändningen. Givetvis skall sådant inga i det underlag som kommunen bör ha vid upprättandet av översiktsplanen. En del av detta bör också med fördel kunna redovisas i planen. Jag tänker på naturreservat, strandskyddets omfattning och viktiga förordnanden av olika slag till skydd för något speciellt intresse, t. ex. byggnadsfria zoner kring kraftledningar eller fornminnen. Även älvsträckor som är tänkbara för utbyggnad av vattenkraften till följd av den av riksdagen antagna planen för vattenkraftsutbyggnad bör redovisas i översiktsplanen.

Kommunens ställningstagande om förbud mot besprutning i skogsområden enligt lagen (1983: 428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, beslut enligt bostadsanvisningslagen (1980: 94), samt beslut om skyddsrumsorter och skyddsrumsområden enligt skyddsrumsförordningen (1979: 90) kan också ha intresse för markanvändning och byggande. Jag vill här vidare peka på de beslut som många kommuner har fattat med stöd av 38 § byggnadsstadgan för att avgränsa bevarandevärda områden där särskild hänsyn krävs med hänsyn till bebyggelsens egenart. Syftet med sådana redovisningar i översiktsplanen är enbart att planen skall bli informativ och ge medborgare, fastighetsägare, myndigheter och andra ett så bra underlag som möjligt för sina egna åtgärder. Någon bestämmelse om detta behövs dock inte i PBL.

Översiktsplanen består av en särskild handling samt en eller flera kartor med planbeskrivningen som ett viktigt komplement

I likhet med utredningen anser jag att översiktsplanen skall vara redovisad i en särskild handling med riktlinjer samt en eller flera kartor. Jag ställer mig också bakom förslaget att en beskrivning skall fogas till planen på samma sätt som nu sker i fråga om stadsplaner. Jag vill emellertid stryka under den större vikt som beskrivningen bör få när det gäller översiktsplanen.

Till hela sin karaktär är översiktsplanen en redovisning av de mål och riktlinjer som kommunen vill ställa upp. Den beskrivande texten med sina argument och nyanseringar anser jag är ett viktigt komplement till planen. I PBL bör därför föreskrivas att beskrivningen skall ange skälen till planens utformning. Riktlinjer som är korta och generellt formulerade på kartan, mer för att avgränsa ett område där de skall tillämpas, kan ofta i beskrivningen vara motiverade och exemplifierade på ett sätt som ökar förståelsen av planen. Ofta redovisas i beskrivningen sammanfattningar av utgångspunkter och underlag av väsentlig betydelse för planens utformning. Sådana planeringsförutsättningar bör liksom de politiska direktiven kortfattat redovisas i beskrivningen. Det förekommer ibland alternativa markdispositioner som återgår på t. ex. alternativa befolkningsprognoser i underlaget. Beskrivningen med sina illustrationer, tabeller och diagram kan göra planen begripligare i dess uppgift att ge upplysningar och vägledning.

En viktig del i beskrivningen till översiktsplanen är redovisningen av arbetsprogrammet för den närmast aktuella detaljplaneläggningen. I sådana områden bör översiktsplanen endast ge mer principiella riktlinjer för den framtida markanvändningen, som ju avses bli behandlad mer ingående i de följande planerna. Beskrivningen bör också innehålla upplysningar om kommunen avser att anta områdesbestämmelser eller begära förordnanden enligt speciallagstiftning. Programmet för fortsatt planläggning skall enligt min mening tillsammans med riktlinjer för prövning av lov och tillämpning av speciallagstiftning ge en god uppfattning om hur kommunen avser att fullfölja översiktsplanens intentioner. Därför bör det i PBL föreskrivas att avsedda åtgärder av detta slag för att fullfölja planen skall redovisas i planbeskrivningen. Något krav på en speciell genomförandebeskrivning (avsnitt 10.2) som utredningen har föreslagit anser jag däremot inte behövs.

För att undvika missförstånd vill jag framhålla att innehållet i program för följande planarbete liksom andra åtgärder som kan finnas redovisade i översiktplanens beskrivning givetvis är sådant som kommunen själv har rådighet över. Några direkta utfästelser – vare sig gentemot staten eller mot enskilda – kan sådana redovisningar inte anses ha.

Översiktsplanen skall vara tydlig och antas av kommunfullmäktige

Utredningens förslag om lättillgänglig och tydlig redovisning av planhandlingarna, presentation av planeringsunderlaget samt övriga förfaranden om samråd, utställning och antagande har i stort sett vunnit remissinstansernas gillande. Mitt förslag i dessa delar, som jag tar upp i specialmotiveringen (4 kap. 2–13 §§), grundar sig därför i huvudsak på utredningens förslag.

Från en del håll finns emellertid också kritik mot utredningens förslag i dessa delar. Kritiken gäller bl. a. de ökade ambitioner i förhållande till

dagens ordning som förslaget anses medföra. Framför allt är man negativ till förslaget att brister i planhandlingarnas tydlighet kan utgöra besvärsgrund. Jag återkommer senare till besvärsmöjligheterna (avsnitt 17.5.1). Redan nu vill jag emellertid framhålla att jag ansluter mig till utredningens förslag om att planhandlingar skall vara informativa. Däremot anser jag det ligga i sakens natur att brister i detta avseende bör kunna föranleda att översiktsplanen upphävs efter kommunalbesvär, endast om planhandlingarna är så obegripliga att de saknar informationsvärde.

I likhet med utredningen finner jag det självklart att översiktsplanen skall antas av kommunfullmäktige. Någon möjlighet till delegation bör inte finnas. Förfarandereglerna i övrigt bör på lämpligt sätt anpassas till de syften som ligger bakom förvaltningslagen (1971: 290) i motsvarande fall.

I några hänseenden föreslår jag ändringar i förhållande till utredningsförslaget av en mer principiell innebörd, varför jag vill ta upp dem redan nu. Det gäller dels samrådet, dels länsstyrelsens agerande under samrådet och utställningen.

7.4 Samrådet skall ge berörda information och kommunen ett bra underlag för beslut

Mitt förslag: När översiktsplanen upprättas eller ändras skall kommunen samråda med bl. a. länsstyrelsen och andra intressenter. Samrådet syftar till utbyte av information och synpunkter under pågående planarbete och har stor betydelse för att fördjupa den lokala demokratin. Resultatet av samrådet skall redovisas i en samrådsredogörelse.

Samrådet är viktigt för kommunens kontakt med myndigheter, allmänhet och intressenter

Ett planförslag utformas successivt med stöd av fakta, analyser och en alltmer ökad kunskap om olika förhållanden inom planområdet. Genom olika värderingar av underlagsmaterialet samt inflytande från förtroendemän och olika intressenter under planprocessen utformas det planförslag som tas upp i kommunfullmäktige för antagande. En stor del av kunskaperna om planområdet inhämtas genom samråd med olika intressenter, vilkas synpunkter på planens utformning så långt som möjligt bör tillgodoses.

Den från praktisk synpunkt viktigaste offentliga behandlingen för att under planeringsprocessen nå dessa syften är samrådet innan planförslaget färdigställs. I likhet med utredningen anser jag att samrådet bör intensifieras i förhållande till det som gäller enligt 14 § byggnadsstadgan. Det är en följd av förslaget om en förbättrad ställning i beslutsprocessen för bl. a. de boende som jag tidigare berört och det vidgade medborgarinflytandet i övrigt (avsnitt 3.5). I klarhetens intresse vill jag skjuta in att dessa båda förslag inte ändrar på det grundläggande förhållandet att det är de repre-

sentativa demokratiska organen som har ansvaret och fattar besluten om planerna.

I PBL bör tas in en bestämmelse om krav på obligatoriskt samråd med sådana myndigheter och organ som har en ansvarsställning i planprocessen. Det gäller alltid för länsstyrelsen. Om regionplanering pågår, bör samråd också ske med regionplaneorganet. Även angränsande kommuner som berörs av förslaget anser jag bör ingå i den krets av offentliga organ som alltid skall omfattas av samrådet. Därutöver bör en bestämmelse säkerställa att andra som kan ha ett väsentligt intresse av planförslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Med dessa bestämmelser blir kretsen av intressenter naturligtvis beroende på om planförslaget avser ett stort område, kanske hela kommunen, eller ett mer begränsat område. Det blir också av betydelse om förslaget innebär stora förändringar eller endast mindre justeringar av en plan som redan gäller.

Utredningens förslag, som jag således ställer mig bakom, har kritiserats från flera håll. Viss kritik skjuter in sig på den vidlyftiga samrådsskyldigheten, medan andra hävdar att den är för snäv. Ett stort antal statliga organ och affärsdrivande verk har sålunda i sina remissvar begärt att bli omnämnda i samrådsbestämmelsen. Enligt min mening bör det emellertid ankomma på länsstyrelsen att svara för de samlade statliga intressena i det löpande plansamrådet med kommunerna. Jag vill i sammanhanget också hänvisa till den skyldighet som länsstyrelserna har enligt förordningen (1982: 877) om regionalt utvecklingsarbete att verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet samordnas och anpassas till målen för länets utveckling.

Samrådet skall syfta till utbyte av information och synpunkter under planarbetet

I likhet med utredningen anser jag att samrådet bör syfta till att få till stånd en bred debatt på ett tidigt stadium, när det ännu ofta finns stora praktiska möjligheter till påverkan. Det ligger i sakens natur att det blivande planområdet och planens effekter inte alltid kan bestämmas i detta tidiga skede. Därmed kan inte heller kretsen av intressenter avgränsas på ett slutgiltigt sätt.

Samrådet kan delas upp i flera steg som ansluter till olika stadier i planarbetet. Alla samrådsparter behöver då inte höras eller beredas tillfälle att ge synpunkter i varje sådant steg. Självfallet måste samrådets omfattning och inriktning anpassas till den planeringsuppgift som skall lösas vid varje tillfälle. Det hindrar inte att plansamrådet ibland kan beröra frågor som inte löses med planläggning enligt PBL. Detta torde bli vanligt, framför allt när det gäller översiktsplanens utformning för mer begränsade delar av kommunen. Jag anser det vara en fördel om samrådet på detta sätt kan medverka till att fördjupa den lokala demokratin.

I PBL bör det därför tas in en bestämmelse om att samrådet skall ske under arbetet med planen och syfta till ett utbyte av information och synpunkter mellan kommunen och dem som berörs av planförslaget.

Under samrådet skall planförslagets innebörd klargöras

Utredningens förslag innebär att beskrivningen till en plan (7 kap. 4 §) bl. a. skall redovisa olika konsekvenser av planen. Förslagen har väckt kritik från en del remissinstanser som bl. a. menar att det är svårt för den ena parten i planprocessen, kommunen, att fullt ut förutse konsekvenserna av planen för de andra parterna, allmänheten, intressenter och myndigheter. Jag finner kritiken befogad och föreslår därför inte något krav på att beskrivningen skall ha en sådan konsekvensredovisning.

Till sitt syfte menar jag emellertid att utredningens förslag på den här punkten är en viktig del av informationen till olika parter i planprocessen. Planens effekter i olika avseenden bör i stället redovisas muntligt vid samrådet. Detta är just till för att informera om planens innebörd i olika avseenden. Därigenom bör kommunen få bästa möjliga beslutsunderlag, samtidigt som allmänhet och myndigheter inte skall behöva rikta invändningar mot planen till följd av missförstånd om planens innehåll eller innebörd. Avsikten är naturligtvis att man så långt som möjligt skall komma överens om en lämplig utformning av planen. Särskilt gäller det i sådana avseenden som synpunkter kan tillgodoses utan några olägenheter av betydelse. Självfallet är det inte meningen att något samförstånd om planen behöver uppnås i alla avseenden. För att samrådet skall tjäna dessa syften bör det i bestämmelsen tas in ett krav på att det under samrådet skall lämnas en redovisning av motiven till planförslaget, planeringsunderlag av betydelse samt förslagets innebörd.

Resultatet av samrådet skall redovisas i en samrådsredogörelse

Formerna för samrådet under planarbetet bör enligt min mening inte lagregleras. De bör anpassas till förutsättningarna som råder i olika planeringssituationer. Eftersom samrådet bedrivs genom successiva kontakter med myndigheter och andra som berörs av planen, kan det för viktigare planärenden ofta vara praktiskt att avsluta samrådsfasen med en förhandsremiss där så många som möjligt av de berörda bereds tillfälle att ge synpunkter på det sammanvägda planförslaget. Det är betydelsefullt att planförslaget vid den efterföljande utställningen är utformat med all den hänsyn till olika synpunkter som kommunen anser sig kunna ta. Därigenom slipper man i de flesta fall att göra väsentliga ändringar efter utställningen, något som kan medföra behov av en förnyad utställning av det ändrade förslaget. En annan sak är att kommunen genom en tidig utställning av ett preliminärt planförslag eller alternativa sådana, kan väcka debatt och engagemang kring planförslaget. En sådan arbetsteknik kan givetvis användas utan att kommunen behöver följa de formkrav på utställning som ställs upp i PBL.

Resultatet av samrådet skall – oavsett hur det har bedrivits – redovisas av kommunen i en särskild samrådsredogörelse. Jag ansluter mig här till utredningens ståndpunkt som heller inte mött någon remisskritik. Av samrådsredogörelsen bör särskilt framgå vilka synpunkter som inte kunnat beaktas vid utformningen av översiktsplanen och skälen till detta.

7.5 Länsstyrelsens påverkan på översiktsplanens utformning

Mitt förslag: Länsstyrelsen skall under samrådet ge råd om planens utformning samt verka för att områden av riksintresse får en lämplig användning och för att mellankommunala intressen tillgodoses. Styrelsen skall också samordna statliga myndigheters intressen. Vid utställningen skall länsstyrelsen redovisa sina kvarstående synpunkter i ett granskningsyttrande som skall fogas tilll planen.

Länsstyrelsen bör ställa underlag till kommunens förfogande

Länsstyrelsen har lång erfarenhet och många uppgifter inom samhällsplaneringens område. Inom länsstyrelsens planeringsavdelning och de fristående länsorganen – vägförvaltningen, lantbruksnämnden, skogsvårdsstyrelsen, länsskolnämnden m.fl. – finns företrädare för olika fackområden som sammantagna ger staten en mycket bred kompetens i planeringsfrågorna på länsnivån. Inom vissa områden, där staten sedan gammalt har betydande uppgifter, har länsstyrelserna och länsorganen sakkunskap som saknas inom många kommuner. Det kan t. ex. gälla vägtrafik, civilförsvar och miljöskydd. Även naturvård och kulturminnesvård är områden där kommunerna i många fall inte förfogar över egna specialister. Inom länsstyrelserna har dessutom en betydande kunskap byggts upp om förhållanden inom länets kommuner som är av stort intresse för planläggningen. När det gäller länssstyrelsens befattning med energifrågor avser jag att ta upp dem i det följande.

Liksom f. n. bör länsstyrelsen ha hand om tillsynen över plan- och byggnadsväsendet i länet. Jag kommer att beskriva länsstyrelsens tillsynsfunktion i specialmotiveringen (1 kap. 8 §). I detta sammanhang vill jag emellertid framhålla, att det i tillsynsuppgiften bör ingå en skyldighet för länsstyrelsen att tillhandahålla allt tillgängligt material som kan bilda underlag för kommunernas planarbete. Det bör f. ö. ligga i länsstyrelsens intresse att på ett tidigt stadium beskriva de övergripande materiella intressen som styrelsen har att bevaka i sin verksamhet. Av särskild vikt är att kommunerna tidigt får besked om länsstyrelsens inställning till hur områden av riksintresse lämpligen bör användas, till mellankommunala samordningsbehov och till bebyggelseutvecklingen med hänsyn till hälsoskyddet.

Utöver vad jag anförde i lagrådsremissen vill jag efter samråd med statsrådet Dahl anföra följande när det gäller energifrågornas behandling i

översiktsplanen. Riksdagen kommer inom kort att ta ställning till riktlinjer för energipolitiken och en strategi för avvecklingen av kärnkraften (prop. 1984/85: 120). Riktlinjerna bygger bl. a. på förutsättningen att kommunerna genom den fysiska planeringen medverkar till att energipolitikens mål skall kunna genomföras. Det bör ske i nära samverkan med den kommunala energiplaneringen.

Till skillnad mot vad som gäller för naturvård, miljöskydd, försvar m. m. har länsstyrelsen och till länsstyrelserna knutna länsexperter inget direkt ansvar för energiförsörjningsfrågor. Detta skapar en speciell situation vid samråden när översiktsplanen skall upprättas eller ändras som bör uppmärksammas särskilt. Som exempel på energiförsörjningsfrågor av nationell karaktär som kan komma att påverkas av översiktsplanen märks överväganden angående vattenkraftverk samt lägen för större kravtverk, i första hand kraftvärmeverk. Därutöver kan nämnas att mer omfattande torvförekomster och ledningskorridorer för kraftledningar och rörledningar kan vara av riksintresse från energiförsörjningssynpunkt.

Detta gör att det ställs speciella krav på länsstyrelserna vid bedömningar av energiförsörjningsfrågor i samband med samråden med kommunerna. Jag förutsätter att det i många fall torde erfordras samråd med statens energiverk för att det skall vara möjligt att från energiförsörjningssynpunkt bedöma konsekvenserna av översiktsplanerna. Vid mina fortsatta överväganden avseende informationsförsörjningen för tillämpningen av PBL och NRL avser jag därför att särskilt uppmärksamma dessa frågor.

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna förutsätter ett ökat och effektivt samråd

När det gäller befogenhetsfördelningen mellan staten och kommunerna har jag tidigare (avsnitt 3.4) angett som grundprincip att staten bör ägna sig åt de övergripande frågorna av nationellt och mellankommunalt intresse och naturligtvis företräda sakägarsynpunkter, där staten har väsentliga genomförande- och driftsuppgifter inom samhällsbyggandet. Detaljkontrollen i efterhand av kommunernas åtgärder bör minska och ersättas med konstruktiv rådgivning i tidiga skeden. Av såväl demokrati- som rationalitetsskäl bör en ökad decentralisering eftersträvas.

Jag föreslår därför att översiktsplanen inte skall kunna överprövas av länsstyrelsen. Det innebär samtidigt att kommunen inte kan få någon formell garanti mot statliga ingrepp när kommunen fullföljer översiktsplanens intentioner genom att t. ex. anta en detaljplan eller områdesbestämmelser. Med hjälp av beslut som har rättsverkan, dvs. områdesbestämmelser, detaljplan eller beslut om lov bör kommunerna däremot kunna åstadkomma en uppgörelse med länsstyrelsen som i praktiken bör leda till att kommunen får en garanti mot att länsstyrelsen på eget initiativ ingriper mot efterföljande beslut. Jag kommer att närmare utveckla statens kontrollfunktioner i det följande (avsnitt 16).

För översiktsplanen innebär detta att statens inflytande i allt väsentligt måste utövas under samrådsskedet. Av det skälet anser jag det nödvändigt att länsstyrelsens uppgifter vid samrådet kommer till uttryck i en särskild bestämmelse.

De kommunala översiktsplanerna har alltid varit föremål för stort intresse från statens sida. Det är naturligt, eftersom de berör viktiga allmänna intressen där staten i många fall har ett övergripande tillsynsansvar och ibland ett verkställighetsansvar. Förslaget om obligatorisk översiktsplan och att kommunen – som jag senare återkommer till – självständigt verkställer intentionerna bl. a. genom detaljplaneläggning utan statlig fastställelseprövning, ställer särskilda krav på ett välutvecklat samråd.

Som en första uppgift anser jag att länsstyrelsen skall ställa det underlag till kommunens förfogande som har betydelse för planens utformning. Det är särskilt betydelsefullt att underlag förmedlas inom områden där länsstyrelsen genom sin ordinarie verksamhet förfogar över lämpligt material, t. ex. rörande områden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv, sysselsättning och arbetsmarknad, miljöskydd och civilförsvar. Det är också angeläget att länsstyrelserna inom ramen för sina resurser medverkar med underlag när nya planeringsfrågor, t. ex. energiförsörjning, vattenområden eller friluftsområden, skall behandlas i kommunens översiktsplan.

Länsstyrelsens rådgivning skall således omfatta all den kunskapsförmedling som tjänar detta syfte. Att länsstyrelsens bedömning även av frågor med mer lokal räckvidd, t. ex. bebyggelsestrukturen eller naturvårds- och miljöfrågor, finns med i och därmed berikar beslutsunderlaget måste vara värdefullt. Inte minst för allmänheten under utställningstiden bör det vara intressant att känna till vad den statliga expertisen anser om ett planförslag. Jag är övertygad om att kommunerna som regel anser sig ha haft nytta av denna del av samrådet i nuvarande praxis och även i fortsättningen kommer att beakta länsstyrelsens synpunkter, om länsstyrelsen med sin erfarenhet och kompetens kan medverka till att planerna blir bättre och planarbetet påskyndas. Kontakterna med länsstyrelsen bör alltså under samrådet ha en informell och konstruktiv karaktär.

Regleringen i NRL av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen gör att flera statliga organ än de som är företrädda på länsnivån får ett väsentligt intresse av översiktsplanen. Preciseringen och tillämpningen av NRL:s bestämmelser på kommunal nivå kommer att utgöra en av grunderna på vilka staten kan angripa kommunens planbeslut. Det bör ankomma på länsstyrelsen att svara för att berörda centrala myndigheter underrättas om att förslag till översiktsplan är föremål för samråd. Länsstyrelsen bör också i övrigt bistå myndigheterna i de avseenden som behövs för att de skall kunna engagera sig i planärendet. Formerna för informations- och erfarenhetsutbytet mellan länsstyrelsen och de centrala myndigheterna bör det ankomma på regeringen att närmare reglera.

En annan uppgift vid samrådet är att länsstyrelsen, på samma sätt som i

andra frågor, bör verka för en lämplig samordning mellan olika kommuner. Om ett regionplaneorgan finns, bör dock detta organs synpunkter på den mellankommunala samordningen tillmätas stor betydelse.

Länsstyrelsen har även en samordnande roll inom den statliga länsförvaltningen. Det är en fördel för kommunerna om denna samordning kan inbegripa de statliga länsorganen. I de inledande skedena av samrådet anser jag att länsstyrelsens uppgift bör vara att till kommunen förmedla de olika fackenheternas och länsorganens synpunkter och se till att alla berörda kommer till tals. Då bör samrådet vara ett fritt meningsutbyte om planens utformning. I de sena samrådsskedena bör det åligga länsstyrelsen att samordna de statliga myndigheternas synpunkter och göra de avvägningar mellan skilda statliga uppfattningar som behövs för kommunens planläggning. Mot slutet måste också länsstyrelsen klart skilja på sådana synpunkter som är att betrakta som råd och sådana som innebär påpekanden om att riksintressen inom ett visst område eller mellankommunala intressen eller hälsoskydds- och säkerhetsintressen inte har tillgodosetts. Att sådana påpekanden kommer till ett klart uttryck är viktigt. Därigenom blir kommunen uppmärksammad på att länsstyrelsen kan komma att förordna om statlig prövning av t. ex. efterföljande detaljplaner som innebär att översiktsplanens riktlinjer fullföljs. I specialmotiveringen tänker jag ta upp en del viktiga praktiska frågor i anslutning till samrådet (4 kap. 5 §).

Länsstyrelsen skall avge ett samrådsyttrande

Med den vikt som jag fäster vid samrådet anser jag att länsstyrelsens synpunkter på förslaget normalt bör sammanställas i ett samrådsyttrande. Som *lagrådet* (yttrandet s. 47) har påpekat kan man utgå från att länsstyrelsen delger kommunen resultatet av sina överväganden utan att några bestämmelser härom införs. Till yttrandet bör också fogas eventuella synpunkter från länsorganen. En sådan ordning torde väl ansluta till den praxis som på de flesta håll redan har utbildat sig. För att kommunens beslutande organ skall få del av yttrandet bör detta normalt fogas till handlingarna vid den fortsatta beredningen av planärendet i kommunen.

Vid utställningen skall länsstyrelsen framföra sina synpunkter i ett granskningsyttrande

Innan översiktsplanen antas skall förslaget – i likhet med vad som nu gäller – ställas ut för offentlig granskning. När ett förslag läggs fram för beslut om utställning anser jag att det skall finnas en skriftlig redovisning – en samrådsredogörelse – av alla de synpunkter som i olika former har framförts under samrådsskedet. Redogörelsen bör även innefatta sammanrande protokollsanteckningar från offentliga möten. I första hand skall redovisas sådana önskemål som inte har kunnat tillgodoses i förslaget. Redogörelsen bör utformas så att den förmedlar den överblick över åren-

det och dess handläggning som bl. a. länsstyrelsen behöver för sitt slutliga ställningstagande under utställningstiden.

Om kommunen ställer ut ett planförslag som inte tillgodoser de krav som länsstyrelsen har framfört under samrådet, bör länsstyrelsen till att börja med överväga vilka invändningar som fortfarande har den tyngden att styrelsen enligt sin tillsynsfunktion är skyldig att påtala dem. Avgränsningen av dessa frågor återkommer jag till (avsnitt 16.2 och 16.3.2). Syftet med att föra fram dessa synpunkter är att kommunen redan i samband med översiktsplanen om möjligt skall få besked om vilka delar av planen som enligt länsstyrelsens uppfattning inte bör fullföljas. Under utställningen bör därför länsstyrelsen granska om

1. sådana områden som enligt NRL är av riksintresse får en användning som inte strider mot bestämmelserna i den lagen

2. markanvändningsfrågor som angår två eller flera kommuner har samordnats på ett lämpligt sätt samt

3. bebyggelsen blir lämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa samt till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Det är en naturlig följd av det ansvarssystem som jag föreslår att länsstyrelsen vid utställningen klargör för kommunen i vilka avseenden staten har kvarstående erinringar mot planförslaget. Dessa erinringar skall sammanställas i ett granskningsyttrande till kommunen. I de delar länsstyrelsen inte har haft några invändningar skall kommunen således kunna påräkna att översiktsplanens intentioner får fullföljas utifrån de aspekter länsstyrelsen har att beakta.

Om kommunen antar en plan, mot vilken länsstyrelsen har riktat kritik i sitt granskningsyttrande, bör myndigheter, allmänhet m. fl. som har intresse av planen få reda på att det råder olika meningar om hur allmänintresset skall tillgodoses inom ett visst område. Med hänsyn bl. a. härtill anser jag det befogat att länsstyrelsens yttrande över det utställda förslaget fogas till planen. En bestämmelse om detta bör således införas i PBL.

Översiktsplanens värde som underlag för efterföljande beslut avser jag att återkomma till (avsnitten 12.2.3, 12.2.4 och 21.3.2).

8 Detaljplan och områdesbestämmelser

Sammanfattning

- Byggnadslagens stadsplan och byggnadsplan ersätts av en enda planform, kallad detaljplan. Planproceduren utformas så att den lokala demokratin fördjupas (s. 144)
- Detaljplanekravet, som anger i vilka situationer detaljplan skall antas, har formulerats med utgångspunkt i att just detaljplanen i den berörda situationen skall vara den mest lämpade beslutsformen för att garantera en god miljö. I översiktsplanen kan kommunen ange var detaljplan behövs (s. 148)
- Prövning av markens lämplighet för bebyggelse samt reglering av bebyggelsemiljöns utformning skall ske genom detaljplan för

1. ny samlad bebyggelse,

2. ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område med stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked,

3. befintlig bebyggelse som skall förändras eller bevaras på sådant sätt att detta behöver närmare regleras i ett sammanhang.

Detaljplan behövs inte om tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser (s. 150).

- I varje detaljplan skall de olika områdenas huvudändamål anges, dvs. allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Kommunen skall normalt vara huvudman för gator och andra allmänna platser. I planen skall anges utformningen och användningen av dessa. För kvartersmarken skall också användningssättet anges. I planen skall bestämmas en genomförandetid på 5–15 år (s. 154)
- Detaljplanens tillämpningsområde vidgas så att även andra inslag i miljön än byggnader kan regleras, t. ex. idrotts- och rekreationsanläggningar, parkeringar och anläggningar under mark. Skyldigheten att söka lov kan ökas eller minskas genom planbestämmelser. För bebyggelse med särskilt bevarandevärde kan skyddsbestämmelser meddelas. Även viktigare inslag i den offentliga miljön kan regleras. Ombyggnadsstandard kan varieras med hänsyn till byggnadernas eller områdets förutsättningar (s. 160)
- Planhandlingarna skall utformas så tydligt att alla under samrådet och utställningen får en klar uppfattning om vilken reglering av bebyggelsemiljön som planen medför. Kravet på tydlighet skall inte hindra att flexibel detaljplan i vissa fall kan användas (s. 165)
- Vid planläggning skall skälig hänsyn tas till befintliga förhållanden inom och i anslutning till planområdet. Hänsynen skall avse såväl befintlig bebyggelse som rådande äganderätts- och fastighetsförhållanden (s. 167)

- Detaljplan skall antas av kommunfullmäktige som dock får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt (s. 170)
- Under genomförandetiden får en detaljplan mot de berörda fastighetsägarnas vilja ändras eller upphävas endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, som inte kunnat förutses vid planläggningen. Ändras planen, får fastighetsägarna rätt till ersättning för förlorad byggrätt. Genomförandetiden skall förlängas om fastighetsägare har försökt genomföra planen men hindrats att göra detta av omständigheter som kommunen råder över. Efter genomförandetidens slut gäller planen tills den ändras eller upphävs. Ändring eller upphävande får ske utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas och ger inte fastighetsägarna någon rätt till ersättning för förlorad byggrätt (s. 173)
- Samma förfarande som stadgas för dagens stadsplaner skall i huvudsak också tillämpas för detaljplaner. Planarbetet bör grundas på ett program. Samrådet och utställningen blir viktiga moment. Detaljplaner av begränsad betydelse och utan intresse för allmänheten kan ofta upprättas genom ett enklare förfarande (s. 177).
- För begränsade områden och i vissa bestämda avseenden kan översiktsplanens syfte eller ett riksintresse enligt NRL säkerställas på ett bindande sätt i form av områdesbestämmelser. Bestämmelserna får inte avse områden med detaljplan (s. 180)
- Områdesbestämmelser kan utgöra bindande bestämmelser om användningen av mark- och vattenområden samt om bebyggelsemiljön. Någon byggrätt för enskilda eller lösenrätt till mark för kommunen uppstår inte genom områdesbestämmelser (s. 182).
- Områdesbestämmelser skall antas av kommunfullmäktige som dock får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt (s. 186)

8 Detaljplan och områdesbestämmelser 8.1.1

8.1 Allmänna utgångspunkter

Mitt förslag: Byggnadslagens stadsplan och byggnadsplan ersätts av en enda planform, kallad detaljplan. Planproceduren utformas så att den lokala demokratin fördjupas.

8.1.1 Byggnadslagens stadsplan och byggnadsplan ersätts av PBL:s detaljplan

Utredningen har konstaterat att dagens stads- och byggnadsplaner i många avseenden fungerar bra. Det framhålls också som en fördel, om plansystemet i PBL kan inrymma etablerade detaljplanerutiner med de

justeringar som utvecklingen motiverar. Förslaget att föra samman stadsplanen och byggnadsplanen till en enda planform, benämnd detaljplan, som utformas med utgångspunkt i gällande regler om stadsplan har i sina huvuddrag tillstyrkts av remissinstanserna. Några anser dock att utredningens förslag är svagt motiverat och menar att fastighetsägarnas engagemang vid genomförandet av byggnadsplaner medför en delaktighet som har stora fördelar.

Enligt min mening är utredningens förslag till detaljplan i allt väsentligt bra och det bör i sina huvuddrag ingå i PBL. Fastighetsägarnas och brukarnas medverkan vid planens genomförande och den fortsatta förvaltningen av olika gemensamma anläggningar är lika angelägen i alla sorters planområden. Moderna stadsplaner som innehåller storkvarter där brukarna har ansvar för friytor, gator, parkeringsplatser och gemensamhetslokaler skiljer sig vad gäller ansvaret för de gemensamma anordningarna heller inte mycket från förhållandena i ett område med byggnadsplan. Detaljplanen enligt PBL bör ha en sådan spännvidd i innehåll och detaljeringsgrad att den i dessa avseenden täcker de båda nuvarande planformerna. Det är dessutom viktigt att genom olika bestämmelser försöka stärka detaljplanens realism och aktualitet även när det gäller den fortlöpande förvaltningen av området. Av bl.a. dessa skäl bör ett effektivare genomförande av detaljplanen eftersträvas. Rätten att ändra markens användning bör i detta syfte begränsas i tiden, vilket bör leda till detaljplaner som ofta är direkt samordnade med det faktiska byggandet. Sådana regler bör sammantagna stärka möjligheterna att beakta genomförande- och förvaltningsfrågorna.

8.1.2 Detaljplanen skall tillgodose både lokala och nationella mål

Jag har tidigare (avsnitt 6) angett de allmänna egenskaper som jag anser viktiga att uppnå vid lämplighetsprövningen av markens användning. Planläggning bör också ta upp utformningen av bebyggelsen enligt principer som jag snart återkommer till (avsnitt 11). Detaljplanen bör ge möjlighet att för ett visst område precisera lagens allmänna egenskapskrav och göra de avvägningar mellan motstridiga intressen som kan behövas. I likhet med utredningen vill jag understryka att detaljplanen också skall ge möjlighet att förverkliga kommunens sociala ambitioner att t.ex. integrera olika boende- och upplåtelseformer eller genom blandning av olika slags markanvändning och bebyggelsetyper skapa en stimulerande och livfull miljö. Detaljplanen skall självfallet vara ett instrument för kommunen att förverkliga den lokala bebyggelsepolitiken.

Den lokala planeringen måste givetvis också inriktas på att uppfylla angelägna nationella mål såsom de kommer till uttryck i PBL:s bestämmelser om allmänna intressen och i NRL. Bland de nationella målen vill jag särskilt framhålla två som bör komma till uttryck vid detaljplaneläggningen. Det ena är kravet på en långsiktig hushållning med mark och med den

byggda miljön. Det andra är kravet på hushållning med energi, vilket bl. a. återverkar på bebyggelsens placering, utformning, utförande och val av uppvärmningssystem. Jag är medveten om att flera av dessa frågor inte slutgiltigt kan beaktas förrän i samband med bebyggelsens projektering och vid bygglovsprövningen. Det är emellertid angeläget att bestämmelserna om detaljplan utformas så att förutsättningar kan skapas för goda lösningar i dessa avseenden.

En del remissinstanser hävdar att de krav som från olika håll ställs på att stads- och byggnadsplanerna skall främja en rationell produktion har fått en alltför tillbakaskjuten plats i utredningens förslag. Utredningen har dock (s. 328) berört detaljplanen som en integrerad del i byggprocessen, där planen utgör resultatet av ett kontinuerligt samarbete mellan markägare, byggherre och kommunen.

Med den lugnare tätortstillväxt som kännetecknar dagens samhällsbyggande blir sannolikt större samlade nyexploateringar alltmer sällsynta. Kravet på rationalitet och ekonomi gör sig emellertid lika starkt gällande för en produktion i mindre enheter liksom vid förtätning och förnyelse av äldre stadsområden. Det är angeläget att söka motverka kostnadsstegringen inom byggnadsverksamheten utan att för den skull göra avkall på grundläggande standardkrav. En noggrann avvägning måste därför i varje enskilt projekt göras mellan de kvalitativa kraven och kostnaderna. En kostnadsdel utgörs t. ex. av kommunalteknisk service. Enligt min uppfattning bör PBL i detta och andra avseenden erbjuda större möjligheter till lokal anpassning än vad dagens bestämmelser gör. Sålunda bör de krav som skall ställas vid ombyggnader inom vissa gränser utgå från lokala förhållanden. Detaljplanen bör vara ett av de styrmedel som kommunen kan använda i detta syfte för att främja en ekonomisk och rationell byggproduktion. Detta bör också ta sig uttryck i bestämmelser för att trygga plangenomförandet. Jag anser inte att det därutöver behövs någon självständig bestämmelse med innebörden att detaljplanen skall främja en ekonomisk och rationell produktion.

8.1.3 Detaljplanen bör vara uttömmande för en bedömning av tillåtligheten av bebyggelse men inte för dess exakta utformning och utförande

De allmänna bestämmelserna som bör finnas i 2 och 3 kap. för planläggning och för lokalisering och utformning av bebyggelse kommer att vara mycket allmänt hållna. När en detaljplan antas för ett visst område, skall dessa bestämmelser preciseras för att ge besked om hur bebyggelsen lämpligen skall placeras, utformas och bevaras inom området. Man kan uttrycka det så att detaljplanen på förhand ger uttryck för väsentliga allmänna egenskaper som den kommande eller befintliga bebyggelsen skall uppfylla. Planen utformas innan man med säkerhet vet vilka projekt som kommer att aktualiseras inom området. Detaljplanens funktion inför bygglovsprövningen ser jag då på följande sätt.

Markens lämpliga användning och bebyggelsemiljöns utformning i stort bör kommunen ha tagit ställning till vid planens antagande. Planen ger anvisningar för hur fastighetsägaren bör utforma sitt projekt. En bygglovsansökan som inte strider mot planen och är förenlig med sådana planbestämmelser som är tvingande, bör inte kunna vägras så länge planen gäller. Att åtgärderna för att få utföras skall uppfylla eventuella andra bestämmelser än de som finns i PBL, t.ex. föreskrifter i bostadssaneringslagen, fornminneslagen och miljöskyddslagen, behöver inte närmare kommenteras här. Det är normalt varken möjligt eller lämpligt att detaljplanen är uttömmande när det gäller bebyggelsens utformning eller utförande. Vid prövningen av bygglovet skall därför sådana aspekter i de allmänna kraven som har aktualitet för projektet och platsen i fråga, av byggnadsnämnden läggas till detaljplanens reglering som grund för prövningen av lovet. En konsekvens av detta synsätt är att ju mer detaljerad kommunen gör detaljplanen, desto färre av PBL:s bestämmelser om allmänna intressen kan byggnadsnämnden åberopa vid bygglovsprövningen.

När detaljplanens innehåll avgörs skall naturligtvis regleringen avpassas så att de frågor kan lösas som har motiverat att en detaljplan upprättas. Å andra sidan bör, bl. a. med hänsyn till fastighetsägarnas behov av valfrihet, regleringen inte göras mer detaljerad än vad som i varje situation behövs för att nå syftet med planen. I PBL bör tas in en bestämmelse av denna innebörd.

Vid min genomgång tidigare av plansystemets uppbyggnad (avsnitt 3.1) har jag beskrivit detaljplanens huvudsakliga syften för att systemet som helhet skall få en enkel och ändamålsenlig utformning. I likhet med utredningen anser jag att detaljplanen i dess egenskap av dokument med rättsverkningar skall skapa betingelser och garantier för att miljön skall få vissa kvaliteter. Detaljplanen måste av dessa skäl reglera de grundläggande fysiska egenskaperna inom planområdet. Bestämmelser bör därför införas om vilka frågor som alltid måste vara behandlade i en detaljplan, dvs. planens minsta innehåll.

8.1.4 Planeringen som procedur bör trygga de berördas delaktighet och fördjupa demokratin

Planläggningen berör många intressenter. Den arbetsprocedur som leder fram till en detaljplan måste garantera dessa intressenter insyn och medverkan samt ett lämpligt mått av inflytande över planen. Planprocessen innebär ett kontinuerligt utbyte av informationer, åsikter och fakta. Samtidigt som planarbetet successivt tillförs ett bredare beslutsunderlag byggs en större kunskap om planområdet upp hos intressenterna. Det är min uppfattning att ett omsorgsfullt bedrivet planarbete på detta sätt resulterar dels i en bättre plan, dels i mer förstående och ansvarskännande intressenter.

Under planprocessen måste ett lämpligt underlagsmaterial presenteras i

begriplig form och i bestämda skeden för olika intressenter. Detaljplaneläggningen bör på detta sätt kunna vara ett sätt att fördjupa den lokala demokratin. PBL bör därför innehålla bestämmelser om det material och den procedur som skall leda fram till en detaljplan. Bestämmelserna om förfarandet bör enligt min mening huvudsakligen inriktas på relationerna mellan kommunen och de enskilda intressenterna samt mellan kommunen och statliga myndigheter. Däremot bör kommunen ges så stor frihet som möjligt att organisera sitt eget interna arbete med detaljplanen.

8.2 Skyldigheten för kommunen att anta detaljplan (detaljplanekravet)

Mitt förslag: Detaljplanekravet, som anger i vilka situationer detaljplan skall antas, har formulerats med utgångspunkt i att just detaljplanen i den berörda situationen skall vara den mest lämpade beslutsformen för att garantera en god miljö. I översiktsplanen kan kommunen ange var detaljplan behövs.

8.2.1 Utgångspunkter

Gällande rätt

För att mark skall få användas för bebyggelse krävs att den har prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. I fråga om tätbebyggelse skall denna prövning i princip göras i detaljplan (5 § BL och 56 § 1 mom. fjärde stycket BS). Byggnadslagens detaljplanekrav knyts till begreppet tätbebyggelse, dvs. sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör eller kan väntas fordra särskilda anordningar för att tillgodose gemensamma behov (6 § BL). I begreppet innefattas också bebyggelse som är att vänta.

Utredningens förslag

Utredningen har (s. 330 ff) fört en ingående diskussion om behovet av ett lagstadgat detaljplanekrav samt om en detaljplans verkningar för pågående resp. förändrad markanvändning. Förslaget återfinns i utredningens 9 kap. 1 § där det föreskrivs att en detaljplan skall, om det inte i särskilt fall är omotiverat, upprättas för områden där

1. en samlad bebyggelse av betydelse eller en anläggning av betydelse avses komma till stånd

2. en samlad bebyggelse eller en anläggning avses undergå förändring av betydelse.

Med uttrycket samlad bebyggelse har utredningen som riktmärke angett tio till tjugo enbostadshus eller ett par mindre flerbostadshus. För andra åtgärder än bostadshus skall verksamhetens omgivningspåverkan och behovet att samordna fysiska förhållanden vara utslagsgivande.

Utredningen har vidare föreslagit att en sanktionsmöjlighet skall knytas

till detaljplanekravet. Staten skall nämligen kunna ingripa mot kommunala beslut som innebär en uppenbar avvikelse från detaljplanekravet.

Remisskritiken

En del remissinstanser godtar förslaget. Ett stort antal instanser anför emellertid invändningar mot utredningens förslag på den här punkten. Kritiken går i korthet ut på följande.

1. Detaljplanekravet är för lågt ställt, vilket t. ex. medger att den ordinarie bostadsproduktionen på många håll i landet kommer att ske utan detaljplan. Ett så lågt plankrav leder till brister i den allmänna lämplighetsprövningen, i samråd och allmänhetens insyn samt i behandlingen av sakägarna. Det ger sämre betingelser att skapa goda miljöer. Det medför också att statens tillsynsfunktion kraftigt försvagas, framför allt när det gäller att beakta riksintressena.

2. Behovet av ett lagstadgat krav riktat mot kommunerna ifrågasätts. Kommunerna bör själva få avgöra när detaljplan behövs.

3. Detaljplanekravet bör preciseras ytterligare, eftersom det anses få stor betydelse i prövningssystemet. Om kommunen underlåter att göra detaljplan, finns det inte något beslut att angripa.

Det finns också andra invändningar som mer anknyter till bl. a. vissa begränsningar som utredningen har föreslagit av möjligheterna att anta detaljplaner.

Behovet av ett lagstadgat detaljplanekrav

Detaljplanen bör enligt min mening ha två huvudsyften. Det ena är att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse. Det andra är att mera varaktigt reglera bevarande av vissa byggnader och bebyggelsemiljöer eller reglera förutsättningar för förnyelse och ombyggnad av befintliga bebyggelseområden. I båda fallen handlar det om att för varje fastighet precisera rättigheter och skyldigheter för att man i miljöhänseende skall uppnå en god helhetsverkan och en lämplig samhällsutveckling. Det är också viktigt att dessa preciseringar sker i former som ger medborgarna och intressenterna information och möjligheter att påverka beslutet. Dessa båda skäl – helhetssyn på lämplighetsfrågan och intressenternas inflytande – anser jag tala för att ett detaljplanekrav införs i PBL.

Man kan också uttrycka detaljplanens uppgifter på så sätt att planen är avsedd att ge den helhetsbedömning av miljön som behövs för ställningstagande till olika ärenden om lov inom området. Planen avgör också – inom givna gränser – omfattningen av samhällets kontroll av miljöförändringar inom området. I denna mening är planen ett sätt att rationalisera prövningen av kommande enskilda ärenden om lov.

Med de möjligheter som detaljplanen sålunda erbjuder att påverka den lokala miljön, rationalisera prövningen av lov m. m. ligger det enligt min mening i hög grad i kommunens eget intresse att använda detaljplan.

Planläggning är emellertid en relativt tids- och kostnadskrävande process. Den färdiga planen för också i allmänhet med sig ekonomiska åligganden och andra skyldigheter för kommunen. Det är därför inte självklart att kommunerna av eget intresse alltid kommer att upprätta detaljplaner i tillräcklig utsträckning. Jag anser därför att det bör införas bestämmelser med krav på att detaljplan skall antas i vissa situationer. Kravets efterlevnad bör inte kontrolleras genom en statlig prövning utan skötas genom samråd mellan kommunen och länsstyrelsen, eller i vissa sällsynta fall genom planföreläggande som jag återkommer till (avsnitt 16.4).

8.2.2 Detaljplanekravets utformning

Mitt förslag: Prövning av markens lämplighet för bebyggelse samt reglering av bebyggelsemiljöns utformning skall ske genom detaljplan för

1. *ny samlad bebyggelse*,
2. *ny enstaka byggnad* vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område med stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked,
3. *befintlig bebyggelse* som skall förändras eller bevaras på sådant sätt att detta behöver närmare regleras i ett ammanhang.

Detaljplan behövs inte om tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser.

Förändringar av betydelse kräver i regel detaljplan

Till att börja med anser jag i likhet med utredningen att detaljplanekravet bör hävdas för områden där en samlad bebyggelse eller anläggningsverksamhet av betydelse skall komma till stånd eller undergå större förändringar. Här behöver ofta flera av detaljplanens regleringsmöjligheter användas. När det däremot gäller bedömningen av vad som är samlad bebyggelse vill jag ge remisskritiken rätt. Avgörande för frågan när detaljplan skall användas bör enligt min mening främst vara:

- omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området
- efterfrågan på mark för bebyggelse i området, dvs. bebyggelsetryckets styrka
- förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen inom området, om inte frågorna härom har lösts genom områdesbestämmelser
- allmänhetens intresse av vad som skall hända i området liksom antalet berörda sakägare och andra enskilda intressenter
- regleringsbehov för bebyggelsen som inte har beaktats i översiktsplanen eller i områdesbestämmelser

anspråken på kommunens medverkan vid genomförandet av bebyggelsen.

Det är således en rad olika lokala förhållanden som bör tas till utgångspunkt för att avgöra när detaljplanekravet skall hävdas. Det ligger i sakens natur att bedömningen också bör innefatta en framtidsaspekt, eftersom planläggning just syftar till att behandla den framtida lämpliga miljöutformningen.

Stadsförnyelse och bevarande kan kräva detaljplan

Även mindre förändringar som berör många intressenter eller avser särskilda bevarandeintressen kan behöva regleras genom detaljplan. Det är angeläget att kommunerna får effektiva instrument för stadsförnyelsen. Med de goda möjligheter till plangenomförande åtgärder som jag senare kommer att föreslå, bör detaljplanen kunna få stor användning vid stadsförnyelsen. Här gäller det vanligen att ändra befintliga stadsplaner eller komplettera äldre sådana med nya bestämmelser.

Intresset för bevarandefrågorna har också ökat. I dessa avseenden bör detaljplanen ge bättre möjligheter än i dag att slå vakt om olika miljövärden. I en hel del fall kommer det att krävas att detaljplan antas för att gentemot sakägarna på ett likvärdigt sätt kunna hävda sådana intressen, t. ex. beträffande underhåll. Jag vill här emellertid peka på de möjligheter som också kommer att finnas att bevara miljön genom områdesbestämmelser.

Kommunens medverkan vid genomförande av bebyggelse kräver ofta detaljplan

Behovet av kommunens medverkan vid genomförandet av bebyggelsen har enligt min mening inte i tillräcklig grad uppmärksammats av utredningen. För egen del ser jag det som naturligt att kommunerna på olika sätt engagerar sig vid tillkomsten av bebyggelse och andra anläggningar. Kommunen har bl. a. som en följd av skyldigheten att pröva bygglov en viktig rådgivningsfunktion. Kommunen har vidare omfattande uppgifter när det gäller service och teknisk försörjning med t. ex. gator, parker, vatten och avlopp samt värme. Kommunen bör också enligt min mening tilläggas ökade befogenheter när det gäller att bestämma lämpligheten av olika administrativa åtgärder, t. ex. fastighetsbildning, gemensamhetsanläggningar och former för exploateringens genomförande. Detaljplanen bör här vara den naturliga beslutsformen. Genomförandet av en aktualiserad bebyggelse kan således förutsätta kommunens medverkan, något som därför också bör beaktas när behovet av detaljplan skall bedömas.

Hänsynen till grannar kan kräva detaljplan

Detaljplan skall alltså användas när den erbjuder de bästa möjligheterna att pröva lämpligheten och omfattningen av en exploatering, förnyelse

eller ett bevarande. Om detaljplaneläggning underlåts, kan det bl. a. få till följd att medborgarna och sakägarna undanhålls insyn och inflytande, att markägare får osäkrare utgångspunkter för byggande och förvaltning, att prövningen av lov blir osäkrare, exempelvis i fråga om miljöutformningen, samt att gemensamma behov, såsom service, va-försörjning, rekreationsmöjligheter m. m. inte får en tillfredsställande bevakning. För såväl sakägare och andra intressenter som medborgare i gemen kan det alltså finnas beaktansvärda intressen av att planläggning sker, där situationen så kräver.

Uppgiften att planlägga för en lämplig samhällsutveckling bör givetvis inte ses i ett snävt kommunalt perspektiv. Att kravet uppfylls anser jag också är av stort grannerättsligt intresse. Även den aspekten bör innefattas i detaljplanekravet utan att det behöver särskilt lagregleras.

Utformningen av detaljplanekravet

Det är uppenbarligen förenat med svårigheter att i gränsfall avgöra om en detaljplan måste upprättas eller inte. Detaljplanekravet måste med nödvändighet bli allmänt hållet. Innebörden av kravet bör emellertid vara att detaljplan skall antas för områden där samlad bebyggelse skall komma till stånd. Kravet bör också gälla för enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall ligga där efterfrågan på mark är stor. I vissa fall bör dock lämplighetsbedömningen av sådana enstaka byggnader kunna göras i samband med prövningen av bygglov eller förhandsbesked. Jag föreslår därför en viss "uppmjukning" av detaljplanekravet i förhållande till vad jag anförde i lagrådsremissen (s. 103). Likaså bör krav på detaljplan gälla när befintlig bebyggelse skall förändras eller bevaras på sådant sätt att den behöver regleras i ett sammanhang. Motsvarande bör gälla även i fråga om idrotts- och fritidsanläggningar m. fl. åtgärder som fordrar lov.

I förhållande till lagrådsremissen föreslår jag vidare den ändringen att behovet av kommunal medverkan vid bebyggelsens genomförande inte skall utgöra ett självständigt detaljplanekrav. I denna fråga ansluter jag mig således till *lagrådets* uppfattning (yttrandet s. 51).

I specialmotiveringen avser jag att bl. a. genom exempel närmare belysa detaljplanekravets tillämpning.

8.2.3 Kommunen avgör när detaljplan behövs

Detaljplanekravet är riktat till kommunen. Det blir alltså kommunen som – i likhet med vad som nu gäller – avgör när detaljplan behövs. Behovet av detaljplan skall ses mot bakgrund dels av att det förutsätts en obligatorisk översiktsplan, vars riktlinjer i betydande utsträckning kan ge underlag för lämplighetsbedömning av bebyggelse, dels av att översiktsplanens riktlinjer kan göras tvingande genom att områdesbestämmelser antas.

8 Detaljplan och områdesbestämmelser 8.2.3

Som jag tidigare förordade (avsnitt 7.1) skall kommunen i översiktsplanen bl. a. kunna definiera de områden där närmare bestämmelser för markanvändning, byggande m. m. behövs i form av detaljplan. När översiktsplanen upprättas eller antas, kan länsstyrelsen och de enskilda intressenterna påverka kommunens bedömning av hur detaljplanekravet skall tillämpas. Om länsstyrelsen inte är nöjd med översiktsplanen i detta avseende, bör det framgå av styrelsens samrådsyttrande till kommunen. Som jag senare återkommer till (avsnitt 16.4) bör PBL innehålla bestämmelser som möjliggör för staten att i vissa fall förelägga kommunen att upprätta detaljplan. Därigenom kan en lämplighetsprövning genom detaljplan för att trygga riksintressen inom vissa områden enligt NRL och mellankommunal samordning i sista hand åstadkommas.

Sakägare och andra intressenter, som anser att detaljplan behövs inom ett visst område, kan givetvis begära att kommunen upprättar plan. Väljer då kommunen att ändå pröva lämpligheten av byggnadsprojekt inom området vid ansökan om bygglov, kan sakägarna och andra behöriga intressenter överklaga bygglovsbesluten. I förtydligande syfte vill jag – utöver vad jag anförde i lagrådsremissen (s. 104) – nu tillägga att överklaganden i sådana fall givetvis kan leda till att bygglovsbesluten upphävs. Någon plan kan emellertid inte tvingas fram annat än i de speciella fall där regeringen kan utfärda planföreläggande. Det är naturligtvis också möjligt att överklaga ett beslut om antagande av detaljplan och därvid hävda att det inte behövs någon plan. Några ytterligare sanktions- eller kontrollbestämmelser för att garantera detaljplanekravets tillämpning anser jag inte behövs i PBL. Frågorna om besvär och planföreläggande återkommer jag till senare (avsnitt 17.7 resp. 16.4).

I överensstämmelse med vad jag anförde i lagrådsremissen tar jag nu upp den av utredningen aktualiserade frågan om kommunen skall kunna hindra åtgärder som innebär ändring av markens användning med hänvisning till att detaljplaneläggning först måste ske. I de fall där detaljplan enligt vad jag nyss har sagt skall upprättas finns det ett behov av den sammanvägning av olika krav som detaljplaneläggning innebär. I likhet med utredningen anser jag att det inte kan komma i fråga att kommunen i sådana situationer skall kunna tvingas in i en argumentation om en viss bebyggelses tillåtlighet innan en sammanvägning genom planläggning har hunnit göras. Om någon av de tidigare angivna förutsättningarna föreligger, bör kommunen alltså kunna åberopa behovet av detaljplaneläggning som enda skäl för avslag. Följdfrågan om den enskilde i ett sådant läge skall kunna tvinga kommunen till planläggning måste generellt sett besvaras med nej. Tidpunkten för planläggningen måste kommunen fritt kunna bestämma.

8.3 Detaljplanens innehåll och redovisning

8.3.1 Detaljplanens obligatoriska innehåll

Mitt förslag: I varje detaljplan skall de olika områdenas huvudändamål anges, dvs. allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Kommunen skall normalt vara huvudman för gator och andra allmänna platser. I planen skall anges utformningen och användningen av dessa. För kvartersmarken skall också användningssättet anges. I planen skall skall bestämmas en genomförandetid på 5–15 år.

Få obligatoriska bestämmelser, men vida möjligheter till reglering

I likhet med utredningen anser jag att det i PBL bör finnas bestämmelser som anger dels vissa grundläggande krav på vad en detaljplan alltid *skall* innehålla, dels de förhållanden som därutöver *får* regleras i en detaljplan. Vid avvägningen mellan vilka bestämmelser som alltid måste uppfyllas och vilka som frivilligt kan tillämpas är det främst två aspekter som spelar in. Om man vill uppnå det resultatet att detaljplanerna i hela landet skall vara jämförbara och likartade, måste de bestämmelser som reglerar det frivilliga innehållet vara få. Om man däremot lägger större vikt vid detaljplanens användning för en mängd olikartade planeringsuppgifter, bör kretsen av frivilliga bestämmelser vara stor. I båda fallen måste detaljplanen ha ett visst minsta tillåtna innehåll för att man skall kunna tillägga den rättsverkningar också för enskilda.

Övervägande skäl talar enligt min mening för att de obligatoriska bestämmelserna bör vara få och att det bör finnas relativt vida möjligheter att använda sådana bestämmelser som behövs för en närmare reglering i skilda situationer. Därmed bör detaljplanen kunna fylla kraven på mångsidighet och funktionsanpassning, vilket jag anser viktigt. Likaså ger en sådan uppbyggnad möjlighet för kommuner med skilda planeringsambitioner att utforma detaljplanerna med hänsyn till de aktuella planeringssituationerna.

Kommunen kan också inom en viss ram välja vilka frågor man önskar lösa på detaljplanestadiet och vilka man anser bör hållas öppna för ställningstagande i samband med prövningen av lov. Denna valfrihet är viktig eftersom kunskapen om de projekt som detaljplanen skall reglera varierar beroende på arten av den planerade markanvändningen och hur nära förestående ett genomförande är. Valfriheten medger också för kommunen en viss anpassning till de resurser man förfogar över för planläggning resp. prövning av lov. Bestämmelserna i PBL bör alltså enligt min uppfattning utformas så att detaljplanen fyller de här beskrivna kraven på anpassbarhet.

Jag anser vidare att detaljplanen bör ge större möjligheter än dagens

8 Detaljplan och områdesbestämmelser 8.3.1

stads- och byggnadsplaner att styra den yttre miljöns utformning liksom ingrepp i markskiktet och undermarken. Detta kan ibland leda till att rätt detaljerade planer behövs i situationer som i dag inte kan regleras med detaljplan. Samtidigt vill jag emellertid understryka att detta inte får leda till generellt sett mer komplicerade planer i ordinära situationer. Regleringens omfattning bör inte vara större och detaljeringsgraden bör inte vara högre än vad som behövs i varje enskilt fall.

Användningen av olika områden bör alltid regleras i detaljplan

När jag nu går in på de obligatoriska kraven på detaljplanens innehåll vill jag börja med redovisningen av markens användning. Det är av grundläggande betydelse att detaljplanen klart anger inte bara de ändamål för vilka olika områden skall användas utan också gränserna för områdena. Det innebär till att börja med att det måste framgå om ett visst område utgör *allmän plats* som är disponibel för allmänheten eller *kvartersmark* som markägaren i princip råder över eller *vattenområde*. Något mer utvecklat skall dessa tre huvudkategorier enligt min mening omfatta följande:

- *mark för allmänna platser*, såsom gator, torg, vägar, parker och grönområden
- *kvartersmark* som bl. a. innefattar dels områden för enskilt bebyggande och för allmänt ändamål, dels dagens specialområden utom vägmark och vattenområden, t. ex. områden för järnvägs-, luft- och sjötrafik, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser samt skydds- och säkerhetsområden
- *vattenområden*, t. ex. hamn, badplats.

Inom dessa tre huvudkategorier bör en ytterligare specificering av markanvändningen kunna göras med stöd av PBL. Jag återkommer i specialmotiveringen till detta (5 kap. 3 §). För kvartersmarken bör dock gälla som ett minimikrav att användningssättet framgår.

Dagens specialområden bör utgå

Vad jag nu har förordat innebär att jag i stort ansluter mig till utredningens förslag att kategorierna byggnadskvarter och specialområden skall sammanföras under beteckningen kvartersmark. Motiven till detta är dels att de skillnader som tidigare har funnits mellan dessa kategorier i stor utsträckning inte längre gäller, dels att medborgarinflytandet gör sig lika starkt gällande för specialområdena vars utformning därför bör redovisas tydligt. Eftersom förslaget ogillats av en del remissinstanser, vill jag något kommentera detta.

En skillnad i dag mellan specialområden och byggnadskvarter i byggnadslagen avser planens *detaljeringsgrad* och bebyggelseregleringen. Specialområdena är inte avsedda för bebyggelse och ges därför inte några byggnadsreglerande bestämmelser. Dagens trafikanläggningar rymmer emellertid en hel del byggnader för skilda ändamål. Det gör också rekrea-

tions- och idrottsområden. I likhet med utredningen anser jag att specialområdena i detta avseende nu bör jämställas med byggnadskvarter och kunna förses med bestämmelser som reglerar utformning och utförande av byggnader och andra anläggningar inom sådana områden.

En annan skillnad har tidigare gällt *inlösenfrågan*. Att ett specialområde anges för t. ex. trafikanläggning med annan huvudman än kommunen medför inte skyldighet för kommunen att efter stadsplanens fastställelse lösa in marken. Bestämmelsen hindrar byggnadsnämnden att ge lov till åtgärder som försvårar områdets användning för avsett ändamål. Vidare inträder en lösenrätt för att genomföra anläggningen. Sådana trafikanläggningar som ligger i anslutning till bebyggelse och närmare behöver regleras i stadsplan brukar som regel utredas och diskuteras med sakägarna i annan ordning, innan stadsplan för området antas. Vanligen föreligger också avtal om rätt till erforderliga markförvärv. Ett vägföretag i statlig regi är ofta förberett genom såväl en lokaliseringsutredning som en arbetsplan enligt väglagen. Områden för hamn, järnvägstrafik och flygfält är också sådana som utreds i annan ordning och där frågan om rätt till marklösen enligt stadsplan inte har någon större betydelse. Specialområdena skiljer sig alltså inte i detta avseende från kvartersmark för allmänt ändamål. Någon skillnad mellan kvartersmark och specialområde behöver inte heller av detta skäl upprätthållas.

Byggnadskvarter och specialområde utgör skilda *fastighetsrättsliga* begrepp, varvid byggnadskvarter förutsätts bli tomtindelat innan det byggs. I praxis sker dock numera fastighetsbildningen inom byggnadskvarter nästan regelmässigt utan tomtindelning enligt byggnadslagen. När det gäller fastighetsregistreringen finns emellertid vissa skillnader. Jag anser emellertid inte dessa vara av sådan art att det enbart av det skälet är befogat att behålla en åtskillnad mellan byggnadskvarter och specialområde.

Jag ansluter mig alltså i stort till utredningens förslag i detta avseende. På en punkt vill jag dock föreslå ett förtydligande, och det gäller vägmark och friytor som sköts av staten eller enskild väghållare. Sådan mark bör i detaljplan redovisas som mark för allmän plats. Jag återkommer till detta när jag behandlar bestämmelserna om inlösen av mark (avsnitt 10.5). Det sagda innebär att andra trafikområden, t. ex. hamnområden, järnvägsområden, terminaler och flygplatser, som omfattas av detaljplan, så långt som möjligt bör redovisas med samma detaljeringsgrad som områden för bebyggelse.

Vattenområden skall anges särskilt

I specialområden enligt byggnadslagen ingår också vattenområden. Om ett område avsätts som vattenområde i stads- eller byggnadsplan, innebär det att området skall behållas som vattenområde. Vissa bestämmelser om tillåten utfyllnad och rätt att överbygga vattnet med bryggor m. m. kan

också meddelas. Verkan av ett sådant specialområde i stadsplan är i stort sett att andra störande ingrepp i vattenområdet inte tillåts.

Inom vattenområdena sker i dag ett starkt ökat utnyttjande som bl. a. tar sig uttryck i fasta anordningar i olika former för att nyttja marina produktionsresurser och täkter, s. k. vattenbruk. Jag har tidigare i allmänna ordalag berört vattenfrågornas behandling i PBL (avsnitt 5.4.2). Vattenområdena bör som jag nyss förordade utgöra en särskild områdeskategori i detaljplaneområden. Skälen är dels de mer komplicerade tillståndsfrågorna som ofta kräver dubbelprövning, dels den annorlunda fastighetsrättsliga status som vattenområdena har och dels att detaljplanens effekter måste bli annorlunda bl. a. i fråga om genomförandemedlen.

Jag kommer senare att föreslå att det skall införas skyldighet att söka bygglov för bl. a. idrotts- och fritidsanläggningar, båthamnar, torn och vissa vindkraftverk. Detta ställer också krav på att sådana anläggningar skall kunna regleras i detaljplan. Det kan givetvis gälla såväl den fysiska utformningen som skyddsområden för sådana anläggningar belägna i vatten. Detaljplanen bör i dessa avseenden reglera vattenområdets lämpliga användning och därmed hindra åtgärder som strider mot avsedd användning. Vid tillståndsprövning till olika åtgärder enligt vattenlagen bör självfallet ytterligare krav och villkor kunna ställas för åtgärder som i och för sig är förenliga med detaljplanen. Jag återkommer senare till frågan om sådan dubbelprövning (avsnitt 21). Klart står emellertid att vattenområden av nyss angivna skäl bör redovisas särskilt i detaljplaner enligt PBL.

Detaljplaner skall ha en bestämmelse om genomförandetid

Av min tidigare redogörelse för reformbehovet (avsnitt 3.3) framgick att principen om tidsbegränsad exploateringsrätt i detaljplan ingår bland de mest angelägna förslagen i PBL. De viktigaste skälen till utredningens förslag till principen med genomförandetid är i korthet följande (s. 191, 201 och 345 ff).

Planläggning av mark har skett sedan lång tid tillbaka på grundval av den lagstiftning som gällt vid skilda tider. Ett genomgående drag i planerna har varit att precisera markägarnas rättigheter att utnyttja marken för bebyggelse m. m. Dessa rättigheter har representerat ekonomiska värden, vilkas utnyttjande i stor utsträckning har styrts av marknadsekonomiska förhållanden. Många rättigheter har utnyttjats, men det finns också många äldre planer som genom samhällsutvecklingen blivit otidsenliga eller där förutsättningar att genomföra planen av andra skäl saknas. På detta sätt har det successivt tillkommit en mängd byggrätter, som nu i många fall är orealistiska eller i vart fall inte förenliga med en lämplig samhällsutveckling.

I områden med bebyggelsetryck har sådana olämpliga planer t. o. m. utgjort ett hot mot samhällsutvecklingen och den befintliga miljön. Långvariga byggnadsförbud har då resulterat i förslumning och oklara förhållanden för fastighetsägarna. På detta sätt har planläggning för äldre tiders

8 Detaljplan och områdesbestämmelser
8.3.1

behov kommit att blockera möjligheterna till ett föränderligt och progressivt samhällsbyggande. Utredningens slutsats av sin analys är att rätten till ändrad markanvändning i detaljplan måste vara kopplad till att det finns möjligheter att genomföra planen. Medgiven exploateringsrätt i plan bör således tidsbegränsas genom en bestämmelse om genomförandetid. Efter den tiden skall planen fortsätta att gälla men kunna omprövas förutsättningslöst i sådana delar där den inte blivit genomförd, utan att detta skall grunda någon rätt till ersättning för fastighetsägarna.

Förslaget om genomförandetid tillstyrks av flertalet remissinstanser. Några anser emellertid att förslaget är för svagt som påtryckningsmedel för plangenomförandet, och andra efterlyser en starkare ställning för samhället efter genomförandetidens slut. Ett fåtal remissinstanser avstyrker förslaget bl. a. på grund av befarade rättsförluster för fastighetsägarna.

Den kritik som riktats mot förslaget grundar sig till en del på det förslag av utredningen som innebär att fastighetsägaren skall ha rätt att fortsätta och utveckla den pågående markanvändningen inom planområdet. Som jag förut anförde (avsnitt 3.3.1) kan jag inte ansluta mig till utredningens förslag på denna punkt. Remisskritiken torde i allt väsentligt bli tillgodosedd med den lösning jag i stället har förordat. De rättsförluster som enligt vissa remissinstanser kan uppkomma är knutna till de villkor som skall uppfyllas för att fastighetsägaren skall kunna få genomförandetiden förlängd. Slutligen menar kritikerna att principen strider mot regeln om likabehandling av fastighetsägarna. Den invändningen har jag dock svårt att förstå. Alla fastighetsägare har enligt förslaget samma rättigheter under genomförandetiden, nämligen att genomföra planen. Under genomförandetiden bör planen ha stadga. Alla berörda måste kunna utgå från att planen skall realiseras och kunna anpassa sin egen planering därefter. Däremot medför ju planen i sig olika rättigheter för skilda fastigheter. Den som genomfört detaljplanen har fullgjort sin "överenskommelse" med kommunen när planen antogs. Den som inte har gjort det får ta upp en förnyad diskussion med kommunen om möjligheten att bebygga sin fastighet. Jag har svårt att betrakta detta som någon rättsförlust.

Jag ansluter mig i huvudsak till utredningens förslag. Det bör alltså ligga i kommunens hand att bestämma inom vilken tid en ny plan skall vara genomförd. När en detaljplan upprättas skall kommunen i en särskild planbestämmelse ange den tid – genomförandetiden – inom vilken bygglov till de i planen medgivna åtgärderna skall sökas för att *fastighetsägarna skall ha en garanti för att* planen skall få genomföras. Genomförandetiden skall alltså bestämmas i samband med att planen antas. Under genomförandetiden bör planen endast i undantagsfall kunna ändras eller upphävas mot fastighetsägarens bestridande. Efter genomförandetiden skall kommunen kunna besluta om ändring eller upphävande av planen utan att rättigheter som har uppkommit genom planen behöver beaktas. Ett skäl till att bestämma en genomförandetid är som jag nyss nämnde att detaljplanen

bör vara nära anknuten till det aktuella byggandet. Jag återkommer snart till effekterna av bestämmelsen om genomförandetid (avsnitt 8.6).

Genomförandetiden skall sättas till lägst 5 och högst 15 år

I likhet med utredningen anser jag det lämpligt att föreskriva att genomförandetiden skall bestämmas till lägst 5 och högst 15 år. Den bör kunna varieras för olika områden inom en och samma plan. Det bör också vara möjligt att låta tiden börja löpa en viss tid efter den tidpunkt då planen har vunnit laga kraft. Tiden skall avvägas med hänsyn till förutsättningarna att genomföra planen och övriga omständigheter som är av betydelse för frågan. En plan för förnyelse av innerstadsfastigheter kan exempelvis kräva en förhållandevis lång genomförandetid med hänsyn till de komplikationer i fråga om fastighetssamverkan, evakuering, finansiering, m. m. som vanligtvis uppstår i sådana situationer. Man bör sannolikt också ofta sätta en ganska lång genomförandetid för industriområden och kanske även för fritidshusområden och villaområden för enskilt bebyggande. Dessa områden är nämligen ofta avsedda att tas i anspråk i takt med en osäker efterfrågan.

Jag återkommer i specialmotiveringen (5 kap. 5 §) med ett mer utförligt resonemang om genomförandetid, varvid jag också bemöter en del kritiska anmärkningar av *lagrådet* (yttrandet s. 55 ff).

Som jag strax återkommer till bör det vara möjligt att i detaljplan bestämma att mark, som inte omedelbart behöver tas i anspråk för sitt avsedda ändamål, tillfälligt får användas till något annat. Sådan tillfällig markanvändning får naturligtvis inte hindra att planen genomförs med sitt angivna slutliga ändamål. I sådana planer där tillfällig markanvändning medges bör därför planen alltid reglera den tid under vilken den tillfälliga användningen får pågå.

Inom detaljplan skall kommunen ansvara för genomförandet av gator och andra allmänna platser om inte annat bestäms i planen

En detaljplans genomförande är beroende av samverkan mellan många intressenter. Det är därför viktigt att genomförandefrågorna behandlas noggrant och på ett samlat sätt. Jag kommer senare (avsnitt 10.2) att redovisa mina förslag i detta avseende. På några punkter återverkar dessa förslag på detaljplanens obligatoriska innehåll. De viktigaste är följande.

En av skillnaderna mellan stadsplan och byggnadsplan är ansvaret för genomförande och underhåll av gator, vägar och andra allmänna platser. I stadsplan vilar detta ansvar på kommunen. I byggnadsplan ankommer det på fastighetsägarna. Valet av planform avgör därför denna uppgiftsfördelning. Utredningen har föreslagit att huvudmannaskapet för allmänna platser skall tas upp som en obligatorisk bestämmelse i varje detaljplan. Det är som jag ser det en mer naturlig utgångspunkt att förutsätta att kommunen tar detta ansvar vid genomförandet av detaljplaner. Jag före-

slår därför en bestämmelse som innebär att kommunen i detaljplaner måste ange om kommunen inte avser att vara huvudman för gator och andra allmänna platser. I sådana fall bör det av den genomförandebeskrivning, som jag senare (avsnitt 10.2) kommer att föreslå skall fogas till planen, framgå vem som skall ha huvudmannaskapet.

Kostnaderna för att anlägga gator och andra allmänna platser skall i princip bäras av dem som har nytta av dessa, dvs. fastighetsägarna inom området. Fastighetsägarna bör därför i samband med planutformningen få klart för sig vilken utformning och användning som gator och andra allmänna platser avses få. Även detta bör alltså vara en obligatorisk bestämmelse i detaljplanen.

8.3.2 Frivilliga regleringsmöjligheter i detaljplan

Mitt förslag: Detaljplanens tillämpningsområde vidgas så att även andra inslag i miljön än byggnader kan regleras, t.ex. idrotts- och rekreationsanläggningar, parkeringar och anläggningar under mark. Skyldigheten att söka lov kan ökas eller minskas genom planbestämmelser. För bebyggelse med särskilt bevarandevärde kan skyddsbestämmelser meddelas. Även viktigare inslag i den offentliga miljön kan regleras. Ombyggnadsstandard kan varieras med hänsyn till byggnadernas eller områdets förutsättningar.

Skyldigheten att söka bygglov, marklov eller rivningslov

I överensstämmelse med utredningsförslaget anser jag att skyldigheten att söka lov bör kunna begränsas eller vidgas genom bestämmelser i detaljplan. Det innebär t.ex. att bygglovsplikt skall kunna införas för underhållsåtgärder på byggnader inom kulturhistoriskt eller miljömässigt särskilt värdefulla områden. Bestämmelser skall också kunna meddelas om att vissa åtgärder inte behöver lov, t.ex. uppförande och ändring av enklare fritidshus och kolonistugor som följer detaljplanens bestämmelser, ändringar av befintliga industribyggnader, rivning av byggnader samt schaktning och fyllning.

Byggrätten och bebyggelsemiljöns utformning

Detaljplanens bestämmelser bör kunna preciseras i en rad olika avseenden. Ett av de viktigaste är enligt min uppfattning byggrättens omfattning. Det råder också stor enighet bland remissinstanserna på den punkten. Även tillåten byggrätt under mark måste kunna regleras.

I förhållande till gällande rätt finns det enligt min mening anledning att utöka regleringsmöjligheterna något. Stadsplanens byggrätt har hittills varit en yttre ram inom vilken fastighetsägaren kan utforma sitt projekt. Av olika skäl är det inte alltid lönsammast att utnyttja hela den medgivna

8 Detaljplan och områdesbestämmelser 8.3.2

byggrätten. Det förekommer t.ex. att man bygger tvåvånings radhus i mycket centrala tätortslägen där stadsplanen medger både tre och fyra våningar. Att utfärda tvingande bestämmelser är i gällande rätt möjligt bara i mycket speciella fall och då av estetiska skäl. Denna möjlighet bör enligt min mening nu vidgas.

Inom ramen för arbetet med stadsförnyelsen finns en rad olika motiv för att införa bestämmelser i det nu berörda avseendet. Ett viktigt skäl är behovet att hushålla med markresurserna, vilket leder till krav på att man verkligen utnyttjar de områden effektivt som har förutsättningar att ta emot ny exploatering. Av bl.a. dessa skäl bör det vara möjligt att införa bestämmelser i detaljplan som anger i vilken minsta omfattning marken får bebyggas. Sådana bestämmelser bör kunna införas om det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen eller till miljön.

I likhet med utredningen anser jag det viktigt att i detaljplan också skall kunna tas in bestämmelser om lämplig lägenhetssammansättning.

På samma sätt som kan ske i dag bör detaljplan enligt PBL vidare kunna innehålla de bestämmelser som behövs om byggnadernas läge, byggnadssätt, utformning och utförande. Detta bör också gälla andra anläggningar än byggnader. PBL bör med andra ord innehålla bestämmelser av samma innebörd som delar av 12 och 13 §§ byggnadsstadgan. Den praxis som utbildat sig i de nu berörda avseendena fungerar i stort sett bra och bör med en del justeringar, som jag strax återkommer till, föras vidare i PBL.

Miljö- och energifrågor samt ombyggnadsstandard

Till de tekniska bestämmelser om byggnader som det har blivit alltmer angeläget att kunna behandla på ett samlat sätt i detaljplan hör de som berör tillgängligheten, värmeförsörjningen och undermarkskonstruktionerna. Enligt min uppfattning är detta frågor som kräver ökad uppmärksamhet vid planläggningen och som dessutom kan väntas ha aktualitet under en längre tid framöver. Av dessa skäl bör i PBL tas in bestämmelser om att man i detaljplan kan behandla hur kravet på energiförsörjning skall tillgodoses och hur man skall förebygga risker för geotekniska och hydrologiska olägenheter för omgivningen. Hur kravet på tillgänglighet skall uppfyllas med hänsyn till terrängförutsättningar och bebyggelsens art är också sådant som lämpligen kan behandlas i detaljplanen.

Stadsförnyelsearbetet kommer att beröra många olika typer av områden, byggda med olika tiders sed i fråga om yttre miljö och byggnadsstandard. Som jag skall redovisa senare (avsnitt 11.2.1) bör det vara möjligt att i vissa avseenden anpassa de krav som skall ställas på ombyggnader till de berörda byggnadernas förutsättningar och till egenskaperna hos andra liknande byggnader inom området. I likhet med vad jag senare kommer att föreslå beträffande områdesbestämmelserna (avsnitt 8.8.2) bör ombyggnadsstandarden i sådana fall kunna regleras i detaljplan.

Bestämmelser för att bevara bebyggelsemiljöer

Utredningen har föreslagit bestämmelser (5 kap. 14 §) som avser att ge kommunerna möjlighet att genom planbeslut införa skyddsbestämmelser för historiskt, kulturhistoriskt, miljömässigt eller från konstnärlig synpunkt värdefulla byggnader eller bebyggelsemiljöer. Avsikten med förslaget är att kommunerna skall kunna skydda "lokala byggnadsminnen" på likartade grunder som staten kan göra enligt lagen om byggnadsminnen. Förslaget i denna del innebär vidare att fastighetsägare under vissa förutsättningar skall ha rätt till ersättning för skada till följd av sådana skyddsbestämmelser.

Remissinstanserna har i stort sett godtagit syftet med utredningens förslag. Jag återkommer med förslag angående särskilt värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer (avsnitt 11.2.2 och 3 kap. 12 §).

Många kommuner har med stöd av bebyggelseinventeringar, s. k. kulturminnesvårdsprogram och fastighetsekonomiska utredningar, engagerat sig i bevarandefrågor. Utredningarna bedrivs i former som väl ansluter till förfarandet vid planläggning. På detta sätt har man i nära kontakt med fastighetsägare och andra berörda konkretiserat tillämpningen av 38 § byggnadsstadgan. Enligt min uppfattning är det angeläget att dessa strävanden kan föras vidare med stöd av PBL:s bestämmelser.

I första hand bör frågorna kunna behandlas i översiktsplanen. En detaljplan bör bl. a. kunna reglera bebyggelsens utformning och underhåll, och innehålla bestämmelser om skyldighet att söka lov för åtgärder som rör byggnaders yttre och deras anpassning till miljön. Det bör emellertid också vara möjligt att utfärda bindande bestämmelser i detaljplan för särskilt värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer (3 kap. 12 §). Skyddsbestämmelser av detta slag bör utformas efter förebild av beslut om byggnadsminnesförklaring. Ett rivningsförbud bör alltså automatiskt följa av skyddsbestämmelserna och dessutom bör dessa kunna innehålla bestämmelser om byggnaders utformning och underhåll. De ersättningsbestämmelser som bör knytas till skyddsbestämmelser av detta slag återkommer jag till (avsnitt 18.2.2).

De allmänna egenskapskraven gäller också mark för allmän plats

Som jag närmare skall utveckla senare (specialmotiveringen till 3 kap. 18 §) föreslår jag att vissa krav skall gälla i fråga om mark för allmän plats. Bland dessa krav kan jag här nämna hänsynen till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Ett annat krav är tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

På den här punkten ansluter jag mig till de remissinstanser som anser det vara en brist i utredningsförslaget att den kollektiva miljön lämnas i stort sett utan krav på utformning m. m. Jag föreslår alltså att den fysiska utformningen av det offentliga rummet skall kunna regleras genom bestämmelser i detaljplan, varvid de nyss berörda kraven skall läggas till grund för

bestämmelserna. Däremot anser jag inte, som en del remissinstanser tycks förorda, att efterlevnaden av bestämmelserna behöver kontrolleras genom tillståndsprövning. Oftast är det ju kommunen själv som är huvudman för allmänna platser. Jag anser inte heller att denna typ av reglering skall bli något ordinarie inslag i detaljplanerna. Regleringsbehov torde uppkomma främst i centrala stadsområden som trafiksaneras och där det sker en omfattande omvandling av marken för allmänna platser. Även i bevarandeområden kan det finnas behov att uppställa vissa krav på allmänna platser. Jag föreslår alltså att bestämmelser skall kunna meddelas i detaljplan om utformning, utförande och användningssätt i fråga om gator, parker och andra allmänna platser.

Parkeringsplatser och vegetation

Parkering utgör regelmässigt ett viktigt inslag i planarbetet. Biluppställningsplatser är ytkrävande och har betydelse för tillgänglighet, säkerhet och miljön i bebyggelseområdena. I stadsförnyelsearbetet utgör parkeringsfrågorna ett viktigt inslag. För att dessa frågor skall kunna behandlas planmässigt kommer jag senare att föreslå bygglovsplikt för att ta i anspråk mark för parkeringsplatser (avsnitt 12.1.3) samt möjligheter att ställa krav på fastighetsägarna när det gäller parkeringsmöjligheterna i den befintliga bebyggelsen. Detaljplanen bör behandla bebyggelsemiljön som helhet och på ett integrerat sätt. Därför anser jag att bestämmelser i detaljplan skall kunna behandla utformningen av den yttre miljön även när det gäller parkeringsplatser.

I likhet med utredningen anser jag också att det skall vara möjligt att meddela bestämmelser om schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering. Det bör då också vara möjligt att bl. a. utfärda bestämmelser som avser att skydda viss värdefull vegetation.

Tillfällig markanvändning kan tillåtas i plan

Vid planläggning kan aktualiteten variera för planens genomförande i olika delar. Mycket vanligt är att ett område utgör ett reservat för någon framtida trafikanläggning eller något annat allmänt ändamål. Sådana delar av samhällets struktur måste planläggas så långt i förväg, att det kan ta både 10 och 20 år innan verkställigheten aktualiseras. Under mellantiden måste marken användas på något meningsfullt sätt. Det kan t. ex. vara lämpligt att anlägga en bollplan eller uppföra en mindre byggnad. Dagens provisoriska byggnadslov kan lämnas bara för tre år, varefter de förlängs mer eller mindre rutinmässigt. Utredningen har föreslagit att i detaljplan skall kunna tas in bestämmelser om tillfällig markanvändning i dessa fall. Jag ställer mig – i likhet med flera remissinstanser – bakom förslaget att en sådan regleringsmöjlighet öppnas i PBL.

Skyddsområden och omgivningshygien

8 Detaljplan och områdesbestämmelser 8.3.2

De omgivningshygieniska frågorna har på senare år trätt i förgrunden också i den praktiska planeringen. Det hänger bl. a. samman med ökande störningar från olika verksamheter och en generellt sett ökad belastning på miljön i olika avseenden. Den medicinska kunskapen om dessa förhållandens effekter på människan ökar också. Det är givetvis angeläget att samhällets styrmedel för att hindra och motverka störningar i miljön utvecklas för att dessa problem skall kunna bemästras. Lagstiftningen som reglerar miljöskydd, produktkontroll, arbetarskydd och övriga driftsförhållanden i vid mening har också utvecklats på senare år.

Den fysiska miljöns utformning kan enligt min mening verksamt bidra till att förebygga att omgivningshygieniska problem uppstår. Genom bygglov binds markens användning för stycket lång tid. Lovet prövas med hänsyn till de omständigheter som vid tillfället råder och kan förutses på den aktuella platsen. Det är rimligt att ett meddelat lov kan resultera i en miljö som har viss varaktighet. Bestämmelserna i PBL om allmänna intressen bör med andra ord tillämpas med beaktande av ett fortvarighetstillstånd. Vid valet av placering för vissa störningskänsliga verksamheter bör det därför vara möjligt att säkerställa viktiga miljöegenskaper i området för framtiden.

Enligt min mening bör PBL ge utrymme för att i detaljplan meddela bestämmelser i detta syfte. När det gäller att tillgodose kraven på brandskydd eller säkerhet i grannskapet till försvars- och atomenergianläggningar samt trafikanläggningar innehåller byggnadslagen bestämmelser som bör överföras till PBL. Dessa är till för att skapa skydd och säkerhet bl. a. vid verksamheter som kan vara störande för omgivningen.

Vid planläggningen tar detta sig uttryck dels i skydds- och säkerhetsområden runt anläggningarna, dels i form av skyddsanordningar eller planteringar. Skydds- och säkerhetsområdena fyller sin uppgift främst genom att i bestämmelser för områdena kan regleras tillåtlighet och teknisk utformning av bebyggelse och andra anläggningar. En sådan reglering anser jag skall vara möjlig att åstadkomma genom detaljplan. Likaså bör det vara möjligt att reservera mark för erforderliga skyddsanordningar och att reglera utformningen av dessa. I de nu berörda avseendena bör alltså de möjligheter till reglering som finns redan i dag föras vidare i PBL.

Jag anser det emellertid befogat att nu vidga dessa regleringsmöjligheter till att omfatta störningar även från andra typer av verksamheter som kan komma att rikta sig mot ett visst område. En detaljplan skall med andra ord kunna trygga en lämplig miljö i framtiden för den markanvändning som planen tillåter. Det bör således vara möjligt att genom bestämmelse i detaljplan förena viss angiven markanvändning med bestämmelse om högsta tillåtna värden för sådana störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat som prövas enligt miljöskyddslagen (1960:387). I planer bör då också övervägas behovet av bestämmelser för att reglera

erforderligt skyddsområde, byggnadstekniskt utförande eller skyddsanordningar.

Effekten av en sådan bestämmelse bör vara dels att byggnadsnämnden har att beakta den vid sin prövning av lov i grannskapet, dels att koncession m. m. inte får meddelas i strid mot bestämmelsen.

Som förutsättning för att bestämmelser av detta slag skall få tas in i en detaljplan anser jag att det skall finnas särskilda skäl till regleringen. Sädana skäl kan vara att detaljplanen avser särskilt störningskänslig verksamhet eller att detaljplaneområdets lokalisering talar för att man på detta sätt bör ange en gränsnivå för den framtida miljöbelastning som i ett visst avseende kan tillåtas för planområdet. Det bör emellertid inte komma i fråga att för bostadsbebyggelse eller för vård- och undervisningslokaler genom detaljplan meddela längre gående krav vad gäller vägtrafikbuller och flygtrafikbuller än de riktlinjer som riksdagen godkänt (prop. 1980/81: 100 bil. 9, TU 23, rskr 257 och prop. 1981/82: 98, TU 28, rskr 339). Jag förutsätter också att kommunen genom riktlinjer i översiktsplanen beaktar behovet av utvecklingsmöjligheter för trafikanläggningar, såsom vägar, flygplatser och järnvägsområden. Det ligger i sakens natur att sådana samhällsinvesteringar bör nyttjas på ett långsiktigt sätt.

Bestämmelser om vissa villkor för bygglov

Enligt gällande bestämmelser kan som villkor för byggnadslov under vissa förutsättningar föreskrivas att en viss byggnad skall rivas, byggas om eller ändras (58 § 2 mom. BS). Dessa möjligheter att villkora ett lov bör i PBL utökas till att omfatta även möjligheten att i detaljplan kräva att en viss byggnad skall ges en ändrad användning.

Bestämmelserna i 110 § byggnadslagen om byggnadsförbud i avvaktan på att vägar, vatten och avlopp har ordnats i ett planområde har också karaktär av villkor för att lov skall få lämnas. Utredningen har föreslagit att bestämmelser med sådana villkor för lov skall kunna meddelas i detaljplan. Jag ansluter mig till utredningens förslag och anser således att PBL bör erbjuda denna möjlighet.

Med tanke på att gemensamma anläggningar av olika slag sannolikt kommer att bli en viktig del av den kollektiva försörjningen i bebyggelsemiljöerna, bör det i detaljplan också kunna bestämmas att ett villkor för lov skall vara att sådana anläggningar har kommit till stånd. Även vissa andra villkor bör kunna föreskrivas. Jag återkommer till detta i det följande (specialmotiveringen till 5 kap. 8 §).

8.3.3 Utformning av planhandlingarna

Mitt förslag: Planhandlingarna skall utformas så tydligt att alla under samrådet och utställningen får en klar uppfattning om vilken reglering av bebyggelsemiljön som planen medför. Kravet på tydlighet skall inte hindra att flexibel detaljplan i vissa fall kan användas.

Medborgarinflytande ställer krav på tydlighet

Allmänhetens intresse för och möjligheter till delaktighet i planärendena är i stor utsträckning beroende av handlingarnas utförande och informationens innehåll. Ju högre preciseringsgrad planerna får, ju mer begripliga blir konsekvenserna och desto närmare den enskilde kommer de. I samma grad ökar benägenheten att delta i planeringsdebatten. För den enskilde är planläggningen närmast före byggandet det skede där intresset att medverka vanligen är starkast. Detaljplanen måste därför utformas på ett sådant sätt att medborgarinflytandet verkligen kan få en reell innebörd, dvs. kan göra sig gällande innan förutsättningarna för bebyggelseutformningen i praktiken är låsta.

Bestämmelser som på detta sätt lägger grunden för medborgarinflytandet bör alltså som utredningen föreslår tas in i PBL. Bestämmelserna har ett pedagogiskt värde och bör syfta till att de handlingar som skall ligga till grund för den offentliga behandlingen, nämligen samrådet och utställningen, blir lättillgängliga och begripliga för mottagaren. En del remissinstanser anser att sådana bestämmelser kan skapa förvirring, är subjektiva och i vissa fall orealistiska eller t. o. m. olämpliga för exempelvis militära anläggningar. Man befarar också att bestämmelserna kan medföra många överklaganden.

Remisskritiken anser jag vara överdriven. Trots att gällande bestämmelser inte innehåller några krav i detta avseende uppfylls redan i dag i betydande utsträckning de krav som jag nu föreslår. Det är emellertid angeläget att genom uttryckliga bestämmelser markera vikten av att ambitionsnivån i detta avseende inte sjunker. Bestämmelserna bör innehålla ett krav på att planhandlingarna, dvs. plankartan och planbestämmelserna, utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön. Ytterligare bestämmelser som verkar i samma riktning bör ta upp krav på planbeskrivning och illustrationsmaterial.

Flexibel detaljplan får användas restriktivt

Utredningen har föreslagit att de krav på tydlighet, fattbarhet och åskådlighet som bör ställas på planerna medför att miljöns utformning skall anges relativt entydigt och klart i detaljplanen. Jag ansluter mig i princip till utredningens förslag. Ett flertal remissinstanser har dock påtalat behovet av att man vid större nyexploateringar kan behålla systemet med en mer schematisk (flexibel) plan som följs av en entreprenadtävling där den närmare miljöutformningen ingår som ett viktigt tävlingsmoment. Jag har förståelse för dessa synpunkter. Tävlingar av detta slag gynnar kreativitet, produktutveckling och priskonkurrens. Jag anser därför att möjligheten till flexibel plan i vissa avseenden bör finnas kvar.

En flexibel detaljplan anger områdesgränser och användningen för varje område samt en maximal exploateringsrätt, som emellertid skall vara identifierbar för varje enskild fastighet inom området. Planen anger ofta

högsta tillåtna våningsantal och om det skall vara sammanbyggda eller fristående hus. En flexibel detaljplan som på detta sätt anger ramar för byggrätten behöver enligt min mening inte vara detaljerad i fråga om utformningen av bebyggelsen för att ett meningsfullt deltagande från allmänheten ändå skall kunna ske. I ett flertal fall bör det därför vara möjligt att, utan att kravet på tydlighet åsidosätts, använda flexibel plan även framdeles. En förutsättning bör därvid vara att bebyggelsens avsedda karaktär framgår av planen. I specialmotiveringen (5 kap. 9 §) skall jag något utveckla detta.

Behovet av inflytande för sakägare och andra intressenter är delvis beroende av hur det aktuella området ligger i förhållande till befintlig bebyggelse. Flexibel detaljplan för ett område som gränsar till redan bebyggda områden måste i gränszonen redovisas med sådan tydlighet att grannarna kan bedöma planens konsekvenser. Graden av omgivningspåverkan avgör hur bred en sådan gränszon bör vara i de enskilda fallen. För tyngre exploatering bör zonen vara något hundratal meter för att garantera att grannar får en rimlig insyn i utformningen. Det gäller också för störande idrotts- och fritidsanläggningar m. m. En flexibel detaljplan med erforderlig tydlighet i gränszonen mot berörda grannar bör ge god trygghet för byggherrens projektering.

Med det sagda har jag gjort klart att en flexibel detaljplan inte bör användas i det enda syftet att säkerställa en god planberedskap för markanvändning som saknar aktualitet. Det är enligt min uppfattning också olämpligt att använda flexibel detaljplan i samband med stadsförnyelse. Miljöförändringar berör här så många intressenter att detaljplanen så tydligt som möjligt bör återspegla och illustrera de aktuella förtätningsprojekten. Även för något större, samlade projekt på områden som är helt kringgärdade av äldre bebyggelse torde flexibel detaljplan sällan vara lämplig. Möjligheten att i vissa fall redovisa byggrätten i detaljplan schematiskt bör alltså användas restriktivt och endast då förhållandena i det enskilda fallet medger att så sker med hänsyn till sakägarnas och övriga intressenters intressen.

8.4 Avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen

Mitt förslag: Vid planläggning skall skälig hänsyn tas till befintliga förhållanden inom och i anslutning till planområdet. Hänsynen skall avse såväl befintlig bebyggelse som rådande äganderätts- och fastighetsförhållanden.

8.4.1 Gällande rätt

Vid sin tillsyn av den kommunala planläggningen har staten hittills kontrollerat att såväl allmänna som enskilda intressen tillbörligen beaktats.

Statens kontroll sker i dag under samrådet och slutligen vid fastställelseprövningen. Ett inslag i denna är alltså bevakningen av att planernas bestämmelser inte på ett oacceptabelt sätt inkräktar på enskilda intressen. Genom den statliga fastställelsen får alltså ytterligare en instans möjlighet att göra avvägningar mellan det allmännas behov och den enskildes önskemål, när dessa går i olika riktning.

Det utökade krav som PBL ställer på kommunerna att självständigt ansvara för planläggningen innefattar givetvis också ett mer slutligt ansvar för avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen. Det aktualiserar frågan om rättssäkerhetsaspekten vid planläggning.

8.4.2 Bevakningen av enskilda intressen sker genom besvär

Mitt förslag innebär som jag tidigare nämnt (avsnitt 3.4.3) att den obligatoriska fastställelseprövningen slopas. Den prövning som länsstyrelsen i vissa fall självmant skall företa och som i någon mån ersätter fastställelsen skall i huvudsak avse enbart frågan om en viss plan från statens synpunkt kan godtas eller inte. Prövningen ger inte något utrymme för länsstyrelsen att beakta de enskilda intressena annat än när det gäller väsentliga hälso- och säkerhetsaspekter. Detta innebär att de enskilda själva måste bevaka de avvägningar mellan olika intressen som kommunen beslutar om i planerna och att de vid missnöje har att överklaga besluten. Huruvida detta är en godtagbar lösning bör bedömas bl. a. mot bakgrund av de verkningar för enskilda som detaljplanen avses få.

8.4.3 Detaljplanens rättsverkningar blir i stort sett desamma som stadsplanens

I stor utsträckning avses detaljplanen få samma rättsverkningar som stadsplanen har i dagens system. En del av de föreslagna bestämmelserna i PBL kan dock sägas ge utökade rättsverkningar. Till en början kan konstateras att PBL:s tillämpningsområde utvidgar den fysiska planeringens uppgifter en del. Detta medför emellertid inga principiellt annorlunda rättsverkningar än vad stadsplanen redan har. Däremot kan flera åtgärder än f. n. träffas av planbestämmelser, t. ex. idrotts- och fritidsanläggningar, undermarksbyggande och utformningen av mark för allmän plats. Vidare kan detaljplan med bestämmelser om bevarande och underhåll av värdefulla byggnader medföra skyldighet för ägarna att vid underhåll tillämpa en kostnadskrävande teknik eller använda dyra material. För sådana och liknande fall finns dock kompensationsregler.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det emellertid detaljplanens föreslagna expropriativa effekter som kräver särskild uppmärksamhet. De fall där en detaljplan åberopas som grund för expropriation enligt expropriationslagen (1972: 719) behöver inte närmare kommenteras här, eftersom jag inte avser att föreslå någon ändring av expropriationsgrunderna. Däremot skall detaljplaner – som jag senare redogör för (avsnitt 10.5.1) – medföra dels rätt

att lösa mark för gator och andra allmänna platser, dels rätt att efter genomförandetiden lösa mark som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen.. Den sist nämnda lösningsrätten saknar en direkt motsvarighet i dagens lagstiftning.

Ett annat nytt inslag som bör beaktas i detta sammanhang är de effekter som följer av det förslag till lag om exploateringssamverkan, som jag senare återkommer till. Detaljplaner som skall genomföras i exploateringssamverkan får nämligen expropriativa effekter för fastighetsägare som inte skall delta i samverkansföretaget. Deltagande i samverkan är visserligen frivilligt, men de fastighetsägare inom planområdet som avböjer deltagande kan bli utsatta för inlösen från de deltagande fastighetsägarnas sida. Inlösen kan t.ex. avse mark som enligt planen får användas för enskilt bebyggande, men när löseskillingen för marken bestäms skall hänsyn inte tas till den inverkan som planen kan ha haft på markens värde.

Dessa förhållanden ställer naturligtvis krav på att kommunen utformar detaljplanen så att minsta möjliga olägenheter uppkommer för fastighetsägare som inte skall delta i samverkan. Det ställer också krav på att dessa fastighetsägare blir uppmärksammade på de konsekvenser planen kan ha för dem. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (6 kap. 1 §). Avvägningar av detta slag är emellertid inte något principiellt nytt för kommunerna, eftersom dagens detaljplaner också har vissa expropriativa effekter.

Till bilden hör också att PBL skall innehålla ett flertal bestämmelser som har till syfte att fördjupa kontakterna under planarbetet och medverka till att eventuella olägenheter av planen blir så små som möjligt och till att planförslagets avsedda reglering och effekter i olika avseenden blir tydliga. Jag tänker främst på bestämmelserna om samråd, planhandlingarnas tydlighet och att det skall finnas en särskild genomförandebeskrivning som bl. a. bör belysa frågor om marklösen. Som *lagrådet* har föreslagit (yttrandet s. 52 f) bör det dessutom i lagen föreskrivas att planen i de delar som den medför inlöseneffekter skall utformas så att de fördelar som kan vinnas med planen överväger de olägenheter som den åsamkar enskilda.

Redan i första instans, dvs. i den kommunala handläggningen, skall det således precis som i dag ske en nyanserad avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Man kommer naturligtvis aldrig ifrån att kommunen har den besvärliga dubbla rollen av beslutsfattare och intressent. Min uppfattning är ändå att kommunerna numera är kompetenta att pröva frågor av detta slag så att den enskilde kan få sin sak omsorgsfullt behandlad redan från början.

Frågan bör till sist också ses i belysning av att rättstillämpningen har utvecklats på det sättet att länsstyrelserna enligt dagens system praktiskt taget aldrig självmant går in på sådana avvägningsproblem som det här gäller. Med andra ord krävs det regelmässigt att den sakägare som anser sina intressen kränkta anmärker mot planförslaget. Yrkanden av det slaget kan väckas både under den kommunala behandlingen och i anslutning till

fastställelseprövningen. Jag vill med detta framhålla att det i verkligheten redan nu beror på den enskildes aktivitet, om hans sak skall prövas av högre instans, även om det naturligtvis formellt är fråga om en s.k. officialprövning. F.ö. är det så att länsstyrelsen eller regeringen ganska sällan finner anledning att ändra kommunala beslut om planer på den här grunden. Detta tyder på att kommunerna i regel visar stor förståelse för synpunkter från sakägarna.

Mot denna bakgrund kan det knappast uppfattas som någon försämring från rättssäkerhetssynpunkt att nu ta steget fullt ut och även formellt anpassa systemet efter principen om att den enskildes intressen skall bevakas på talan av den som anser sig negativt berörd av beslutet. Snarare vill jag se det så att den enskildes anspråk blir bättre fokuserade, om de på detta sätt förs fram besvärsvägen. Detta blir en tydligare modell än den nuvarande där prövningen av sakägarnas anmärkningar ligger mer eller mindre dold i fastställelseförfarandet. I dag är det f.ö. inte alltid så att länsstyrelsens beslut uttryckligen anger vilken vikt som länsstyrelsen i sitt avgörande har lagt vid framställningar från sakägarhåll.

8.5 Kommunens antagande av detaljplan

Mitt förslag: Detaljplan skall antas av kommunfullmäktige som dock får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

8.5.1 Utredningens förslag och remisskritiken

Utredningen har föreslagit att gällande rätt i stort sett skall behållas när det gäller kompetensfördelningen inom kommunen. Den innebär att det är kommunfullmäktige som beslutar om antagande av detaljplaner men att fullmäktige kan uppdra åt byggnadsnämnden att anta detaljplaner av visst slag eller inom visst område. Därtill har utredningen föreslagit att kommunstyrelsen får vissa befogenheter som är knutna till det ekonomiska och samordnande ansvar som styrelsen har.

Remissinstanserna konstaterar nästan genomgående att utredningens förslag väl kodifierar den praxis som har utvecklats. Det finns emellertid också kritiska remissvar, däribland från kommunförbundet samt från Falu, Helsingborgs, Malmö och Stockholms kommuner. Dessa instanser avstyrker förslaget och föreslår att kommunen skall ha större frihet att lägga upp den politiska och administrativa organisationen. Frågan gäller om planläggning till sitt huvudsakliga innehåll skall betraktas som politik eller myndighetsutövning.

8.5.2 Antagande av detaljplan bör kunna delegeras enbart till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen

De skilda åsikterna hos remissinstanserna torde ha sin utgångspunkt i att man värderar och bedömer vikten av skilda inslag i planläggningsprocessen på olika sätt. Det ena synsättet bygger på att det övergripande politiska och ekonomiska ansvaret skall läggas hos kommunstyrelsen, medan det samlade ansvaret för verkställighetsbeslut som rör den fysiska miljön och myndighetsutövningen i anslutning till detta skall anförtros en specialreglerad nämnd, nämligen byggnadsnämnden. Det andra synsättet jämställer detaljplaneringen med annan kommunalpolitisk program- och utredningsverksamhet och hänför på sin höjd prövningen av lov och tillsynen till myndighetsverksamhet. Man betonar då de ekonomiska och funktionella fördelar som finns i möjligheterna till en fritt organiserad verksamhet.

Jag har nyss redovisat de effekter detaljplanen får mot enskilda. Utan tvivel är verkningarna av sådan art att antagandet av detaljplan har starka inslag av myndighetsutövning. Samtliga kommunala nämnder utom byggnadsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden kan i någon form sägas ha ett partsintresse eller företräda kommunens sakägar- och ekonomiska intressen. Om man medger en valfri delegation till sådana organ kan tilltron till det beslutande organets opartiskhet lätt sättas i fråga. Det skulle också komma att innebära en mycket olikartad situation kommunerna emellan, vilket skulle försvåra för allmänheten att veta vilket organ som sköter kontakter och service i snarlika ärendetyper. Jag anser det därför uteslutet med en fri delegation på det sätt som vissa remissinstanser efterlyser.

Utan tvekan finns det starka kommunaldemokratiska och organisatoriska skäl att överväga när man skall bedöma om remisskritiken bör föranleda någon ändring av dagens system. Jag har för egen del kommit fram till att prövningen av lov och tillsynsverksamheten i samband därmed alltid bör skötas av byggnadsnämnden. Detta återkommer jag till senare (avsnitt 14.1). I likhet med utredningen anser jag vidare att befogenheten att anta detaljplan i första hand bör tillkomma fullmäktige. Vid delegation av denna befogenhet bör fullmäktige kunna välja mellan byggnadsnämnden och kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen har redan i dag stort ansvar i planärenden

När det gäller möjligheten att delegera beslutanderätten till kommunstyrelsen vill jag erinra om att styrelsen i flera avseenden får ett betydande inflytande på planläggningen. Styrelsens ansvar för översiktsplaneringen innebär redan det en betydande uppgift vad gäller initiativ till och inriktning av detaljplaneläggningen. Genom beslut om program för detaljplaner kan styrelsen påverka deras utformning. Det ekonomiska ansvaret ger också stort inflytande på vilka åtaganden som kommunen skall vara beredd att ta på sig inom planområdet. Vidare har styrelsen alltid en samord-

8 Detaljplan och områdesbestämmelser 8.5.2

nande funktion i planprocessen. Planärenden som beslutas av kommunfullmäktige bereds också av styrelsen. Med detta vill jag belysa att kommunstyrelsen redan i dagens system har så stor delaktighet i detaljplaneläggningen att jag ser det som helt följdriktigt att också uppgiften att anta detaljplaner kan handhas av styrelsen.

Man kan inte bortse ifrån att kommunstyrelsen både formellt och – åtminstone i de mindre kommunerna – reellt får en dubbelroll med det förslag som jag nu lägger fram. Som jag nämnde har emellertid kommunstyrelsen redan i dag ett avgörande inflytande på detaljplaneläggningen. Det förekommer i en del kommuner att man organisatoriskt och praktiskt lagt ansvaret för denna planläggning på styrelsen, och låter byggnadsnämnden fatta de beslut som byggnadslagen kräver. Erfarenheterna av kommunstyrelsens engagemang på olika sätt i planverksamheten talar enligt min mening för att kommunstyrelsen är väl skickad att handha antagandet av detaljplaner.

När det gäller byggnadsnämndens kompetens att anta detaljplan behöver jag inte utveckla skälen närmare. Jag vill endast understryka detaljplanens nära samband med prövningen av lov. Därtill anser jag att utredningens förslag att hos byggnadsnämnden samla ett ansvar för bebyggelsemiljön kan ha stora praktiska fördelar. Ett sådant samlat ansvar kan vara en bra utgångspunkt för att nå goda helhetslösningar. Det ankommer emellertid inte på regeringen att ta upp frågor som rör fördelningen av de frivilliga uppgifterna inom kommunen på olika nämnder. En bestämmelse behövs däremot som ger kommunfullmäktige rätt att delegera antagandet av detaljplaner till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen.

Jag återkommer i specialmotiveringen (5 kap. 29 §) till frågan hur delegationen till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen rent praktiskt kan ordnas.

Lokalt organ kan utses till byggnadsnämnd

Av lagen (1979: 408) om lokala organ i kommunerna följer att fullmäktige vid beslut att inrätta ett sådant organ bl. a. kan uppdra åt detta att vara byggnadsnämnd inom sitt område. Flera kommuner har engagerat sig i en försöksverksamhet med lokala organ. I regeringskansliet pågår arbete med att utöka och permanenta den hittills bedrivna försöksverksamheten. Behandlingen av den lokala miljön i olika delar av kommunen tillhör de frågor som enligt min mening väl lämpar sig för de lokala organen att handha. Detaljplanering rymmer en mängd samråd och kontakter och förutsätter en omfattande medverkan från sakägare, övriga intressenter och allmänhet. En fördjupad demokrati förutsätter att förtroendemännen deltar i kontakterna med allmänheten. Det är också en stor fördel om det beslutande organet är väl insatt i förutsättningar och förhållanden inom det område som detaljplanen avser. Prövningen av lov ger ofta den kontakt med aktuella bebyggelsefrågor som är nödvändig för detaljplaneläggningen.

Någon särskild bestämmelse i PBL behövs inte för att ett lokalt organ skall kunna utses till byggnadsnämnd inom sitt område.

Mitt förslag innebär alltså en betydligt större organisationsfrihet än dagens ordning medger. Vidare innebär mitt förslag att många av dagens bestämmelser som rör den inomkommunala behandlingen av olika ärenden upphör.

8.6 Förutsättningar för att ändra eller upphäva en detaljplan

Mitt förslag: Under genomförandetiden får en detaljplan mot de berörda fastighetsägarnas vilja ändras eller upphävas endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, som inte kunnat förutses vid planläggningen. Ändras planen, får fastighetsägarna rätt till ersättning för förlorad byggrätt.

Genomförandetiden skall förlängas om fastighetsägare har försökt genomföra planen men hindrats att göra detta av omständigheter som kommunen råder över.

Efter genomförandetidens slut gäller planen till den ändras eller upphävs. Ändring eller upphävande får ske utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas och ger inte fastighetsägarna någon rätt till ersättning för förlorad byggrätt.

Jag har nyss föreslagit att detaljplaner skall ha bestämmelser om en genomförandetid på fem till femton år. Detta medför bl. a. att det rättsliga läget förändras när genomförandetiden löpt ut. I PBL måste det därför finnas klara bestämmelser om vad som skall gälla före resp. efter genomförandetidens utgång.

8.6.1 Under genomförandetiden får en detaljplan endast i undantagsfall ändras eller upphävas mot fastighetsägarens bestridande

Som jag tidigare nämnde måste fastighetsägarna och andra som deltar i planens genomförande kunna arbeta under förvissning om att det kommunala beslutet att anta planen ligger fast under hela genomförandetiden. Det torde emellertid inte helt kunna undvikas att det i undantagsfall uppkommer situationer, som gör det nödvändigt att ändra eller upphäva planen redan under denna tid. Om de berörda markägarna motsätter sig detta, bör ändringen eller upphävandet få beslutas endast om det har uppstått nya förhållanden av stor allmän betydelse som inte kunde förutses vid planläggningen och som inte med rimliga insatser från det allmännas sida kan bemästras på annat sätt än genom ändring eller upphävande av planen. En bestämmelse med denna innebörd bör alltså finnas i PBL. Jag kommer senare (avsnitt 18.2.1) att föreslå bestämmelser som ger fastighetsägarna rätt till ersättning eller inlösen i dessa fall.

8.6.2 Planen gäller även efter genomförandetiden men kan då ändras eller upphävas utan ersättning till fastighetsägaren

Enligt *utredningsförslaget* skall detaljplanen fortsätta att gälla även efter genomförandetidens utgång. En ansökan om att få genomföra de åtgärder som omfattas av planen skall inte kunna vägras såvida inte planen först upphävs eller ändras. Finner byggnadsnämnden att planen inte bör genomföras, skall enligt utredningens förslag ansökningen kunna vilandeförklaras under högst två år i avvaktan på att kommunen överväger om planen skall ändras eller upphävas. Till skillnad från vad som gäller i dag när stadsplan upphävs, skall efter genomförandetidens utgång ingen avvägning göras mot den enskildes intresse av att planen skall fortsätta att gälla. Enligt förslaget är förutsättningen för att ändra eller upphäva planen uppfylld, om kommunen kan påvisa att det föreligger ett godtagbart allmänt intresse av att markanvändningen blir en annan än den som planen medger. Beslut att ändra eller upphäva en plan efter genomförandetiden medför enligt förslaget ingen ersättningsskyldighet för kommunen gentemot fastighetsägarna.

En hel del *remissinstanser* har haft invändningar mot förslaget. Somliga anser det nödvändigt att stärka fastighetsägarnas ställning efter genomförandetiden. Andra menar att utredningens förslag är för svagt för att principen med genomförandetid skall fungera som något verkningsfullt påtryckningsmedel för plangenomförandet. I realiteten tvingas ju kommunen att upphäva eller ändra planen för att bryta fastighetsägarens rätt att få bygga enligt denna. Samhället måste därför ges en starkare ställning efter genomförandetiden. Andra remissinstanser menar att detaljplanen automatiskt bör upphöra att gälla vartefter den tas i anspråk och genomförs eller senast när genomförandetiden har gått ut.

Till en början vill jag göra klart att jag ställer mig bakom utredningens förslag. En detaljplan kan reglera mycket mer än exploateringsrätten. Den utgör också resultatet av ett omfattande samråd. Jag anser det därför självklart att nedlagt arbete skall få så stor nytta som möjligt både för kommunen och för fastighetsägarna. Principen att planen fortsätter att gälla tills den ändras eller upphävs anser jag därför bör införas i PBL.

De farhågor som uttalats av en del remissinstanser att erforderliga planändringar skulle ta en stor del av planeringsresurserna i anspråk anser jag överdrivna. Detaljplanerna torde vanligen komma att avse aktuella projekt eller en ganska säker flerårig produktion av t.ex. bostäder. Det finns därför anledning att tro att de allra flesta detaljplanerna verkligen kommer att genomföras.

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

När det gäller förutsättningarna för kommunen att kunna ändra en plan efter genomförandetidens utgång, innebär utredningens förslag ett krav på att det kan visas att marken från allmän synpunkt lämpligen bör användas

8 Detaljplan och områdesbestämmelser 8.6.3

eller bebyggas på ett annat sätt än planen anger (9 kap. 31 §). Innebörden av förslaget torde vara att det skall finnas behov av en annan användning av marken än den som gällande detaljplan anger, för att kommunen skall kunna ändra eller upphäva planen. Detta nya ändamål måste sannolikt vara relativt aktuellt i tiden för att det skall kunna preciseras i ett förslag till ändrad detaljplan. En sådan ordning skulle emellertid kunna leda till att detaljplaner i praktiken inte skulle kunna upphävas utan endast ersättas med ny plan.

På den här punkten anser jag att samhällets rådighet över markanvändningen måste få ett tydligare genomslag. Det ligger i hela principen med tidsbegränsad byggrätt. Jag kan tänka mig många situationer där kommunen antar en detaljplan för något aktuellt projekt som emellertid av olika skäl inte kommer till utförande. Några andra riktlinjer för markens lämpliga användning än den som faktiskt pågår finns inte. I sådana fall måste kommunen – som en bekräftelse på att projektet saknar all aktualitet – kunna upphäva planen utan att anta någon ny detaljplan.

Många remissinstanser har anfört synpunkter på problem som skulle uppstå om kommunen upphäver en delvis genomförd detaljplan. Enligt min mening måste kommunen i en sådan situation givetvis överväga om planen i de icke genomförda delarna bör finnas kvar och kanske ändras i vissa avseenden för att den skall vara lämpligt utformad. Kommunen bör emellertid vara oförhindrad att – om detta bedöms vara den lämpligaste lösningen – upphäva planen utan att den ersätts med någon ny. Detaljplanen representerar här inga ekonomiska värden för fastighetsägarna. En annan sak är att detaljplanekravet sannolikt gäller och att alltså grannarnas intresse av att förhållandena i området är reglerade måste beaktas när kommunen tar ställning till om planen skall upphävas eller ändras.

Jag anser således att det i PBL skall tas in bestämmelser om att detaljplan efter genomförandetidens utgång får upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas. Vid min redovisning av genomförandefrågorna (avsnitt 10.5.1) kommer jag att föreslå en annan bestämmelse med anknytning till genomförandetiden som innebär att kommunen får rätt att efter genomförandetidens utgång lösa den mark som inte är bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med planen. Med dessa bestämmelser – rätten att upphäva planen eller lösa marken för att genomföra planen – anser jag att kommunens befogenheter är tillräckliga för att principen med genomförandetid skall få avsedd verkan. Därmed anser jag att remisskritiken på den punkten är tillgodosedd.

Av vad jag tidigare anförde följer att kommunen inte skall behöva fatta något nytt beslut om planen, om den fortfarande är aktuell efter genomförandetidens utgång. Planen anger i sådana fall den reglering av bebyggelsen i området som kommunen avser att tillämpa när någon söker lov. Planen bör då fungera för fastighetsägarna som ett principiellt tillstånd utan tidsbegränsning. Sakägare, som är berörda av en åtgärd som kräver

lov, behöver inte lämnas tillfälle till yttrande innan lovet behandlas i byggnadsnämnden, eftersom de grannerättsliga aspekterna är beaktade i planen.

8.6.4 Genomförandetiden skall förlängas om fastighetsägaren försökt genomföra planen under genomförandetiden men har hindrats av omständigheter som kommunen råder över

Jag föreslår att kommunen vid behov skall kunna förlänga genomförandetiden. I likhet med utredningen anser jag att det bör kunna ske med högst fem år i sänder. För detaljplaner som reglerar långsamma förändringar kan ett sådant förfarande bli regel, särskilt om kommunen inte utnyttjar den maximala genomförandetiden när planen antas.

Vid ställningstagande till en av fastighetsägaren aktualiserad förlängning av genomförandetiden bör kommunen beakta samtliga förhållanden som har betydelse för frågan. En första förutsättning är naturligtvis att planen alltjämt uppfyller kommunens övergripande mål för planeringen. Den bör heller inte strida mot program eller planer för annan verksamhet i kommunen, t. ex. bostadsförsörjningsprogrammet. Den skall också på ett lämpligt sätt reglera de förhållanden som det är viktigt att samhället har inflytande över inom planområdet. Mot allmänna intressen av detta slag skall kommunen väga fastighetsägarens intresse av att få förlängd tid på sig under vilken han kan räkna med att få genomföra planen.

Enligt *utredningsförslaget* skall kommunen vara skyldig att förlänga genomförandetiden, om fastighetsägaren kan visa att han har avsett att genomföra planen men att han hindrats att göra detta av någon beaktansvärd omständighet, över vilken han inte har kunnat råda (9 kap. 17 §). Utredningens motiveringar (s. 345 f) anger att t. ex. kreditsvårigheter eller byggnadstekniska problem inte skall föranleda skyldighet att förlänga tiden. För rätt till förlängning krävs att det finns brister i kommunens genomförandeåtgärder eller administrativa och rättsliga hinder, t. ex. vid fastighetsbildningen.

De *remissinstanser* som uttalat sig om förslaget har funnit de angivna motiven svårtolkade och oklara. Med de starka effekter som är knutna till förslaget om genomförandetid anser flera instanser att bestämmelserna bör vara entydiga i detta avseende.

En förutsättning för att fastighetsägaren skall ha rätt att få genomförandetiden förlängd bör enligt min mening vara att han har försökt genomföra planen under genomförandetiden, men att han har blivit hindrad att göra detta på grund av omständigheter över vilka kommunen råder. Under genomförandetiden måste fastighetsägaren alltså ha varit aktiv genom att ansöka om lov. Skyldighet för kommunen att förlänga genomförandetiden bör föreligga endast om lov har vägrats av skäl som har sin grund i att kommunen inte har fullgjort vad som ankommer på kommunen för att planen skall kunna genomföras. I sådana fall bör kommunen vara skyldig att förlänga genomförandetiden i skälig omfattning så att fastighetsägaren

får en förnyad möjlighet att genomföra planen. En bestämmelse av denna innebörd bör alltså tas in i PBL.

8 Detaljplan och områdesbestämmelser 8.6.3–8.7.2

8.7 Förfarandet

Mitt förslag: Samma förfarande som stadgas för dagens stadsplaner skall i huvudsak också tillämpas för detaljplaner. Planarbetet bör grundas på ett program. Samrådet och utställningen blir viktiga moment. Detaljplaner av begränsad betydelse och utan intresse för allmänheten kan ofta upprättas genom ett enklare förfarande.

8.7.1 Dagens ordning bör i princip överföras till PBL

Vid utformningen av de rutiner som bör gälla för detaljplanens upprättande är det främst två aspekter som skall vägas mot varandra. Den ena har sin utgångspunkt i rättssäkerhetsaspekten och innebär krav på att förtroendevalda, sakägare, andra intressenter och myndigheter skall garanteras ett reellt inflytande på själva planutformningen. Den andra utgörs av kraven att göra planläggningsarbetet effektivt, dvs. att handläggningen kan ske så enkelt och snabbt som möjligt. Kort sagt bör strävan vara att i PBL tillgodose rättssäkerhetsaspekterna på ett så effektivt sätt som möjligt. I den strävan ligger att inte lagreglera mer av förfarandet än som är nödvändigt.

Huvuddelen av bestämmelserna om förfarandet avhandlar jag i specialmotiveringen. Redan nu vill jag emellertid anmäla att jag kommer att föreslå att bestämmelserna i allt väsentligt skall följa gällande bestämmelser för stadsplan. Som en följd av förslaget att kommunfullmäktige skall anta detaljplaner blir förvaltningslagens bestämmelser inte tillämpliga i planprocessen. I PBL måste därför finnas bestämmelser av motsvarande slag. De bör enligt min mening så nära som möjligt ansluta till förvaltningslagen. Vissa avvikelser blir dock nödvändiga att göra, om planprocessen inte skall bli onödigt krånglig och tidsödande, t.ex. i sådana fall då ett planärende berör ett stort antal intressenter.

Några av utredningens förslag till förfaranden har väckt särskilt intresse hos remissinstanserna, varför jag redan nu vill beröra dem.

8.7.2 Utgångspunkterna för en detaljplan bör sammanställas i ett program

Enligt utredningsförslaget skall planförutsättningarna kunna sammanställas i ett program som i princip genomgår samma procedur som själva planen med samråd, utställning och antagande. I fall då detta sker kan enligt förslaget den efterföljande planens utställningstid förkortas från normalt åtta till fyra veckor. Remissynpunkterna är i denna del blandade.

Vid min redovisning av plansystemets uppbyggnad har jag angett att översiktsplanen huvudsakligen skall behandla förutsättningar, intresseanspråk, mål och riktlinjer, vissa restriktioner samt arbetsprogram för fortsatt, mer detaljerad planläggning. Enligt min mening bör översiktsplanen många gånger vara tillräcklig som program för de efterföljande detaljplanerna.

I de fall översiktsplanen inte helt uppfyller kravet på aktualitet eller kritiseras i länsstyrelsens granskningsyttrande eller i övrigt ger föga vägledning för fortsatt planläggning, anser även jag att det kan vara lämpligt att detaljplanearbetet inleds med att ett program upprättas. Detta kan ange principiella riktlinjer för utformningen eller bevarandet av miljön inom planområdet och den standard i stort som planområdets miljö avses få. Planen blir sedan det fysiska uttrycket för dessa ställningstaganden. Det är angeläget att arbetet med program anpassas efter planens betydelse, så att det alltid blir meningsfullt. Jag anser det därför inte lämpligt att föreslå att program obligatoriskt skall upprättas. Däremot delar jag utredningens uppfattning att arbetet med program är en värdefull del av planarbetet. Många remissinstanser har samma inställning. Programmet har sin största betydelse som sammanfattning av de utgångspunkter som gäller för planarbetet och som bör redovisas vid samrådet. I PBL bör därför en bestämmelse tas in med innebörd att planarbetet bör grundas på ett program.

8.7.3 Samråd och utställning är viktiga moment

Jag har tidigare (avsnitt 7.4) framhållit samrådet som ett att de viktigaste momenten i planarbetet. Samma principer som jag då redovisade bör också gälla detaljplaner. Vid detaljplaneläggningen är emellertid sakägarna och de övriga intressenter som har besvärsrätt ofta de viktigaste samrådsparterna, vilket bör beaktas när det gäller metoder och tider för samrådets genomförande.

Innan ett förslag till detaljplan antas, anser jag att det på samma sätt som nu bör ställas ut för offentlig granskning under en viss tid. Utredningen har föreslagit en kraftigt förlängd utställningstid – normalt åtta veckor – i syfte att stärka medborgarinflytandet. Om ett program har varit utställt, skall, som jag nyss nämnde, utställningen pågå i fyra veckor, dvs. en vecka längre än vad som nu gäller.

Jag har förståelse för de syften som ligger bakom utredningens förslag. I likhet med många remissinstanser anser jag emellertid att utställningen kommer i ett så sent skede av planproceduren att det kan vara svårt att då i någon nämnvärd utsträckning beakta synpunkter. Jag förutsätter att samrådet i stället bedrivs så effektivt att kommunen känner till alla viktiga invändningar redan när man beslutar sig för att ställa ut planförslaget. Utställningen bör i ett sådant planarbete närmast ses som en slutlig kontroll av vilka samrådssynpunkter som har kunnat tillgodoses och ge berörda intressenter en möjlighet att åter överväga om det kvarstår väsentliga

8 Detaljplan och områdesbestämmelser 8.7.3

anmärkningar mot förslaget innan det antas. Utställningen fyller med andra ord samma syften som en kommunicering enligt förvaltningslagen (1971: 290).

Det finns skäl att särskilt uppmärksamma länsstyrelsens roll under utställningstiden. Länsstyrelsen kan med sin breda sakkunskap ha synpunkter på planförslagets utformning under samrådet. Jag föreställer mig att kommunerna, liksom fallet är i dag, i hög grad kommer att tillgodogöra sig dessa synpunkter i planarbetet. Länsstyrelsens samrådsyttrande bör emellertid komma till allmänhetens kännedom genom att det i oavkortat skick tas in i den samrådsredogörelse som jag föreslår skall bifogas planförslaget vid utställningen. Givetvis har länsstyrelsen under utställningstiden möjlighet att åter framföra kvarstående anmärkningar, men de bör då i huvudsak utgå från de grunder på vilka staten självmant kan pröva planen och som jag tar upp senare (avsnitt 16.2).

Utöver vad jag anförde i lagrådsremissen (s. 130) finns det skäl att här något beröra även länsstyrelsens roll som besvärsprövande myndighet (se avsnitt 17.6). I denna sin egenskap kan länsstyrelsen komma att ställas inför avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen i sådana bebyggelsemiljöfrågor, som länsstyrelsen under samrådet redan har uttalat sin uppfattning om. För att detta system skall fungera måste man utgå ifrån att länsstyrelsen som besvärsinstans inte ser sig bunden av vad man i samrådsyttrandet har tagit upp i rådgivande syfte. Detta får naturligtvis inte leda till att länsstyrelsen vid samrådet håller tillbaka sin breda sakkunskap av rädsla för att samrådsyttrandet kan uppfattas som bindande vid en blivande besvärsprövning där enskilda intressen aktualiseras.

Jag anser att utställningstiden även enligt PBL bör vara minst tre veckor. Under semestertid och om det gäller särskilt viktiga planer bör utställningstiden vara längre, om förhållandena medger det. Platsen för utställningen bör också väljas så att berörda har lätt att ta del av handlingarna. När det gäller underrättelser till sakägare och andra berörda intressenter, behandling av inkomna synpunkter och den kommunala behandlingsordningen föreslår jag att dagens ordning i allt väsentligt skall bibehållas i PBL.

Jag kan emellertid ansluta mig till den remisskritik som går ut på att dagens ordning i vissa fall bör förenklas. Ett sådant fall är när ett stort antal personer skall underrättas om utställning av ett planförslag. Om det i sådant fall skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till var och en av intressenterna anser jag att en kungörelse i ortstidning är tillräcklig. I lagrådsremissen (s. 130) föreslog jag att bestämmelserna om kungörelsedelgivning i delgivningslagen (1970: 428) skall kunna tillämpas i nyss nämnda fall. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 63 ff) har jag nu alltså stannat för en lösning som innebär ett ännu enklare förfarande.

Ett annat fall är förfarandet när det gäller samråd och utställning av

planer med begränsad betydelse och utan intresse för allmänheten. Utredningen har föreslagit att ändring av en plan i sådant fall skall ske genom ett enkelt förfarande. Jag föreslår att ett enkelt planförfarande skall kunna användas inte bara vid ändring av detaljplan utan också vid upprättande av nya sådana planer av begränsad allmän betydelse. De avvikelser som bör finnas i förhållande till vad som gäller i dag, återkommer jag till i specialmotiveringen.

8.7.4 Förfarandet när plan skall upphävas bör regleras

Upphävande av detaljplaner är sällsynt i praxis. Utredningen har inte heller närmare gått in på den frågan. Med det plansystem jag förordar blir upphävande sannolikt en vanligare företeelse än i dag. Förfarandet behöver därför regleras och bör göras så enkelt som det är möjligt med hänsyn till sakägarnas intressen. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (5 kap. 32 §).

8.8 Områdesbestämmelser

8.8.1 Behovet av rättsverkande bestämmelser knutna till översiktsplanen

Mitt förslag: För begränsade områden och i vissa bestämda avseenden kan översiktsplanens syfte eller riksintresse enligt NRL säkerställas på ett bindande sätt i form av områdesbestämmelser. Bestämmelserna får inte avse områden med detaljplan.

Några utgångspunkter

Enligt gällande rätt kan generalplan tilläggas rättsverkningar genom att den fastställs. Fastställd generalplan kan innehålla regler om markens användning för olika ändamål eller om exploateringsgraden eller andra byggnadsreglerande bestämmelser. Av förarbetena till byggnadslagen framgår att generalplan kan göras ganska detaljerad, varvid gränsen mot stadsplanens regleringsmöjligheter är flytande. Till fastställd generalplan knyts inlösen- och ersättningsregler.

Utredningen har föreslagit markförordnande som ett särskilt planinstrument när kommunen med bindande verkan vill styra markanvändningen utanför detaljplan. Förslaget om markförordnande har i huvudsak mötts positivt av remissinstanserna. Man kan dock konstatera att remissinstanserna har uppfattat möjligheterna att använda markförordnandet på olika sätt. Några instanser – planverket, länsstyrelsen i Gävleborgs län och ett par kommuner – anser att flera av de bestämmelser som kan utfärdas genom ett markförordnande i stället bör utgöra direkta effekter av marköversiktens riktlinjer. Från annat håll kritiseras att inte den reglering som

8 Detaljplan och områdesbestämmelser
8.8.1

markförordnandet ger möjlighet till också kan användas för områden med detaljplan. Vissa remissinstanser påpekar att markförordnandet som det är utformat av utredningen kan få en mycket vidsträckt användning, och några befarar att det kan leda till att de omfattande byggnadsförbuden uppstår i ny form. Kritik har också riktats mot att förfarandet är betungande.

Som jag uppfattat det grundar sig utredningens förslag till markförordnande dels på att marköversikten har en ringa genomslagskraft vid tillståndsprövningen, dels på ambitionen att ge kommunerna ett instrument med vilket mark för friluftslivets behov kan säkerställas. Som jag har anfört tidigare (avsnitt 5.4.3) föreslår jag den lösningen när det gäller kommunernas engagemang i naturvårdsfrågor att kommunen skall få möjlighet att besluta om bl. a. naturreservat med stöd av naturvårdslagen. Kvar står då behovet av att enligt utredningsförslaget med bindande verkan mot enskilda kunna införa bestämmelser i vissa avseenden om markens användning och om bebyggelsen med stöd av bestämmelserna i 2 och 3 kap.

Jag ställer mig helt bakom utredningens förslag att en sådan regleringsform behövs, men vill ge den en något annorlunda inriktning än vad utredningen föreslagit.

Genom den uppbyggnad av lagens prövningssystem som jag förordar bör översiktsplanens riktlinjer och PBL:s bestämmelser i många fall vara tillräckliga för att de allmänna intressena skall kunna hävdas tillräckligt starkt vid tillståndsprövningen. Detta bör enligt min mening minska på omfattningen av de situationer när rättsverkande bestämmelser skall behöva tillgripas för att säkerställa en från allmän synpunkt lämplig utveckling av markens användning eller bebyggelsemiljön. Kvar står emellertid att det finns behov av att i vissa situationer kunna ge översiktsplanens riktlinjer bindande verkan genom bestämmelser som tillståndsmyndigheterna och enskilda har att följa. Jag föreslår därför, som jag tidigare har nämnt, att översiktsplanens intentioner för begränsade områden skall kunna säkerställas genom områdesbestämmelser.

Det kan också någon gång uppstå fall där länsstyrelsen anser att översiktsplanens riktlinjer skulle äventyra ett riksintresse enligt NRL, om de fullföljdes av kommunen. Staten bör därför som en sista utväg kunna förelägga kommunen att genom områdesbestämmelser säkerställa ett hotat riksintresse av detta slag. Jag återkommer senare till detta (avsnitt 16.4).

Genom valet av namn har jag velat markera att bestämmelserna endast får komma till användning för begränsade områden i en kommun. Huvudsyftet med bestämmelserna är att de skall komplettera översiktsplanen. Beslut om områdesbestämmelser bör också kunna ersätta utredningens förslag om s. k. underställningsavskärande effekt (s. 307 ff), om kommunen anser sig behöva sådan trygghet för efterföljande beslut.

8.8.2 Områdesbestämmelsernas innehåll

Mitt förslag: Områdesbestämmelser kan utgöra bindande bestämmelser om användningen av mark- och vattenområden samt om bebyggelsemiljön.

Någon byggrätt för enskilda eller lösenrätt till mark för kommunen uppstår inte genom områdesbestämmelser.

Områdesbestämmelserna skall som jag nyss har nämnt till sitt innehåll nära anknyta till översiktsplanen. Med hjälp av bestämmelserna bör sålunda riktlinjerna i översiktsplanen kunna förtydligas eller preciseras. Områdesbestämmelserna lämpar sig emellertid väl även för vissa andra uppgifter av mer administrativ karaktär. Jag skall i det följande kort beskriva i vilka situationer som områdesbestämmelser enligt min mening bör kunna användas.

Skyldigheten att söka lov

Som jag nämnde förut (avsnitt 3.6.1) föreslår jag att PBL skall ge kommunerna möjligheter att i viss utsträckning begränsa eller vidga den krets av åtgärder som skall kräva lov, främst bygglov. Översiktsplanen kan ge anledning att överväga behovet av samhällets kontroll av olika åtgärder. I en hel del fall är kanske de allmänna intressena så ringa och förhållandena i övrigt så enkla att den generellt giltiga bygglovsplikten kan minskas. För andra områden, t.ex. där kulturhistoriska eller miljömässiga intressen finns eller där väsentliga säkerhets- och skyddsintressen föreligger, kan en utökad skyldighet att söka lov vara befogad. Med tanke på de påföljder som kan inträda om skyldigheten att söka lov åsidosätts, bör i vart fall beslut om vidgning av den krets åtgärder som skall kräva lov ske i sådana former att de kommer till fastighetsägarnas m.fl. kännedom. Starka skäl talar enligt min mening för att även beslut om begränsningar i fråga om skyldigheten att söka lov sker i samma former. Jag anser det vara en lämplig lösning att beslut av dessa slag meddelas i form av områdesbestämmelser.

Grunddragen i användningen av mark- eller vattenområden

Översiktsplanens riktlinjer i fråga om grunddragen i användningen av mark- eller vattenområden kan ibland behöva säkerställas. Jag tänker t.ex. på sådana situationer där oenighet råder mellan staten och kommunen och då kommunen vill driva frågan till ett avgörande. Det kan gälla områden där kommunens önskemål om exploatering inverkar på områden av speciell betydelse för hushållningen med naturresurser.

Kommunen kan också ha ett intresse av att få fastlagt områden för bostadsproduktion eller annat tätortsändamål eller för störande verksam-

heter, t. ex. soptipp, flygplats, småbåtshamn, vägar och ledningsstråk. I dessa fall gäller det vanligen att få ett bindande avgörande i förhållande till enskilda om användningen av mark eller vatten. Utställningen av översiktsplanen kan leda till reaktioner hos allmänhet eller intressenter som motiverar att ett bindande beslut behövs. Därmed inträder också en besvärsrätt för de enskilda som berörs. Jag förutsätter givetvis att det då gäller ett område vars användning är av betydelse för kommunens utveckling. Det bör också råda en betydande säkerhet i att marken verkligen behöver tas i anspråk för ändamålet.

I lagrådsremissen förordade jag inte någon speciell avgränsning av vilka typer av mark- och vattenanvändning som skall kunna regleras genom områdesbestämmelser. Jag fann det tillräckligt att områdesbestämmelserna normalt skall tillgodose syftet med översiktsplanen – dvs. en avgränsning som anknyter till de kommunala angelägenheterna såsom de är angivna i PBL.

Lagrådet har föreslagit att dessa angelägenheter preciseras i lagtexten. Jag har ingen erinran mot detta och föreslår att i PBL tas in en bestämmelse som anger att med områdesbestämmelser får regleras grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål. Som jag förut har framhållit (avsnitt 5.4.3) bör områdesbestämmelser inte kunna användas för att reglera användningen av mark som friluftsområde.

Därtill skall bestämmelserna kunna säkerställa användningen av områden som är av riksintresse på motsvarande sätt som är möjligt med dagens generalplaner.

Fritidsbebyggelse

Ett problem som påtalats i många sammanhang och som behandlats av fritidsboendekommittén (Ds Bo 1981: 3) är omvandlingen av fritidsbebyggelse till helårsbostäder. Jag anser att det är främmande att i PBL ta in regler om hur bostäder får användas. Det reformbehov som enligt min mening finns anledning att överväga är knutet till kommunens svårigheter att få rådighet över den lämpliga samhällsutvecklingen i vissa områden. På den här punkten menar jag att PBL bör erbjuda vissa möjligheter.

I sådana områden där en från samhällets synpunkt lämplig omvandling pågår, förutsätter jag att kommunen genom detaljplan reglerar den avsedda förändringen. Det finns emellertid rätt stora områden med fritidsbebyggelse i mer eller mindre samlad form som alla har det gemensamt att de fungerar utmärkt för fritidsändamål, men där det av olika skäl är förknippat med problem om de genom olika åtgärder ändras till helärsbruk. Det huvudsakliga skälet är att kommunen får svårigheter att klara erforderlig samhällsservice. Ett annat skäl är att områdenas planstandard vad gäller vägnät, teknisk försörjning och mark för gemensamma ändamål är så låg därför att områdena inte är avsedda för varaktigt bruk. Det är också många

gånger angeläget att den resurs som välbelägna, enkla fritidshusområden utgör behålls för nuvarande ändamål.

Omvandlingen sker i allmänhet genom tekniska förbättringar, tillbyggnader etc. För att reglera sådana frågor kan kommunen alltid använda detaljplan. Det vore emellertid ändamålsenligt att kunna reglera denna bebyggelse på enklare sätt, eftersom bebyggelsen redan finns och någon ändring i markens användning inte är aktuell. Jag har tidigare framhållit att PBL bör bygga bl. a. på den principen att den enskilde skall ha principiell rätt att få lov till kompletteringsåtgärder – t. ex. tillbyggnader – utanför detaljplan. Men det är just tillbyggnaderna som i den här beskrivna situationen framstår som olämpliga. Jag anser därför att byggnads- och bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus bör kunna regleras genom områdesbestämmelser.

Vad jag nu har anfört innebär en viss begränsning i förhållande till mitt förslag i lagrådsremissen (s. 91). Där avsåg regleringsmöjligheten byggnadsarean och storleken på tomter i hela områden avsedda för fritidsändamål. Den begränsning som jag har funnit påkallad vid mina ytterligare överväganden i frågan är att inom s. k. blandade områden enbart de byggnader som utgör fritidshus bör kunna träffas av regleringen. Däremot finns det ingen anledning att utanför detaljplan låta kommunerna införa byggnadsreglerande bestämmelser och bestämmelser om tomtstorlek beträffande fastigheter för permantboende. Det avgörande momentet bör vara vilket ändamål som har angetts i lovet för varje byggnad. Kan inte detta klarläggas får i andra hand byggnadens standard och det faktiska användningssättet beaktas vid bedömningen av om det är ett fritidshus eller inte.

Innebörden av detta är att kommunen på planmässiga grunder till en början måste avgöra inom vilka områden som denna reglering behövs. Därefter måste kommunen undersöka vilka byggnader inom området som är att anse som fritidshus och ange dem i beslutet. Prövning av lov kan sedan göras med stöd av områdesbestämmelserna som i detta fall träffar även s. k. kompletteringsåtgärder.

Placering, utformning och utförande av byggnader samt bevarande

Översiktsplanen kan innehålla riktlinjer som berör bebyggelsens placering, utformning eller utförande i något speciellt hänseende. Det kan gälla t. ex. utformningen av nya byggnader med hänsyn till kraven på hushållning med naturresurser. Det är inte heller ovanligt med s. k. glesbygdsprogram där man på olika sätt vill stimulera landsbygden och bl. a. genom viss ny bebyggelse skapa bättre förhållanden. Villkoren för sådana nyetableringar kan behöva regleras så att en lämplig bebyggelsestruktur åstadkommes och så att inte störningar sker på t. ex. jordbruksdrift.

Det kan också röra sig om att reglera utförandet av byggnader i ett visst område där speciella förutsättningar råder. För områden utan detaljplan där byggnaderna skall bli föremål för reparation, ombyggnad och tillbygg-

8 Detaljplan och områdesbestämmelser 8.8.2

nad vill jag särskilt peka på att möjligheter bör finnas att ange ombyggnadsstandarden. Jag återkommer till det senare (avsnitt 11.2.1).

Inom skydds- och säkerhetsområden av olika slag är det många gånger inte nödvändigt att reglera markens användning men däremot tillkomst, placering och utförande av bebyggelse, anläggningar m.m. Genom områdesbestämmelser anser jag att en sådan reglering bör vara möjlig. På samma sätt bör det vara möjligt att föreskriva visst tekniskt utförande av bebyggelse med hänsyn till störningar från omgivningen, t.ex. buller, brandfara eller skredrisker.

Bevarandeområden kan avse dels större bebyggelseområden, dels mindre byggnadsgrupper eller enstaka byggnader i kulturlandskapet. Kommunens tillsyn kan behöva vidgas genom utökad bygglovsplikt och kanske införande av krav på rivningslov. I sådana områden kan både förnyelseåtgärder och underhållsåtgärder få stor inverkan på det miljömässiga och kulturhistoriska värdet. Jag förslår alltså att i PBL skall tas in bestämmelser som ger möjlighet att reglera ombyggnadskraven samt placering, utformning och utförande av byggnader och andra anläggningar genom områdesbestämmelser. Även bevarande och underhåll av särskilt värdefulla byggnader eller bebyggelsemiljöer bör kunna regleras. Sådana skyddsbestämmelser som automatiskt medför ett rivningsförbud bör emellertid kunna föranleda rätt till ersättning till fastighetsägare, vilket jag avser att utveckla senare (avsnitt 18.2.2).

Mark för allmän plats – den offentliga miljön

Framför allt i bevarandeområden utgör vägar, platsbildningar och gemensamma trafik- och friytor väsentliga inslag i miljön. Som jag tidigare framhållit bör det i 3 kap. finnas bestämmelser om den offentliga miljön. Genom områdesbestämmelser bör det vara möjligt att även reglera användningen och utformningen av mark för allmänna platser. Detta är också ett exempel på att översiktsplanen kan ange en övergripande avsikt om bevarandeambitioner som sedan ges rättsverkan i områdesbestämmelserna.

Exploateringssamverkan

Inledningsvis nämnde jag att jag senare denna dag avser att ta upp lagstiftningen om exploateringssamverkan. Syftet med en sådan lagstiftning är att göra det möjligt för enskilda fastighetsägare att i samverkan genomföra kommunala planintentioner. Jag kommer närmare in på exploateringssamverkan när jag i det följande behandlar plangenomförandefrågorna (avsnitt 10).

Ett väsentligt inslag i systemet med exploateringssamverkan är att kommunen skall ha ett avgörande inflytande dels på frågan om en viss exploatering skall få genomföras i sådan samverkan, dels på avgränsningen av det område inom vilket samverkan skall äga rum (samverkansområdet) eller

m. a. o. vilka fastigheter som skall kunna ingå i samverkansföretaget. Avgränsningen av samverkansområdet skall bestämmas utifrån planmässiga principer, dvs. efter vad som är lämpligt att planlägga i ett sammanhang. På de skäl som jag närmare utvecklar i det följande (avsnitt 10.3) bör kommunens beslut att avgränsa samverkansområdet meddelas i form av antingen områdesbestämmelser eller bestämmelser i en detaljplan.

På grund av det nu anförda bör det i PBL föreskrivas att genom områdesbestämmelser kan beslutas att exploateringssamverkan får ske inom ett visst område.

8.8.3 Områdesbestämmelser antas av kommunfullmäktige, som får delegera denna befogenhet till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen

Mitt förslag: Områdesbestämmelser skall antas av kommunfullmäktige som dock får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

Av samma skäl som jag anförde beträffande översiktsplan bör områdesbestämmelser i princip antas av kommunfullmäktige. I översiktsplanen finns emellertid alltid fullmäktiges mål angivna. Områdesbestämmelserna kan därför ofta ses som ett sätt att i vissa avseenden förverkliga kommunens principbeslut i översiktsplanen. Därför anser jag att det i PBL bör finnas möjligheter för fullmäktige att besluta att områdesbestämmelser som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt skall antas av byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen. Jag har i anslutning till förslagen beträffande detaljplan närmare utvecklat skälen till valet av just dessa nämnder (avsnitt 8.5.2).

Förfarandereglerna anser jag i allt väsentligt bör vara desamma som bör gälla för detaljplan. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen.

Områdesbestämmelser och detaljplan kan inte gälla samtidigt för samma markområde

I stort sett erbjuder områdesbestämmelserna och detaljplanen likartade regleringsmöjligheter. Någon fix gräns bör inte heller bestämmas i detta avseende. Enligt min mening bör det nämligen finnas en valfrihet mellan dessa två regleringsformer. Kraven på en detaljplan är större i flera avseenden. Men sådant som regleras i områdesbestämmelser bör alltid också kunna regleras i detaljplan. Dessa planformer bör alltså utesluta varandra. I PBL bör därför tas in en bestämmelse som innebär att områdesbestämmelser inte får avse områden med detaljplan. I områden som har områdesbestämmelser, bör dessa upphöra att gälla när detaljplan antas.

I korthet kan de viktigaste skillnaderna beskrivas så att områdesbestämmelser

- inte behöver ange markens användning för olika ändamål
- inte kan ge byggrätt
- inte ger kommunen någon rätt att lösa mark
- kan inskränka rätten till kompletteringsåtgärder endast för fritidshus och kulturhistoriskt eller miljömässigt intressanta byggnader.

Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen.

8 Detaljplan och områdesbestämmelser 8.8.3

9 Regionplanering

Sammanfattning

- Regionplanering skall vara en kommunal angelägenhet som i regel kan väntas komma till stånd i tillräcklig omfattning i fria former utan medverkan av staten (s. 189)
- PBL skall erbjuda ett lagfäst system för regionplanering som ett alternativ till plansamverkan mellan kommuner i andra former (s. 190)
- Regionplaneorgan skall inte utses, om de berörda kommunerna mera allmänt motsätter sig det. Utträde ur den gemenskap som tillkommit för regionplaneändamål skall förutsätta regeringsbeslut (s. 191)
- Regeringens beslut om regionplanering skall ha den innebörden att ett regionplaneorgan utses att under viss tid eller tills vidare ha hand om regionplaneringen inom ett geografiskt bestämt område, regionen (s. 192)
- Regeringen skall antingen kunna utse ett befintligt kommunalförbund till regionplaneorgan eller förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund (s. 192)
- Det skall ankomma på regeringen att i stora drag bestämma regionplaneorganets uppgifter (s. 195)
- Regionplaneorganet skall ha möjlighet men inte skyldighet att från tid till annan sammanfatta sina arbetsresultat i en formell regionplan (s. 197)
- Regionplanen skall antas av regionplaneorganets fullmäktige men beslutet skall kunna prövas av regeringen. Planen skall gälla under en tid av högst sex år. Den skall tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser (s. 197).

9.1 Behov av mellankommunal plansamverkan

Byggnadslagens regler om regionplanering tillkom i ett läge då det framför allt på grund av den splittrade kommunstrukturen förelåg ett stort behov av ett instrument för att lösa mellankommunala samarbetsproblem när det gällde markanvändning och lokalisering av gemensamma anläggningar m.m. Kommunindelningsreformen har i större delen av landet starkt minskat detta behov. Trots detta kan det dock alltjämt ofta förekomma att åtgärder i en kommun påverkar markanvändning och bebyggelsefrågor i andra kommuner på ett sådant sätt att samverkan framstår som en förutsättning för att undvika felinvesteringar och underlätta en från regional synpunkt gynnsam utveckling av samhällsbyggandet och levnadsförhållandena. Det kan gälla utbyggnadsvolym och utbyggnadstakt, fördelning av utbyggnaden på kommuner och tätorter, val av och gruppering av utbyggnadsorter och bestämmande av bebyggelsespärrar för områden som bör sparas. Man behöver också göra regionala prioriteringar mellan olika

markanvändningsbehov, lokalisera regionala anläggningar och besluta om reservat för vägutbyggnad, kommunikationssystem och ledningar.

Sådana behov av samverkan kan uppkomma på olika håll men föreligger i särskilt hög grad i storstadsområden och andra tätbebyggda områden som omfattar flera kommuner. Där lever en stor del av invånarna sitt dagliga liv i flera kommuner. Man bor i en kommun, arbetar i en annan och använder sin fritid i en tredje. Bebyggelsen är inte lokaliserad med hänsyn till kommungränser och betjänas av stora sammanhängande system av kommunikationsleder och ledningar för olika ändamål. Särskilt i sådana områden kan det vara nödvändigt att långsiktigt planera för olika verksamheter på en regional nivå. Det kan gälla anordningar för kollektivtrafik, samarbete på undervisnings- och vårdområdet, ordnandet av vattenförsörjning och avlopp samt hanteringen av avfall. Som andra exempel på regionala frågor kan nämnas lokalisering och dimensionering av stormarknader, transportterminaler och anläggningar för energiproduktion.

9.2 Former för samverkan

9.2.1 Frivilliga former

Mitt förslag: Regionplanering skall vara en kommunal angelägenhet som i regel kan väntas komma till stånd i tillräcklig omfattning i fria former utan medverkan av staten.

Enligt utredningen tyder hittillsvarande erfarenheter på att samarbete om mellankommunala planeringsfrågor i allmänhet kan ske på ett informellt sätt eller i form av kommunalförbund.

Remissinstanserna delar allmänt denna uppfattning.

I likhet med utredningen och remissinstanserna anser jag att PBL bör utgå från att regionplanering är en kommunal angelägenhet som i normalfallet kan väntas komma till stånd i tillräcklig omfattning på kommunalt initiativ utan att staten behöver medverka. Arbetet bör kunna ske formlöst eller i kommunalförbund.

Vid en jämförelse med förhållandena före byggnadslagens tillkomst finner man att behovet av regionplanering och andra mellankommunala planeringskontakter minskat betydligt. Den förändrade kommunstrukturen har gjort att samverkan över kommungränserna inte behövs lika ofta som tidigare för att undvika att åtgärder i en kommun strider mot åtgärder som planeras i grannkommunerna.

Det har vidare byggts upp en omfattande statlig apparat för övergripande utredningar och samordning av frågor om markens användning i områden med regionala problem. Statliga myndigheter har i stor omfattning, särskilt i samband med länsplanering och fysisk riksplanering, kunnat tillgodose

kommunernas behov av underlag för deras lokala planering. Staten har också därvid kunnat bevaka att kommunerna beaktar viktiga nationella intressen inom olika områden.

Som utredningen har funnit, vilket också bestyrks av remissinstanserna, har kommunerna hittills kunnat lösa många mellankommunala problem utan att tillgripa byggnadslagens regler om regionplanering, som på kommunalt håll brukar uppfattas som präglade av alltför stort statligt inflytande.

Jag delar utredningens åsikt, som stöds av en enig remissopinion, att mellankommunal samverkan i fråga om fysisk planläggning normalt bör skötas av kommunerna själva utan lagreglering och utan annan medverkan av staten än den samordning som länsstyrelserna skall verka för.

9.2.2 Behov av en lagfäst regionplanering

Mitt förslag: PBL skall erbjuda ett lagfäst system för regionplanering som ett alternativ till plansamverkan mellan kommuner i andra former.

Utredningen har föreslagit att PBL skall erbjuda ett system för regionplanering i lagreglerade former som ett alternativ till andra sätt att lösa samarbetsfrågorna.

Bland remissinstanserna har framförts skilda uppfattningar i frågan. Flertalet av dem som har yttrat sig delar utredningens åsikt att samarbete i fria former kommer att vara det normala men att det kan vara lämpligt att PBL innehåller regler om ett lagfäst men frivilligt system för regionplanering att tillgripa då kommunerna själva önskar det och då det behövs för att ge stadga åt deras samverkan i översiktliga planfrågor, särskilt i storstadsregioner. Andra avstyrker förslaget såsom överflödigt och menar att samordning av markanvändningen inte kräver statligt ingripande utöver det ansvar som tilläggs länsstyrelserna.

Som jag nyss framhöll bör staten inte engagera sig i det mellankommunala plansamarbetet i normala fall, då kommunerna kan komma överens om samverkansformer och riktlinjer för att lösa gemensamma problem. Trots detta anser jag, i likhet med utredningen och ett stort antal remissinstanser, att det kan vara värdefullt att PBL innehåller regler som kan garantera att samverkan kommer till stånd även i konfliktsituationer och då det föreligger kommunal enighet om att arbeta i fasta former med möjlighet att sammanställa resultaten i en plan som ger stadga åt mellankommunala plankontakter på längre sikt.

De områden där detta främst kan bli aktuellt är sådana där frågor av regional karaktär är ofta förekommande och utgör ett viktigt inslag i planeringsförutsättningarna. Regionplanering under enhetlig ledning och medborgerlig insyn bör i dessa fall kunna bli ett naturligt och värdefullt inslag i det kommunala planarbetet. Jag tänker då särskilt på storstadsom-

råden och andra tätbebyggda områden. En lagreglering av verksamheten kan ge större fasthet åt arbetet och bättre möjligheter att avgränsa verksamhetsområdet på ett rationellt sätt med mindre risker för att uppkommande meningsmotsättningar leder till att samarbetet upphör.

Lagreglerade former kan också fylla en uppgift i sådana fall då de berörda kommunerna är överens om att söka det stöd för sin samverkan som ett statligt förordnande kan ge.

Jag föreslår således att PBL skall innehålla bestämmelser om regionplanering som ett alternativ till andra metoder för kommunal samverkan i planfrågor.

9.2.3 *Initiativet och en kommuns rätt att utträda*

Mitt förslag: Regionplaneorgan skall inte utses, om de berörda kommunerna mera allmänt motsätter sig det. Utträde ur den gemenskap som tillkommit för regionplaneändamål skall förutsätta regeringsbeslut.

I utredningsförslaget är frågan om initiativet och rätten att utträda inte särskilt behandlad. Utredningen föreslår endast att regeringen skall lämna berörda parter tillfälle att yttra sig och se till att ingen överlappning sker mellan olika regionplaneområden samt att inte heller några kommuner som bör vara med lämnas utanför.

Bland remissinstanserna råder delade meningar i saken. Medan vissa inte motsätter sig ett statligt initiativ över vilket yttranden inhämtas, anser andra att initiativet bör komma från kommunalt håll. Några går längre och menar att kommunerna ensamma skall ha befogenhet att väcka frågan om regionplanering för att de inte skall riskera att bli tvingade in i en planeringsgemenskap som de inte önskar. I yttranden från bl. a. kommunförbundet har man ingen erinran mot att staten tar initiativet men kräver att ett förordnande om regionplanering bygger på en överenskommelse mellan staten och berörda kommuner.

För egen del finner jag det angeläget att ett regeringsbeslut om regionplanering kan bygga på att berörda kommuner mera allmänt har visat ett aktivt intresse för att ingå i en sådan plangemenskap. Ett initiativ bör enligt min mening kunna tas såväl från statligt som från kommunalt håll, men jag finner det angeläget att ett förslag om statligt förordnande omfattas av ett brett intresse från de kommuner som kommer i fråga som medlemmar. Skulle det vid remissbehandling av en framställning i saken visa sig att det föreligger ett utbrett motstånd mot ett statligt förordnande om regionplanering bör beslut härom inte kunna meddelas.

Jag delar inte den uppfattningen som förts fram från vissa remissinstanser att det måste föreligga en formlig överenskommelse mellan staten och berörda kommuner. Inte heller bör det krävas ett formellt godkännande från samtliga berörda kommuner. En kommun bör inte tillerkännas veto-

rätt och därmed kunna förhindra att regionplanearbetet ges en lämplig geografisk omfattning. Det kan t.ex. inträffa att just den fronderande kommunens deltagande är en förutsättning för att man i fall av motsättningar skall kunna komma fram till lösningar som ser till hela regionens bästa.

Av detta följer även att en kommun som omfattas av ett beslut om regionplanering bör vara skyldig att stanna inom gemenskapen till dess regionplaneområdets omfattning ändras genom ett regeringsbeslut. Detsamma bör gälla i fråga om utvidgning av gemenskapen. Det får ankomma på kommuner som vill utträda eller inträda att göra framställning i saken till regeringen.

Jag föreslår således att kommunernas uppfattning skall tillmätas stor betydelse, men att regeringen måste ges möjlighet att förordna om en kommuns deltagande även mot dess vilja för att verksamhetsområdet skall kunna bestämmas på ett rationellt sätt. Alla ändringar av områdets omfattning måste därför kräva regeringsbeslut.

9.3 Innebörden av beslut om regionplanering

Mitt förslag: Regeringens beslut om regionplanering skall ha den innebörden att ett regionplaneorgan utses att under viss tid eller tills vidare ha hand om regionplaneringen inom ett geografiskt bestämt område, regionen.

Till skillnad från dagens ordning har utredningsförslaget utformats så att regeringens beslut om regionplanering skall innebära att ett regionplaneorgan utses och inte att regionplan skall finnas för visst område. Enligt utredningen är det nämligen inte alltid nödvändigt att arbetet utmynnar i en formell plan.

Så gott som samtliga remissinstanser som har en positiv inställning till en lagreglerad regionplanering tillstyrker utredningens förslag.

Även jag ansluter mig till utredningens förslag som jag i denna del finner välmotiverat. Som jag utvecklar längre fram är det väsentligare att en samordning sker av utrednings- och planeringsarbetet i regionen än att en formell regionplan upprättas.

9.4 Huvudmannaskapet

Mitt förslag: Regeringen skall antingen kunna utse ett befintligt kommunalförbund till regionplaneorgan eller förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund.

Utredningen anser att det inte finns behov av ett organ av den typ som byggnadslagen anvisar och som utredningen karakteriserar som statskommunalt. Utredningen föreslår i stället en möjlighet att välja mellan ett kommunalförbund och landstingskommunen som huvudman för regionplanering. Utredningen menar att landstingskommunen är att föredra men att båda möjligheterna bör finnas med hänsyn till att förhållandena är olikartade i skilda regioner. För de fall då varken landstingskommunen eller ett befintligt kommunalförbund, bildat enligt lagen (1957: 281) om kommunalförbund, bedöms vara lämpligt som regionplaneorgan föreslås regeringen få befogenhet att förordna att ett särskilt regionplaneförbund skall bildas, för vilket kommunalförbundslagen skall tillämpas.

Remisskritiken avser på denna punkt så gott som uteslutande frågan om en landstingskommun är lämplig att vara huvudman för regionplanering. En del instanser har ingen erinran mot en sådan anordning om inte förhållandena talar för annat, t. ex. regionens uppdelning på flera landstingsområden. Många menar dock att landstingskommunen av principiella skäl inte bör komma i fråga för ett sådant uppdrag. Skälet är främst att landstingskommunen därmed skulle kunna framstå som överordnad primärkommunerna, något som inte kan accepteras. Några anser att landstinget saknar administrativ och teknisk kapacitet för en sådan uppgift.

Jag finner kritiken berättigad och föreslår att som alternativ skall ställas upp antingen ett befintligt kommunalförbund som bildats för regionplaneuppgifter eller ett särskilt för ändamålet bildat regionplaneförbund, vars medlemmar utses genom ett regeringsbeslut och som beträffande organisation och arbetssätt skall följa bestämmelserna i lagen (1957: 281) om kommunalförbund med de avvikelser som följer av PBL.

Utredningens förslag att uppställa landstingskommunen som ett huvudalternativ vid valet av regionplaneorgan har sannolikt sin grund i erfarenheterna från Stockholms län, där hela länet utgör ett regionplaneområde och landstingskommunen med stöd av en särskild lag, lagen (1968: 598) angående handläggning av frågor om regionplan för kommunerna i Stockholms län, fungerar som huvudman.

Denna anordning har emellertid sin bakgrund i de speciella förhållandena i detta län. Efter en längre period av samverkan mellan kommunerna i Stockholmsområdet i olika former både vad gäller fysisk planering och vissa verkställighetsuppgifter fick landstingskommunen i Stockholms län huvudmannaansvaret för båda dessa slag av uppgifter i samband med att Stockholms kommun ingick i landstingskommunen. Dessa förhållanden har inte någon direkt motsvarighet i något annat län. Med hänsyn härtill och det starka motstånd som av principiella skäl riktats mot landstingskommunen som huvudman för regionplanering i allmänhet finner jag det mindre lämpligt att på denna punkt följa utredningsförslaget. PBL bör alltså inte uppta landstingskommunen som ett generellt alternativ som huvudman för regionplanering.

Vad gäller Stockholms län tycks det däremot inte finnas någon allmän önskan om förändring av nuvarande förhållanden rörande regionplaneringen i länet, bortsett från viss kritik mot samarbetet i regionala frågor mellan länsstyrelsen och landstinget. Såväl landstinget som länsstyrelsen, Stockholms kommun och andra kommuner i länet tillstyrker att landstinget i detta län kvarstår som huvudman för regionala frågor.

Jag kommer därför att senare föreslå att den särskilda lagen om regionplaneringen i Stockholms län upphävs och ersätts med en ny lag, som utformas så att en anpassning sker till PBL:s regelsystem.

Utredningens andra alternativ i fråga om huvudmannaskapet för regionplanering är ett kommunalförbund. Utredningen syftar tydligen på sådana kommunalförbund som bildats speciellt för regionala utrednings- och planeringsuppgifter i Göteborgsområdet och i Skåne.

Jag delar uppfattningen att sådana förbund efter egen framställning bör kunna förordnas att vara regionplaneorgan inom sina verksamhetsområden. Ett förordnande av regeringen om att utse ett sådant redan existerande kommunalförbund att vara regionplaneorgan kan vara lämpligt ur flera synpunkter. Statliga myndigheter, främst länsstyrelsen, får härigenom en officiellt sanktionerad motpart vid samråd och överläggningar om planfrågor som angår hela regionen, och sammanhållningen mellan kommunerna bör bli starkare i och med att förbundet ges en auktoritativ ställning som talesman för alla medlemmarna i förbundet. Möjlighet öppnas också att från tid till annan sammanställa planeringsresultaten i en plan av lagstadgad typ som kan tjäna till information och vägledning.

Utredningen har som en tredje möjlighet ställt upp ett särskilt bildat regionplaneförbund, liknande det slag av förbund som regleras i byggnadslagen. Utredningens förslag till organisation skiljer sig från byggnadslagens modell genom att de moment som är avsedda att garantera ett visst statligt inflytande är borttagna. Ordförande och ersättare för denne skall alltså inte utses av regeringen, och länsstyrelsen skall inte vid oenighet mellan kommunerna om förbundsordningen besluta om dess innehåll. Inga bestämmelser ges heller om förskott och bidrag till kostnaderna och om kostnadsfördelningen. Beslutets innehåll skall enligt utredningsförslaget begränsas till att regeringen förordnar att vissa angivna kommuner skall bilda ett regionplaneförbund som skall ansvara för regionplaneringen inom kommunernas sammanlagda område. Förbundet skall sedan bildas och fungera enligt bestämmelserna i lagen (1957: 281) om kommunalförbund med de avvikelser som föreskrivs i PBL.

Jag finner detta förslag lämpligt, då det uppfyller krav från kommunalt håll om minskat statligt inflytande på ett sådant förbunds organisation och arbetssätt. Det kan möjligen ifrågasättas om inte nuvarande bestämmelser i byggnadslagen om befogenhet för länsstyrelsen att vid fall av oenighet besluta om innehållet i förbundsordningen eller ändring i denna måste få en motsvarighet i PBL. Jag förutsätter dock att, om regeringen väl angett

förbundets lämpliga omfattning, det skall gå att uppnå enighet bland de berörda kommunerna om förbundsordningen. Skulle motsättningarna vara så djupa att enighet inte kan uppnås föreligger sannolikt ett sådant fall då förbundet inte skulle kunna fungera effektivt och därför inte bör komma till stånd.

Beträffande detaljer om bestämmandet av ansvarsområde och andra avvikelser från lagen om kommunalförbund hänvisar jag till specialmotiveringen.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att en särskild utredning, kommunalförbundsutredningen, har avgett ett betänkande (Ds C 1983: 15) Kommunalförbund med vissa förslag som syftar till att anpassa kommunalförbundslagen till den modernisering som nyligen skett av hela kommunallagstiftningen. Betänkandet innehåller vissa synpunkter på bildandet av regionplaneförbund men utredningen lägger inte fram några förslag härom utan hänvisar till arbetet på en ny plan- och bygglag. Frågan om en ny lag om kommunalförbund har därefter behandlats av stat–kommunberedningen i betänkandet (Ds C 1985: 4) Enklare former för interkommunalt samarbete. F.n. förbereds i regeringskansliet en proposition med förslag till ny lag om kommunalförbund.

Mitt förslag kan sammanfattas sålunda: Landstingskommunen bör i princip inte komma i fråga som regionplaneorgan. För regionplaneringen i Stockholms län bör dock nuvarande ordning kunna behållas. Befintliga kommunalförbund bör på egen begäran kunna ges uppdraget att fungera som regionplaneorgan, då deras arbete och ställning därmed kan erhålla större tyngd och möjlighet öppnas att upprätta en regionplan av lagreglerad typ. I övriga fall då ett regionplaneorgan behöver utses bör regeringen kunna förordna att ett för ändamålet lämpligt avgränsat förbund skall bildas som, frånsett själva det grundläggande förordnandet, skall fungera som ett kommunalt organ enligt lagen om kommunalförbund.

9.5 Regionplaneorganets arbetsuppgifter

9.5.1 Allmänt om ansvarsområdet

Mitt förslag: Det skall ankomma på regeringen att i stora drag bestämma regionplaneorganets uppgifter.

Utredningen föreslår att regeringen skall bestämma regionplaneorganets ansvarsområde. Utredningen motiverar detta med att tillkomsten av ett regionplaneorgan innebär en överflyttning av viss planeringskompetens från kommunerna till regionplaneorganet, och att därför en gränsdragning är nödvändig för att förebygga kompetenskonflikter.

Utredningen har vidare för att tillmötesgå önskemål från kommunalt håll föreslagit att regionplaneorganet endast skall ha till uppgift att bevaka

regionala frågor och fortlöpande ge underlag för den kommunala och statliga planeringen.

Av remissinstanserna finner landstingsförbundet och de kommunalförbund som f. n. bedriver regionplanering samt ett flertal andra instanser att förslaget om regionplaneorganets arbetsuppgifter är väl avvägt och säkerställer en anpassning till behoven i de olika fallen. Stockholms läns landsting finner det viktigt att ansvarsområdet inte anges för snävt. Kommunförbundet är kritiskt på denna punkt och hävdar att regeringen inte bör få besluta om vad som skall utredas. Vissa kommuner menar att regionplaneringen måste strikt begränsas till att belysa regionala frågor, så att den inte inkräktar på det kommunala planmonopolet.

För egen del anser jag att utredningens förslag till avgränsning av arbetsuppgifterna fått en lämplig avfattning och att regeringen bör ha befogenhet att i stora drag bestämma regionplaneorganets uppgifter. Jag ansluter mig alltså till utredningen i denna del.

Som utredningen har framhållit är det angeläget att regionplaneorganets arbetsuppgifter begränsas till klart regionala frågor och inriktas på att i sådana frågor skaffa fram underlag för medlemskommunernas och de statliga myndigheternas planering inom regionen. Det skall med andra ord vara fråga om spörsmål som bör behandlas ur ett vidare perspektiv än den enskilda kommunens eller där olika kommuners önskemål kan behöva sammanjämkas. Har initiativet till att inrätta en regional organisation föranletts av konkreta problem som det är mycket angeläget att lösa, kan det bl. a. av kostnadsskäl vara befogat att i sådana fall begränsa regionplaneorganets kompetens till just dessa arbetsuppgifter.

Farhågorna för att regeringen därvid skulle kunna på ett olämpligt sätt inskränka kommunernas eget planeringsansvar är enligt min mening obefogade. Är situationen i ett område sådan att det för ett välordnat samhällsbyggande fordras samfällda lösningar i de berörda kommunernas gemensamma intresse, kan det inte betecknas som en obehörig begränsning av den primärkommunala kompetensen att regeringen i sitt förordnande av regionplaneorgan bemyndigar detta att bevaka de för området gemensamma planfrågorna. Graden av konkretion vid bestämmandet av ansvarsområdet måste bedömas från fall till fall.

Vad gäller förhållandet mellan regionplaneorganet och länsstyrelsen medför helt naturligt inrättandet av ett sådant organ att länsstyrelsen kan avlastas vissa utrednings- och planuppgifter. Detta kan möjligen ses som en inskränkning av länsstyrelsens uppgift att samordna markanvändnings- och bebyggelsefrågor i länets kommuner. För min del finner jag det riktigare att se på inrättandet av ett regionplaneorgan som en önskvärd komplettering av planeringsresurserna i länet, vilket bör underlätta för kommunerna och länsstyrelsen att få fram erforderligt bedömningsunderlag i komplicerade planeringslägen. Det bör vara möjligt för länsstyrelsen och regionplaneorganet att komma överens om en lämplig arbetsfördelning.

9.5.2 Regionplan

Mitt förslag: Regionplaneorganet skall ha möjlighet men inte skyldighet att från tid till annan sammanfatta sina arbetsresultat i en formell regionplan.

Utredningen föreslår att regionplaneorganet skall kunna inom sitt ansvarsområde anta en regionplan för hela regionen eller en del av den. Även om det i första hand gäller för regionplaneorganet att biträda kommuner, länsstyrelser och sektormyndigheter med regionala synpunkter på markanvändning m. m., kan det enligt utredningen vara lämpligt att dessa synpunkter kan sammanställas till en formell regionplan. Utredningen anser att en sådan plan inte behöver vara heltäckande utan att den skall kunna begränsas till aktuella regionala problem och frågor.

Av remissinstanserna har endast ett fåtal tagit upp frågan om PBL bör innehålla regler om en formell regionplan. De som yttrat sig i saken anser liksom utredningen att det fortlöpande utredningsarbetet bör komma i första hand men att det bör finnas möjlighet att upprätta en formell plan.

Jag delar utredningens uppfattning att det kan finnas skäl att avstämma läget beträffande regionala frågor från tid till annan genom att sammanställa en formell plan, som kan bli föremål för samråd och offentlig debatt. Upprättandet av en sådan plan skall alltså vara frivilligt. Jag finner det värdefullt att det finns möjlighet att upprätta en formell plan för att därmed främja en öppen debatt om angelägna regionala frågor och ge anledning för de berörda kommunerna att ta ställning i sådana spörsmål. För planarbetet i de enskilda kommunerna kan det vara till nytta att ha tillgång till en antagen regionplan som underlag. För de statliga sektormyndigheterna och länsstyrelserna bör en sammanställning av ställningstaganden inom ramen för ett plandokument ge bättre överblick och därmed underlätta överläggningar med kommunerna i översiktliga planfrågor.

Jag ansluter mig alltså i denna fråga till utredningens förslag att regionplaneorganet skall efter eget val kunna upprätta en formell regionplan.

Upprättandet av en sådan plan skall vara frivilligt. I fråga om förfarandet när planen skall antas bör bestämmelserna om antagande av översiktsplaner kunna i huvudsak tillämpas även på regionplaner. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (7 kap. 4–7 §§).

9.5.3 Regionplanens giltighet och verkan

Mitt förslag: Regionplanen skall antas av regionplaneorganets fullmäktige men beslutet skall kunna prövas av regeringen. Planen skall gälla under en tid av högst sex år. Den skall tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

Utredningen har föreslagit att en regionplan skall bli gällande genom att den antas av regionplaneorganets fullmäktige men att det skall finnas en möjlighet för regeringen att efter särskilt beslut pröva planen. Planen skall gälla under en tid av högst sex år. Den skall dock kunna ändras eller upphävas före utgången av den bestämda tiden. Planen skall tjäna till ledning för fysiska planer och andra markanvändningsbeslut.

Endast några få remissinstanser tar upp dessa frågor. Ett par instanser framhåller att länsstyrelsen bör kunna underställa en regionplan regeringens prövning för att stärka planens auktoritet.

Jag ansluter mig till utredningsförslaget om att en regionplan skall antas av organets fullmäktige för viss tid. Erfarenheten av hittills antagna och fastställda regionplaner visar att det är lämpligt att de har en tidsbegränsad giltighet. Sex år, dvs. två kommunala mandatperioder, finner jag vara en väl avvägd tidrymd. Skulle planen efter utgången av denna tid befinnas alltjämt vara aktuell, bör den kunna bli föremål för nytt antagande. Jag anser det överflödigt att det särskilt föreskrivs att planen kan ändras eller upphävas före den bestämda tiden.

I fråga om regionplanens verkningar anser jag att den bör tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

Vad slutligen gäller frågan om regeringsprövning anser jag att det bör vara tillräckligt att t. ex. länsstyrelsen och andra statliga myndigheter samt berörda kommuner kan hemställa hos regeringen om prövning av planen. Jag återkommer till den frågan i specialmotiveringen (12 kap. 5 §).

10 Plangenomförande

Sammanfattning

- I syfte att belysa genomförandefrågorna ställs krav på att en genomförandebeskrivning skall fogas till detaljplaner (s. 202)
- Kommunen får besluta att viss exploatering skall få genomföras i de enskilda fastighetsägarnas regi genom exploateringssamverkan (s. 206)
- Bestämmelser om gemensamhetsanläggningar och förändringar i fastighetsindelningen kan meddelas i en fastighetsplan, som kan sägas utgöra en utbyggnad och modernisering av dagens tomtindelning (s. 209)
- För att underlätta genomförandet av detaljplaner föreslås regler om avstående av mark som i huvudsak stämmer överens med vad som gäller f. n. (s. 216)
- Kommunen skall färdigställa gator och andra allmänna platser efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med detaljplanen. I förhållande till vad som gäller f. n. förenklas bestämmelserna om upplåtande av gator och andra allmänna platser (s. 220)
- De gatukostnadsregler som gäller f. n. ändras i vissa hänseenden. Kommunfullmäktige får möjlighet att delegera beslut i vissa gatukostnadsärenden, och bestämmelser om samråd införs i fråga om förslag till uttag av gatukostnader. Vidare utökas möjligheterna att få jämkning av gatukostnadsersättningen i vissa fall och slutligen görs räntelagens regler om dröjsmåls- och avkastningsränta tillämpliga på kommunens fordringar på gatukostnadsersättning (s. 221).

10.1 Allmänna utgångspunkter

Med plangenomförande menas i dag vanligen de åtgärder som vidtas efter fastställelse av en detaljplan för att förverkliga de syften som kommer till uttryck i planen. Det kan gälla t. ex. byggande av gator, vatten och avlopp m. m. samt fastighetsrättsliga åtgärder såsom fastighetsbildning, inrättande av gemensamhetsanläggningar m. m. Utredningen har redogjort för de viktigaste genomförandemedlen i dessa avseenden (s. 365–371).

Jag vill redan nu framhålla att jag delar utredningens och flertalet remissinstansers uppfattning att plangenomförandet i PBL bör ses i ett vidare sammanhang än som tidigare har varit vanligt. Jag tänker i första hand på de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för planens genomförande, men också de fastighetsrättsliga genomförandefrågorna behöver ges en ökad uppmärksamhet. Planeringen i tiden för olika åtgärders genomförande och samordningen mellan olika åtgärder är exempel på andra viktiga delar i ett effektivt plangenomförande. Likaså är det viktigt att studera de administrativa förutsättningarna för genomförandet. Särskilt genomförande av förnyelseåtgärder utgör ofta en komplicerad process med en växelvis

10 Plangenomförande 10.1

användning av olika administrativa och finansiella instrument. Inslaget av förhandlingar med fastighetsägare och andra intressenter är vanligtvis betydande.

Det nu anförda medför att man måste lägga stor vikt vid samspelet mellan planläggningen, projekteringen och genomförandet. Det är nödvändigt att man redan vid planläggningen skaffar sig kännedom om vilka genomförandemedel som bör användas i det enskilda fallet och att dessa redovisas. Därvid har samrådet med kommunala organ, statliga myndigheter, fastighetsägare och brukare stor betydelse. Från såväl allmän som enskild synpunkt är det angeläget att planen och grunddragen av genomförandet kan bedömas som en helhet när planen ställs ut och antas. I likhet med utredningen föreslår jag därför att en särskild genomförandebeskrivning skall upprättas i anslutning till detaljplaner. Däremot anser jag – i likhet med många remissinstanser – att en genomförandebeskrivning inte alltid fyller någon reell funktion beträffande översiktsplanen. Därför bör genomförandebeskrivningar till översiktsplaner inte vara obligatoriska.

Som jag tidigare har påpekat kommer en stor del av det framtida byggandet att ske i befintlig bebyggelsemiljö, främst i form av sanering, förnyelse och förtätning av bebyggelsen. Detta ställer större krav på effektivare genomförandemedel än vad som är fallet vid nyexploatering. Det kan gälla t. ex. förbättrade möjligheter att få till stånd gemensamhetsanläggningar och förändringar i fastighetsindelningen. I detta syfte har utredningen föreslagit en ny planform – fastighetsplanen – som kan sägas utgöra en utbyggnad och modernisering av dagens tomtindelning. I likhet med många remissinstanser ansluter jag mig i stort till utredningsförslaget i denna del.

Kommunens möjligheter att lösa mark hör också till plangenomförandet. I likhet med utredningen anser jag att nu gällande inlösenmöjligheter inom stadsplan bör i huvudsak oförändrade föras över till PBL.

Redan den föreslagna utformningen av plansystemet innebär i sig nya genomförandemöjligheter. Genom förslaget om genomförandetid i detaljplaner torde som regel genomförandet komma att påskyndas av åtgärder antingen från fastighetsägarna eller från kommunen. Som jag tidigare har förordat (avsnitt 8.3.1) bör det vara möjligt att bestämma olika genomförandetider för olika delar av ett planområde. Därmed kan utbyggnaden ges en viss styrning. Detta är viktigt inte minst vid en successiv utbyggnad och vid förändringar av befintliga bebyggelsemiljöer.

Både planläggningen och genomförandet förutsätter ett lagarbete med tyngdpunkt inom skilda sakkunskaper. Dessutom kan planer få väsentligt olika ekonomiska konsekvenser beroende på hur de genomförs. Även om det bör stå varje kommun fritt att bestämma vilket kommunalt organ som skall ha ansvaret för genomförandefrågorna, blir det i många kommuner sannolikt kommunstyrelsen som med sitt övergripande, samordnande och ekonomiska ansvar får ett avgörande inflytande på bedömningen av hur genomförandefrågorna bör beaktas i ett tidigt skede av planarbetet. Det är

i många kommuner vanligt att genomförandefrågorna handläggs av särskilda fastighetsnämnder. Denna möjlighet kommer att finnas kvar även i fortsättningen, eftersom varje kommun själv får bestämma var ansvaret för genomförandet bör ligga.

Innan jag går in på en närmare beskrivning av de föreslagna genomförandemedlen vill jag erinra om att nya regler om gatukostnader trädde i kraft den 1 januari 1982 (prop. 1980/81: 165). Även detta kan ses som en förstärkning av dagens genomförandemedel. PBL-utredningen utgick från att förslagen från 1969 års vägutredning (SOU 1977: 12) och gatukostnadsutredningen (SOU 1977: 65) skulle leda till en särskild lag om den kommunala väghållningen. Därför tog PBL- utredningen inte in några regler om gatubyggande och gatukostnader i sitt förslag. De nya gatukostnadsreglerna har emellertid inte kommit till uttryck i någon särskild lag utan togs i stället in bland byggnadslagens regler om gatubyggande. I det till lagrådet remitterade lagförslaget inarbetades de nu gällande bestämmelserna i byggnadslagen och byggnadsstadgan om ersättning för gatukostnader utan någon ändring i sak.

Sedan kritik från skilda håll riktats mot gatukostnadsreglerna och deras tillämpning utförde en arbetsgrupp inom bostadsdepartementet en kartläggning av tillämpningen av bestämmelserna.

Arbetsgruppen[1] redovisade i juni 1984 resultatet av sitt arbete i rapporten (Ds Bo 1984: 9) Gatukostnader.

Arbetsgruppen konstaterar bl.a. att gällande gatukostnadsregler varit i kraft under endast kort tid och att många av de problem som framförts sannolikt kommer att lösas i den praktiska tillämpningen. I en del fall har arbetsgruppen dock funnit anledning att peka på möjligheter till ändringar i regelsystem m. m. som kan medverka till en bättre och smidigare tillämpning av gatukostnadsreglerna.

Med anledning av arbetsgruppens rapport utarbetades inom bostadsdepartementet en promemoria med förslag till ändringar i gatukostnadsbestämmelserna i förslaget till ny plan- och bygglag. Promemorian innehöll även ett förslag till statlig finansiering av gatukostnader för småhusfastigheter.

Promemorian har remissbehandlats. Yttrande har avgetts av riksrevisionsverket, statskontoret, bostadsstyrelsen, statens planverk, statens lantmäteriverk, Svenska kommunförbundet, Sveriges bostadsrättsföreningars centralorganisation, Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Villaägareförbund, Hyresgästernas Riksförbund och Riksförbundet vi i småhus.

Jag vill nu ta upp vissa av förslagen till ändring av gatukostnadsbestämmelserna i PBL-förslaget (avsnitt 10.6). De förslag som rör de processuella

[1] Dåvarande departementsrådet Rune Olsson, ordförande, samt sektionschefen Jan Söderström, Svenska kommunförbundet, förbundsjuristen Bo Wolwan, Sveriges Fastighetsägareförbund, kanslichefen Göran Olsson, Sveriges Villaägareförbund, och utredningssekreteraren Pär Svanberg, Hyresgästernas Riksförbund.

reglerna i gatukostnadsärenden återkommer jag till senare (avsnitt 18.5.2). Förslaget om statlig finansiering av vissa gatukostnader, som jag tog upp i 1985 års budgetproposition, har godtagits av riksdagen (BoU 1984/85:13, rskr 230). Dessa förslag bör enligt min mening lösa flertalet av de problem som varit förenade med tillämpningen av gällande gatukostnadsregler. Jag kommer emellertid att noga följa utvecklingen på detta område och, i den mån det visar sig påkallat, överväga gatukostnadsregleringen på nytt.

Jag vill erinra om att arbetsgruppens rapport – som också innehåller redogörelser för gällande rätt – fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 8*. Lagförslaget i den remitterade promemorian fogas till protokollet som *bilaga 9*. En sammanställning av remissyttrandena i de delar som har betydelse för mina förslag finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr R 1930/79).

Som jag inledningsvis nämnde återkallade regeringen genom beslut den 21 oktober 1982 det förslag till lag om exploateringssamverkan m. m. som den förra regeringen hade lagt fram för riksdagen i prop. 1981/82: 221. Jag har övervägt lagförslagen i den återkallade propositionen och kommit fram till att de bör justeras på vissa punkter. Jag kommer senare denna dag att föreslå att ett reviderat förslag till lag om exploateringssamverkan m. m. skall föreläggas riksdagen. Särskilda bestämmelser om samordningen mellan en sådan lag och PBL bör införas, vilket jag också återkommer till (avsnitt 10.3).

10.2 Genomförandebeskrivning

Mitt förslag: I syfte att belysa genomförandefrågorna ställs krav på att en genomförandebeskrivning skall fogas till detaljplaner.

För att ge stadga åt arbetet med att belysa genomförandefrågorna föreslår jag, som jag nyss nämnde, att en särskild handling, en genomförandebeskrivning, skall redovisas tillsammans med övriga planhandlingar vid utställning och beslut om detaljplaner. I likhet med utredningen anser jag således att genomförandebeskrivningen skall vara obligatorisk såväl vid förstagångsplanläggning som vid ändring av planer. Några remissinstanser har motsatt sig utredningsförslaget på denna punkt. De anser att genomförandebeskrivningen i stället bör ingå i planbeskrivningen på samma sätt som i dag. Jag är medveten om att många planbeskrivningar i dag behandlar genomförandefrågorna på ett sätt som väl fyller de krav som jag anser att man bör ställa på en genomförandebeskrivning. I dessa fall innebär alltså inte mitt förslag någon annan förändring än att denna beskrivning lyfts ut och redovisas i en särskild handling. Men just genom kravet att dessa frågor skall behandlas i en särskild handling åstadkommer man en belysning av frågorna också i sådana fall där de i dag inte brukar beaktas i

tillräcklig utsträckning. Även behovet av beskrivning av genomförandeskedet blir generellt större med mitt förslag än vad som gäller i dag. Därför anser jag, i likhet med många remissinstanser, att kravet på en särskild genomförandebeskrivning fyller en viktig funktion.

Förutsättningarna för att ställa krav på genomförandebeskrivning till översiktsplanen och till områdesbestämmelser är enligt min mening annorlunda. Översiktsplanerna är nämligen som regel inte avsedda att genomföras på samma sätt som detaljplanerna. De har en strategisk karaktär och skall bl. a. ge kommunerna handlingsberedskap. Här skulle beskrivningen förmodligen många gånger bli ett relativt innehållslöst dokument som enbart skulle tynga planarbetet.

I vissa fall kan det dock vara lämpligt och även nödvändigt att belysa vissa genomförandefrågor, t. ex. om man i översiktsplanen vill göra en områdesstudie för en stadsdel som skall exploateras eller förnyas. I sådana fall är det lämpligt att beskriva genomförandefrågorna i planbeskrivningen. Jag föreslår därför inte något obligatoriskt krav på en genomförandebeskrivning till översiktsplanen.

Lagrådet (yttrandet s. 68) har – utan att lägga fram något eget förslag – väckt frågan om inte genomförandebeskrivning bör vara obligatorisk vid upprättandet av områdesbestämmelser. Jag medger att det även för områdesbestämmelsernas del i vissa fall kan vara lämpligt och även nödvändigt att ta upp genomförandefrågorna, t. ex. när man genom områdesbestämmelser vill åstadkomma en bindande reglering av byggnaders utformning m. m. Jag är emellertid inte beredd att föreslå något krav på genomförandebeskrivning till områdesbestämmelser. Ingenting hindrar naturligtvis att en genomförandebeskrivning ändå fogas till översiktsplanen eller områdesbestämmelserna om det finns ett behov av det.

10.2.1 Innehållet i genomförandebeskrivningen

En plan är normalt resultatet av ett nära samarbete mellan en rad representanter för olika intressen inom och utom kommunförvaltningen med inriktning t. ex. på skolfrågor, gator, allmänna vägar, parker, ledningar, grundförhållanden, markförvärv, fastighetsbildning och gestaltning. Den särskilda genomförandebeskrivningen bör enligt min mening göra det lättare att få till stånd en samverkan i både beredningS- och genomförandeskedet mellan alla dem som berörs.

Beredningen av genomförandefrågor omfattar utredning och samordning av organisatoriska, tekniska och rättsliga frågor. I beredningen bör behandlas alla frågor som har betydelse för genomförandet av exploateringseller bevarandeprocessen och för verkställighet av planeringsbesluten. Inte minst viktigt i detta sammanhang är att de organisatoriska förutsättningarna för genomförandet belyses. Det kan t. ex. många gånger vara lämpligt att tillsätta referensgrupper för olika genomförandefrågor. Sammansättning och arbetsuppgifter för sådana grupper kan då vara lämpligt

att belysa i genomförandebeskrivningen. Även ansvarsfördelningen mellan kommunen centralt och olika organ beträffande genomförandefrågor kan behöva belysas.

10 Plangenomförande 10.2.1

De synpunkter som kommer fram vid beredningen av genomförandet skall påverka planläggningen så att det slutliga planförslaget kommer fram efter en växelverkan mellan planutformnings- och genomförandesynpunkter. I genomförandebeskrivningen dokumenteras resultatet av detta arbete.

Vid översiktsplanering av begränsade områden kommer de genomförandefrågor som behandlas i planbeskrivningen normalt att innefatta det som vid informell översiktlig planering f. n. benämns åtgärdsprogram och som brukar redovisa vilka riktlinjer som bör gälla för genomförandet av t. ex. fortsatt detaljplanering, för prövning av lov, för fastighetsrättsliga åtgärder m. m. Det kan också bli aktuellt att belysa t. ex. möjligheterna att genomföra olika åtgärder för att säkerställa en befintlig miljö, möjligheterna till kompletterande bebyggelse inom olika samhällen liksom frågor som rör kartförsörjning och fastighetsbildning. Överväganden kan vidare behöva redovisas angående val av byggherrar, rekommendationer om upplåtelseformer samt programförutsättningar för olika upphandlingsformer. Det kan många gånger också vara lämpligt att belysa hur annan fastighetsrättslig lagstiftning avses tillämpas.

I likhet med vad som gäller f. n. (16 § BS) bör enligt min mening ett planförslag åtföljas av ekonomiska utredningar. Sådana utredningar bör framdeles ingå i genomförandebeskrivningen. Det torde vara en allmänt accepterad uppfattning att ekonomiska utredningar krävs och att de i vissa fall behöver göras i flera omgångar, t. ex. när man tar ställning till lokaliseringen av bebyggelse eller anläggningar, när man skall besluta om service eller planstandard och när man skall välja mellan olika planalternativ samt vid genomförandet.

Genom ekonomiska utredningar belyses vad marken och de tekniska anläggningarna kostar, hur de skall finanisieras etc. I detta sammanhang bör lämpligen redovisas beräknade gatukostnader och hur de kommer att belasta fastighetsägarna. Av stor betydelse för genomförandet är det att klarlägga möjligheterna till statlig belåning. Även en belysning av de framtida driftkostnaderna kan vara av stort värde.

Vid detaljplaneläggning blir det vanligtvis också en viktig uppgift att bedöma genomförandetidens längd. Denna bedömning bör göras i genomförandebeskrivningen, varefter resultatet av bedömningen tas in i en planbestämmelse. I genomförandebeskrivningen vid detaljplaneläggning kan vidare – förutom planekonomin – behöva belysas t. ex. frågor om markförvärv, behov av tekniska undersökningar, finansieringsmöjligheter, projekteringar, fastighetsbildning, huvudmannaskap för olika genomförandeåtgärder, tids- och etappindelningar, exploateringsavtal och vård av skyddsvärda miljöer. När det gäller markförvärv vill jag peka på en speci-

ell fråga som rör fastighetsägarens skyldighet att i vissa fall överlåta eller upplåta mark utan ersättning. Sådan skyldighet föreligger f. n. enligt 70 resp. 113 § byggnadslagen. Jag kommer senare (avsnitt 10.5.1) att föreslå motsvarande bestämmelser i PBL. Enligt min mening är det väsentligt att sådana skyldigheter penetreras i detaljplanen. Eftersom det närmast är en fråga om plangenomförande, bör överväganden om skyldighet att överlåta eller upplåta mark redovisas i genomförandebeskrivningen.

Jag kommer senare (avsnitt 10.4.3) att föreslå att fastighetsplanen i vissa fall upphävs automatiskt till följd av att en detaljplan ändras. Sådana effekter för fastighetsplanen bör tydligt redovisas i detaljplanens genomförandebeskrivning.

En genomförandebeskrivning bör inte göras mer omfattande än som krävs för att klara ut den aktuella situationen. Att jag nu har räknat upp en rad tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga frågeställningar får givetvis inte uppfattas så att alla dessa faktorer alltid skall behandlas. Som jag nyss framhöll är genomförandefrågorna ofta av sådant slag att detaljerade ställningstaganden måste anstå till ett senare skede än det då planen upprättas. I sådana fall kan beskrivningen redovisa enbart principerna för genomförandet. I fråga om ekonomiska kalkyler blir det då fråga om schablonartade uppskattningar.

10.2.2 Genomförandebeskrivningens verkningar

Av vad jag nu har anfört framgår att genomförandebeskrivningen är avsedd att utgöra en del av bakgrundsmaterialet för planbesluten och att den således inte skall ha någon självständig rättsverkan. Någon möjlighet till överprövning av beskrivningen behövs alltså inte. I den mån den berör det fastighetsrättsliga genomförandet anser jag i likhet med utredningen att beskrivningen bör vara vägledande för fastighetsbildningsmyndighetens prövning vid förrättningar enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen. Beskrivningen ger således uttryck för hur kommunen anser att en viss genomförandefråga bör lösas. Denna inställning är inte bindande för förrättningen, utan fastighetsbildningsmyndigheten är skyldig att pröva den aktuella åtgärden enligt reglerna i resp. lag med beaktande av de synpunkter som framförs.

Detta är en förändring i förhållande till dagens bestämmelser i anläggningslagen och ledningsrättslagen. Om en anläggning eller en ledning är förutsatt i en plan, skall förrättningsmyndigheten normalt inte pröva om fördelarna överväger kostnader och olägenheter (båtnadsprövning). För anläggningar gäller motsvarande för prövningen av frågan om en anläggning är av väsentlig betydelse för en fastighet (väsentlighetsprövning). Jag kommer i stället att föreslå att båtnads- och väsentlighetsvillkoren samt fastighetsindelningen skall kunna prövas i fastighetsplanen, om det anses angeläget med en prövning av byggnadsnämnden i sådana frågor. En sådan

lösning har också utredningen föreslagit. Jag återkommer senare (avsnitt 10.4) till dessa frågor.

Även beträffande kommunens handläggning av frågor om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, fjärrvärmeanläggningar, vägar m.m. bör genomförandebeskrivningen endast vara vägledande. Det kan t.ex. vara fråga om vilka vägar eller ledningar som skall ha allmänt eller enskilt underhåll eller vilka taxebestämmelser som skall tillämpas för ett visst område. Den formella prövningen skall således ske enligt resp. speciallag.

Ett viktigt moment vid behandlingen av genomförandefrågorna är, som jag förut har framhållit, samrådet mellan kommunala organ, statliga myndigheter, fastighetsägare och brukare. I fastighetsrättsliga frågor är samrådet med fastighetsbildningsmyndigheten särskilt viktigt.

10.3 Exploateringssamverkan

Mitt förslag: Kommunen får besluta att viss exploatering skall få genomföras i de enskilda fastighetsägarnas regi genom exploateringssamverkan.

Som jag tidigare nämnt kommer jag senare denna dag att föreslå att ett reviderat förslag till lag om exploateringssamverkan m. m. skall föreläggas riksdagen .

I korthet innebär förslaget följande. Bestämmelserna om exploateringssamverkan kan i första hand ses som medel att genomföra kommunala planintentioner. Förslaget gör det möjligt för flera fastighetsägare inom ett område att tillsammans vidta åtgärder för att ställa i ordning mark för ny bebyggelse eller förtätning eller andra förbättringar i redan bebyggda områden. Förslaget innebär också att den ökning av markvärdet som en ny eller ändrad detaljplan kan medföra kan fördelas mellan fastigheterna i förhållande till deras ursprungliga ägoinnehav inom området.

Vid min presentation av förslaget kommer jag att ta upp kopplingen mellan PBL och lagen om exploateringssamverkan. Jag kommer då att föreslå att exploateringssamverkan får ske endast om kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser tillåter sådan samverkan inom området och bestämmer de närmare villkoren för samverkan. I kravet på detaljplan eller områdesbestämmelser ligger den avgörande skillnaden gentemot förslaget i den återkallade propositionen, nämligen att samverkan blir beroende av ett kommunalt initiativ genom ett planbeslut. Detta stämmer bättre överens med utredningsförslaget och visar tydligare att exploateringssamverkan i första hand är ett medel att genomföra kommunala planintentioner.

10.3.1 Grundläggande villkor

De grundläggande villkoren för att exploateringssamverkan skall få komma till stånd har utredningen tagit in i förslaget till PBL. Bestämmelserna återfinns i 11 kap., som avhandlar vissa frågor om plangenomförande (11 kap. 22 §).

Enligt utredningsförslaget är exploateringssamverkan avsedd att användas inom sådana områden där det är angeläget att området bebyggs i ett sammanhang med hänsyn till den framtida utvecklingen av samlad bebyggelse eller för att ett planmässigt byggande skall främjas inom ett område med samlad bebyggelse eller av någon annan jämförlig orsak. Dessutom förutsätts att området är uppdelat mellan flera fastigheter på ett sådant sätt att åtgärder för områdets ändamålsenliga bebyggande härigenom försvåras. Förslaget, som är utformat i nära anslutning till expropriationsgrunderna i 2 kap. 1 § expropriationslagen, innebär således att området skall avgränsas på planmässiga grunder.

Förslaget innebär vidare att det är kommunerna som i ett särskilt beslut – ett markförordnande – anger de närmare villkoren för exploateringssamverkan, såsom syftet med den avsedda exploateringen och avgränsningen av samverkansområdet.

Mitt förslag bygger på samma grundläggande tankar som utredningsförslaget, nämligen att exploateringssamverkan skall användas, om det med hänsyn till bebyggelseutvecklingen är angeläget att i ett sammanhang ställa i ordning mark för bebyggelse och utföra anordningar för bebyggelsen.

Som jag tidigare har nämnt är det närmast områdesbestämmelserna i nu föreliggande förslag som liknar markförordnandet i utredningsförslaget. Genom områdesbestämmelserna får man en möjlighet att på planmässiga grunder avgränsa ett samverkansområde. Om samverkansområdet omfattar områden som inte kommer att direkt beröras av bebyggelseexploatering ges också möjligheter att i områdesbestämmelser ge riktlinjer för den framtida markanvändningen inom sådana områden. Det bör således i första hand vara i form av områdesbestämmelser som kommunen medger exploateringssamverkan.

I vissa situationer torde det emellertid vara lämpligt att genomföra redan befintliga detaljplaner genom exploateringssamverkan. I sådana fall blir – vilket framgår av förslaget till lag om exploateringssamverkan – genomförandemedlen inte lika effektiva, eftersom möjligheterna att lösa in mark samt möjligheterna till värdeutjämning väsentligt minskar. Trots detta kan det många gånger vara angeläget att ett flertal fastighetsägare genom exploateringssamverkan kan uppträda samfällt för att genomföra en plan.

Som jag tidigare (avsnitt 8.8.1) har nämnt bör det inte vara möjligt att låta områdesbestämmelser omfatta områden med detaljplan. För att undvika en ordning som skulle innebära att man först måste upphäva detaljplanen för att sedan besluta om exploateringssamverkan och därefter på

nytt anta detaljplanen, föreslår jag att en möjlighet öppnas att även i detaljplanens form besluta om exploateringssamverkan.

10 Plangenomförande 10.3.1–10.3.2

10.3.2 Avgränsning av samverkansområdet m. m.

Avgränsningen av det område inom vilket samverkan skall ske, är en viktig fråga när områdesbestämmelserna eller detaljplanen beslutas. Gränsdragningen har direkt betydelse för vilka fastigheter som får möjlighet att delta i exploateringen och som därmed kan få del av företagets avkastning. Eftersom exploateringssamverkan i första hand bör ses som ett medel att genomföra kommunala planintentioner, bör gränserna för samverkansområdet som jag nyss anförde bestämmas utifrån planmässiga principer, dvs. efter vad som är lämpligt att planlägga i ett sammanhang. Därvid bör också enskildas intressen tillbörligen beaktas. När samverkan skall avse ett område som skall detaljplaneläggas, vilket torde bli det vanligaste, är det nödvändigt att arbetet med planen har fortskridit så långt att kommunen har en klar uppfattning i frågan om den planmässiga avgränsningen av samverkansområdet. Formellt bör det slutgiltiga beslutet om gränserna för samverkansområdet meddelas av fastighetsbildningsmyndigheten i förrättningen, men kommunens ställningstagande bör vara bindande för fastighetsbildningsmyndighetens beslut i denna del. Kommunen kan i sin prövning bl. a. väga in de kommunalekonomiska konsekvenserna av en exploatering och därmed sammanhängande utbyggnad av kommunal service.

Som jag tidigare framhållit skall exploateringssamverkan kunna utnyttjas bl. a. för att underlätta genomförandet av befintliga detaljplaner där markägandet är splittrat. Samverkansområdet bör därför även kunna omfatta ett redan tidigare detaljplanelagt område. Det bör också kunna omfatta en del av ett sådant område, t. ex. ett kvarter, eller i övrigt en begränsad del av ett område med en gällande plan som av någon anledning inte har blivit genomförd.

Det torde ibland vara olämpligt att anta en detaljplan för hela det område som bör omfattas av exploateringssamverkan. Vid främst fritidsbebyggelse torde sekundära grönområden, dvs. områden som inte fordrar gemensam skötsel men ändå utgör en förutsättning för den tillkommande bebyggelsen, kunna lämnas utanför detaljplanen. Detta innebär att värdeutfallet av en detaljplan i vissa situationer kommer att fördelas mellan samtliga fastighetsägare inom ett samverkansområde, trots att detaljplanen inte omfattar alla fastigheterna.

Som också framhölls i den återkallade propositionen (1981/82: 221) är det väsentligt att enskild exploateringssamverkan står i överensstämmelse med kommunens syn på exploateringens genomförande. Vid det ställningstagande som kommunen gör i fråga om lämpligheten av att överlämna exploateringen till fastighetsägarna skall hänsyn tas till behovet av att bebyggelseåtgärder och med bebyggelsen sammanhängande anordningar

utförs eller förbättras i ett sammanhang. Åtgärderna bör också vara sådana att de med hänsyn till bl. a. omfattning, teknisk komplexitet och sakägarnas kompetens är lämpliga för fastighetssamverkan. Det kan också finnas skäl för kommunen att särskilt bedöma fastighetsägarnas förutsättningar att genomföra den begärda exploateringen.

10.4 Fastighetsplan

Mitt förslag: Bestämmelser om gemensamhetsanläggningar och förändringar i fastighetsindelningen kan meddelas i en fastighetsplan, som kan sägas utgöra en utbyggnad och modernisering av dagens tomtindelning.

10.4.1 Behovet av fastighetsplan

Tillkomsten av fastighetsbildningslagen år 1972 medförde att tomtindelningens fastighetsbildande verkan upphörde. Fastighetsbildning sker numera alltid genom förrättning enligt fastighetsbildningslagen inom ramen för ett eller flera fastighetsbildningsinstitut. I samband med att den lagen infördes ändrades byggnadslagstiftningen så att tomtindelning numera kan användas för att vid ett successivt plangenomförande garantera ett bättre markutnyttjande genom möjligheten att lägga ut servitutsområden och samfällighetstomter för kommande fastighetssamverkan. Vidare effektiviserades fastighetsbildningslagstiftningen i plangenomförande syfte. Detta har fått till följd att tomtindelning numera kommer till användning endast i begränsad omfattning när det gäller detaljplanering för nyexploatering av områden i en ägares hand. Tomtindelning grundar rätt till inlösen enligt 47 § byggnadslagen och 8 kap. 4 § fastighetsbildningslagen. Inlösen enligt byggnadslagen innebär i princip att kommunen har rätt att lösa tomtdelar som ett år efter tomtindelningen tillhör olika ägare. Inlösen enligt fastighetsbildningslagen innebär i princip att ägare till en sådan tomtdel får lösa återstoden av tomten.

Enligt utredningen finns det behov av ett institut som motsvarar dagens tomtindelning och som ger möjligheter att i ett planpolitiskt sammanhang få en helhetsbild av hur fastighetsindelningen skall utformas, t. ex. inom ett kvarter. Vidare ansåg utredningen att det också behövs någon form av beslut som kan påskynda genomförandet genom att medge vissa tvångsåtgärder när det gäller fastighetsindelningen. Även frågor om fastighetssamverkan kan det vara lämpligt att pröva i planpolitiska beslut. Det kan gälla gemensamhetsanläggningar för befintlig bebyggelse, t. ex. vid gårdssaneringar. En annan typ av anläggningar som kan behöva regleras är parkeringsanläggningar för flera fastigheter.

Utredningen har föreslagit att de nu nämnda frågorna skall kunna behandlas i en fastighetsplan som kan användas såväl inom som utom en detaljplan. Jag ansluter mig till utredningens bedömningar angående beho-

vet av en särskild plan som behandlar genomförandefrågor inom detaljplanelagda områden. Däremot anser jag att det inte finns något behov av en sådan plan i områden utan detaljplan. I det följande skall jag närmare utveckla min ståndpunkt. Jag ansluter mig också till förslaget att planen bör benämnas fastighetsplan. Detta medför att uttrycket fastighetsplan i 4 kap. 25 § fastighetsbildningslagen måste ersättas med en annan benämning för de utredningar som där åsyftas. Jag återkommer i annat sammanhang med förslag till ändringar i fastighetsbildningslagen.

De nu angivna användningsområdena för fastighetsplanen innebär att den många gånger kommer att upprättas vid en senare tidpunkt än detaljplanen. Även av rent praktiska skäl är det därför en fördel att dessa frågor kan behandlas i en separat handling.

Som jag nyss anförde delar jag inte utredningens uppfattning att fastighetsplanen skulle fylla en viktig funktion utanför områden med detaljplan. Jag anser nämligen att den fastighetsrättsliga lagstiftningen vid sidan av PBL är fullt tillräcklig i de allra flesta fall. Överföring av mark kan ske – i viss utsträckning även tvångsvis – genom fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen. Gemensamhetsanläggningar kan komma till stånd utanför detaljplan efter prövning enligt bestämmelserna i anläggningslagen. Jag kommer senare att föreslå förändringar i anläggningslagen som kommer att innebära att förutsättningarna att inrätta gemensamhetsanläggningar även utanför detaljplan kommer att förbättras.

Den nuvarande fastighetsrättsliga lagstiftningen, fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen, är utformad så att plangenomförandet skall kunna gå smidigt. Byggnadsnämnderna har en vidsträckt rätt att ta initiativ till fastighetsbildningsförrättningar och till förrättningar för att inrätta gemensamhetsanläggningar. Även i övrigt har byggnadsnämnderna ett stort inflytande i förrättningarna. I genomförandebeskrivningen kommer bl. a. de rättsliga genomförandefrågorna att bli beaktade och redovisade på ett sådant sätt att det normalt skall vara möjligt att genomföra planen fastighetsrättsligt direkt genom att ansöka om nödvändiga förrättningar. Det samråd med fastighetsbildningsmyndigheten och med berörda fastighetsägare, som enligt vad jag nyss anförde skall ske vid beredningen av genomförandefrågorna, torde i de allra flesta fallen visa om det kan antas uppstå några sådana särskilda problem att genomföra ändringar i fastighetsindelningen eller att inrätta gemensamhetsanläggningar att en fastighetsplan behöver upprättas. Fastighetsplanen kan således sägas vara ett medel att ge vissa delar av genomförandebeskrivningen rättsverkan. Detaljplanen i sig själv har således ingen bindande verkan beträffande fastighetsindelningen inom ett kvarter eller beträffande gemensamhetsanläggningar.

10.4.2 Rättsverkan

Som jag nyss föreslog skall det vara möjligt att med fastighetsplanen låsa den framtida fastighetsindelningen. Vidare bör fastighetsplanen grunda inlösenrätt för kommunen och enskilda på samma sätt som dagens tomtindelning. Jag återkommer till detta senare (avsnitt 10.5). Fastighetsplanen bör också få återverkningar på bygglovsprövningen genom att bygglov inte får ges till åtgärder på en fastighet som inte stämmer överens med fastighetsplanen. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (8 kap. 11 §). I det följande skall jag uppehålla mig vid fastighetsplanens rättsverkan beträffande gemensamhetsanläggningar.

När en gemensamhetsanläggning i dag är förutsatt i en fastställd generalplan, stadsplan, tomtindelning eller byggnadsplan, skall anläggningen normalt kunna inrättas utan hinder av anläggningslagens s. k. väsentlighetsvillkor (5 §) och båtnadsvillkor (6 §). Väsentlighetsvillkoret innebär att en gemensamhetsanläggning får inrättas endast för sådana fastigheter för vilka den är av väsentlig betydelse. Enligt båtnadsvillkoret får anläggningen inrättas endast om fördelarna överväger de kostnader och olägenheter som anläggningen medför. Båda dessa villkor förutsätts således i princip ha prövats i planärendet. Detta gäller däremot inte för det s. k. opinionsvillkoret i 7 § första stycket anläggningslagen som innebär att det föreligger ett hinder mot att inrätta en gemensamhetsanläggning, om fastighetsägare och hyresgäster mera allmänt motsätter sig åtgärden. Enligt paragrafens andra stycke gäller dock inte opinionsvillkoret, om behovet av anläggningen är synnerligen angeläget.

Det är i dag relativt vanligt att gemensamhetsanläggningar mer eller mindre uttryckligt förutsätts i detaljplaner. Är det fråga om anläggningar som ganska självklart kommer att uppfylla väsentlighets- och båtnadsvillkoren, fastställs planerna ofta utan några särskilda kommentarer angående gemensamhetsanläggningen. Är det däremot fråga om mycket komplicerade eller från båtnadssynpunkt svårbedömda anläggningar, har i vissa fall länsstyrelsen i beslutet om fastställelse påpekat att något ställningstagande inte har gjorts till frågan om planförslaget uppfyller väsentlighetsvillkoret och/eller båtnadsvillkoret. Det ankommer då på fastighetsbildningsmyndigheten att själv göra denna prövning.

Detta får till följd att fastighetsbildningsmyndigheten inte behöver göra någon väsentlighets- eller båtnadsprövning för de okomplicerade anläggningarna. Däremot måste en sådan prövning många gånger göras i de svårbedömda fallen. En sådan ordning kan knappast anses vara ändamålsenlig. En annan fråga som kan vålla problem är vilken verkan en planfastställelse skall ha för gemensamhetsanläggningar som har redovisats endast summariskt i planhandlingarna. Bristande redovisning av gemensamhetsanläggningar och deras konsekvenser leder också till svårigheter för berörda fastighetsägare att bedöma vilka verkningar planfastställelsen får för dem. Problemen har uppmärksammats i vissa regeringsbeslut där regering-

en har påpekat det olämpliga i att fastställelsemyndigheten inte har tagit ställning till föreslagna gemensamhetsanläggningar.

Frågor om fastighetssamverkan skall, som jag tidigare anförde, behandlas i genomförandebeskrivningen. Därigenom klargörs frågorna bättre än i dag, vilket bör medföra att tillämpningsproblem av det slag som jag nyss nämnde i de flesta fall kommer att undanröjas. I vissa fall kan emellertid en gemensamhetsanläggning vara så betydelsefull för att planområdet skall kunna fungera att man på ett tidigt stadium med bindande verkan vill försäkra sig om att anläggningen kan komma till stånd. Här vill jag ansluta mig till utredningens förslag att man i fastighetsplanen med bindande verkan skall kunna bestämma vilka anläggningar som skall vara gemensamhetsanläggningar, vilket utrymme som skall tas i anspråk för dessa samt vilka fastigheter som skall delta i anläggningen.

För att en gemensamhetsanläggning med denna verkan skall få tas in i en fastighetsplan bör väsentlighets- och båtnadsvillkoren i anläggningslagen vara uppfyllda. Vid den efterföljande förrättningen enligt anläggningslagen bör det då inte få komma i fråga att villkoren prövas på nytt, i vart fall inte så länge den bedömning som har gjorts i fastighetsplanen kan anses aktuell. Jag föreslår därför att dessa villkor undantas från den prövning som skall ske vid förrättningen enligt anläggningslagen, om anläggningen har prövats i en fastighetsplan och förrättningen påkallas före utgången av detaljplanens genomförandetid. Detta medför behov av ändringar i anläggningslagen. Jag återkommer i annat sammanhang till detta.

För sådana gemensamhetsanläggningar som i och för sig är lämpliga men inte helt nödvändiga för att intentionerna i detaljplanen skall kunna uppfyllas, behöver inte någon fastighetsplan upprättas. I dessa fall är det tillräckligt att man i detaljplanens genomförandebeskrivning anger vilken eller vilka gemensamhetsanläggningar som kan behövas inom planområdet. Man har också möjlighet att meddela planbestämmelser som t. ex. anger hur gemensamhetsanläggningen skall utformas om den kommer till stånd. Om anläggningen senare inrättas får den inte strida mot detaljplanen.

I ledningsrättslagen finns ett s. k. båtnadsvillkor (6 §) som mycket nära överensstämmer med det som finns i anläggningslagen. Av samma skäl som nyss angetts beträffande anläggningslagen, bör också båtnadsvillkoret i ledningsrättslagen kunna prövas redan i en fastighetsplan. Jag kommer att i annat sammanhang föreslå att även ledningsrättslagen ändras så att detta villkor undantas från den prövning som skall ske vid förrättning enligt den lagen.

Väsentlighetsvillkoret

Enligt gällande rätt anses väsentlighetsvillkoret prövat i planärendet, varför den efterkommande prövningen enligt anläggningslagen inte skall omfatta detta villkor (jfr prop. 1973: 160 s. 152). Någon särskild bestämmelse om att väsentlighetsvillkoret skall prövas i planärendet finns emel-

lertid inte. Utredningen föreslog inte heller någon sådan bestämmelse. Enligt min mening vinner man emellertid i klarhet om en uttrycklig bestämmelse härom tas in i PBL.

Båtnadsvillkoret

Utredningen har föreslagit att det båtnadsvillkor som skall gälla för gemensamhetsanläggningar som tas in i en fastighetsplan bör – jämfört med motsvarande villkor i anläggningslagen – ge ett större utrymme för att väga in miljömässiga och sociala fördelar som uppkommer för de berörda fastigheterna och för dem som brukar dessa fastigheter, oavsett om dessa fördelar motsvaras av någon värdehöjning eller inte.

Av förarbetena till anläggningslagen framgår att dagens bestämmelser om båtnadsvillkoret medger att även sociala fördelar beaktas (jfr prop. 1973: 160, s. 150). Det har emellertid ofta framhållits att de sociala fördelarna av en gemensamhetsanläggning väger alltför lätt i förhållande till de rent ekonomiska bedömningarna. Detta kan enligt min mening vålla problem vid det slag av anläggningar som kommer att bli allt vanligare i framtiden. Jag tänker då närmast på gemensamhetsanläggningar som behövs vid förnyelse av bebyggelseområden, t. ex. i samband med gårdssaneringar. Jag ansluter mig därför till utredningsförslaget i denna del. Det båtnadsvillkor som skall gälla vid prövningen av fastighetsplanen bör således utformas så att man får större möjligheter än i dag att väga in sociala fördelar vid båtnadsprövningen. I likhet med flera remissinstanser anser jag emellertid att båtnadsprövningen bör ge samma resultat oavsett om prövningen sker i en fastighetsplan eller i en förrättning enligt anläggningslagen. Jag kommer därför att i annat sammanhang föreslå att båtnadsvillkoret i anläggningslagen utformas i enlighet härmed. Som jag nyss föreslog skall detta villkor prövas när en fastighetsplan enligt PBL antas.

Opinionsvillkoret

Enligt gällande bestämmelser behöver – som jag nyss nämnt – någon prövning av väsentlighets- och båtnadsvillkoret inte göras vid förrättningen enligt anläggningslagen, om anläggningen är förutsatt i en fastställd plan. Anledningen till detta är i första hand att man redan när planen fastställs skall kunna få en garanti för att den också går att genomföra med de gemensamhetsanläggningar som har förutsatts i planen. Däremot är inte opinionsvillkoret undantaget vid den kommande prövningen enligt anläggningslagen. Som jag tidigare nämnde gäller dock – enligt 7 § andra stycket anläggningslagen – inte detta villkor, om behovet av anläggningen är synnerligen angeläget. Departementschefen framhöll (prop. 1973: 160, s. 194) att denna undantagsregel särskilt kan bli aktuell att tillämpa när anläggningen är förutsatt i plan. Även jag ansluter mig till det synsättet. Någon bestämmelse om att opinionsvillkoret skall prövas behövs därför inte i PBL. Analogt med vad jag har föreslagit beträffande batnads- och

väsentlighetsvillkoren bör dock undantagsregeln i 7 § andra stycket anläggningslagen tillämpas i första hand under detaljplanens genomförandetid.

10.4.3 Förutsättningar för att anta en fastighetsplan

Fastighetsplanen är ett medel att genomföra detaljplaner. En fastighetsplan bör därför inte få strida mot detaljplanen. I praktiken är det dock inte möjligt att alltid upprätthålla så stränga krav. Byggnadsnämnden bör kunna anta en fastighetsplan som innebär vissa avvikelser från detaljplanen, t. ex. när man kommer fram till att en områdesgräns behöver flyttas. Som förutsättning för detta bör gälla att det är fråga om en mindre avvikelse som är förenlig med detaljplanens syfte. I detta ligger ett krav att avvikelsen inte påverkar planutformningen. I annat fall måste detaljplanen ändras. Många gånger torde en sådan ändring kunna genomföras i form av ett enkelt planförfarande som jag tidigare har berört (avsnitt 8.7.3).

Ett beslut av byggnadsnämnden att anta en fastighetsplan med en avvikelse från detaljplanen inom ramen för detaljplanens syfte bör få till följd att detaljplanen automatiskt anses ändrad så att den stämmer överens med fastighetsplanen. Därigenom anpassas detaljplanen på ett smidigt sätt till den fastighetsindelning som kommer att genomföras. Jag ansluter mig således – i likhet med de remissinstanser som har yttrat sig i frågan – till utredningsförslaget i denna del.

Om detaljplanen ändras så att fastighetsplanen inte längre står i överensstämmelse med detaljplanen, bör fastighetsplanen upphöra att gälla i de delar den strider mot detaljplanen. Denna verkan bör framgå av detaljplanen och redovisas särskilt i detaljplanens genomförandebeskrivning.

Fastighetsplanen behöver inte vara helt bunden till mark för enskilt bebyggande, även om detta torde bli det normala. Vid behov skall fastighetsplanen kunna omfatta t. ex. sådana gemensamma anläggningar på mark för allmän plats, som kommunen enligt detaljplanen inte skall vara huvudman för.

För tomtindelning gäller i dag vissa villkor i 28–30 §§ byggnadslagen och 33 § byggnadsstadgan. I huvudsak innebär dessa villkor att ett byggnadskvarter skall indelas i tomter på ett ändamålsenligt sätt. I första hand bör indelningen göras i ett sammanhang för hela kvarteret. I likhet med utredningen anser jag att regler av i huvudsak motsvarande innebörd bör gälla även när en fastighetsplan upprättas.

Enligt dagens regler har fastighetsägare rätt att under vissa förutsättningar få en tomtindelning till stånd av mark som inte har varit föremål för sådan indelning (30 § byggnadslagen). Utredningen har föreslagit en motsvarande rätt för fastighetsägaren att få en fastighetsplan upprättad, om han begär detta under detaljplanens genomförandetid. Jag ansluter mig till förslaget men anser att det bör modifieras så att en fastighetsplan i dessa fall skall upprättas, om det inte är uppenbart onödigt. Någon begränsning till planens genomförandetid bör inte heller gälla.

Under detaljplanens genomförandetid bör fastighetsägarna kunna räkna med att fastighetsplanen inte ändras. Det bör därför – och av samma skäl som jag anfört beträffande ändring av detaljplaner – endast i undantagsfall vara möjligt att ändra en fastighetsplan innan genomförandetiden för detaljplanen har gått ut. I första hand bör detta kunna ske om alla berörda sakägare godkänner ändringen. Om synnerliga skäl föreligger, bör byggnadsnämnden kunna besluta om ändring av fastighetsplanen även om inte alla sakägare godkänner det. Eftersom ändringen inte får göras så att fastighetsplanen kommer att strida mot detaljplanen, kan det knappast uppkomma någon nämnvärd skada för fastighetsägaren. Det är därför inte nödvändigt med några ersättningsregler i dessa situationer.

Sedan genomförandetiden för detaljplanen har gått ut, bör det – av samma skäl som jag anfört beträffande ändring av detaljplaner – finnas större möjligheter att ändra fastighetsplanen även mot berörda sakägares vilja. Som förutsättning för detta bör endast krävas att det är påkallat från allmän synpunkt. Härutöver bör samma regler gälla som för upprättande av en ny fastighetsplan. Detta innebär en uppmjukning i förhållande till de restriktiva bestämmelser som i dag gäller för ändring av tomtindelningar. Härigenom förbättras möjligheterna att vid ändring av olämpliga fastighetsplaner nå bättre helhetslösningar inom kvarteren.

10.4.4 Vissa förfarandefrågor

I vissa fall kommer fastighetsplanen att upprättas samtidigt med detaljplanen som ett resultat av beredningen av genomförandet. I sådana fall bör fastighetsplanen behandlas tillsammans med detaljplanen och i samma ordning som denna. Om kommunfullmäktige skall besluta om detaljplanen, skall således fullmäktige i en sådan situation besluta också om fastighetsplanen. Upprättas en fastighetsplan utan samband med detaljplanen, bör den ställas ut och antas av byggnadsnämnden. Många gånger torde fastighetsplanen sakna intresse för allmänheten. I sådana fall bör utställning kunna undvaras och samråden förenklas på motsvarande sätt som jag har föreslagit för s. k. enkelt planförfarande (avsnitt 8.7.3).

Det kan ibland inträffa att fastighetsbildningsmyndigheten vid en förrättning finner att en fastighetsplan behövs för att underlätta en förrättning som avser genomförande av en åtgärd som kommunen har förutsatt i en detaljplan. I sådana fall är det enligt min mening en stor fördel om även fastighetsbildningsmyndigheten kan ta initiativ till att upprätta en fastighetsplan. Många gånger är det nämligen nödvändigt för fastighetsbildningsmyndigheten att i en särskild plan studera hur fastighetsfrågorna lämpligen bör lösas. Om myndighetens arbete kan utnyttjas som ett led i arbetet att upprätta en slutlig fastighetsplan kan man enligt min mening få ett rationellt förfarande. Enligt utredningen är detta så betydelsefullt att fastighetsbildningsmyndighetens initiativmöjlighet bör markeras genom en särskild lagregel.

Utredningens förslag har emellertid utsatts för mycket stark kritik från kommunalt håll. Man har uppfattat förslaget som en överföring av en del av den kommunala planeringskompetensen till fastighetsbildningsmyndigheten.

Enligt min mening är dessa farhågor väsentligt överdrivna. Emellertid anser jag – i motsats till utredningen – att denna initiativrätt inte behöver lagregleras.

10.5 Avstående av mark m. m.

Mitt förslag: För att underlätta genomförandet av detaljplaner föreslås regler om avstående av mark som i huvudsak stämmer överens med vad som gäller f. n.

Jag kommer nu att behandla frågor om sådant avstående av mark som direkt tar sikte på plangenomförandet. Det gäller främst regler om skyldighet för fastighetsägare att inom detaljplaneområden avstå mark och upplåta rättigheter till kommunen, i första hand för gator eller andra allmänna platser men även för andra ändamål. Regler om rätt för fastighetsägare att i vissa fall begära inlösen behandlar jag senare (avsnitt 18).

10.5.1 Kommunens rätt att ta i anspråk mark

En fastställd generalplan eller stadsplan innebär enligt gällande bestämmelser att kommunen har rätt att lösa bl. a. mark som är avsedd för annat än enskilt bebyggande. Denna rätt är av stor betydelse för möjligheterna att genomföra planerna. Därför föreslår jag – i likhet med utredningen – att samma möjligheter bör finnas i PBL. Även flertalet remissinstanser har tillstyrkt utredningsförslaget i denna del. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen.

I 70 och 113 §§ byggnadslagen finns bestämmelser om fastighetsägares skyldighet att efter förordnande av regeringen eller länsstyrelsen utan ersättning överlåta eller upplåta mark som erfordras för bl. a. gator inom stadsplan resp. vägar inom byggnadsplan. Förutsättningarna för ett sådant förordnande är att marken är i en ägares hand och att det anses skäligt med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter.

I PBL finns enbart en typ av detaljplan. Sannolikt kommer kommunen, i den mån den är huvudman för gator och andra allmänna platser, vanligen att vara ägare till mark som inte är avsedd för enskilt bebyggande. Om kommunen inte skall vara huvudman, kommer väghållningen vanligtvis att skötas av fastighetsägarna själva, genom exempelvis en anläggningssamfällighet. Bestämmelserna i 70 och 113 §§ byggnadslagen fyller en viktig funktion i dag, antingen genom att de utnyttjas för att besluta om förord-

nande eller genom att de utgör underlag för exploateringsavtal som träffas mellan kommun och exploatör.

En motsvarighet till 70 och 113 §§ byggnadslagen bedömer jag som nödvändig och bör därför införas i PBL. Detta är dock inte problemfritt. F. n. är det regeringen som på ansökan av kommunen vid planens fastställande beslutar om förordnande enligt 70 § byggnadslagen. Beträffande förordnande enligt 113 § byggnadslagen är det länsstyrelsen som vid planens fastställande beslutar om förordnande.

När detaljplanerna i fortsättningen skall bli gällande efter kommunernas antagandebeslut utan att länsstyrelsen behöver fastställa dem, kan planbeslut och beslut om förordnande inte samordnas på samma sätt som i dag. Det kan enligt min mening inte komma i fråga att kommunen själv skulle få befogenhet att besluta om förordnande som innebär att fastighetsägare skall överlåta eller upplåta mark utan ersättning. I lagrådsremissen föreslog jag därför att länsstyrelsen, efter ansökan av kommunen, skulle besluta om förordnande att avstå mark och att länsstyrelsens beslut skulle meddelas efter det att kommunen antagit detaljplanen. En annan ordning skulle nämligen innebära dels att den slutliga planutformningen inte är känd vid tidpunkten för förordnandet, dels att oklarheter skulle uppkomma beträffande förordnandets verkan om planen antogs med en annan utformning än som förutsattes när förordnandet beslutades.

Jag föreslog vidare i lagrådsremissen att bygglov enligt detaljplanen inte får lämnas till åtgärder som innebär väsentlig ändring av markens användning förrän ett beslut om förordnande av viss angiven utformning senare vinner laga kraft. Denna ordning liknar den jag tidigare har föreslagit beträffande t. ex. vissa för detaljplanen nödvändiga gemensamhetsanläggningar.

Lagrådet (yttrandet s. 73 f) har invändningar mot mitt förslag i denna del och anför:

– – –

När kommunen ansöker om förordnande måste den givetvis presentera ett planförslag, som kan läggas till grund för förordnandet. Inget hindrar att kommunen redovisar alternativa förslag i ansökningen. Länsstyrelsens förordnande kan självfallet avfattas så att det gäller endast under förutsättning att planen utformas på ett visst sätt. Den i remissen föreslagna ordningen kan medföra att en markägare först sedan en plan antagits och beslutet därom vunnit laga kraft ställs inför kommunens anspråk att behöva avstå mark. Visserligen rekommenderas i specialmotiveringen som ett lämpligt förfarande att förslag till förordnande upprättas samtidigt med planen och redovisas i genomförandebeskrivningen. Någon lagregel om ett sådant förfarande har emellertid inte föreslagits. Fastighetsägaren vet visserligen att han behöver avstå mark men inte i vilken omfattning kommunen kommer att kräva det av honom. Ett visst skydd ger honom bestämmelsen att han ej är skyldig att avstå mark med mindre det är skäligt med hänsyn till den nytta han kan förväntas få av planen och till övriga omständigheter. Detta i och för sig ganska bräckliga skydd kan urholkas

genom att kommunen med stöd av 5 kap. 9 § 4 vägrar bygglov till i och för sig planenliga åtgärder till dess att det föreligger ett förordnande att avstå mark. Detta kan medföra att markägaren ser sig tvingad att underkasta sig ett förordnande även i fall då han inte får någon nytta av planen.

10 Plangenomförande 10.5.1

En från rättssäkerhetssynpunkt bättre ordning än den föreslagna är att låta anstå med planbeslutet till dess frågan om avstående av mark har avgjorts. Från principiella synpunkter kan det hävdas att den domstolsprövning som är förutsatt kunna ske i ärende om förordnande att avstå mark bör föregå den administrativa prövningen av planen. Olägenheten är att en sådan ordning kan medföra tidsutdräkt i planärendets avgörande. Men av de problem som följer av att nuvarande samordning inte kan bibehållas synes den nämnda olägenheten mindre än den försvagning av rättssäkerheten som departementsförslaget medför. Under hänvisning till det anförda föreslår lagrådet att länsstyrelsens förordnande skall avse mark som enligt *förslag* till detaljplan behöver tas i anspråk för de ändamål varom paragrafen handlar. Dessutom bör föreskrivas att med antagandet av planen skall anstå till dess att frågan om skyldighet att avstå mark blivit avgjord. Med den sålunda föreslagna ordningen fyller bestämmelsen i 5 kap. 9 § 4 ingen funktion.

– – –

Som *lagrådet* påpekar kan lagrådets förslag medföra tidsutdräkt genom att man i planärendet alltid måste vänta på att förordnandet vinner laga kraft. Tidpunkten för ansökan om förordnande torde emellertid kunna avpassas så att denna tidsutdräkt inte innebär några väsentliga nackdelar. Jag kan därför ansluta mig till lagrådets förslag.

Det är givetvis viktigt att alla berörda när planen ställs ut känner till vilken mark som omfattas av ansökan om förordnande. Detta bör därför framgå av planens genomförandebeskrivning.

Enligt dagens bestämmelser är fastighetsägaren i de nu avsedda fallen skyldig att utan ersättning avstå mark eller upplåta mark i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövas skäligt. Värdet av marken spelar självfallet en avgörande roll vid denna avvägning. Däremot blir det aldrig aktuellt att beakta byggnader, stängsel, växande skog m. m. som hör till fastigheten. Enligt 71 § andra stycket byggnadslagen är kommunen nämligen skyldig att betala ersättning för sådant. I 113 § föreskrivs för byggnadsplanernas del att fastighetsägaren enbart är skyldig att upplåta obebyggd mark. Dessa bestämmelser har kommit till för att storleken av det område som skall omfattas av förordnandet inte skall påverkas av om det finns byggnader eller andra anläggningar på marken.

Enligt min mening fyller inte bestämmelserna om ersättning för byggnader någon praktisk funktion. När fastighetsägarens skyldighet att avstå mark skall vägas mot den nytta han får av planen, måste t. ex. värdet av bebyggd mark rimligen beräknas med beaktande av att det finns en rätt att bygga på marken – en byggrätt. Jag anser det vara en bättre och mer praktisk lösning att markens värde inklusive byggnader, växande skog

m. m. vägs mot den nytta fastighetsägaren har av planen. Därför föreslår jag inte någon motsvarighet till 71 § andra stycket byggnadslagen.

I vissa fall har kommunen enligt gällande bestämmelser också möjlighet att lösa mark för enskilt bebyggande i en stadsplan. Bestämmelserna i 47 § byggnadslagen ger sålunda kommunen rätt att lösa tomtdelar, om fastighetsindelningen inte har bringats i överensstämmelse med tomtindelningen på grund av ansökan som gjorts senast ett år efter tomtindelningens fastställande. Denna möjlighet utnyttjas mycket sällan i dag. Trots detta är den enligt min mening ett mycket viktigt påtryckningsmedel för att få en plan genomförd.

Utredningen har föreslagit att denna möjlighet för kommunen att lösa tomtdelar skall inträda först efter genomförandetidens slut. Flera remissinstanser har emellertid kritiserat utredningsförslaget. Länsstyrelsen i Gävleborgs län pekar på att det t. ex. vid trafiksaneringar kan vara angeläget för kommunen att den i en fastighetsplan bestämda indelningen av kvarter genomförs så snart som möjligt. Enligt min mening passar utredningsförslaget väl med det föreslagna systemet med genomförandetid. Det är först efter denna tid som kommunen bör ha möjlighet att använda inlösen som ytterligare medel för att få planen genomförd. Jag ansluter mig därför till utredningsförslaget i denna del. Det ligger i linje med den princip jag tidigare har redovisat, nämligen att fastighetsägaren under genomförandetiden skall kunna utgå från att han får genomföra planen.

Enligt min mening bör emellertid rätten att lösa mark för enskilt bebyggande gå längre. Jag anser att kommunen under en viss tid efter genomförandetidens utgång bör ha rätt att lösa all mark som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen. Lösenrätt bör dock inte föreligga så länge det finns ett bygglov som kan tas i anspråk.

I detta avseende kan man alltså betrakta detaljplanen som ett slags expropriationstillstånd som får utnyttjas först efter genomförandetidens slut och endast beträffande kvartersmark som inte bebyggts. Ytterligare en förutsättning bör enligt min mening gälla, nämligen att det skall vara fråga om mark inom sådana planområden där kommunen är huvudman för gator och andra allmänna platser. I dessa fall bör kommunen liksom i dag vara skyldig att se till att t. ex. gator byggs ut så att inte markägarna hindras att bygga enligt planen under genomförandetiden. Det förutsätter att kommunen bygger ut hela eller stora delar av gatusystemet. Samtidigt kan detta till större eller mindre del bli onyttigt, om inte planen i sin helhet genomförs. Därför är det enligt min mening skäligt att kommunen får lösa sådan mark för enskilt bebyggande där planen inte har blivit genomförd på det sätt jag nyss anförde.

Med tanke på att giltighetstiden för bygglov bör vara densamma som i dag, dvs. två år, anser jag att det bör föreskrivas att talan om inlösen skall väckas inom tre år efter genomförandetidens utgång.

10.5.2 Fastighetsägares rätt att ta i anspråk mark

I 8 kap. 4 § fastighetsbildningslagen ges möjligheter för fastighetsägare att tvångsvis förvärva mark för att man skall vinna överensstämmelse mellan fastighetsindelning och tomtindelning på kvartersmark i en stadsplan. Dessa möjligheter bör finnas kvar. Bestämmelserna måste emellertid ändras, eftersom dagens tomtindelning som jag tidigare har föreslagit skall ersättas av fastighetsplan. Jag återkommer till detta när jag tar upp frågan om ändringar i fastighetsbildningslagen.

I 54 och 112 §§ byggnadslagen finns bestämmelser om rätt för fastighetsägare att i vissa fall utnyttja obebyggd mark som är avsedd för vägändamål. Reglerna har betydelse framför allt innan kommunen har ställt i ordning gatorna inom en stadsplan eller innan en anläggningssamfällighet har bildats för vägar inom en byggnadsplan. Jag föreslår en motsvarighet till dessa bestämmelser i PBL.

10.5.3 Medel för att överföra mark m. m.

De medel som dagens lagstiftning erbjuder för att till kommunen överföra mark eller rättigheter som kommunen får ta i anspråk utgörs av fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen och inlösen enligt byggnadslagen. Inlösen innebär att kommunen väcker talan mot fastighetsägaren och att fastighetsdomstolen avgör saken.

När det gäller mark för allmän plats tillämpas oftast fastighetsreglering. Emellertid är fastighetsbildningslagen behäftad med vissa brister som gör att lagen inte är tillräckligt effektiv i plangenomförandesammanhang. Fastighetsbildningsutredningen (Ju 1979: 11) har emellertid i ett delbetänkande (SOU 1983: 38) föreslagit åtgärder som bör vidtas för att rätta till dessa brister. I avvaktan på ställningstaganden till utredningens förslag bör dock dagens ordning behållas.

10.6 Gator och vägar

10.6.1 Upplåtande av gator och andra allmänna platser

Mitt förslag: Kommunen skall färdigställa gator och andra allmänna platser efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med detaljplanen. I förhållande till vad som gäller f. n. förenklas bestämmelserna om upplåtande av gator och andra allmänna platser.

Som jag inledningsvis påpekade är det nödvändigt att bestämmelser om upplåtande av gata och gatukostnader nu tas in i PBL. Huvudmannaskapet för gator, vägar och annan mark för allmänna platser är i dag beroende av om marken är belägen inom område med stadsplan eller byggnadsplan. I det förra fallet är kommunen huvudman och i det senare är det enskilt

huvudmannaskap. Reglerna om upplåtande av gata och gatukostnader i byggnadslagen och byggnadsstadgan gäller endast inom områden med stadsplan. Eftersom det bör vara möjligt att även i PBL:s system ha olika huvudmannaskap i dessa hänseenden, förefaller den bästa lösningen vara att de nuvarande reglerna förs över till PBL och blir tillämpliga, såvida inte kommunen i detaljplanen har angett att kommunen inte skall vara huvudman för gator och andra allmänna platser.

Emellertid anser jag att bestämmelserna i byggnadslagen om upplåtande av gata är alltför detaljerade. Med de möjligheter att styra en etappvis utbyggnad av detaljplaner som systemet med genomförandetider erbjuder, anser jag att kommunen har tillräckliga möjligheter att förhindra att orimliga krav på upplåtelse av gator kan ställas. Jag föreslår därför mera allmänt formulerade bestämmelser i detta avseende.

F. n. är kommunen i princip skyldig att till allmänt begagnande upplåta gator och andra allmänna platser efter hand som bebyggelsen färdigställs inom ett område med stadsplan. Gatan skall då vara slutligt iordningställd till en standard som motsvarar ortens sed. Gatukostnadsreglerna är emellertid utformade så att skyldighet att betala gatukostnader uppkommer så snart gatan kan användas för avsett ändamål. För att dessa bestämmelser bättre skall stämma överens föreslår jag att kommunen – efter hand som bebyggelsen färdigställs – skall vara skyldig att ställa i ordning gator och andra allmänna platser endast till en sådan standard att de kan användas för avsett ändamål. Skyldigheten att slutligt ställa i ordning allmänna platser i enlighet med detaljplanen och ortens sed bör vara fullgjord före genomförandetidens slut. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen.

10.6.2 Gatukostnadsbestämmelser

Mitt förslag: De gatukostnadsregler som gäller f. n. ändras i vissa hänseenden. Kommunfullmäktige får möjlighet att delegera beslut i vissa gatukostnadsärenden, och bestämmelser om samråd införs i fråga om förslag till uttag till gatukostnader. Vidare utökas möjligheterna att få jämkning av gatukostnadsersättningen i vissa fall och slutligen görs räntelagens regler om dröjsmåls- och avkastningsränta tillämpliga på kommunens fordringar på gatukostnadsersättning.

I rapporten (Ds Bo 1984: 9) Gatukostnader föreslogs – som jag tidigare nämnde – vissa ändringar i nuvarande regelsystem för att få en bättre och smidigare tillämpning av gatukostnadsreglerna. Med anledning av denna rapport utarbetades en promemoria med förslag till ändringar i gatukostnadsbestämmelserna i det till lagrådet remitterade PBL-förslaget. Jag skall i det följande behandla en del av förslagen i promemorian. Vissa processuella frågor tar jag upp senare (avsnitt 18.5).

Beslutsordningen

Enligt gällande rätt beslutar kommunfullmäktige om avgränsningen av det område inom vilket fördelning av gatukostnaderna skall ske, om kostnader som skall fördelas samt om grunderna för fördelningen. På samma sätt beslutar fullmäktige om motsvarande frågor då kostnaderna för en gata skall tas ut av fastighetsägarna utmed gatan. Fullmäktige saknar möjlighet att delegera beslutanderätten i dessa fall till annat organ inom kommunen.

Före 1982 års ändringar av gatukostnadsreglerna hade kommunfullmäktige rätt att för kommunen i dess helhet eller för en viss del av kommunen meddela bestämmelser om skyldighet för fastighetsägare att bidra till kostnaden för iordningställande av gata (gatubyggnadskostnad). Eftersom beslutet kunde ha formen av en kommunomfattande "taxa" för gatubyggnadskostnader, var det naturligt att beslutanderätten tillkom kommunfullmäktige i likhet med vad som gäller för andra kommunala avgiftstaxor. Enligt nu gällande regler kan motsvarande beslut endast gälla enskilda områden eller gator, och det är inte längre lika självklart att beslutanderätten skall förbehållas fullmäktige. Särskilt i de större kommunerna kan det vara omständligt att endast fullmäktige får fatta beslut i gatukostnadsärenden.

Gatukostnaderna hänger intimt samman med hur detaljplanen utformas. Avgränsningen av det område inom vilket fördelning av gatukostnaderna skall ske, exploateringsgraden samt standarden på gator och parker, som har stor betydelse för gatukostnadernas storlek, styrs i stor utsträckning av planen. Omvänt har möjligheterna att genom uttag från fastighetsägarna finansiera gator och andra allmänna platser stor betydelse när det gäller att bedöma de ekonomiska förutsättningarna för ett plangenomförande. Mot denna bakgrund är det givetvis önskvärt att plan- och gatukostnadsfrågorna samordnas i så stor utsträckning som möjligt och att det kommunala organ som skall anta detaljplanen också har befogenhet att besluta i gatukostnadsfrågan.

Med hänsyn till samordningen med planfrågorna talar enligt min mening övervägande skäl för att kommunen – i enlighet med vad som föreslås i promemorian – ges möjlighet att delegera beslut om gatukostnader på samma sätt som föreslagits beträffande antagande av detaljplan. Remissinstanserna har också i allmänhet godtagit förslaget i denna del. Många gånger torde det emellertid finnas behov av att ta upp gatukostnadsfrågor utan samband med en ny eller ändrad detaljplan. Det kan med tanke på sådana fall vara onödigt att begränsa delegationsrätten till kommunstyrelse och byggnadsnämnd. Vilken kommunal nämnd som i sådana fall är mest lämpad för dessa frågor bör bestämmas av kommunen. På grund härav föreslår jag att kommunen anges som behörig att besluta om gatukostnader. Detta innebär att delegation får ske till kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen. Eftersom en gatukostnadsutredning kan rymma principfrågor, t. ex. beträf-

fande kostnadstäckning och fördelning, som genom den kommunala likställighetsprincipen kan bli bestämmande för tillämpningen i andra områden av kommunen, får – som följer av kommunallagen – delegation endast ske i ärenden som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

Samråd

När förslag till detaljplan upprättas skall kommunen enligt vad jag tidigare har föreslagit samråda med bl. a. sakägare, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget (5 kap. 20 §). Något sådant obligatoriskt samrådsförfarande finns i dag inte beträffande gatukostnadsutredningar.

I likhet med arbetsgruppen anser jag att det är rimligt att berörda parter tillförsäkras tidig information och påverkansmöjligheter beträffande kommande uttag av gatukostnader. Förslag till uttag av gatukostnader bör därför alltid föregås av samråd. Samrådsförfarandet bör enligt min mening utformas på samma sätt som jag har föreslagit för detaljplanernas del. Genom en sådan ordning ges t. ex. fastighetsägarna, övriga boende i området, sammanslutningar av fastighetsägare och hyresgästorganisationer möjlighet att delta i en bred debatt på ett tidigt stadium, då det finns faktiska möjligheter till påverkan, och kommunerna tillförsäkras bästa möjliga beslutsunderlag. Remissinstanserna godtar i allmänhet promemorieförslaget, som i huvudsak stämmer överens med vad jag nu har föreslagit.

Jag pekade nyss på det samband som råder mellan detaljplaner och uttag av gatukostnader och framhöll då vikten av att plan- och gatukostnadsärendena samordnas i så stor utsträckning som möjligt. När uttag av gatukostnader föranleds av en ny detaljplan, kan det därför vara lämpligt att samrådsförfarandena i plan- och gatukostnadsfrågan samordnas. I dessa fall kan givetvis en gemensam samrådsredogörelse upprättas. Även utställningen av resp. förslag kan i dessa fall lämpligen ske samtidigt.

Ersättningsgilla kostnader

Utgångspunkten i gällande gatukostnadsregler är att det endast är kostnaderna för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov som skall betalas av ägarna till fastigheterna inom området (se 56 § första stycket byggnadslagen jfr prop. 1980/81: 165 s. 26 ff). Om anläggningarna ges en standard som är högre än vad som kan anses normalt för den omgivande bebyggelsen, kan man inte kräva att ägarna till denna bebyggelse skall svara för hela kostnaden. Som arbetsgruppen uttalat är det därför viktigt att gator, parker m. m. anpassas efter områdets behov och att en jämkning av gatukostnaderna sker i de fall anläggningarna utformas för en vidare användning inom kommunen, t. ex. genomfartsleder, större parker, gågator och centrumanläggningar. Detta skall givetvis

beaktas redan när kommunen bestämmer kostnadsunderlaget för fördelningen. Vid en områdesvis fördelning av gatukostnaderna måste fastighetsägarna bevaka att kostnadsunderlaget inte inrymmer kostnader för åtgärder som inte behövs för området.

Om en fastighetsägare skulle debiteras gatukostnader som är oskäligt höga eller kostnader för åtgärder som har en omfattning eller ett utförande som betydligt överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för hans fastighet, har han enligt 58 § byggnadslagen rätt att få ersättningsbeloppet jämkat.

Som arbetsgruppen uttalat är det med gällande gatukostnadsregler fullt lagenligt och i många fall befogat att fördela gatukostnaderna mellan befintlig och tillkommande bebyggelse inom ett område utifrån den nytta som tillförs de skilda fastigheterna. Härvid bör även beaktas i vilken utsträckning de befintliga fastigheterna betalat ersättning för de äldre gatorna. I vissa fall kan det vara befogat att helt befria den befintliga bebyggelsen från gatukostnadsuttag. I andra fall kan nyanläggning och upprustning tillföra den befintliga bebyggelsen sådana nyttigheter att ägare till bebyggda fastigheter bör bidra till kostnaderna.

Eftersom förhållandena varierar starkt mellan olika områden, är det inte möjligt att i lagtext exakt ange vilka anläggningar som får finansieras genom uttag av gatukostnadsersättning eller vilken standard i övrigt som kan accepteras. Det är inte heller möjligt att i lagtext lägga fast några generella principer när det gäller kostnadsfördelningen mellan befintlig och tillkommande bebyggelse inom ett fördelningsområde. Dessa frågor måste rimligen avgöras utifrån de lokala förhållandena. Jag anser således inte att det finns skäl till lagändringar i dessa hänseenden, vilket föreslagits av några remissinstanser.

Som arbetsgruppen påpekat kan det emellertid ifrågasättas om inte ordalagen i jämkningsregeln ger intryck av att kommunerna kan debitera fastighetsägarna kostnader för anläggningar som givits en alltför hög standard. I förtydligande syfte bör därför jämkningsregeln ändras. När det gäller utformningen av regeln ansluter jag mig till det förslag som flera remissinstanser har fört fram och som innebär att jämkning skall ske, om en fastighetsägare debiteras kostnader för åtgärder som har en omfattning eller ett utförande som överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för hans fastighet.

Betalningsvillkor

Betalningsvillkoren regleras i dag i 60 § andra stycket byggnadslagen. Av denna bestämmelse framgår bl. a. att fastighetsägarna har rätt att under vissa omständigheter få betala gatukostnadsersättningarna genom avbetalningar, dock med minst en tiondel årligen, samt att de i sådana fall skall betala skälig ränta på obetalt belopp från den dag då kravet på ersättning framställdes. Om betalningsvillkoren ändå blir alltför betungande för fas-

tighetsägaren, skall enligt samma bestämmelse villkoren jämkas. Enligt motiven (prop. 1980/81: 165 s. 45) kan jämkningen innebära allt ifrån viss förlängning av amorteringstiden till anstånd med betalning till dess att fastigheten säljs. Även räntevillkoren kan mildras.

Jag nämnde inledningsvis att riksdagen har godtagit förslaget i årets budgetproposition om statlig finansiering av vissa gatukostnader. Även när sådana finansieringsmöjligheter införs, kan det bli aktuellt att fastighetsägare i stället betalar gatukostnadersättningen genom avbetalningar till kommunen.

Av arbetsgruppens undersökning framgår att de räntevillkor som erbjuds fastighetsägarna vid amortering skiljer sig stort mellan kommunerna. Många kommuner avser att i dessa situationer debitera fastighetsägarna en ränta motsvarande dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975: 635). Den 1 juli 1984 skedde en höjning av dröjsmålsräntan i räntelagen från 4 till 8 procentenheter över gällande diskonto (SFS 1984: 291).

Med 27 § lagen (1970: 244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) som förebild har i promemorian föreslagits bestämmelser som sätter en gräns för kommunernas möjligheter att bestämma räntevillkoren när fastighetsägare betalar gatukostnadsersättningen genom avbetalningar. Förslaget innebär att på obetalt belopp skall betalas ränta som motsvarar avkastningsränta enligt räntelagen (diskonto + 2 procentenheter). Avkastningsräntan avser att täcka borgenärens kapitalkostnader före en fordrans förfallodag, medan dröjsmålsränta dessutom skall verka som ett påtryckningsmedel för att förmå en gäldenär att betala en förfallen fordran så snart som möjligt.

I likhet med remissinstanserna ansluter jag mig till promemorieförslaget. Fastighetsägarna bör alltså debiteras högst avkastningsränta enligt räntelagen för tiden intill dess avbetalningsskulden helt eller delvis förfaller till betalning. Räntevillkoren bör också i övrigt anknytas till räntelagens regler i likhet med vad som gäller för avgifter enligt va-lagen.

I enlighet med nuvarande ordning bör betalningen fullgöras vid anfordran. När kommunerna kräver betalning anges regelmässigt en viss senare dag då ersättningen skall betalas. Det bör givetvis inte få komma i fråga att dröjsmålsränta tas ut för tiden före en sålunda angiven förfallodag. För att inga missförstånd skall uppstå bör därför fordringens förfallodag anges som utgångspunkt för betalning av dröjsmålsränta.

Några remissinstanser anser att kommunen inte skall få debitera fastighetsägarna dröjsmålsränta för tid innan det kommunala beslutet vunnit laga kraft. Denna fråga hänger samman med kommunala besluts verkställbarhet. Som allmän princip gäller att ett kommunalt beslut kan verkställas när protokollet med beslutet blivit justerat, om inte beslutet skall fastställas av statlig myndighet. Under förutsättning att gatorna redan har färdigställts, har kommunen därför möjlighet att kräva fastighetsägarna på ersättning och debitera dem dröjsmålsränta om betalning inte sker, även om

besvär anförts mot beslutet. Domstolen har dock möjlighet att förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla (s. k. inhibition). Om det kommunala beslutet upphävs av kammarrätten eller regeringsrätten, skall givetvis redan gjorda betalningar återställas. Eftersom den av remissinstanserna aktualiserade frågan har ett nära samband med allmänna kommunalrättsliga principer, bör enligt min mening någon lagändring inte övervägas i detta sammanhang.

Av arbetsgruppens undersökning framgår att kommunerna vid tillämpningen av gällande gatukostnadsregler strävar efter att ge fastighetsägarna rimliga betalningsvillkor. Enligt arbetsgruppen torde man kunna utgå från att kommunerna kommer att ge ekonomiskt svaga grupper anstånd med betalningen. En sådan tillämpning överensstämmer med motiven till den tidigare berörda särskilda jämkningsregeln i 60 § andra stycket byggnadslagen. Arbetsgruppen har vidare uttalat att det i allmänhet är rimligt att ägare av större, bebyggda fastigheter ges möjlighet till anstånd med betalningen av gatukostnaden för eventuella avstyckningar till dess tomterna avstyckas, bebyggs eller överlåts. Av arbetsgruppens undersökning framgår att många kommuner fattat beslut om betalningsanstånd i sådana fall. I motiven (prop. 1980/81: 165 s. 43) uttalas att det ibland kan vara skäl att medge anstånd med betalningen, om fastigheten inte är bebyggd i enlighet med stadsplanen och därför inte har full nytta av gatan.

Enligt min mening är det inte möjligt att i lagtext detaljreglera vilka betalningsvillkor som det är rimligt att fastighetsägarna erbjuds i skilda situationer. Enligt gällande regler skall betalningsvillkoren så långt möjligt anpassas efter den enskilde fastighetsägarens ekonomi och förhållanden i övrigt, och av arbetsgruppens undersökning framgår att så också skett i den hittillsvarande tillämpningen. Jag vill tillägga att en speciell problematik är förknippad med gatukostnader för eventuella avstyckningar. I förtätningsområden kan det finnas ett beaktansvärt kommunalt intresse av att planerad nybebyggelse verkligen kommer till stånd och en sådan utveckling kan motverkas av en regel om generellt betalningsanstånd för tillkommande byggrätter. Vidare kan kommunen välja att fördela gatukostnaderna mellan fastigheterna efter tomtarcorna och inte efter byggrätterna.

På grund av vad jag nu har anfört anser jag att det nu inte finns skäl till några ytterligare ändringar i reglerna om betalningsvillkor.

10.7 Exploateringsavtal

PBL-utredningen har också tagit upp frågan om exploateringsavtalen och behovet av en lagreglering av dessa. I likhet med utredningen anser jag att exploateringsavtalen inte bör lagregleras.

F. n. förekommer exploateringsavtal med mycket skiftande innehåll. Avtalen har fått en stor betydelse i genomförandeprocessen. När en stadsplan eller en byggnadsplan antas, ställer kommunen ofta som krav att ett

exploateringsavtal skall upprättas. Avtalets giltighet görs därvid beroende av att planen fastställs i huvudsaklig överensstämmelse med det förslag som ligger till grund för avtalet.

Exploateringsavtal används för att komplettera bestämmelserna i den formella planen och bestämmelser i sådana författningar som berör genomförandet. Avtalet utformas ibland som ett styrinstrument för hela genomförandet, från detaljplanens antagande i kommunen till den planerade bebyggelsens färdigställande. Det kan också begränsas till att reglera vissa åtgärder, som behövs för att åstadkomma färdig tomtmark.

Några regler om exploateringsavtal finns inte i nu gällande lagstiftning. I två avseenden ger dock byggnadslagen grund för upprättande av exploateringsavtal. Inom områden med stadsplan kan med stöd av de förut nämnda 70 och 73 §§ byggnadslagen förordnas att exploatören skall avstå mark, som behövs för gator eller andra allmänna platser eller allmänna byggnader, samt att han skall bekosta anläggande av gator och anordningar för vatten och avlopp.

Beträffande byggnadsplanelagd mark kan en exploatör med stöd av 113 § byggnadslagen förpliktas att utan ersättning upplåta obebyggd mark, som behövs för en väg eller någon annan allmän plats. Vidare kan nybyggnadsförbud beslutas att gälla intill dess att vägar, vattenförsörjning och avlopp för området har anordnats i erforderlig mån (110 § andra stycket BL).

Bestämmelser som motsvarar reglerna i 73 § byggnadslagen om gator, vatten och avlopp saknas vid exploatering inom en byggnadsplan. Det är emellertid trots detta ganska vanligt att en exploatör i ett exploateringsavtal åtar sig att inom en byggnadsplan anlägga inte bara vägar utan också anordningar för vatten och avlopp.

Den gängse formen för ett exploateringsavtal är således att avtalet träffas mellan kommunen och en markexploatör. Exploatören är redan när avtalet träffas ägare till marken och behåller sådana delar av området som utgör kvartersmark för enskilt bebyggande, medan mark för gator, allmänna platser m. m. avstås till kommunen eller till en blivande anläggningssamfällighet, när marken har ställts i ordning för det avsedda ändamålet.

Avtalen har från olika håll kritiserats. Det framhålls ibland att de inte är förenliga med gällande lagstiftning och att de innebär en byggnadsreglering vid sidan av byggnadslagstiftningen.

I denna fråga anförde utredningen (s. 394 f) följande:

Avtal som kommer till stånd som medel i genomförandeprocessen berör många olika lagar och skiftande förhållanden. Behovet av att i denna form reglera praktiska frågor angående plangenomförandet är uppenbart. Som redan tidigare har framhållits ges av KL:s allmänna stadganden, bl. a. om likställighet, och av olika speciallagars regler, grundläggande bestämmelser för hur olika frågor skall behandlas. I taxor kan frågor om avgifter m. m. vara närmare preciserade. Där tvingande lagregler finns, och inte

annat särskilt framgår av berörda lagar, finns ingen rätt att i avtal träffa överenskommelser som avviker från vad som sålunda stadgats. Särskild lagreglering av detta uppenbara förhållande är inte erforderligt.

I PBL finns stadganden för hur långt detaljregleringen får gå vid planläggning. Där finns också regler för samråd, utställning m. m. av detaljplan, som har kommit till för att garantera medborgarinsyn och ge en bättre möjlighet att påverka utformningen av planerna. En faktisk bindning från kommunen i förväg är naturligtvis inte förenlig med lagstiftningens syfte. Inte heller i här berörda avseenden skulle emellertid en särskild lagreglering av ett så uppenbart förhållande tjäna något syfte.

Utredningen har således föreslagit att exploateringsavtalen inte skall lagregleras. Remissinstanserna har delade uppfattningar i denna fråga. Jag delar utredningens uppfattning. Syftet med en lagreglering skulle nämligen i första hand vara att skydda den enskilde som motpart till kommunen och att reglera exploateringsavtalets verkan mot tredje man. Med hänsyn till de skiftande förhållanden som kan förekomma i dessa sammanhang torde det vara mycket svårt att lagtekniskt utforma sådana föreskrifter. De skulle bli så allmänt hållna att de knappast skulle utgöra något effektivt skydd utöver det som redan nu följer av avtalslagen. Jag anser inte att det finns skäl att lagreglera exploateringsavtalen enbart för att markera avtalstypens betydelse och förankra förfarandet med sådana avtal i lagstiftningen om plangenomförandet.

11 Krav på byggnader m. m.

Sammanfattning

- Ett generellt krav på att nya byggnader skall anpassas till den omgivande miljön införs (s. 231)
- Gällande krav på energihushållning förs över till PBL. Krav på hushållning med vatten skall kunna ställas i vissa områden (s. 232)
- Gällande krav på tillgänglighet förs över till PBL. Dessutom införs krav på att nya bostadshus i två våningar, med lägenheter som inte nås från marken, skall utföras så att de senare utan svårighet kan förses med hiss eller annan lyftanordning.
  Större krav ställs på att även den yttre miljön skall kunna användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (s. 232).
- Byggnaders grundkonstruktion, stomme och andra bärande delar skall ha betryggande beständighet. I detta ligger även ett krav på att dessa delar skall tåla fukt eller skyddas mot påverkan av fukt. Övriga byggnadsdelar skall ha en med hänsyn till ändamålet tillfredsställande hållfasthet. Byggnader - utom fritidshus - skall utföras med sådant material och på sådant sätt att reparations-, underhålls- och driftkostnader begränsas.(s. 234).
- Kraven vid ändring av byggnader formuleras på skilda sätt beroende på ändringens art (s. 236)
- Vid ombyggnad skall byggnaden tillföras sådana egenskaper att den kan fungera på ett på ett tillfredsställande sätt för brukarna.
  Vilka egenskaper och kvaliteter som krävs skall anges i särskilda ombyggnadsföreskrifter.
  Kommunen skall genom detaljplan eller områdesbestämmelser kunna avvika från ombyggnadsföreskrifterna, förutsatt att bebyggelsen inom området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper (s. 237).
- Varsamhet mot den befintliga byggnadens värden skall iakttas vid alla ändringar av byggnader (s. 241)
- Byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär får inte förvanskas (s. 241)
- Större krav skall kunna ställas på underhåll av byggnader. Alla byggnader – även sådana som inte kräver bygglov - skall underhållas så att deras egenskaper i huvudsak bevaras.
  Bestämmelserna om underhåll skall gälla även i fråga om andra anläggningar än byggnader (s. 243)
- De möjligheter som i dag finns att kräva förbättring av byggnader m.m. skall finnas även i fortsättningen (s. 244)
- När nya byggnader uppförs skall uppställningsplatser för fordon i skälig utsträckning ordnas på tomten eller i närheten av denna. Samma be-

stämmelser skall i skälig utsträckning kunna tillämpas även för befintlig bebyggelse (s. 245)

- Behovet av samordning med byggbestämmelser i annan lagstiftning tillgodoses på förordningsnivå eller i myndighetsföreskrifter (s. 248).

Bebyggelsens och närmiljöns egenskaper är av väsentlig betydelse för människors säkerhet, hälsa och välbefinnande. Det är därför en självklarhet att samhället måste ställa upp regler för byggandet.

Samhället har i dag genom byggnadslovsprövning och tillsyn över byggandet möjligheter att såväl före som under byggskedet precisera hur byggbestämmelserna i de enskilda fallen skall översättas i krav på byggnader, andra anläggningar och tomter. Krav kan också ställas på fastighetsägaren att byggnader underhålls så att de inte blir vanprydande, att deras hållfasthet inte äventyras och att brandfara eller sanitär olägenhet inte uppstår. En fastighetsägare kan därutöver av samhället åläggas att förbättra sin byggnad i vissa avseenden. Jag anser att detta system i sina huvuddrag bör föras över till PBL. Bestämmelserna i PBL angående krav på byggnader och andra anläggningar samt tomter m. m. bör alltså i huvudsak överensstämma med dagens lagstiftning och med den praxis som har utvecklats inom byggandet.

Som jag tidigare har framhållit bör PBL i större utsträckning än dagens lagstiftning utgå från synsättet att den befintliga bebyggelsen samt befintliga natur- och kulturvärden utgör resurser som skall tas till vara. Kraven på byggnader, andra anläggningar och tomter bör formuleras från denna utgångspunkt. I PBL bör finnas klarare uttalade krav på beständighet och underhåll än i byggnadsstadgan. För att främja framväxten av ett samhälle som ger valfrihet för flera och fungerar bättre för alla bör även ett utökat krav på tillgänglighet ställas i PBL.

Det är uppenbart att de krav som ställs måste kunna anpassas till den enskilda byggnadens ändamål. Byggnadsstadgan ger sådana möjligheter. Den skiljer på fritidshus och permanentbostäder i fråga om bl. a. kraven på trevnad, hygien, handikappanpassning och energihushållning. Givetvis bör kraven i PBL kunna anpassas efter byggnadens avsedda ändamål. Jag kan ansluta mig till lagrådets uppfattning (yttrandet s. 36) att en särskild bestämmelse om detta får anses överflödig. Vad jag nu har anfört avser även andra anläggningar än byggnader. När det däremot gäller fritidshusen anser jag att dessa även i fortsättningen bör genom särskilda bestämmelser i vissa avseenden skiljas från permanentbostäder.

De krav som skall ställas vid ombyggnader bör utgå i första hand från den befintliga byggnadens egenskaper. Detta är en skillnad gentemot byggnadsstadgan, vars ombyggnadskrav utgår från de anspråk som ställs när nya byggnader uppförs. Denna nya utgångspunkt förutsätter att särskilda ombyggnadsföreskrifter utarbetas och att dessa kan anpassas till de skiftande förutsättningar som finns i olika bebyggelseområden.

11.1 Nya byggnader

11.1.1 Krav på anpassning till den omgivande miljön

Mitt förslag: Ett generellt krav på att nya byggnader skall anpassas till den omgivande miljön införs i PBL.

Hänsynen till omgivningen har stor betydelse vid förändringar av den befintliga bebyggelsen, särskilt inom områden med värdefulla miljöer av det slag som i dag omfattas av 38 § första stycket byggnadsstadgan.

I utredningens förslag finns en grundläggande hänsynsregel (5 kap. 1 §) som motsvarar 38 § första stycket byggnadsstadgan i dess dåvarande lydelse och som innehåller krav på ett allmänt hänsynstagande till naturvärden och historiska eller kulturhistoriska värden vid placering och utformning av byggnader och andra anläggningar.

Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 juli 1980, har 38 § första stycket byggnadsstadgan ändrats så att det numera klart framgår att särskilda krav på bebyggelsens utformning skall kunna ställas inom områden med samlade värdefulla miljöer. Lagändringen har fått ett övervägande positivt mottagande. De strävanden att bevara värdefulla miljöer som har kommit till uttryck där bör därför fullföljas i PBL.

I enlighet med utredningens förslag bör det finnas en grundläggande hänsynsregel som tar sikte på både en byggnads egenvärde och den omgivande miljön. Hur långt hänsynen till omgivningen bör drivas måste bli olika, beroende på miljöns karaktär. Större krav på anpassning till omgivningen måste givetvis kunna ställas i sådana värdefulla miljöer som nu omfattas av 38 § första stycket byggnadsstadgan och i närheten av byggnader av större kulturhistoriskt värde. Enligt min mening skall det emellertid vara möjligt att redan med stöd av den grundläggande hänsynsregeln ställa sådana krav på hänsyn till omgivningens värde att dess särskilda kvaliteter beaktas. Någon särskild bestämmelse om anpassning till värdefulla miljöer behövs därför inte.

Att kraven är grundläggande innebär också att de skall kunna hävdas av kommunen direkt i enskilda tillståndsärenden. Det ligger dock i sakens natur att kommunens ståndpunkt i ett sådant ärende får större tyngd, om kraven på hänsyn till de miljömässiga värdena har kommit till uttryck i en antagen plan eller i ett bevarandeprogram. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen (3 kap. 1 §).

11.1.2 Egenskapskrav på byggnader m. m.

De egenskapskrav som bör ställas på byggnader och andra anläggningar bör i stor utsträckning stämma överens med vad som kan krävas i dag. Liksom f. n. bör det sålunda ställas krav på energihushållning, tillgänglighet, hållfasthet och beständighet, brandskydd och begränsning av risken

11 Krav på byggnader m. m.
11.1.2

för olycksfall samt på god funktion, trevnad och goda sanitära förhållanden. På grund härav tar jag nu upp endast några av dessa krav. Jag återkommer i specialmotiveringen med en utförlig genomgång av egenskapskraven.

Hushållning med energi och vatten

Mitt förslag: Gällande krav på energihushållning förs över till PBL. Krav på hushållning med vatten skall kunna ställas i vissa områden.

Möjligheterna att hushålla med energi har tillmätts stor vikt i dagens lagstiftning. Jag anser det inte motiverat att föreslå några sakliga förändringar i dessa bestämmelser.

Ett egenskapskrav som utredningen har föreslagit och som saknar motsvarighet i byggnadsstadgan är kravet att byggnader även skall medge god hushållning med vatten. Några remissinstanser har tillstyrkt förslaget.

Vattnet utgör en resurs, i vissa fall en knapp sådan. Bebyggelsen och dess användning kan påverka såväl tillgången på vatten som dess kvalitet. Givetvis finns det ingen anledning att ställa krav på hushållning med vatten inom områden med god vattentillgång. Jag delar emellertid utredningens uppfattning att det är angeläget att kommunerna ges möjlighet att inom vissa områden ställa krav på olika åtgärder för att hushålla med vattnet. Jag återkommer i specialmotiveringen till vissa synpunkter som lagrådet har fört fram i denna fråga.

Tillgänglighet

Mitt förslag: Gällande krav på tillgänglighet förs över till PBL. Dessutom införs krav på att nya bostadshus i två våningar, med lägenheter som inte nås från marken, skall utföras så att de senare utan svårighet kan förses med hiss eller annan lyftanordning.

Större krav ställs på att även den yttre miljön skall kunna användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

När det gäller tillgängligheten till byggnader har utredningen föreslagit att nuvarande bestämmelser i 42 a § byggnadsstadgan förs över till PBL. Jag har dock, i likhet med flera remissinstanser, funnit det befogat att föreslå en skärpning av kraven när det gäller bostadshus och den yttre miljön.

Jag anser att en miljö som är tillgänglig för alla måste vara ett självklart mål för vårt samhällsbyggande. Människor med nedsatt rörlighet eller orienteringsförmåga har befogade anspråk på att den byggda miljön utformas på ett sådant sätt att den inte hindrar deras delaktighet i samhällslivet.

11 Krav på byggnader m. m.
11.1.2

I stora delar av vårt bostadsbestånd finns det i dag inte tillgång till hiss. Det gör att många människor med rörelsehinder möter stora svårigheter i sitt dagliga liv och begränsas i sitt val av bostad. Vi har totalt nära en miljon människor i Sverige med rörelsehinder – permanent handikappade, tillfälligt sjuka och äldre. Av alla yrkesverksamma har 70 procent under sin yrkesverksamma tid någon gång behov av hiss till sin bostad på grund av sjukdom, benbrott etc. En lång vistelse på sjukhus eller annan vårdinrättning blir ofta alternativet om hiss inte finns till bostaden. Samtidigt kostar sjukvård och åldringsvård mycket pengar.

Enligt min mening bör därför, med få preciserade undantag, varje ny bostadslägenhet som byggs vara tillgänglig så att den direkt eller efter enkla kompletteringsarbeten kan nyttjas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. I syfte att förtydliga vad jag anförde i lagrådsremissen (s. 170) om den närmare innebörden av detta förslag, vill jag nu anföra följande. Krav bör ställas att varje bostadslägenhet skall kunna nås av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Ligger inte bostadens entré i markplanet måste hiss eller annan lyftanordning anordnas, såvida inte nivåskillnaden kan tas upp med ramp för rullstol. Jag anser det dock inte tekniskt och ekonomiskt möjligt att nu föreslå ett krav på att alla bostadslägenheter i byggnader som är lägre än tre våningar, skall göras fullt tillgängliga. Det kommer med säkerhet att utvecklas enklare och billigare lyftanordningar än dagens hissar. Ett utvecklingsarbete med denna inriktning bedrivs f. n. med statligt forsknings- och utvecklingsstöd. Det finns därför skäl att i dag ställa krav på att sådana byggnader utföras så att de lätt kan kompletteras med hiss eller annan lyftanordning. Ett sådant krav på utförandet behöver inte leda till att man slår ut sådana hustyper som tvåvånings flerbostadshus, som har goda kvaliteter från andra synpunkter.

Jag övergår nu till att behandla tillgängligheten till den yttre miljön för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. Som jag framhöll i lagrådsremissen innebär dagens krav att det skall finnas möjlighet att ta sig över tomten till de byggnader som finns där. Kravet på tillgänglighet bör enligt min mening utökas och i skälig utsträckning gälla även tomten som sådan, så att t. ex. lek- och utevistelseytor kan användas av personer med funktionsnedsättningar.

Bestämmelser om anpassning av den yttre miljön utanför den egna tomten bör enligt min mening införas. Människor som har svårt att gå, äldre, synskadade, rullstolsbundna, föräldrar med barnvagn och många fler har svårigheter att ta sig till affärer, posten och busshållplatsen därför att den yttre miljön är dåligt anpassad till deras behov. Ofta är det mycket enkla åtgärder som behövs för att närmiljön skall fungera för nästan alla. Åtgärder som kan behövas är t. ex. att gångvägar görs släta och halksäkra, att räcken anordnas vid ramper och trappor, att övergångsställen markeras på rätt sätt eller att extra stark belysning ordnas på vissa ställen.

Beständighet

11 Krav på byggnader m. m.
11.1.2

Mitt förslag: Byggnaders grundkonstruktion, stomme och andra bärande delar skall ha betryggande beständighet. I detta ligger även ett krav på att dessa delar skall tåla fukt eller skyddas mot påverkan av fukt. Övriga byggnadsdelar skall ha en med hänsyn till ändamålet tillfredsställande hållfasthet. Byggnader – utom fritidshus – skall utföras med sådant material och på sådant sätt att reparations-, underhålls- och driftkostnader begränsas.

Under de senaste åren har en ny byggnadsteknik utvecklats och kommit till användning i byggandet. Utvecklingen har skett snabbt och har medfört att många nya material och tekniska lösningar har introducerats innan de prövats så långt att tillräckliga erfarenheter har vunnits. Riskerna med att använda oprövade tekniska lösningar och material har på många områden nu blivit uppenbara. Vissa produkter har t. ex. visat sig ha en alltför kort livslängd. Åtkomligheten och utbytbarheten av komponenter med begränsad livslängd i byggnader har inte heller beaktats tillräckligt, vilket inte sällan har medfört kraftigt ökade underhållskostnader i förhållandevis nya hus.

Avsevärda besparingar kan många gånger göras i en byggnads bruksskede med insatser som måttligt ökar investeringskostnaderna. För sådana byggnader som kontor, sjukhus och skolor gör man oftast redan i dag vid projekteringen en långsiktig avvägning mellan investeringskostnader och drift- och underhållskostnader. I bostadsbyggandet har man hittills främst riktat in sig på nybyggnadsskedet, såväl kostnads- som funktionsmässigt. Ökade drift-, underhålls- och ibland ombyggnadskostnader har så småningom blivit de boendes problem.

I likhet med utredningen föreslår jag därför att byggnader skall utformas så att de krav som i olika avseenden ställs på dem när de uppförs också kan uppfyllas med skäliga insatser under den avsedda brukstiden. Jag finner emellertid inte skäl att hävda ett sådant krav på åtgärder som begränsar underhållskostnaderna i fråga om hus som är avsedda att användas endast som fritidshus.

En fråga som har samband med kravet på beständighet är risken för fuktskador i byggnader. Fukt i byggnader leder i allmänhet till mögel och röta, vilket kan orsaka hälsorisker och otrevnad. Den kan också leda till att byggnader förstörs eller skadas. Fuktproblem kan uppstå bl. a. på grund av felaktigt utförda isoleringsåtgärder i kombination med dåligt fungerande ventilation eller andra brister i det byggnadstekniska utförandet eller genom att dagvatten avleds på ett olämpligt sätt. För att komma till rätta med fuktskador krävs ofta stora ombyggnadsinsatser.

Krav på fuktskydd finns i dag bl. a. för bostäder för stadigvarande bruk

(46 § BS). Jag anser det motiverat från såväl hygienisk som byggnadsteknisk synpunkt att kravet utsträcks till att gälla alla byggnader. Detta ligger i linje med PBL-utredningens förslag som har tillstyrkts av remissinstanserna. Jag anser dock inte att det är nödvändigt att införa en uttrycklig bestämmelse härom. Krav på skydd mot fuktskador kan ställas med stöd av den nyss föreslagna bestämmelsen om beständighet. Skydd mot fukt i bostäder och arbetslokaler kan krävas med stöd av de bestämmelser som rör de hygieniska förhållandena i byggnader.

11.2 Befintliga byggnader

11.2.1 Ändring av byggnad

På grundval av förslag i betänkandet (Ds Bo 1983:2) Bättre bostäder beslutade riksdagen hösten 1983 om reformer i de planerings- och finansieringsregler som rör bostadsförbättringsverksamheten (prop. 1983/84: 40 bil. 9, BoU 11, rskr 63). I betänkandet behandlas även de regler inom byggnadslagstiftningen som gäller kraven vid ombyggnad och annan ändring av byggnader. Därvid har beaktats förslag av såväl PBL-utredningen som stadsförnyelsekommittén (SOU 1981: 99 Stadsförnyelse och bostadsförbättring).

I betänkandet framhålls att uppmärksamhet nu måste ägnas åt hur det befintliga byggnadsbeståndet skall kunna vårdas och förbättras på ett varsamt sätt. Kraven måste kunna anpassas till den enskilda byggnadens förutsättningar. Förnyelsen måste samtidigt enligt betänkandet genomföras på ett sådant sätt att de åtgärder som genomförs inom ett område svarar mot behoven hos dem som bor och arbetar där. De byggnader som rustas upp kommer ofta att kunna brukas under lång tid utan ytterligare ändringar. Bedömningen av vilka krav som skall ställas i samband med ändringar bör därför utgå från de långsiktiga effekter som den planerade ändringen får för byggnaden och vilka egenskaper och kvaliteter som det från samhälleliga utgångspunkter är angeläget att värna om. Ett av de viktigaste målen är härvid enligt betänkandet att tillgängligheten förbättras, så att alla människor får möjligheter till goda levnadsförhållanden.

I betänkandet föreslås mot denna bakgrund att de bestämmelser som rör ändringar av byggnader utformas så att de ger utrymme för mer nyanserade bedömningar av vilka tekniska och funktionella krav som skall ställas när byggnader ändras. Kommunerna föreslås i detta syfte bl. a. få befogenheter att, genom riktlinjer som dras upp efter planmässiga överväganden, göra avsteg från de generella bestämmelser som gäller för ombyggnad och själva bestämma vilka krav som skall ställas inom ett visst område.

Flertalet remissinstanser ställer sig bakom syftet med förslagen i betänkandet i dessa delar. Som jag har redovisat redan i prop. 1983/84: 40 (bil. 9 s. 27) finner även jag förslagen i allt väsentligt ändamålsenliga och anser att de bör genomföras i sina huvuddrag. Den nya syn på villkoren för ändring-

ar av byggnader som förslagen grundas på bör alltså komma till uttryck i PBL.

Ändringar av byggnader bör prövas efter andra grunder än de som gäller vid nybyggnad

Mitt förslag: Kraven vid ändring av byggnader formuleras på skilda sätt beroende på ändringens art.

De krav som enligt byggnadsstadgan (48 a och 49 §§) skall uppfyllas vid ombyggnader och andra ändringar utgår från de krav som ställs när nya byggnader uppförs. Avgörande för vad som kan krävas är om åtgärderna hänförs till nybyggnad enligt byggnadsstadgans definition av detta begrepp (75 § BS) och av hur stor del av byggnaden som bedöms vara berörd av ombyggnaden.

Lämpligheten av att ha nybyggnadsstandard som riktmärke även vid ombyggnader och andra ändringar kan ifrågasättas, inte minst från ekonomiska utgångspunkter. Ett sådant mål står också ofta i konflikt med andra önskemål, t. ex. att de som bor i lägenheterna skall ha möjlighet att bo kvar även efter en ombyggnad. Alltför högt ställda krav leder lätt till att även de kortsiktigt genomförbara åtgärderna riskerar att blir eftersatta.

Jag delar uppfattningen i betänkandet att en rad skäl talar för att man nu bör ge utrymme för en mer nyanserad syn på vilken standard som behövs vid ändring av byggnader än vad den gällande lagstiftningen ger uttryck för. Ändringar av byggnader bör prövas efter andra grunder än de som gäller vid nybyggnad. Regelsystemet bör som föreslagits i betänkandet byggas upp på ett sådant sätt att den befintliga byggnadens förutsättningar, områdets behov och brukarnas önskemål på ett bättre sätt kan beaktas vid prövningen av byggnadsåtgärdernas lämplighet.

De krav som skall ställas vid ändring av byggnader bör vidare formuleras på skilda sätt beroende på ändringens art. För *tillbyggnader* som kräver bygglov bör enligt min mening gälla samma krav som för nya byggnader. Vid *ombyggnader* måste det finnas möjlighet att i vissa avseenden sänka kraven i förhållande till kraven vid nybyggnad. Jag anser därför liksom de flesta remissinstanser att särskilda ombyggnadsföreskrifter skall utarbetas. Till ombyggnad hänför jag åtgärder som fordrar bygglov och som dessutom avsevärt förlänger brukstiden för en byggnad eller en del av den. Till ombyggnad hänför jag också en sådan ändring som utförs i avsikt att väsentligt ändra byggnadens eller byggnadsdelens användning. Vid *andra ändringar* bör den avsedda ändringen genomföras på ett sådant sätt att den i skälig omfattning uppfyller de krav som gäller då nya byggnader uppförs. Jag återkommer i specialmotiveringen (3 kap. 10 §) till frågan om vilka krav som bör ställas vid olika ändringsåtgärder.

Mitt förslag: Vid ombyggnad skall byggnaden tillföras sådana egenskaper att den kan fungera på ett tillfredsställande sätt för brukarna.

Vilka egenskaper och kvaliteter som krävs skall anges i särskilda ombyggnadsföreskrifter.

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

Vilka egenskaper och kvaliteter i bebyggelsen som samhället värnar om uttrycks i de krav som har formulerats för nybyggnader. Vilka krav som bör hävdas vid förnyelsen av den befintliga bebyggelsen måste bestämmas med hänsyn till ytterligare två aspekter. Den ena är att förnyelsen måste ske på sådant sätt att den redan byggda miljöns värden beaktas. Den andra är att kraven måste avvägas mot de resurser som kan sättas in för förnyelsen av våra byggnader. Kraven vid ombyggnad måste därför kunna nyanseras i olika avseenden. Kraven måste också, från tid till annan, kunna prövas om mot bakgrund av de förhållanden som då råder.

Jag har i det föregående förordat att kraven vid ombyggnad skall komma till uttryck i särskilda ombyggnadsföreskrifter. Lagrådet, som instämmer i att kraven vid ombyggnad måste kunna nyanseras i förhållande till nybyggnadskraven, anför för sin del följande om den föreslagna lagstiftningstekniken (yttrandet s. 37–38):

Med hänsyn till förhållandena ligger det i sakens natur att vad som skall gälla beträffande ombyggnader i sina detaljer måste bestämmas genom författning av lägre valör än PBL och genom föreskrifter från planverket. Med den föreslagna utformningen av stadgandet blir riksdagens bestämmande i denna del begränsat. Å andra sidan skulle en i PBL upptagen övergripande föreskrift om vad som skall gälla vid ombyggnad med nödvändighet bli så vag att den närmast bleve innehållslös. I förslaget Bättre bostäder (Ds Bo 1983:2) uttrycks sålunda ombyggnadsnormen så att vid ombyggnad vissa angivna egenskaper skall "tillföras byggnaden i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att byggnaden kan ges långsiktigt godtagbara egenskaper". Ett så utformat stadgande ger föga ledning för tillämpande myndigheter vid prövning av enskilda byggnadsärenden. Med hänsyn till det sagda tillstyrker lagrådet den använda lagstiftningstekniken.

Kraven vid ombyggnad bör, i enlighet med vad lagrådet har förordat, uttryckas så att ombyggnader skall utföras så att ombyggda delar tillförs vissa angivna egenskaper i den omfattning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av PBL.

I anslutning till vad lagrådet i övrigt har anfört om ombyggnadsreglernas utformning vill jag här närmare utveckla hur jag ser på förhållandet mellan ombyggnadsföreskrifter, planbestämmelser och sådana beslut i samband

11 Krav på byggnader m. m. 11.2.1

med bygglovsprövningen genom vilka kraven vid ombyggnad anpassas till den enskilda byggnadens förutsättningar. Som en följd härav – och av vad som har anförts i anslutning till regeringens uppdrag åt statens planverk den 22 november 1984 att utarbeta förslag till föreskrifter m. m. till PBL – kommer jag att tydligare än i lagrådsremissen koncentrera framställningen till huvuddragen i de regler som jag föreslår. Det innebär att återstoden av detta avsnitt också kommer att disponeras på ett delvis annat sätt än i det remitterade förslaget.

Målet för förbättringen av den befintliga bebyggelsen bör enligt betänkandet vara att de byggnader som skall tas till vara och få en långsiktig användning också skall ges sådana egenskaper och kvaliteter som det från samhälleliga utgångspunkter är angeläget att värna om och som gör att byggnaderna kan fungera på ett tillfredsställande sätt för brukarna.

Olika styrmedel kan användas för att främja en sådan utveckling – från plan- och byggbestämmelser och finansieringsvillkor till allmänna råd och stöd till utvecklingsarbete. Genom ombyggnadsbestämmelser som meddelas med stöd av PBL skall krav kunna ställas på byggnaders egenskaper i samma hänseenden som i fråga om nya byggnader. I den mån som sådana krav formuleras genom föreskrifter i en ny byggnorm måste de med nödvändighet bli generella. Föreskrifterna kommer att uttrycka vilka egenskaper som byggnader bör ha för att de var för sig skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt för brukarna.

Vilka egenskaper och kvaliteter som från samhällets utgångspunkter bör eftersträvas vid en ombyggnad betingas emellertid också av förhållandena inom det område där byggnaden är belägen. Förnyelsen av den byggda miljön måste genomföras på ett sätt som svarar mot behoven hos dem som bor och arbetar i området. Rimliga hänsyn måste kunna tas till bl. a. de sociala, ekonomiska, kulturhistoriska och miljömässiga förutsättningar som föreligger där. Bedömningen av vad som skall krävas i det enskilda fallet måste därför enligt min mening kunna göras med utgångspunkt från vad man vill uppnå för bebyggelsen som helhet inom området. En sådan avvägning mot områdets behov kan göras bara av kommunen. Det är också kommunen som måste ta ansvar för och formulera de allmänna målen och planeringsförutsättningarna för ett område som behöver förnyas. Detta sker bl. a. genom planläggning. I PBL:s ombyggnadsbestämmelser bör mot denna bakgrund öppnas en möjlighet för kommunerna att genom bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser ställa lägre krav för ombyggnader inom ett område än vad som följer av de generella ombyggnadsföreskrifterna. Förutsättningen härför bör vara att bebyggelsen inom området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper.

De bestämmelser för ombyggnad som beslutas i detaljplan eller områdesbestämmelser träder i stället för ombyggnadsföreskrifterna. Förhållandet kan också uttryckas så, att föreskrifterna gäller såvida inte annat har beslutats i form av planbestämmelser.

11 Krav på byggnader m. m.
11.2.1

Kravnivån i ombyggnadsbestämmelserna – vare sig de meddelas i form av föreskrifter i en ny byggnorm eller i form av planbestämmelser – kan aldrig ligga högre än vad som krävs för nybyggnad. Kravnivån i sådana bestämmelser som kommunen beslutar kan heller aldrig ligga högre än vad som gäller enligt ombyggnadsföreskrifterna. Kraven vid ombyggnad kan självfallet heller aldrig ställas lägre än den lägsta godtagbara standard som anges i bostadssaneringslagen (1973:531). Enligt min mening torde det vidare inte finnas förutsättningar att i någon nämnvärd utsträckning sänka nivån för sådana krav som gäller människors hälsa eller säkerhet jämfört med vad som skall gälla när nya byggnader uppförs. Att så inte sker genom sådana planbestämmelser som kommunen beslutar får bevakas av länsstyrelsen vid det samrådsförfarande som föreskrivs beträffande sådana planer. Ytterst har länsstyrelsen möjlighet att upphäva kommunens beslut i denna del, med tillämpning av de bestämmelser som ges i 12 kap. PBL.

Varken ombyggnadsföreskrifterna eller sådana ombyggnadsbestämmelser som tas in i detaljplan eller områdesbestämmelser utgår från den enskilda byggnadens förutsättningar. I samband med bygglovsprövningen måste byggnadsnämnden därför som i dag kunna anpassa kraven till de särskilda förhållanden som föreligger i den enskilda byggnaden, främst då byggnadens tekniska förutsättningar och dess särdrag eller särskilda värden i övrigt.

Mina förslag innebär att möjligheter öppnas för ett avsevärt utökat kommunalt inflytande över de regler som gäller för förnyelsen av den befintliga bebyggelsen. Kommunen kan härigenom anpassa kraven vid ombyggnad till de riktlinjer som kommunen själv har antagit för utvecklingen av ett område. Kommunens beslut i dessa frågor uttrycker en lämplighetsbedömning i fråga om vilka kvaliteter som skall eftersträvas vid ombyggnader inom området. En motsvarande lämplighetsprövning sker i dag i praktiken i stor utsträckning i varje enskilt fall vid prövningen av byggnadslov för ombyggnad. Frågan om vilka kvaliteter som skall eftersträvas vid förnyelsen av ett område är emellertid enligt min mening inte uteslutande – eller ens i första hand – något som skall bestämmas i överläggningar mellan byggnadsnämnden och enskilda fastighetsägare. Mitt förslag att sådana frågor skall kunna beslutas i detaljplan eller områdesbestämmelser syftar till att säkra att frågorna diskuteras i en offentlig debatt, öppen för alla. Jag vill här också erinra om mitt förslag om en kraftigt utökad krets av besvärsberättigade i sådana planärenden.

En konsekvens av förslagen är att utrymmet för byggnadsnämndens fria prövning i bygglovsärenden minskar i motsvarande mån. Byggnadsnämnden bör vid bygglovsprövningen, som jag nyss har sagt, efter en skälighetsbedömning kunna anpassa kraven till den enskilda byggnadens förutsättningar. Men nämnden bör vara förhindrad att i det sammanhanget göra en sådan lämplighetsprövning av kraven i ombyggnadsföreskrifterna som det enligt det föregående ankommer på kommunen att göra genom planbeslut.

Detta gäller oberoende av om kommunen har använt sig av möjligheten att utfärda sådana planbestämmelser eller inte.

Jag vill tillfoga att det även från fastighetsägarnas synpunkt torde vara en fördel att tillämpningen av byggbestämmelserna i ökad omfattning grundas på bestämmelser som har antagits av kommunen i stället för att den som nu uteslutande blir beroende av en skönsmässig prövning från fall till fall.

I det remitterade förslaget föreslogs en viss särreglering i fråga om kravet på tillgänglighet i samband med ombyggnad. Även där förutsattes dock att kommunen skulle ha möjlighet att genom bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser nyansera kravet på tillgänglighet med hänsyn till de förhållanden som råder inom det område där byggnaden är belägen.

Lagrådet föreslår att särregleringen av kravet på tillgänglighet tas bort. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen men vill redan nu anmäla att jag kan ansluta mig till lagrådets förslag. Samtidigt vill jag emellertid stryka under att detta inte skall ses som ett uttryck för att kravet på tillgänglighet kan tillmätas mindre betydelse. Jag erinrar om vad jag tidigare anförde (avsnitt 11.1.2) om vikten av att skapa en miljö som är tillgänglig för alla. I detta ligger att byggnader måste ges sådana egenskaper att de kan användas även av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Jag anser därför att det inte heller på detta område finns skäl att i något väsentligt avseende ha en annan utgångsnivå i ombyggnadsföreskrifterna än den som gäller vid uppförande av nya byggnader.

Krav på åtgärder i andra delar av byggnaden än den som byggs om

Jag har i det föregående föreslagit att en sådan ändring som fordrar bygglov och som innebär att en byggnad eller en byggnadsdel bedöms få avsevärt förlängd brukstid skall hänföras till ombyggnad. Med del av byggnad avser jag en avgränsad funktionell enhet, t. ex. en bostadslägenhet eller en lokal för viss verksamhet. Det kan vara bl. a. en butik, ett kontor eller en avgränsad del av en större industriverksamhet. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (3 kap. 11 §). Om sålunda den byggande avser att vidta t. ex. vissa begränsade åtgärder inom en byggnadsdel och denna del därigenom får en avsevärt förlängd brukstid anser jag det befogat att krav skall kunna ställas på att den byggande samtidigt vidtar sådana åtgärder att byggnadsdelen i sin helhet uppfyller de krav som anges i ombyggnadsföreskrifterna. Detsamma bör givetvis gälla om en byggnad eller del av denna ges en väsentligt ändrad användning. Detta stämmer överens med de principer på vilka dagens bestämmelser grundas.

Om det är nödvändigt för att den del som byggs om skall uppfylla de krav som ställs på den, bör krav enligt min mening också kunna ställas på att åtgärder skall vidtas i andra delar av byggnaden. Är t. ex. en hiss en

förutsättning för att den ombyggda delen skall bli tillgänglig skall krav kunna ställas att sådan anordnas i trapphuset, även om detta ligger helt utanför den ombyggda delen. Även här gäller givetvis att kommunen genom planbestämmelser kan lägga fast en annan kravnivå än den som följder av ombyggnadsföreskrifterna samt att byggnadsnämnden vid bygglovsprövningen i viss omfattning kan anpassa kraven till den enskilde byggnadens förutsättningar.

Krav på varsamhet vid ändring av byggnader

Mitt förslag: Varsamhet mot den befintliga byggnadens värden skall iakttas vid alla ändringar av byggnader.

Ett krav vid varje ändring av en byggnad bör vara att ändringen projekteras och genomförs så att byggnadens särdrag och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, konstnärliga och miljömässiga värden beaktas. Alla ändringar skall alltså göras på ett varsamt sätt. Jag vill betona att detta bör gälla för alla ändringar och inte bara i fråga om byggnader som anses ha särskilda kulturhistoriska eller miljömässiga värden. Detta överensstämmer med förslaget i betänkandet. Alla remissinstanser som har yttrat sig i detta avseende har tillstyrkt att varsamhet mot byggnaden skall utgöra ett grundkrav för hur ändringar skall genomföras.

Kravet på varsamhet, som i hög grad motiveras av sociala hänsyn, bör emellertid inte tillämpas så att det hindrar att sådana ändringar genomförs som syftar till att tillgodose andra väsentliga mål som samhället ställer upp. Jag tänker då i första hand på en förbättrad tillgänglighet för rörelsehindrade, en förbättrad arbetsmiljö och en bättre hushållning med energi.

11.2.2 Bebyggelse med särskilt bevarandevärde

Mitt förslag: Byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär får inte förvanskas.

Enligt 5 kap. 14 § i utredningsförslaget skall kommunen kunna ge ett mer omfattande och detaljerat skydd för byggnader och bebyggelsemiljöer av större historiskt, kulturhistoriskt, miljömässigt eller konstnärligt värde genom att besluta om skyddsbestämmelser. En förutsättning för tillämpningen av 5 kap. 14 § är emellertid att bestämmelserna meddelas i en detaljplan eller ett markförordnande.

Av utredningens förslag följer vidare att sådana skyddsbestämmelser är nödvändiga, om kommunen av kulturhistoriska skäl vill förhindra rivning av en byggnad. Till den del förslaget motsvarar 38 § andra stycket bygg-

nadsstadgan skiljer det sig från dagens ordning genom att det är förenat med en bestämmelse om ersättningsskyldighet för kommunen gentemot fastighetsägaren.

Mot förslaget har kritik framförts bl. a. från riksantikvarieämbetet och Stockholms kommun. Kritiken gäller framför allt att bestämmelserna i 5 kap. 14 § förutsätter detaljplan eller markförordnande för att få giltighet. De problem detta för med sig är speciellt markanta för Stockholms kommun men är givetvis i större eller mindre utsträckning aktuella även på andra håll.

I likhet med utredningen anser jag att det bör finnas bestämmelser som ger kommunen möjlighet att hävda längre gående krav på särskilt värdefulla byggnader och som i huvudsak bör motsvara dagens bestämmelser i 38 § andra stycket byggnadsstadgan.

I utredningen har föreslagits den utvidgningen i förhållande till dagens ordning att bestämmelserna skall omfatta även byggnader som ingår i ett särskilt värdefullt bebyggelseområde. I likhet med remissinstanserna ansluter jag mig till förslaget i denna del och föreslår att en sådan bestämmelse införs i PBL.

Bestämmelser om bebyggelse med särskilt bevarandevärde bör därför omfatta sådana byggnader som i sig har ett större historiskt, kulturhistoriskt, miljömässigt eller konstnärligt värde eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär.

Som jag senare kommer att föreslå (avsnitt 12.1.4) bör skyddet för byggnader med särskilt bevarandevärde stärkas bl. a. genom att kommunen får möjlighet att i detaljplan eller områdesbestämmelser föreskriva bygglovsplikt för underhållsåtgärder. I enlighet med vad jag har föreslagit tidigare bör kommunen också ha möjlighet att i områdesbestämmelser (avsnitt 8.8.2) eller i detaljplan (avsnitt 8.3.2) meddela särskilda skyddsbestämmelser vilka bl. a. medför rivningsförbud.

Även om jag nu således inte föreslår något plankrav för att bevarande av byggnader eller hänsyn mot bebyggelse skall kunna krävas vill jag framhålla det lämpliga i att kommunen ändå i förväg tar ställning till bevarandefrågorna och att detta kommer till uttryck i bestämmelser i detaljplaner eller på annat sätt. Jag utgår också från att så kommer att bli fallet i stor utsträckning.

Ett av utredningens skäl till att införa ett plankrav var ersättningsreglernas konstruktion. Rätten till ersättning knöts nämligen på visst sätt till beslut i detaljplaner och markförordnanden.

Jag delar utredningens uppfattning att bestämmelserna om skydd för särskilt värdefulla byggnader bör vara förenade med en rätt till ersättning i vissa fall för byggnadernas ägare. Jag kommer senare (avsnitt 18.2.2) att behandla ersättningsbestämmelserna men vill redan nu slå fast att jag inte anser det nödvändigt att knyta ersättningsbestämmelserna till olika planbeslut. Det bör alltså vara möjligt att låta ett beslut i ett enskilt tillståndsär-

ende, t. ex. när rivningslov vägras utan att kommunen i förväg i planbestämmelser tagit ställning till bevarande, ligga till grund för en ersättningstalan.

11.2.3 Underhåll

Mitt förslag: Större krav skall kunna ställas på underhåll av byggnader. Alla byggnader – även sådana som inte kräver bygglov – skall underhållas så att deras egenskaper i huvudsak bevaras.

Bestämmelserna om underhåll skall gälla även i fråga om andra anläggningar än byggnader.

Kraven på byggnaders egenskaper skulle i stort sett vara meningslösa om de inte kompletterades med en underhållsskyldighet för byggnadernas ägare. Byggnadsstadgan (50 §) ställer krav på att byggnader underhålls så att hållfastheten inte äventyras och så att brandfara, sanitära olägenheter eller vanprydnad inte uppkommer. Vidare skall byggnader som har uppförts i enlighet med bestämmelserna om god energihushållning underhållas så att möjligheterna till denna i skälig utsträckning bibehålls. Utredningen föreslår en något utökad underhållsskyldighet i förhållande till gällande bestämmelser. Förslaget innebär att en byggnad kontinuerligt skall underhållas så att bärförmågan och stadgan hos de bärande delarna, anordningarna för skydd mot brand, olycksfall och fukt samt anordningarna för handikappanpassning, trevnad, hygien, energihushållning och avfallshantering i skälig utsträckning hålls i stånd. Vidare skall byggnadens yttre hållas i ett vårdat skick.

PBL bör enligt min mening innehålla underhållsbestämmelser med den inriktning som utredningen har föreslagit. I likhet med vissa remissinstanser anser jag dock att större vikt måste läggas vid behovet av kontinuerlig skötsel av anordningar i byggnaden än vad utredningen har föreslagit. De anordningar som krävs för att byggnaden skall ha vissa egenskaper måste skötas så att anordningarna fungerar på avsett sätt. Det kan t. ex. gälla anordningar för energihushållning, uppvärmning och ventilation samt hissar och andra maskinella anordningar. Jag ansluter mig till lagrådets uppfattning att underhållskravet bör anses ha en sådan vidare innebörd, utan att ett krav på skötsel direkt anges i lagtexten. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (3 kap. 13 §).

Bestämmelserna om underhåll bör enligt min mening utformas så att kravet på underhåll kan bedömas med utgångspunkt från varje enskild byggnads förutsättningar. Byggnadens användning, dess läge och dess återstående brukstid är sådana faktorer som bör kunna påverka bedömningen. Bestämmelserna bör vidare utformas så att underhållsskyldigheten påverkas av byggnadens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och

konstnärliga värde. Jag återkommer i specialmotiveringen till hur kravet på underhåll bör anpassas för olika byggnader.

Jag delar utredningens uppfattning att bestämmelserna skall vara tillämpliga på alla byggnader, dvs. också på sådana produktionsbyggnader för jordbruk, skogsbruk och andra jämförliga näringar som nu inte omfattas av underhållskrav. Denna uppfattning stöds också av flertalet remissinstanser. Vid den prövning som byggnadsnämnden gör när underhållsskyldigheten för sådana byggnader bestäms bör, som jag nyss nämnde, kunna beaktas bl. a. byggnadens användning och läge. De krav som i första hand blir aktuella för produktionsbyggnadernas del är de som tar sikte på byggnadernas säkerhet och utseende. Förslaget torde därför inte medföra att jordbruket eller skogsbruket belastas med nämnvärt större kostnader än de som redan nu måste läggas ned på skötsel och underhåll.

Självfallet måste även anläggningar – t. ex. idrottsplatser, campingplatser och upplag – underkastas regler om underhåll. Utredningen har föreslagit att kraven i fråga om de funktioner som skall vidmakthållas hos anläggningar i viss utsträckning skall begränsas i förhållande till kraven för byggnader. I likhet med flera remissinstanser anser jag att de principer om underhåll och skötsel av byggnader som jag nyss berört i tillämpliga delar även bör gälla fullt ut för anläggningar.

Bestämmelserna om underhåll bör enligt min mening vara tillämpliga även på byggnader som har uppförts före lagens ikraftträdande. Underhållskravet bör innebära att de egenskaper och funktioner som en byggnad har skall hållas i stånd. Bestämmelserna skall alltså inte ge möjlighet att kräva standardhöjande åtgärder eller förbättringar som innebär att nya egenskaper eller funktioner måste tillföras byggnaden.

11.2.4 Förbättringskrav på byggnader

Mitt förslag: De möjligheter som i dag finns att kräva förbättring av byggnader m. m. skall finnas även i fortsättningen.

Byggnadslagstiftningen vilar på den grunden att bestämmelser med krav som gäller byggnader inte skall ha tillbakaverkande kraft. Det är därför i princip inte möjligt att ålägga den som är ägare till en byggnad att rusta upp denna i någon större omfattning så att nya krav uppfylls. Det innebär dock inte att samhället saknar möjlighet att med stöd av lagstiftningen ställa krav på viss standard även i fråga om äldre byggnader.

Bland de möjligheter som står till buds kan nämnas att ägare till hyreshus med bostadslägenheter enligt bostadssaneringslagen kan åläggas att rusta upp lägenheterna till viss minimistandard. Med stöd av arbetsmiljölagen kan förbättringsåtgärder krävas beträffande arbetslokaler. I byggnadsstadgan finns bestämmelser som innebär att byggnadsnämnden kan ställa krav på förbättring av arbetsförhållandena för dem som hämtar avfall från

byggnader och krav på handikappanpassning av vissa utrymmen i terminalbyggnader (82 a §). I byggnadsstadgan finns också förbättringskrav beträffande skyddsanordningar på tak och maskindrivna portar (82 och 82 a §§).

Enligt utredningen ger emellertid dagens bestämmelser alltför begränsade möjligheter för byggnadsnämnden att ställa krav på säkerhetshöjande åtgärder i äldre bebyggelse. Utredningen har därför föreslagit en bestämmelse som innebär skyldighet för ägare till byggnader att vidta åtgärder så att dessa får en viss minimistandard när det gäller dels bärförmågan, stadgan och beständigheten hos de bärande delarna, dels skyddet mot olycksfall. Krav på förbättring till en sådan minimistandard skall enligt förslaget kunna ställas även utan samband med annan ombyggnad.

Utredningens förslag har fått ett övervägande positivt mottagande. Några remissinstanser anser dock att förslaget är för försiktigt och ofullständigt samt att det ger ett bristfälligt underlag för att påverka den nuvarande bebyggelsen. Vissa remissinstanser ställer sig tveksamma till förslaget och framhåller bl. a. att det kommer att medföra stora kostnadsökningar i form av dels höga ombyggnadskostnader, dels ökade kostnader för samhällets övervakning och kontroll av genomförandet.

Enligt min mening är en anpassning av den äldre bebyggelsen till nya samhälleliga anspråk en angelägen uppgift i det framtida stadsbyggandet. Det kan gälla t. ex. åtgärder för energihushållning, bättre säkerhet, anpassning av boende- eller arbetsmiljön för vissa personkategorier. Jag anser det självklart att de förbättringskrav som nu finns i byggnadsstadgan bör komma till uttryck även i PBL. Ytterligare krav på förbättringar måste enligt min mening emellertid prövas mot bakgrund av bl. a. mycket ingående samhällsekonomiska och finansiella överväganden. Jag är därför inte beredd att i detta sammanhang föreslå att några nya förbättringskrav införs.

11.3 Parkering

Mitt förslag: När nya byggnader uppförs skall uppställningsplatser för fordon i skälig utsträckning ordnas på tomten eller i närheten av denna. Samma bestämmelser skall i skälig utsträckning kunna tillämpas även för befintlig bebyggelse.

Till de krav som bör ställas på en väl fungerande bebyggelsemiljö hör tillgång till utrymme för att ställa upp fordon för förvaring samt lastning och lossning. Att ordna tillräckliga utrymmen för detta ändamål är en väsentlig del i arbetet att förbättra tätorternas trafikförsörjning. Detta behov av uppställningsutrymme är endast delvis ett problem som sammanhänger med de frågor som ligger inom byggnadslagstiftningens område.

Behovet av korttidsparkering har ett så nära samband med den rörliga trafiken att det till stor del måste tillgodoses på gator och andra allmänna platser och blir därmed en fråga som regleras av trafiklagstiftningen. På detta område har så småningom byggts upp en omfattande och väl fungerande reglering som ger kommunerna goda möjligheter att styra användningen av mark för allmän plats för parkeringsändamål.

Eftersom gatunätet emellertid i flertalet tätorter har tillkommit före bilismens tid och därför inte är avpassat för dagens biltrafik, räcker det endast delvis till för både den rörliga trafiken och korttidsparkeringen. En stor del av korttidsparkeringen bör därför hänvisas till annan mark. Detta gäller i ännu högre grad parkering för längre tidsintervall, såsom i samband med arbetsresor och för långstidsuppställning. För att åtminstone de större tätorternas trafikplanering skall kunna drivas på ett tillfredsställande sätt är det ett starkt uttalat önskemål att en växande del av fordonsparkeringen kan hänvisas till tomtmark. Därmed blir det en viktig uppgift för byggnadslagstiftningen att ange i vilken utsträckning som utrymme bör reserveras för detta ändamål på tomtmark och hur parkeringsutrymmena då skall anordnas.

I 53 § byggnadsstadgan föreskrivs att på tomt skall inom- eller utomhus finnas särskilt, tillräckligt stort utrymme till parkering, lastning och lossning av fordon för dem som bor eller vistas på tomten samt för verksamhet som bedrivs där. Kravet riktas alltså till fastighetsägaren och skall i princip uppfyllas på tomten. Kravet avser såväl bebyggda som obebyggda tomter. Kravet är emellertid förenat med vissa villkor och möjligheter till dispens, vilka högst avsevärt förtar den verkan det annars skulle ha haft. Det skall sålunda visas att utrymme kan beredas för rimlig kostnad och utan synnerlig olägenhet i övrigt. Även om detta villkor kan uppfyllas har fastighetsägaren möjlighet att slippa anordna parkering på sin tomt, om han kan visa att särskild plats har beretts för parkering på annan plats.

Kravet på anordnande av parkeringsutrymme kan enligt vad som uttalades vid bestämmelsernas tillkomst göras gällande fullt ut endast i samband med nyexploatering. Om krav på parkeringsutrymme ställs för redan bebyggda tomter utan samband med nybyggnad eller andra åtgärder som kräver byggnadslov, torde kommunen vidare endast kunna kräva att ledigt utrymme tas i anspråk.

Undantagsmöjligheterna och begränsningen av kravet beträffande bebyggd mark har lett till att parkeringsanläggningar huvudsakligen kommit till i nyexploateringsområden och i sådana saneringsområden där det finns goda möjligheter att lösa de tekniska och ekonomiska problem som parkeringskravet föranleder. Gemensamhetslösningar har därvid blivit allt vanligare.

Bristerna i gällande bestämmelser ligger framför allt i att parkeringskravet i första hand skall uppfyllas på den egna fastigheten och i att möjligheterna till befrielse från kravet är mycket vidsträckta och kan tillämpas på

ett från likställighetssynpunkt otillfredsställande sätt. Det är också svårt att få till stånd gemensamhetsanläggningar i önskvärd omfattning.

11 Krav på byggnader m. m. 11.3

Utredningen föreslår att parkeringsutrymmen så långt möjligt skall anordnas inom en tomt eller i dess närhet. Byggnadsnämnden får alltså möjlighet att kräva att parkeringsplatser skall anordnas på annan plats än på tomten. För bebyggda tomter föreslår utredningen att det i en detaljplan eller ett markförordnande får meddelas bestämmelser om skyldigheten att anordna parkeringsplatser. Remissinstanserna är positiva till utredningens förslag men flera anser att kravet som rör bebyggda tomter bör kunna ställas utan att särskilda bestämmelser finns i detaljplan eller markförordnande.

Mot den nu angivna bakgrunden finner jag – i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser – det i första hand angeläget att kravet på parkeringsutrymme skall kunna hävdas även om det inte kan tillgodoses på den egna fastigheten. Byggnadsnämnden kan då, lämpligen i samband med att detaljplan upprättas, göra en från fastighetsindelningen fristående bedömning av hur parkeringsbehoven lämpligast bör tillgodoses och, där så befinns motiverat, bestämma att en gemensam lösning skall väljas. Detta bör vara möjligt även i fråga om befintlig bebyggelse, oavsett om andra åtgärder har aktualiserats eller inte. Jag anser dock liksom flera remissinstanser att, även om parkeringsfrågan i befintlig bebyggelse lämpligen bör utredas i en detaljplan, möjlighet bör finnas att ställa krav på parkering utan att särskilda bestämmelser härom finns i detaljplan.

Som jag närmare redogjort för i avsnittet om plangenomförande (avsnitt 10.4.2) erbjuder fastighetsplanen goda möjligheter att i samverkan mellan kommunen och fastighetsägarna utreda förutsättningarna att ordna en gemensamhetsanläggning. Detta underlättar möjligheten att anordna gemensamma parkeringsanläggningar. Med sådana anläggningar kan många gånger stora fördelar vinnas både från kostnadssynpunkt och med hänsyn till miljö- och trafiksäkerhetskrav.

I kommunernas övergripande planering bör utredas efter vilka principer parkeringsfrågorna skall lösas i fråga om t. ex. fördelningen på gatumark och tomtmark, bestämmande av parkeringsnormer för beräkning av utrymmesbehovet, val av parkeringsanläggningar, huvudmannaskap och kommunens engagemang m. m. Ställningstagandet i dessa och liknande frågor bör leda fram till utformande av en parkeringspolitik och en parkeringsplanering för kommunen.

Den närmare utformningen av parkeringsplaneringen när det gäller lokaliseringen av parkeringsområden, dimensionering av parkeringsanläggningar, val mellan kollektiva lösningar och tomtparkering, förbud mot parkering på vissa områden och upprustning av äldre bostadsområden med parkeringsanordningar utgör exempel på frågor som det i första hand ankommer på kommunen att avgöra genom detaljplan.

Som utredningen har framhållit måste det dock finnas viss möjlighet att

befria från parkeringskravet i befintlig bebyggelse för sådana fall då lämplig plats saknas på tomten eller i närheten och kostnaderna för att skapa erforderligt utrymme, t. ex. inom en befintlig byggnad, skulle bli alltför stora. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (3 kap. 15 och 16 §§).

11.4 Samordning av byggbestämmelser

Mitt förslag: Behovet av samordning med byggbestämmelser i annan lagstiftning tillgodoses på förordningsnivå eller i myndighetsföreskrifter.

De bestämmelser som rör utformningen och anordnandet av byggnader spänner över många centrala förvaltningsmyndigheters ansvarsområden och har sin grund i olika fristående lagar och förordningar. Tillämpningsföreskrifter i anslutning till dessa författningar har som en följd därav meddelats av flera myndigheter.

Efter 1959 års byggnadsstadga har ett omfattande reformarbete igångsatts för att samordna gällande byggbestämmelser.

PBL-utredningen har framhållit att enighet råder om att bestämmelserna bör samordnas och har föreslagit att även bestämmelser om skyddsrum och s. k. kriskopplingar för vatteninstallationer skall inordnas i PBL. Utredningen lägger sålunda fram konkreta förslag till ändringar i civilförsvarslagen (1960: 84) som innebär att de tekniska kraven på skyddsrum förs över till byggnadsförfattningarna. Vidare föreslås att kriskopplingslagen (1976: 296) upphävs och ersätts med en föreskrift i PBL.

I remissyttrandena har utredningens förslag i allt väsentligt tillstyrkts eller lämnats utan erinran. Civilförsvarsstyrelsen anser dock att bestämmelserna för skyddsrum alltjämt bör ingå i civilförsvarslagstiftningen. Många remissinstanser har kritiserat utredningen för att den inte har gått tillräckligt långt när det gäller direkta förslag till samordning. Förslag har därvid framförts om en ytterligare samordning som omfattar bl. a. lagstiftningen om brandfarliga varor, hissar och maskindrivna portar.

Även om det i dag är ett begränsat antal författningsområden som återstår att studera från samordningssynpunkt, är det angeläget att ta vara på alla möjligheter att förenkla och rationalisera hanteringen av byggnadsärenden. Bättre samordning av bestämmelserna och enhetliga principer och former för att ange kraven bör kunna underlätta den tekniska utvecklingen och ge kostnadsdämpande effekter.

En positiv konsekvens av samordningen av lagstiftningen, särskilt i fråga om tillämpningsregler, gäller utnyttjandet av myndigheternas resurser. Genom ett nära samarbete bör de olika myndigheternas kompetens och personalresurser kunna tillgodogöras på ett rationellt sätt.

Efter det att PBL-förslaget remitterades till lagrådet har riksdagen på grundval av förslag i prop. 1983/84: 119 angett vissa riktlinjer för hur

11 Krav på byggnader m. m. 11.4

myndigheternas regelgivning kan förenklas och göras tydligare (KU 25, rskr 245). Dessa riktlinjer medför bl. a. att myndigheterna fortsättningsvis i normalfallen endast får meddela eller vidareförmedla föreskrifter som faller under myndighetens eget ansvarsområde. Detta förutsätter på många håll ett bättre samarbete myndigheterna emellan än vad som gäller idag.

PBL kommer med den uppläggning jag har förordat att innehålla allmänt formulerade överordnade krav på utformningen av byggnader och andra anläggningar. Om riksdagen på det sätt som jag har förordat delegerar till regeringen befogenheten att meddela föreskrifter till PBL, kommer samordningsbehovet som regel att kunna tillgodoses genom förordningar av regeringen eller i myndighetsföreskrifterna. Under dessa förutsättningar kan fortsatt samordning genomföras efter hand som olika ämnesområden och specialförfattningar ses över.

De författningsområden som kan bli aktuella att studera i detta sammanhang är främst de som utredningen har föreslagit och de som remissinstanserna har tagit upp. I fråga om bestämmelserna för skyddsrum har dessa i huvudsak redan anpassats till de principer som tillämpas i Svensk byggnorm, och ett fortsatt arbete pågår i avsikt att ytterligare samordna de tekniska bestämmelserna. Den nödvändiga samordningen när det gäller skyddsrum kan enligt min mening ske på det sätt som jag tidigare har nämnt.

Vad gäller kriskopplingslagen har utredningen föreslagit att föreskrifterna överförs till PBL och att lagen upphävs. Föreskrifterna i kriskopplingslagen har tillkommit för att underlätta varmvattenbesparing i en krissituation och kan alltså inordnas bland kraven på att byggnader skall anordnas så att de möjliggör god energihushållning. Föreskrifterna är av samma art som de föreskrifter rörande vatteninstallationer m. m. som ingår i Svensk byggnorm. Det finns därför ingen anledning att ta in en särskild bestämmelse med denna innebörd i PBL. Bestämmelserna om kriskoppling kan alltså enligt min mening inordnas bland kraven på god energihushållning för byggnader och kriskopplingslagen kan därmed upphävas.

Några remissinstanser föreslår att de bestämmelser för cisterner m. m. som utfärdats med stöd av lagen om explosiva och brandfarliga varor skall samordnas med och införas i Svensk byggnorm. I anslutning till förordningen om brandfarliga varor har successivt utarbetats tillämpningsföreskrifter (SIND-FS 1981: 2). Dessa föreskrifter är tämligen detaljerade och omfattar delvis byggbestämmelser. Regeringen uppdrog den 15 november 1984 åt statens mät- och provråd att utreda om en samordning kan genomföras inom detta område och att föreslå erforderliga förändringar.

För hissar och andra lyft- eller transportanordningar är kraven i 3 kap. tillämpliga. Enligt förslaget till bemyndigande i 16 kap. kan föreskrifter till skydd för liv och personlig säkerhet meddelas. Därigenom kan föreskrivas bl. a. återkommande besiktningar av hissar och liknande anordningar. Jag vill här nämna att jag har för avsikt att i annat sammanhang lägga fram

förslag till en förordning om hissar, som skall ersätta kungörelsen (1939: 783) angående anordnande och begagnande samt tillsyn av vissa hissar.

12 Bygglov

Sammanfattning

- I lagen anges vilka åtgärder som generellt skall vara bygglovspliktiga. Inom områden med detaljplan skall bygglovsplikten vara mer omfattande (s. 252)
- Kommunerna skall kunna minska bygglovsplikten inom områden som kommunen bestämmer. I vissa områden skall bygglovsplikten å andra sidan kunna utvidgas s. 254)
- Den generella bygglovsplikten för byggnader skall omfatta
  - uppförande av nya byggnader
  - tillbyggnader
  - vissa invändiga ändringar
  - inredning och ianspråktagande för väsentligen ändrat ändamål (s. 255)
- Dagens regler om frihet från bygglovsplikt för smärre åtgärder beträffande en- eller tvåbostadshus får fortsatt giltighet och dessutom införs ytterligare lättnader (s. 255)
- Ekonomibyggnader för jordbrukets m. fl. näringars behov skall normalt inte kräva bygglov, men kommunerna skall kunna besluta om bygglovsplikt inom vissa områden, om särskilda skäl föreligger (s. 255)
- Staten och landstingskommunerna blir skyldiga att söka bygglov, dock inte till inre åtgärder (s. 255)
- Vissa anläggningar som i dag inte kräver lov blir bygglovspliktiga, t. ex. anläggningar för idrotts- eller fritidsändamål, tunnlar, bergrum, master, torn och parkeringsplatser (s. 255)
- Detaljplan medför automatiskt bygglovsplikt för ekonomibyggnader och för vissa yttre åtgärder med andra byggnader. Kommunerna får möjlighet att genom områdesbestämmelser besluta om bygglovsplikt för yttre åtgärder även utanför områden med detaljplan. Bygglovsplikt för underhåll kan införas genom detaljplan eller områdesbestämmelser (s. 258)
- Enklare fritidshus, kolonistugor eller liknande byggnader inom områden med detaljplan kan befrias från krav på bygglov genom ett särskilt beslut i planen. Utanför områden med detaljplan kan kommunen under vissa förutsättningar medge bygglovsfrihet för bl. a. komplementbyggnader och mindre tillbyggnader. Ändringar av befintliga industribyggnader kan befrias från bygglovsplikt under förutsättning bl. a. att yrkesinspektionen har medgett det (s. 261)
- Begreppen tätbebyggelse och glesbebyggelse utmönstras. Det s. k. tätbebyggelseförbudet i dagens lagstiftning tas bort (s. 265)
- All bebyggelse utom sådan som kan hänföras till kompletteringsåtgärder skall undergå en allmän lämplighetsprövning av samma karaktär som i dag. Riktlinjer i översiktsplanen utgör ett viktigt beslutsunderlag i bygglovsärenden (s. 265)

- Nybyggnadsförbuden avskaffas (s. 271)
- För vissa åtgärder – kompletteringsåtgärder – skall fastighetsägare i princip kunna räkna med att bygglov lämnas. Någon lämplighetsprövning från allmän synpunkt skall inte göras i dessa fall (s. 271)
- Kompletteringsåtgärder kan avse en- eller tvåbostadshus som ligger utanför områden med detaljplan (s. 274)
- Till kompletteringsåtgärder hänförs
- – uppförande av komplementbyggnader,
- – mindre tillbyggnader,
- – yttre åtgärder (omfärgning, utbyte av fasadbeklädnad, taktäckningsmaterial och liknande),
- – invändiga ändringar av byggnader
- – bygglovspliktiga underhållsåtgärder (s. 274)
- Beträffande yttre åtgärder och invändiga ändringar – bortsett från ändringar av användningssättet – gäller befrielsen från planmässiga bedömningar inte bara för en- eller tvåbostadshus utan för alla byggnadstyper (s. 274)
- Begärs expropriationstillstånd eller påbörjas planarbete som berör den aktuella byggnaden eller marken, får byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att ärendet om expropriationstillstånd avgjorts eller planarbetet avslutats. Om ett planarbete påbörjas, får nämnden besluta om anstånd i högst två år med avgörandet om lov (s. 278)
- Inom område med detaljplan får bygglov vägras till åtgärder som strider mot planen (s. 282)
- Förbättringar inomhus och på byggnadens yttre får dock göras även om byggnaden strider mot planen (s. 282)
- Beträffande åtgärder som kräver bygglov skall besked i lokaliseringsfrågan kunna lämnas i form av ett förhandsbesked (s. 284)
- I ärenden om förhandsbesked skall prövas om den sökta åtgärden kan tillåtas på avsedd plats. Förhandsbesked skall vara bindande och gälla i högst två år (s. 285)
- Förhandsbesked skall kunna lämnas både inom och utanför detaljplan (s. 286).

12.1 Bygglovspliktens omfattning

12.1.1 Mer omfattande bygglovsplikt inom områden med detaljplan

Mitt förslag: I lagen anges vilka åtgärder som generellt skall vara bygglovspliktiga. Inom områden med detaljplan skall bygglovsplikten vara mer omfattande.

12 Bygglov
12.1.1

Närmast tänker jag ta upp en diskussion i principfrågan om det är lämpligt att i PBL införa ett system där bygglovspliktens omfattning kan varieras dels genom bestämmelser i lagen, dels genom att det öppnas möjlighet för kommunen att i särskilda beslut öka eller minska bygglovsplikten inom olika områden.

I bygglovsprövningen enligt PBL bör liksom f. n. ingå flera olika moment. Samhället bör kunna pröva dels lokaliseringen i stort, bedömd från plansynpunkt, dels detaljplaceringen inom tomten samt utformningen m. fl. frågor av intresse främst för den närmaste omgivningen och dels byggnadens planlösning, tekniska utförande m. m. som framför allt berör de blivande brukarna.

Ibland kan det vara lämpligt att dela upp prövningen i flera led. Jag återkommer till detta i mitt resonemang om förhandsbesked (avsnitt 12.5). Många gånger är det dock naturligt att man gör hela prövningen i ett sammanhang. Framför allt gäller detta om sökanden lämnar in kompletta handlingar på en gång.

Behovet av förhandsgranskning och kontroll från dessa utgångspunkter varierar i förhållande till åtgärdens art och platsen där den skall utföras. En av skillnaderna i behandlingen har jag redan förut (avsnitt 3.3.2) berört, nämligen den att det som kan hänföras till kompletteringsåtgärder i princip inte behöver lämplighetsprövas från plansynpunkt. Utredningen har ansett det vara naturligt att man går ytterligare ett steg i riktning mot ett mer nyanserat prövningsförfarande än det som råder i dag. Det bör sålunda enligt utredningen vara möjligt att inom skilda delar av en kommun och i olika situationer lägga större eller mindre vikt vid en förhandskontroll av egenskapskraven i 3 kap. Om man till detta knyter en möjlighet att variera bygglovsplikten i motsvarande grad, kan kravet på bygglovsprövning alltid begränsas till att avse sådana frågor som verkligen behöver regleras i det enskilda fallet. I en del fall bör alltså kommunerna kunna avsäga sig möjligheten till förhandskontroll. Utredningen ville därmed ge kommunerna frihet att i viss utsträckning själva disponera över bygglovspliktens omfattning, dvs. kunna både utöka och minska kretsen av bygglovspliktiga åtgärder. En klar majoritet av remissinstanserna anser det också vara fördelaktigt med lokala variationer.

Min inställning till frågan är i huvudsak denna. I lagen bör anges de åtgärder som normalt skall omfattas av bygglovsplikt. Vidare bör man behålla det nuvarande sambandet mellan detaljplan och bygglovsplikt, som innebär att bygglovsplikten är mer omfattande inom områden med detaljplan än inom andra områden. Härigenom får man direkt på grund av föreskrifter i lagen en grunduppsättning av bygglovskrävande åtgärder och en ytterligare grupp av åtgärder som alltid kräver lov inom detaljplanelagda områden. Tanken att detaljplaneläggning automatiskt medför viss, utökad bygglovsplikt finns inte med i utredningsförslaget, men jag ser ingen anledning att nu överge den.

Jag anser att man med den här lagstiftningsmetoden kan lägga grunden till ett så långt som möjligt enhetligt och lättfattligt system, som dessutom har stora likheter med dagens.

12.1.2 Både ökning och minskning av bygglovspliktens omfattning

> *Mitt förslag:* Kommunerna skall kunna minska bygglovsplikten inom områden som kommunen bestämmer. I vissa områden skall bygglovsplikten å andra sidan kunna utvidgas.

Frågan blir därefter om kommunerna skall ha möjlighet att både öka och minska bygglovspliktens generellt föreskrivna omfattning på det sätt som utredningen har förespråkat. Jag delar utredningens uppfattning i denna del. Bland remissinstanserna bryter sig åsikterna i den frågan. En grupp instämmer i utredningens förslag att man skall kunna fatta beslut som går i båda riktningarna. En ungefär lika stor grupp föreslår att enbart lättnader i bygglovsplikten skall vara möjliga. Ofta önskar dessa instanser att den krets av åtgärder som normalt skall kräva bygglov bör vara vidare än enligt förslaget.

Först vill jag då redovisa några omständigheter som måste beaktas när man överväger att låta kommunerna införa skärpningar av bygglovsplikten.

En utökning av den krets som skall kräva lov är uppenbarligen mera tveksam från rättssäkerhetssynpunkt än en inskränkning. Det beror bl. a. på de påföljder som inträder när skyldigheten att söka lov åsidosätts. Detta problem kan man komma till rätta med, om man inför sådana förfaranderegler som garanterar att alla berörda sakägare verkligen underrättas om att lov krävs för vissa angivna åtgärder inom ett område. Det kan då invändas att en omfattande underrättelseskyldighet blir tidsödande och kostsam för kommunen. Det gäller därför att skapa sådana former för underrättelserna som inte vållar onödig byråkrati men som ändå gör att rättssäkerhetens krav kan tillgodoses. Man måste också sträva efter att den krets av åtgärder som normalt skall omfattas av bygglovsplikten blir begränsad på så sätt att de åtgärder som kommunerna skall ha frihet att därutöver göra bygglovspliktiga blir av ganska speciell natur.

Ett system där bygglovsplikten kan ligga på många olika nivåer kan bli svårt att överblicka. Inte bara för allmänheten utan även för byggnadsföretag, vilkas verksamhet spänner över flera kommuner, kan stora lokala skillnader innebära komplikationer. Det blir över huvud taget svårt att skapa förståelse för regler som leder till att den totala bilden blir mycket splittrad. Risken för medvetna eller omedvetna överträdelser ökar.

Kommunerna kan sägas få en "impopulär" roll. Flera remissinstanser framhåller att tillståndsregler som i grunden framstår som generösa mot

den enskilde och som ofta måste kompletteras med kommunala beslut innebär att det blir kommunerna som får stå för den ökade restriktiviteten och för de impopulära åtgärderna. Detta ställer kommunerna i en psykologiskt ogynnsam situation gentemot allmänheten. Jag vill inte utesluta att denna faktor kan verka avhållande på beslutsfattarna, så att en viss handlingsförlamning inträder med påföljd t. ex. att skyddsvärda objekt och miljöer inte får det skydd som behövs.

Överväganden av den här arten har fört mig till slutsatsen att kommunens möjligheter att besluta i skärpande riktning bör begränsas i förhållande till utredningsförslaget. Jag har emellertid inte funnit det möjligt eller lämpligt att helt slopa den möjligheten. Det är främst bevarandefrågorna som skulle bli svårlösta, om man skulle överge den tanken. Jag skall senare (avsnitt 12.1.4) utveckla mina synpunkter i just denna fråga.

När det härefter gäller möjligheterna för kommunerna att införa lättnader i bygglovsplikten anser jag att en viktig aspekt som kan begränsa dessa möjligheter bör vara omgivningens karaktär och den aktuella åtgärdens påverkan på omgivningen. Även lättnaderna i bygglovsplikten återkommer jag till (avsnitt 12.1.5).

12.1.3 Bygglovspliktens generellt föreskrivna omfattning

Mitt förslag: Den generella bygglovsplikten för byggnader skall omfatta
- uppförande av nya byggnader
- tillbyggnader
- vissa invändiga ändringar
- inredning och ianspråktagande för väsentligen ändrat ändamål.

Dagens regler om frihet från bygglovsplikt för smärre åtgärder beträffande en- eller tvåbostadshus får fortsatt giltighet och dessutom införs ytterligare lättnader.

Ekonomibyggnader för jordbrukets m. fl. näringars behov skall normalt inte kräva bygglov, men kommunerna skall kunna besluta om bygglovsplikt inom vissa områden, om särskilda skäl föreligger.

Staten och landstingskommunerna blir skyldiga att söka bygglov, dock inte till inre åtgärder.

Vissa anläggningar som i dag inte kräver lov blir bygglovspliktiga, t. ex. anläggningar för idrotts- eller fritidsändamål, tunnlar, bergrum, master, torn och parkeringsplatser.

Innan jag går över till att ange de ramar som lämpligen bör gälla för kommunernas möjligheter att besluta om skärpningar och lättnader, är det nödvändigt att jag något redogör för mitt förslag om bygglovspliktens generellt föreskrivna omfattning.

Nya byggnader

Det torde råda allmän enighet om att uppförandet av nya byggnader i princip bör föregås av en bygglovsprövning. Vad som kan behöva diskuteras är snarast vilka undantag från bygglovsplikten som det bör vara möjligt att medge i lagen.

När det gäller uppförande av nya byggnader på fastigheter med en- eller tvåbostadshus gäller sedan den 1 januari 1980 en ny nedre gräns för skyldigheten att söka lov. Utan krav på byggnadslov får man uppföra högst två uthus eller andra liknande fristående byggnader, som inte är avsedda som bostad, i omedelbar närhet av bostadshuset. Som förutsättning för detta gäller dock

1. att den sammanlagda byggnadsarean inte är större än 10 m^2
2. att taknockshöjden inte överstiger 3 m och
3. att byggnaderna placeras minst 4,5 m från tomtgränsen eller på det avstånd från denna som kan vara föreskrivet i en fastställd plan eller utomplansbestämmelser.

Den erfarenhet som man hittills har vunnit av dessa regler tyder på att gränsen för tillståndsplikten i stort sett är lämpligt avvägd. Den bör därför behållas i PBL. Jag ställer mig alltså avvisande till utredningsförslaget i denna del, som innebär att på varje fastighet får utan lov uppföras ett i princip obegränsat antal byggnader som inte är större än 10 m^2. En så långtgående ändring av gränsen anser jag inte försvarbar. I denna min uppfattning har jag ett starkt stöd av remissinstanserna.

Skälen till att det enligt gällande ordning krävs lov, om någon vill uppföra uthus inom ett visst avstånd från tomtgränsen är hänsynen till grannens intressen, allmänna miljöhänsyn, brandsäkerhetskrav och trafiksäkerhetsskäl. Den sistnämnda aspekten gör sig gällande endast om en byggnad skall uppföras i närheten av en gata eller en väg. I sådana fall anser jag en prövning av byggnadsnämnden alltid vara nödvändig. Däremot bör kravet på bygglov kunna efterges, om det är fråga om att placera en byggnad närmare gränsen till en grannfastighet än 4,5 m och ägaren till den fastigheten inte har något att invända mot placeringen. Jag föreslår därför en utvidgning av rätten att utan bygglov uppföra mindre uthus i just detta fall. Kravet bör vara att ägaren till angränsade fastighet har samtyckt till åtgärden. Det är alltså den byggande själv som har att skaffa ett intyg och att bevara det som framtida bevisning. Något ovillkorligt krav på skriftlighet anser jag dock – till skillnad från vad jag föreslog i lagrådsremissen (s. 192) – inte böra föreskrivas. Om ett visst avstånd har beslutats av kommunen – genom detaljplan eller områdesbestämmelser – bör den bestämmelsen "ta över" grannarnas överenskommelse. Allmänna miljöhänsyn och brandsäkerhetskrav kan ju ha legat bakom en sådan bestämmelse.

Ekonomibyggnader kräver normalt inte lov

F. n. är jordbrukets och andra liknande näringars ekonomibyggnader inte underkastade byggnadslovsplikt utanför områden med fastställd plan. Utredningen har föreslagit att ekonomibyggnaderna i princip skall vara fria men att kommunerna skall kunna besluta om bygglovsplikt inom särskilda områden. Remissutfallet är på den här punkten mycket splittrat. Många instanser resonerar dock ungefär på följande sätt. Det är angeläget att byggnadsnämnderna får möjlighet att inom vissa områden påverka främst byggnadernas yttre utformning och deras inplacering i landskapet. Grannelagsfrågor kan aktualiseras ibland. I vissa fall är byggnaderna numera av närmast industriell karaktär, och på sina håll dominerar de landskapsbilden. Nya fasad- och takmaterial gör att utseendefrågorna tilldrar sig allt större intresse. Även konstruktivt sett är många av jordbrukets produktionsbyggnader lika komplicerade som industribyggnader.

I lagrådsremisssen föreslog jag att ekonomibyggnaderna i princip skall kräva lov men att kommunerna skall ha frihet att medge undantag från bygglovsplikt för ekonomibyggnaderna inom vissa områden där de inte kan antas ha någon påtaglig påverkan på omgivningen. Jag har numera efter närmare övervägande av frågan kommit till en annan uppfattning, främst därför att det i lagrådsremissen föreslagna systemet skulle föranleda en i många fall onödig byråkrati. Efter samråd med jordbruksministern föreslår jag nu att ekonomibyggnadern normalt inte skall kräva lov annat än inom områden med detaljplan men att kommunerna genom områdesbestämmelser skall kunna införa bygglovsplikt, om särskilda skäl föreligger.

Staten och landstingen skall söka lov

Jag instämmer vidare i utredningens förslag att staten och landstingskommunerna inte längre bör vara befriade från skyldigheten att söka lov. Eftersom det i huvudsak är lokaliseringsfrågan, åtgärdens förenlighet med gällande plan och den yttre utformningen som det finns anledning att pröva, när staten och landstingen uppträder som byggherrar, föreslår jag dock att inre åtgärder i statens och landstingens byggnader inte skall kräva lov. Lagförslaget innebär lättnader i byggnadsnämndernas prövning t. ex. när det är fråga om statens och landstingens byggnader. (specialmotiveringen till 8 kap. 29 §).

Åtgärder med befintliga byggnader

En allmän utgångspunkt när det gäller den normala bygglovsplikten för befintliga byggnader är att PBL i allt väsentligt bör vila på de nu gällande principerna. På de skäl som utredningen har anfört (s. 432) anser jag att alla tillbyggnader normalt bör vara tillståndspliktiga. Jag delar också utredningens uppfattning att vissa inre åtgärder med byggnader liksom väsentligt ändrad användning bör ingå bland de bygglovspliktiga åtgärderna i huvudsak på samma sätt som f. n.

Bygglov för andra anläggningar

När det gäller anläggningar i övrigt kan jag i stort sett ställa mig bakom utredningens resonemang och förslag. Jag återkommer närmare till dessa frågor i specialmotiveringen (8 kap. 2 §).

Särskilt värdefullt är det att en del typer av anläggningar, som f. n. inte undergår någon prövning vare sig enligt byggnadslagstiftningen eller någon speciallag, kan granskas av byggnadsnämnden. Jag tänker på anläggningar för idrotts- eller fritidsändamål – t. ex. idrottsplatser, skidliftar, campingplatser, motorbanor och småbåtshamnar – samt parkeringsplatser. I ett avseende vill jag gå ifrån utredningsförslaget. Jag anser det nämligen inte påkallat med någon bygglovsprövning för krossverk, makadamverk, stenhuggeri, asfaltsverk, oljegrusverk eller bilprovningsbanor. Den prövning av sådana anläggningar som kan ske enligt miljöskyddslagen och arbetsmiljölagen måste anses som fullt tillräcklig.

Utredningens förslag att skyltar, som nu regleras i både byggnadsstadgan, naturvårdslagen och väglagen, skall tillståndsprövas enbart enligt PBL bör enligt min mening inte genomföras. I PBL bör således tas upp bara de regler om skyltar och ljusanordningar som f. n. finns i byggnadsstadgan.

Jag kan nämna att det finns en rad förslag från remissinstanserna på ytterligare anläggningar – utöver dem som utredningen har tagit upp – som enligt instanserna skulle behöva förhandsprövas av byggnadsnämnden. Som exempel kan nämnas broar, täkter, flygplatser, allmänna hamnar och sopdestruktionsanläggningar. Jag är emellertid inte övertygad om behovet att ta in någon av dessa anläggningar i PBL. Man bör inte belasta byggnadsnämnderna med ytterligare uppgifter som i viss mån är främmande för deras hittillsvarande verksamhet. De flesta av dessa anläggningar skall f. ö. prövas enligt annan lagstiftning, varvid kommunen normalt har möjlighet att i vart fall påverka lokaliseringsfrågan. Jag vill alltså på den här punkten inte gå remissinstanserna till mötes.

12.1.4 Utökad bygglovsplikt

Mitt förslag: Detaljplan medför automatiskt bygglovsplikt för ekonomibyggnader och för vissa yttre åtgärder med andra byggnader. Kommunerna får möjlighet att genom områdesbestämmelser besluta om bygglovsplikt för yttre åtgärder även utanför områden med detaljplan. Bygglovsplikt för underhåll kan införas genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

Jag återgår nu till frågan om vilka möjligheter som kommunen bör ha att genom särskilda beslut vidga eller begränsa den krets av åtgärder som normalt skall kräva bygglov.

Jag föreslår att det inom område med detaljplan automatiskt skall råda skyldighet att söka lov till omfärgning, utbyte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial och ändringar som avsevärt påverkar en byggnads yttre utseende. Ett undantag bör dock gälla för omfärgning av en- eller tvåbostadshus, om åtgärden inte medför att byggnadens karaktär väsentligt ändras. Här bör dock skärpningar kunna beslutas av kommunen inom vissa områden. Vidare föreslår jag att det införs bestämmelser som gör det möjligt för kommunerna att för områden utan detaljplan som utgör en värdefull miljö besluta om skyldighet att söka bygglov till omfärgning, utbyte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial och ändringar som avsevärt påverkar byggnadens yttre.

Bygglovsplikt för underhållsåtgärder bör också kunna införas, men – som jag framhöll i lagrådsremissen – bara för byggnader som är av större värde från historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär.

Bakgrunden till mitt förslag är följande.

F. n. krävs byggnadslov bl. a. för sådana ändringar av en byggnad som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende. Inom områden med stadsplan krävs vidare byggnadslov för omfärgning av fasader, som inte vetter mot en kringbyggd gård eller någon annan sådan plats, samt för utbyte av taktäckningsmaterial. Beträffande en- eller tvåbostadshus krävs dock inte byggnadslov för omfärgning av byggnadens fasad, om åtgärden inte medför att byggnadens karaktär väsentligt förändras.

Utredningen har föreslagit att fasadändringar och liknande åtgärder skall kräva lov bara inom de områden som kommunen bestämmer. Bakom förslaget ligger uppfattningen att dessa åtgärder behöver kontrolleras i ett mycket begränsat antal fall.

På den här punkten har bl. a. riksantikvarieämbetet och Stockholms kommun fört fram hård kritik. Det blir enligt både ämbetet och kommunen en omöjlig uppgift att införa tilläggsbestämmelser i en mängd gällande stadsplaner för att man inom de områden där en kontroll av dessa åtgärder behövs skall komma upp till den nivå som gäller i dag.

Det är enligt min mening uppenbart att denna kritik bör föranleda att dagens ordning bör behållas, dvs. att åtgärderna hänförs till den grupp som automatiskt kräver lov inom detaljplan. Det undantag som f. n. gäller för en- eller tvåbostadshusen, och som jag nyss redovisade, bör dock gälla även framdeles – även inom detaljplan.

Det jag hittills har anfört tillgodoser emellertid inte syftena med utredningsförslaget fullt ut. Enligt detta skall nämligen bygglovsplikt för fasadändringar och liknande åtgärder kunna införas även utanför områden med detaljplan för att tillgodose bevarandeintressen, t. ex. i fiskelägen, kyrk-

byar, brukssamhällen och inom fäbodar. Genom markförordnanden skall man enligt utredningen kunna utfärda skyddsföreskrifter för bebyggelsen och dessutom förordna om bygglovsplikt för att kunna kontrollera att föreskrifterna iakttas vid fasadändringar o. d.

Jag delar utredningens uppfattning att det kan finnas behov av att i värdefulla miljöer kunna kontrollera hur fasadändringar och liknande åtgärder utförs. Därför bör det öppnas möjlighet för kommunen att genom särskilda beslut införa bygglovsplikt i fall av detta slag.

Jag konstaterade nyss att omfärgning av fasaden på en- eller tvåbostadshusen inte bör kräva bygglov. Från bevarandesynpunkt kan det dock vara angeläget att inom vissa områden kunna införa bygglovsplikt även för omfärgning av dessa hus.

Ytterligare en sak som synes kräva en särreglering är underhållet. Enligt utredningsförslaget skall kommunerna kunna införa bygglovsplikt för underhållsåtgärder beträffande särskilt värdefulla byggnader, de s. k. kulturhusen. Att man skall gå så långt i kontroll är naturligtvis tänkt för rena undantagsfall. Det ansågs tydligen ändå värdefullt att med hänsyn till bevarandeintressena öppna den möjligheten.

Vissa åtgärder av dem som jag hittills har berört kan hänföras till underhållsåtgärder. Jag tänker närmast på sådant som har att göra med byggnadens yttre utseende och på en del inre ändringar. Detta kommer att kräva lov enligt de förslag som jag nyss har fört fram. Vad jag nu syftar på med en särskild bygglovsplikt för underhållsåtgärder är sådant som ligger utanför de hittills behandlade åtgärderna, t. ex. att man målar ett hus i samma färg som förut, att man vid fasadarbeten vill ändra på olika utsmyckningsdetaljer eller att man vid en invändig reparation vill göra något åt kakelugnar, takmålningar eller liknande. Även i detta avseende delar jag utredningens uppfattning. Det bör alltså vara möjligt för kommunen att genom särskilda beslut införa bygglovsplikt för den typ av underhållsåtgärder som avses här. Jag vill emellertid stryka under att det av beslutet måste framgå vilka preciserade åtgärder som skyldigheten att söka lov skall avse.

Den form som jag föreslår för beslut om skärpningar inom områden utan detaljplan är områdesbestämmelser. Beträffande underhållsåtgärder och omfärgning av fasaden på en- eller tvåbostadshus inom område med detaljplan bör beslut om bygglovsplikt kunna meddelas genom en ny planbestämmelse.

12.1.5 Minskad bygglovsplikt

Mitt förslag: Enklare fritidshus, kolonistugor eller liknande byggnader inom områden med detaljplan kan befrias från krav på bygglov genom ett särskilt beslut i planen. Utanför områden med detaljplan kan kommunen under vissa förutsättningar medge bygglovsfrihet för bl. a. komplementbyggnader och mindre tillbyggnader. Ändringar av befintliga industribyggnader kan befrias från bygglovsplikt under förutsättning bl. a. att yrkesinspektionen har medgett det.

Jag antydde förut (avsnitt 12.1.2) att en viktig aspekt när det gäller att avgränsa de åtgärder som kommunerna bör kunna undanta från bygglovsplikt är omgivningens karaktär och den aktuella åtgärdens påverkan på omgivningen. Jag anser att det som förutsättning för att kravet på bygglov skall kunna efterges, bör föreskrivas att åtgärdens placering, utformning och utförande saknar betydelse för omgivningen. I linje med en sådan grundsats ligger tanken att det inte bör finnas några motiv för en ytterligare kontroll, om åtgärdens inpassning i miljön redan har prövats i ett tidigare skede. Detta i förening med min syn på ett utökat ansvar men även större frihet för byggherren leder fram till att enklare fritidshus, kolonistugor och byggnader av liknande slag bör få uppföras eller byggas till och ändras på annat sätt utan lov inom områden som enligt detaljplan avses för sådana byggnader. I dessa fall har de bygglovsfria åtgärdena genom detaljplanen på förhand anpassats till den omgivande miljön.

En förutsättning bör därvid vara att detaljplanen anger dels den byggrätt som skall gälla för varje fastighet eller tomt och dels de krav som de enskilda byggnaderna skall uppfylla i fråga om placering och utformning, eventuellt även utförande. En annan förutsättning för bygglovsbefrielse bör givetvis vara att den tilltänkta åtgärden stämmer överens med planen. Om det behöver ske en avvikelse av något slag från planbestämmelserna, blir det alltså nödvändigt att söka lov.

Jag vill påpeka att något förslag med denna innebörd inte har förts fram av utredningen och att frågan därför inte har remissbehandlats. Detta anser jag emellertid inte behöver inge några farhågor, eftersom förslaget ligger väl i linje med prövningssystemet i stort.

Jag går nu över till de undantagsmöjligheter som bör finnas inom områden utan detaljplan. Enklare åtgärder bör även här kunna befrias från kravet på bygglov genom särskilda kommunala beslut, som gäller för avgränsade områden. Undantagsmöjligheterna bör främst ta sikte på komplementbyggnader, t. ex. garage, förråd, bastu m. m. Det bör alltså inte vara något hinder för den kommun som så önskar att införa frihet från bygglovsplikt för fler än två komplementbyggnader, för komplementbyggnader som är större än 10 m^2 eller för smärre byggnader på andra fastighe-

ter an sådana som är avsedda för en- eller tvåbostadshus. Mindre tillbyggnader och inre ändringar av byggnader bör också kunna befrias.

Som jag förut har antytt är jag dock inte beredd att låta undantagsmöjligheten gälla, om åtgärdernas placering, utformning och utförande har betydelse för omgivningen. Om det krävs en prövning för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen, bör således kommunen inte ha möjlighet att medge befrielse från bygglovsplikt.

Jag anser det befogat att låta kommunerna själva få bestämma över bygglovspliktens omfattning även när det gäller andra anläggningar än byggnader. Här vill jag förorda ganska vida möjligheter att lokalt besluta om undantag. Jag föreslår därför att kommunen får möjlighet att inom bestämda områden utanför detaljplan införa lättnader i bygglovsplikten för alla de slag av anläggningar och anordningar som normalt ingår i den krets av åtgärder som kräver bygglov.

I dag finns det enligt 54 § 3 mom. byggnadsstadgan en möjlighet för länsstyrelsen att undanta industriområden från byggnadslovsplikt. I lagrådsremissen (s. 193) uttalade jag – i likhet med PBL-utredningen (betänkandet s. 431) – att behovet av en tillståndsprövning från bl. a. arbetsmiljösynpunkt numera är så framträdande att det i PBL inte bör tas in några särbestämmelser om byggandet inom sådana områden.

Vidare innehåller det remitterade lagförslaget en bestämmelse (8 kap. 5 §) som hindrar kommunerna från att medge befrielse från bygglovsplikt beträffande åtgärder som avser arbetslokaler eller personalrum. Jag motiverade detta på följande sätt i lagrådsremissen (s. 198):

Efter samråd med chefen för arbetsmarknadsdepartementet har jag funnit det nödvändigt med en annan begränsning i möjligheten för kommunerna att medge befrielse från bygglovsplikt. Enligt gällande ordning (56 § 1 mom. andra stycket BS) har yrkesinspektionen ett inflytande i byggnadslovsärenden som gäller bl. a. arbetslokaler. Mitt förslag innebär (8 kap. 29 §) att motsvarande regler skall gälla även i det nya bygglovsförfarandet. I likhet med utredningen anser jag att kommunerna inte skall få undanta från prövning byggnader med arbetslokaler eller personalrum. Det är väsentligt att arbetsmiljöaspekter beaktas redan vid bygglovsprövningen av sådana utrymmen.

Härefter har det från kommunalt håll och från Byggherreföreningen gjorts framställningar om att PBL bör innehålla en motsvarighet till dagens ordning när det gäller möjligheten att befria vissa åtgärder inom industriområden från bygglovsplikt. Med anledning härav har jag nu övervägt denna fråga på nytt, och efter samråd med chefen för arbetsmarknadsdepartementet vill jag nu förorda en lösning som tillgodoser de framställda önskemålen.

På många håll i landet har det inom ramen för gällande system utvecklats former för ett samarbete mellan industriföretaget, byggnadsnämnden,

länsstyrelsen, yrkesinspektionen, de fackliga organen och andra intressenter som har fungerat på ett tillfredsställande sätt. Det vore enligt min mening olyckligt att införa regler som försvårar denna informella samverkan, som bygger på förtroende och på informationsutbyte i samband med ofta snabbt uppkommande behov av förändringar av industribyggnader. Det remitterade förslaget innebär en onödig komplikation av förfarandet i sådana fall där allmän enighet råder om åtgärdens utförande. Från effektivitetssynpunkt skulle det vara fördelaktigt, om PBL gav möjlighet för kommunerna att medge befrielse från bygglovsplikt beträffande åtgärder med befintliga industribyggnader både inom och utom detaljplan.

Jag föreslår därför att kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser kan besluta att tillbyggnader samt inre och yttre ändringar av byggnader som är avsedda för industriändamål får ske utan bygglov. Denna möjlighet bör alltså inte omfatta uppförande av nya byggnader och inte heller inredning eller ianspråktagande för väsentligt annat ändamål. Här bör det alltid ske en prövning med hänsyn till stadsbildsfrågan, påverkan på omgivningen och liknande. En förutsättning för att befrielse skall ske bör dock vara att yrkesinspektionen i ärendet om detaljplan eller områdesbestämmelser har tillstyrkt att undantag från bygglovsplikten medges och att det av yrkesinspektionens yttrande framgår att även skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har tillstyrkt befrielsen. På det sättet uppnås garantier för att bygglovsprövning kommer till stånd i de fall där de som har att bevaka arbetsmiljön inte på förhand vill avhända sig den möjlighet till inflytande som är inbyggd i bygglovsförfarandet.

12.2 Förutsättningar för bygglov till ny bebyggelse utanför område med detaljplan

12.2.1 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 byggnadslagen. I fråga om glesbebyggelse och tätbebyggelse av mindre omfattning får prövningen även ske i samband med prövning av ansökan om byggnadslov (5 § BL).

För att man skall kunna närmare reglera tillkomsten av tätbebyggelse inom ett område, som vid översiktlig planläggning har prövats i och för sig lämpat för sådan bebyggelse, har tätbebyggelse i princip gjorts beroende av att detaljplan, dvs. stadsplan eller byggnadsplan, har fastställts för området. Enligt 56 § 1 mom. fjärde stycket byggnadsstadgan gäller nämligen för sådana områden som inte ingår i detaljplan att byggnadslov inte får beviljas för nybyggnad som skulle innefatta tätbebyggelse annat än för att tillgodose jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov. Genom en regel i 67 § 1 mom. byggnadsstadgan ges dock möjlighet för

länsstyrelsen att medge undantag (dispens) från detta s. k. tätbebyggelseförbud, om det finns särskilda skäl. Om det prövas lämpligt kan länsstyrelsen med stöd av 2 mom. samma paragraf delegera denna befogenhet till byggnadsnämnden. Det stora flertalet av landets byggnadsnämnder har numera sådan befogenhet.

I fråga om mark som skall utnyttjas för glesbebyggelse och tätbebyggelse av mindre omfattning innebär bestämmelsen i 5 § byggnadslagen att lämplighetsprövningen kan ske direkt i samband med att ansökan om byggnadslov behandlas. Prövningen sker då i allmänhet mot bakgrund av någon form av översiktligt bedömningsunderlag, vanligen en kommunöversikt.

Dagens ordning innebär således att det för tätbebyggelse gäller ett krav på detaljplan. Om det inte finns någon detaljplan för området, måste sökanden kunna åberopa särskilda skäl för att få bygga på platsen. I tätbebyggelsefallen räcker det alltså som motivering för avslag på lov till en enstaka byggnad att myndigheterna säger att tätbebyggelse råder och att sökanden inte har visat några särskilda skäl. Någon detaljplan upprättas kanske aldrig för området, och därför blir det ofta ett evigt avslag för sökanden utan att han egentligen får veta varför.

12.2.2 Utredningens förslag och remissutfallet

De ändringar i rättsläget vid prövning av åtgärder utanför områden med detaljplan som ligger i utredningens förslag torde kunna sammanfattas på följande sätt.

Begreppen tätbebyggelse och glesbebyggelse utmönstras. Därmed faller även tätbebyggelseförbudet. All bebyggelse som utgör förändrad markanvändning skall uppfylla det s. k. planenlighetskravet. Det betyder att åtgärden inte får motverka syftet med marköversikten och inte heller syftet med bestämmelserna i 2–4 kap. i utredningsförslaget – dvs. allmänna planläggningsriktlinjer, bestämmelser om riksintressen och föreskrifter om bebyggelsemiljöns utformning. Om en ansökt åtgärd uppfyller planenlighetskravet, skall den tillåtas. Prövningsorganen skall alltså "motbevisa" varför det inte går att bygga på en viss plats i stället för att sökanden – som nu – skall åberopa särskilda skäl för att få dispens från ett förbud.

Utredningen har också föreslagit att detaljplanekravet skall jämkas så att en ansökan om ett enda hus som regel inte kan avslås på den enda grunden att detaljplan behövs. Man kan säga att det har varit utredningens strävan att lägga kravet på detaljplan – med alla de rättsverkningar som följer med kravet – på en mer realistisk nivå än i dag. Utredningen vill göra kravet gällande i de situationer där det är naturligt att man verkligen upprättar detaljplaner för att reglera en bebyggelsemiljö. Endast om ansökningen avser en större byggnadsgrupp eller berör ett område med s. k. randbebyggelse, skall ett avslag kunna grundtas enbart på en hänvisning till detalj-

planekravet. I andra fall måste grunderna för ett eventuellt avslag hämtas från den översiktliga planeringen och lagens allmänna riktlinjer.

Utredningens förslag har fått ett något blandat mottagande. Allmän enighet råder om att tätbebyggelseförbudet inte längre är tjänligt som grund för bygglovsprövningen. Ett flertal instanser anser dock att utredningsförslaget innebär en olämplig försvagning av kommunens möjligheter att styra tillkomsten av ny bebyggelse. Bl. a. anges den kommunalekonomiska aspekten ha fått för svag betoning i förslaget. En del av de kritiska instanserna vänder sig särskilt mot tanken att samhället skall motivera avslagsbesluten i stället för att sökanden som f. n. skall åberopa särskilda skäl för att få tillstånd.

12.2.3 Principiella synpunkter på lämplighetsprövningen

Mitt förslag: Begreppen tätbebyggelse och glesbebyggelse utmönstras. Det s. k. tätbebyggelseförbudet i dagens lagstiftning tas bort.

All bebyggelse utom sådan som kan hänföras till kompletteringsåtgärder skall undergå en allmän lämplighetsprövning av samma karaktär som i dag. Riktlinjer i översiktsplanen utgör ett viktigt beslutsunderlag i bygglovsärenden.

Jag vill först slå fast att jag anser det naturligt att regelsystemet i PBL anknyts till den sedan länge gällande principen att det skall ligga i samhällets hand att avgöra var och när ny bebyggelse skall få ske. Eftersom jag delar remissinstansernas uppfattning att begreppet tätbebyggelse har spelat ut sin roll, kan PBL inte utgå från den i dag rådande grundsatsen att all tätbebyggelse är förbjuden utanför område med detaljplan. Det gäller alltså att finna ett nytt prövningssystem som gör det möjligt att ändå ha kvar ett lika starkt samhällsinflytande som i dag. Strävan bör alltså vara att det i praktiken skall vara möjligt att med PBL:s regler uppnå samma effekter som f. n.

Enligt min mening bör även prövningssystemet i PBL vila på grundsatsen att mark som skall användas för bebyggelse skall lämplighetsprövas av samhället. Jag föreslår att en föreskrift med den innebörden tas in redan i 1 kap. Meningen är att lämplighetsprövningen skall ske vid detaljplaneläggning eller när områdesbestämmelser antas eller i samband med prövning av ansökningar om bygglov eller förhandsbesked. Det är de sistnämnda fallen som jag skall behandla här.

Inom områden utan detaljplan eller områdesbestämmelser måste i bygglovsärendena göras en prövning av lämpligheten av varje sökt åtgärd. De allmänna intressen som skall läggas till grund för bedömningen finns angivna i 2 kap. PBL. I varje ärende skall då sökandens önskemål vägas mot dessa samhällsintressen i en allsidig prövning. Enligt min mening bör detta

i lagtexten uttryckas så att ansökningar om bygglov skall bifallas om åtgärden uppfyller kraven i 2 kap.

Även om marken i och för sig skulle anses vara lämplig för bebyggelse, bör det finnas möjlighet för kommunen att ändå vägra lov, nämligen om ansökningen gäller ett område där detaljplaneläggning bör föregå fortsatt bebyggelseutveckling. I sådana fall – där alltså det s.k. detaljplanekravet gäller – är det rimligt att ett avslag får grundas på det enda skälet att detaljplaneläggning behövs, innan byggnadsnämnden kan pröva lämpligheten av lokaliseringen och ta definitiv ställning till frågan om bebyggelse kan tillåtas eller ej. Vilka situationer jag nu syftar på berörde jag närmare vid min behandling av detaljplanekravet (avsnitt 8.2.2). Jag föreslår alltså en kompletterande prövningsgrund som tar sikte på detta fall.

Givetvis bör det också föreskrivas att åtgärden inte får strida mot områdesbestämmelser och att den kan antas uppfylla kraven i 3 kap. för att bygglov skall lämnas.

Enligt min mening ger de bestämmelser för bygglovsprövningen som jag nu i korthet har presenterat ett lika starkt samhällsinflytande som dagens bestämmelser vid prövningen av frågor om lov inom områden som inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser. Bestämmelserna i 2 kap. får anses innehålla prövningsgrunder som är fullt tillräckliga för lokaliseringsprövning av ny bebyggelse. Meningen är att ansökningar om lov skall kunna avslås på grundval av någon av dessa bestämmelser, om det bedöms att bebyggelsen inte är lämplig. Att man t.ex. skall kunna åberopa kommunalekonomiska skäl för avslag anser jag vara helt naturligt, och jag skall snart utveckla min syn på den frågan. Den egentliga förändring som uppkommer i förhållande till dagens ordning ligger närmast i att vi övergår från ett system med ett generellt tätbebyggelseförbud, som kan genombrytas efter ett dispensförfarande, till en ordning där ny bebyggelse skall lämplighetsprövas på materiella grunder som anges i PBL.

Ett sådant förslag, som ligger i linje med den utveckling som har skett i praxis under de senaste åren, innebär en mer nyanserad prövning av tillåtlighetsfrågorna än den som sker vid det dispensförfarande som skall tillämpas i dag. Bakgrunden till mitt förslag är givetvis de översiktliga planernas ökade betydelse. Översiktsplanen får genom PBL en sådan förankring både hos kommunledningen, bland allmänheten och inom statliga organ att det faller sig naturligt att använda den som beslutsunderlag vid en allsidig bygglovsprövning i stället för att som utgångspunkt för prövningen ha ett allmänt förbud i lagen.

12.2.4 Översiktsplanernas betydelse vid bygglovsprövningen

Som jag nyss har slagit fast skall bygglovsprövningen grundas på bestämmelserna i 2 kap.

I praktiken kommer det sannolikt att gå till så att byggnadsnämnden prövar ett bygglovsärende mot bakgrund av de uttalanden som kommun-

fullmäktige i översiktsplanen kan ha gjort beträffande det aktuella området. Vid den översiktliga planläggningen har ju lagens bestämmelser i fråga om lämpligheten av bebyggelse vanligtvis redan beaktats, låt vara i varierande utsträckning och med skiftande grad av precisering i olika områden.

När man bestämmer vilken betydelse som översiktsplanen bör ha för lämplighetsprövningen i enskilda bygglovsärenden, är det några frågor som jag anser viktiga att klargöra.

Översiktsplanen utgör en sammanvägning av olika allmänna intressen. Staten och kommunen har i de allra flesta fall i stora drag enats om riktlinjerna för den framtida markanvändningen. Även kommunmedborgarna har haft tillfälle att påverka dessa grova riktlinjer. Naturligtvis kan samhällets organ inte förutse och överblicka utvecklingen i alla avseenden. Översiktsplanen kan alltså inte täcka alla uppkommande situationer.

När beslut fattas om planer eller när enskilda ärenden avgörs skall inte bara allmänna utan också enskilda intressen beaktas. I översiktsplanen beaktas naturligtvis enskilda intressen i den mån de är kända vid planarbetet. Gäller det en ändring av översiktsplanen för ett begränsat område, där bebyggelse inom kort skall ske, är naturligtvis de enskilda intressena bättre kända och klarlagda än annars. För det mesta vet dock planerare och politiker inte mycket om vad alla fastighetsägare har för avsikter inom den närmaste framtiden. Inte heller kan översiktsplanen normalt tänkas ta en entydig ställning till detaljfrågor, t.ex. lämpligheten av alla enstaka nya byggnader. Det är alltså först när den enskilde ansöker om att t.ex. få bygga ett hus som den förutsatta avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen kan göras på ett meningsfullt och slutligt sätt.

Jag kan också uttrycka saken på följande sätt. De beslutande organen på kommunal och statlig nivå skall se riktlinjerna i översiktsplanen som den allmänna sektorns samlade rekommendationer, som är grundade huvudsakligen på de allmänna bestämmelserna i 2 kap. Översiktsplanen är ett beslutsunderlag som kan ge förhandsupplysningar om vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om markanvändningen. Ett bygglovsärende kan emellertid, som jag nyss påpekade, inte avgöras enbart mot bakgrund av översiktsplanens riktlinjer.

Om någon t.ex. vill bygga inom ett område där översiktsplanen anger att bebyggelse bör få tillkomma, medför inte denna angivelse i och för sig att bygglov skall meddelas. En närmare prövning måste göras av den byggandes önskemål, främst om den plats där bebyggelsen avses ske – i sig och med hänsyn till omgivningen – är lämplig för detta ändamål. Om översiktsplanen i stället anger, att ytterligare bebyggelse inte är lämplig inom området, måste på motsvarande sätt gälla att bygglov inte kan vägras enbart genom en hänvisning till riktlinjen i översiktsplanen. Byggnadsnämnden måste i detta fall noggrant pröva förefintligheten och tyngden av det allmänna intresse som kommer till uttryck i översiktsplanen i den

aktuella delen och om intresset verkligen skulle motverkas genom den sökta åtgärden. Kanske ligger byggnadsplatsen i utkanten av ett stort, något oklart avgränsat skydds- eller bevarandeområde. Det är inte säkert att syftet med riktlinjen har samma tyngd inom hela området. Det kan också vara så att byggnader av ett visst slag eller för ett särskilt ändamål väl kan förenas med det angivna allmänna intresset.

Vilken betydelse som översiktsplanen får som underlag för byggnadsnämndens beslut i enskilda ärenden blir därför också i hög grad beroende av hur konkret och nyanserat planen är utformad.

När det gäller riktlinjer som innebär ett ställningstagande för restriktivitet mot ytterligare bebyggelse har naturligtvis riktlinjer av typen "ingen bebyggelse får tillkomma" stor genomslagskraft, om det skyddsvärda intresset är starkt och väl dokumenterat. Vill emellertid kommunen åstadkomma ett förbud mot bebyggelse inom det avsedda området, måste detaljplan, områdesbestämmelser eller förordnande enligt speciallagstiftning tillgripas.

En speciell situation vill jag kort belysa. Det är det fallet att översiktsplanen alldeles klart innebär motstridiga uppfattningar mellan länsstyrelsen och kommunen om hur de allmänna intressena skall tas till vara på platsen i fråga. Av länsstyrelsens granskningsyttrande skall det framgå om denna situation råder. Den enskilde och byggnadsnämnden får här ingen samlad vägledning om hur 2 kap. skall tillämpas. Även här måste, menar jag, byggnadsnämnden göra en helt självständig bedömning av det allmänna intressets vikt enligt 2 kap. Nämnden bör alltså inte vara bunden av länsstyrelsens tolkning lika litet som av kommunfullmäktiges. Det slutliga avgörandet torde ändå oftast falla på länsstyrelsen till följd av ett förordnande om prövning enligt 12 kap. av enskilda ärenden om lov inom det aktuella området.

Skulle ett flertal ansökningar aktualiseras inom området, anser jag att nämnden bör ta initiativ till planläggning genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Därigenom blir det på ett bindande sätt klargjort hur de allmänna intressena skall tillgodoses.

I specialmotiveringen (8 kap. 12 §) återkommer jag med exempel som belyser vilken betydelse som översiktsplanen i olika situationer kan ha vid bygglovsprövningen. Jag vill här bara göra den kommentaren att översiktsplanen givetvis skall ha samma betydelse, oavsett vilken instans som prövar ett bygglovsärende.

12.2.5 Kommunalekonomiska motiv vid bygglovsprövningen

I huvudsaklig överensstämmelse med utredningen föreslår jag en bestämmelse i 2 kap. om att bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för detta ändamål med hänsyn bl. a. till möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice.

En fråga som har tilldragit sig särskilt stor uppmärksamhet under remiss-

12 Bygglov 12.2.5

behandlingen är vilka kommunalekonomiska synpunkter som i det enskilda bygglovsärendet rimligen bör få läggas på bebyggelseutvecklingen. Här finns det två tänkbara situationer. Det ena fallet är att översiktsplanen inte innehåller några särskilda riktlinjer som är grundade på kommunalekonomiska överväganden. Det andra fallet är att kommunen har gjort uttalanden i översiktsplanen av innebörd t. ex. att av kommunalekonomiska skäl ingen ytterligare bebyggelse är lämplig utanför redan detaljplanelagda områden. Mitt fortsatta resonemang avser båda dessa situtioner.

Många remissintanser anser att kommunerna enligt utredningens förslag får alltför begränsade möjligheter att hävda de kommunalekonomiska konsekvenserna. Innan jag ger min syn på saken vill jag återge utredningens resonemang i frågan. Utredningen anförde bl. a. följande (s. 714):

Marken skall enligt 4 § vara lämpad för bebyggelseändamål med hänsyn till sundhet, grundförhållanden och möjligheterna att ta hand om avfall, förebygga vatten- och luftförorening samt bullerstörningar. Möjligheterna att ordna trafik-, energi-, service- och vattenförsörjning skall man också särskilt ta hänsyn till.

Till ledning för denna paragrafs tillämpning direkt i enskilda tillståndsärenden bör följande framhållas.

Den enskildes önskan att bo eller att etablera en verksamhet på en viss plats är i sig ett bevis på att platsen har viktiga kvaliteter för honom som samhället bör ta hänsyn till. Detta hänsynstagande får emellertid inte leda till att man underlåter att beakta motstående allmänna intressen. Några sådana intressen finns upptagna i förevarande paragraf. Ett beaktande av något eller flera av dessa intressen kan leda till att den enskilde vägras tillstånd. Vid denna bedömning är det viktigt att ta hänsyn till bebyggelsens karaktär.

Det finns anledning att något skilja på de samhällets krav som anges i paragrafen. Vissa anspråk hänför sig till i huvudsak fysiska faktorer, t. ex. sundhets- och grundförhållandeaspekterna, medan andra anspråk också inrymmer samhällsekonomiska bedömanden, t. ex. kraven på trafik-, energi-, service- och vattenförsörjning.

Om de rent fysiska hindren för bebyggelse kan övervinnas genom åtgärder som den sökande själv vidtar kan inte 4 §, i därav berörda hänseenden, läggas till grund för avslag på en ansökan om tillstånd. Samma synsätt bör tillämpas beträffande sådana åtgärder som visserligen kommunen har att utföra, men där avgifter kan tas ut som är avsedda att täcka de kostnader som är förknippade med åtgärden.

Beträffande sådana prövningsgrunder som också innefattar samhällsekonomiska aspekter förtjänar nämnas, att detta begrepp är väsentligt vidare än ett kommunalekonomiskt synsätt när det senare inskränks till att omfatta sådana faktorer som kommer till uttryck som utgifter och inkomster i en kommunal budget. I det förra begreppet innefattas nämligen den sammantagna effekten av en viss åtgärd inom alla samhällssektorer och för den enskilde själv. Några utvärderingar av denna vidare art kan mycket sällan göras i ett enskilt tillståndsärende. Inte heller i en översiktlig planering kan sådana avvägningar göras med sådan precisering att resultatet därav kan, annat än i yttersta undantagsfall, ensamt ge vägledning om ett visst företag skall få komma till stånd eller inte. De begränsningar som

finns när det gäller möjligheten att i praktiken göra en samhällsekonomisk bedömning av tillåtlighetsfrågan beträffande ett ansökt företag måste självfallet i än högre grad gälla när kommunalekonomiska bedömningar åberopas som indikation på de samhällsekonomiska effekterna av en åtgärd. Däremot kan man inte bortse från att kommunalekonomiska förhållanden i vissa fall kan utgöra en beaktansvärd restriktion. Det bör emellertid då krävas att denna effekt är klart påtaglig och identifierbar i det enskilda tillståndsärendet. I sammanhanget bör då också nämnas, att det generella servicekrav som anses följa med varje nybyggnad också finns i anslutning till en befintlig byggnad. Ett begränsat, kanske successivt, tillskott till befintlig bebyggelse kan då inte sägas medföra sådana konsekvenser i här berört avseende som är klart påtagliga och identifierbara i det enskilda tillståndsärendet.

I resonemanget finns det alltså ett försök till definition av vad som är kommunalekonomiska konsekvenser. Genom uttalandet skapas också ett utrymme för att man i princip skall kunna beakta sådana omständigheter i bygglovsprövningen. Så långt är jag helt ense med utredningen.

Vad det här är fråga om är de effekter som kommunens ställningstaganden i markanvändningsfrågor i större eller mindre utsträckning får både på behovet av investeringar i kommunala anläggningar och för kommunens serviceskyldighet. Ny bebyggelse utanför tätorterna kan innebära ökade krav på teknisk service (vatten, avlopp, energi, brandskydd, renhållning m. m.), kommunikationer (vägar, kollektivtrafik) och social service (barntillsyn, äldrevård, skolor m. m.).

Utredningen har alltså föreslagit att kommunalekonomiska effekter skall få tillmätas vikt vid tillståndsprövningen endast då dessa är klart påtagliga och identifierbara i det enskilda bygglovsärendet. Detta har utsatts för stark remisskritik från framför allt kommunalt håll. Man har hävdat att kommunerna får alltför små möjligheter att hävda kommunalekonomiska faktorer och att detta kommer att leda till en omfattande och icke önskvärd bebyggelse utanför planlagda områden.

Enligt min mening skulle det bli mycket svårt – för att inte säga omöjligt – att generellt upprätthålla ett sådant krav som utredningen ville ställa. Orsaken till detta är helt enkelt svårigheten att i en kommunal budget särskilja kostnaderna för ett enstaka projekt. Beräkningar av kostnader för bebyggelse i glesbygden förutsätter kunskaper bl. a. om de s. k. tröskeleffekterna av kommunala investeringar i olika verksamheter. Om investeringar i en viss verksamhet redan är till fullo utnyttjade, medför varje ytterligare krav på verksamheten att nya investeringar måste göras. Problemet är dock – vilket visas av praktiska undersökningar – att några exakta kunskaper om tröskeleffekterna är svåra att nå i de flesta fall.

Även för taxefinansierad sevice kan det vara svårt att få kostnadstäckning för varje enstaka projekt. Taxorna består ofta av en fast och en rörlig del. Den fasta avser att täcka kapitalkostnader för investeringar och den rörliga skall täcka förbrukningen eller den lämnade servicen. De faktiska

kostnaderna kan därför variera avsevärt för olika delar av kommunen, t. ex. mellan tätorter och landsbygd eller mellan olika landsbygdsdelar. Det är däremot inte alltid möjligt – eller ens lämpligt – att differentiera taxorna så att kostnadstäckning nås i varje projekt.

Vad jag nu har anfört leder till att jag vill anlägga ett något annorlunda betraktelseätt i dessa frågor än utredningen.

I vilken grad ett beslut i ett bygglovsärende kommer att påverka kommunens ekonomi beror givetvis på i vilken utsträckning bebyggelsen ställer krav på ökad kommunal service. Ibland kan man räkna med att den kommunala service som blir aktuell kan tillgodoses med redan gjorda investeringar eller insatser. Enligt min mening bör en bygglovsansökan kunna avslås med hänvisning till att bebyggelsen är olämplig på grund av oacceptabla kommunalekonomiska effekter, om situationen är sådan att det står klart att redan ett begränsat tillskott till den befintliga bebyggelsen skulle framkalla krav på nya kommunala insatser som inte finns med i den kommunala planeringen. Ett exempel på detta kan vara att va-anordningarna för en bebyggelsegrupp är maximalt belastade.

I övrigt har jag den uppfattningen att det bör råda stor frihet för kommunerna att utforma riktlinjer för bebyggelsen i glesbygd och att sådana riktlinjer bör kunna skifta karaktär allt efter kommunens inställning till de kommunalekonomiska frågorna. De kommunala bedömningarna av de ekonomiska effekterna bör alltså tillmätas stor betydelse vid bygglovsprövning både inom områden där översiktsplanen innehåller uttalanden i detta avseende och i andra områden.

Jag vill alltså stryka under att kommunerna måste ges samma möjligheter som i dag att förhindra att sådan bebyggelse uppkommer som är ägnad att medföra påtagliga negativa konsekvenser för kommunens ekonomi. När den bedömningen görs, skall givetvis i första hand befintliga förhållanden beaktas, men det måste också vara möjligt att ta hänsyn till en väntad bebyggelseutveckling inom området. Det är emellertid angeläget att kommunen alltid motiverar ett eventuellt avslag genom att ange i vilket avseende bebyggelsen är olämplig i det speciella fallet. På det sättet får sökanden klart för sig kommunens sakskäl och kan därmed lättare bedöma vilka eventuella åtgärder som bör vidtas.

12.3 Kompletteringsåtgärder utanför områden med detaljplan blir fria från planprövning

12.3.1 Principiella synpunkter på rätten att fortsätta pågående markanvändning

Mitt förslag: Nybyggnadsförbuden avskaffas. För vissa åtgärder – kompletteringsåtgärder – skall fastighetsägare i princip kunna räkna med att bygglov lämnas. Någon lämplighetsprövning från allmän synpunkt skall inte göras i dessa fall.

12 Bygglov
12.3.1

PBL-utredningen har föreslagit att frågor om lov till åtgärder som utgör en fortsättning av den pågående markanvändningen på en fastighet skall bedömas enligt bestämmelser som är förmånliga för fastighetsägaren. Lov skall kunna vägras endast på vissa särskilda grunder. De enskilda intressena bör enligt utredningen få en särskild tyngd när det rör sig om pågående markanvändning. Övriga åtgärder, dvs. sådana som innebär förändrad markanvändning, skall däremot prövas enligt en annan ordning, som ger samhället större befogenheter. Här kommer nämligen också planmässiga bedömningar in i bilden.

Jag vill genast göra klart att jag ställer mig bakom de principer som förslaget vilar på, nämligen att det skall vara ganska enkelt för fastighetsägare att få bygglov till vissa åtgärder. Någon lämplighetsprövning från allmän synpunkt – dvs. planmässiga bedömningar – bör i princip inte göras i dessa fall. Av skäl som jag snart kommer att redovisa anser jag dock inte att begreppen pågående och förändrad markanvändning bör användas för att avgränsa dessa fall. Jag föreslår i stället att den grupp av åtgärder som skall vara fria från planprövning konkret anges i lagtexten. I den fortsatta framställningen använder jag "kompletteringsåtgärder" som en samlingsbeteckning för vad jag avser.

Nybyggnadsförbuden avskaffas

Det finns i dag en gräns mellan allmänt och enskilt inflytande som dras upp genom begreppet nybyggnad. Allt som kan hänföras till nybyggnad kan samhället bestämma över med planer och nybyggnadsförbud. Begreppet nybyggnad är så vidsträckt att det inrymmer inte bara uppförande av helt nya byggnader utan också en hel del åtgärder med befintliga hus. Inom områden med nybyggnadsförbud uppstår situationer där samhällets osäkerhet beträffande den framtida markanvändningen låser fastighetsägaren på ett olyckligt sätt.

Jag delar utredningens uppfattning att olägenheterna med nybyggnadsförbuden är så stora att de nu bör avskaffas. Därmed kan också begreppet nybyggnad avvaras. I enlighet med utredningens syften bör en av utgångspunkterna för ett nytt system vara att till kompletteringsåtgärder hänföra en del av de åtgärder som i dag hänförs till nybyggnad. Med andra ord: vissa saker som i dag kan regleras av samhället med planer och förbud skall enligt PBL utgöra kompletteringsåtgärder och därmed inte vara underkastade kravet på lämplighetsprövning.

Funktionen av begreppet pågående markanvändning

Begreppet pågående markanvändning infördes i byggnadslagen och i vissa angränsande lagar – naturvårdslagen, väglagen, lagen om enskilda vägar och byggnadsminneslagen – år 1972 i samband med lagstiftningen i anslutning till den fysiska riksplaneringen (prop. 1972: 111, bil. 2, s. 332–

336). Begreppet gavs då främst funktionen att avgränsa det intrång av t. ex. en fastställd generalplan, som bör medföra rätt till ersättning eller inlösen.

Enligt PBL-utredningens förslag skall begreppet ha en mer vidsträckt betydelse. Det skall sålunda tillämpas inte bara vid avgörandet av ersättningsfrågor utan även vid bygglovsprövningen. Begreppet skulle därmed i större utsträckning än förut komma att gälla även för byggnader och andra anläggningar.

Skillnaden mellan pågående och förändrad markanvändning visar sig alltså enligt utredningens förslag bl. a. vid bygglovsprövningen. Åtgärder som utgör en fortsättning av den pågående markanvändningen skall i princip uppfylla enbart kraven i de bestämmelser som anger hur en byggnad skall placeras, utformas och utföras inom en tomt, som har godtagits för bebyggelse. Åtgärder som utgör förändrad markanvändning däremot skall uppfylla både dessa krav och kravet på lämplighet från allmän synpunkt.

Skillnaden kan också mer förenklat uttryckas så att man vid förändrad markanvändning kan pröva både var och när en åtgärd skall få företas och hur den skall utföras, medan man vid pågående markanvändnig kan pröva enbart hur den skall utföras.

En av tankarna bakom utredningsförslaget är i korthet att kommunens mer eller mindre osäkra planer på att marken skall användas till något helt annat än den användning som pågår och som fastighetsägaren vill fortsätta inte bör få hindra att en etablerad verksamhet fortsätter. Är planerna så fasta och realistiska att kommunen genast vill ha dem genomförda trots fastighetsägarens motstånd, får det visserligen ske, men endast om kommunen är beredd att förvärva marken. I enlighet härmed innehåller utredningsförslaget en bestämmelse som innebär att lov till en åtgärd som kan hänföras till pågående markanvändning får vägras, om kommunen har fått tillstånd att expropriera den berörda marken.

Den grundsyn som ligger bakom utredningsförslaget ansluter jag mig som nämnts helt till.

Skälen till att begreppet pågående markanvändning inte bör användas

Skälen till att begreppet pågående markanvändning enligt min mening inte bör användas i detta sammanhang är främst följande.

Om begreppet pågående markanvändning skall tas in i lagtexten, måste i motiven anges vilka åtgärder som skall falla under begreppet. Det är otillfredsställande att de tillämpande myndigheterna i stor utträckning hänvisas till motiven för att få vägledning när det gäller tolkningen av ett begrepp, vars innebörd kan skifta i olika situationer. En sådan lagstiftningsteknik för dessutom med sig stora problem, om det i framtiden blir nödvändigt att begränsa eller vidga den krets av åtgärder som skall hänföras under begreppet. Begreppet pågående markanvändning har sin plats också i en del andra lagar och har där en speciell innebörd. Att ge begrep-

pet en särskild innebörd vid tillämpningen av PBL kan vålla osäkerhet vid tillämpningen av dessa andra lagar.

12.3.2 Vad som skall utgöra kompletteringsåtgärder

Mitt förslag: Kompletteringsåtgärder kan avse en- eller tvåbostadshus som ligger utanför områden med detaljplan.
Till kompletteringsåtgärder hänförs
- uppförande av komplementbyggnader,
- mindre tillbyggnader,
- yttre åtgärder (omfärgning, utbyte av fasadbeklädnad, taktäckningsmaterial och liknande),
- invändiga ändringar av byggnader,
- bygglovspliktiga underhållsåtgärder.

Beträffande yttre åtgärder och invändiga ändringar – bortsett från ändringar av användningssättet – gäller befrielsen från planmässiga bedömningar inte bara för en- eller tvåbostadshus utan för alla byggnadstyper.

När det gäller att bestämma vilka åtgärder som bör anses vara kompletteringar är det naturligt att grunda övervägandena på utredningens förslag.

Utredningens förslag

Enligt utredningen borde i huvudsak följande åtgärder hänföras till pågående markanvändning.

1. *Inre åtgärder.* Ändring av bärande delar, uppvärmnings- eller ventilationsanordningar, inrättande eller väsentlig ändring av ledningar, invändig ändring av en byggnad som avsevärt påverkar dess planlösning samt underhållsåtgärder i den mån dessa över huvud taget är bygglovspliktiga. Även om det inte sägs uttryckligen i betänkandet, torde man kunna utgå ifrån att även vissa *yttre åtgärder* anses ingå i pågående markanvändning, t. ex. omfärgning, utbyte av fasadbeklädnad eller tacktäckningsmaterial.

2. *Smärre förskjutningar i användningssättet beträffande byggnader.* Det skall dock betraktas som förändrad markanvändning om det sker en övergång från den ena till den andra av någon av följande kategorier, nämligen bostad, handel, industri, kontor, samlingslokaler, garage, hotell, byggnader för allmänt ändamål och ekonomibyggnader.

3. *Tillbyggnad.* Ett eller två bostadsrum, utrymmen för sanitära ändamål, förråd eller garage, veranda, balkong, uteplats med tak. Tillbyggnad av fritidshus så att det blir möjligt att utnyttjas som helårsbostad skall i vissa fall utgöra förändrad markanvändning, nämligen om tillbyggnaden har väsentlig inverkan på kommunens serviceskyldighet.

4. *Uppförande av nya byggnader i vissa fall.* Ekonomibyggnader, kom-

pletteringsbyggnader i form av t.ex. båthus, bastu, garage, förråd, gäststuga samt bostadsbyggnad på jordbruksfastigheter och i vissa fall även på andra rörelsefastigheter.

5. *Återuppförande inom 5 år av en riven eller brandskadad byggnad.* Utredningen föreslog en särskild bestämmelse (13 kap. 34 §) om att återuppförande av en riven eller brandskadad byggnad skall hänföras till pågående markanvändning.

Här kan man alltså se förskjutningen från dagens begrepp nybyggnad till pågående markanvändning. Särskilt gäller det punkterna 3 och 4, som i dag betraktas som nybyggnad. Även under punkten 1 kan man utläsa en viss förskjutning, eftersom ombyggnad och andra genomgripande ändringar av en byggnad f. n. hänförs till nybyggnad.

Utredningen föreslog också en s. k. undantagsregel, som innebär att även åtgärder som från den enskildes synpunkt är ganska obetydliga kan betraktas som förändrad markanvändning, nämligen om de är ägnade att väsentligt inverka på kommunens planer och program för olika verksamheter, t. ex. beträffande va-utbyggnad eller annan samhällsservice.

Under remissbehandlingen har det väckts stark kritik mot utredningens förslag vad gäller innebörden av begreppet pågående markanvändning. Man anser att begreppet måste preciseras bättre, och en del instanser framhåller att det måste snävas in. Undantagsregeln har också kritiserats. Jag har bl. a. övervägt om den uppräkning som jag gjorde nyss innehåller åtgärder som normalt får så genomgripande effekter för den kommunala ekonomin och planeringen som flera instanser hävdar. Mina överväganden har resulterat i att jag nu föreslår följande.

Mitt förslag till begränsningar

Jag anser till en början att utredningens undantagsregel är vansklig att tillämpa och att den lämnar för stort utrymme åt skiftande politiska bedömningar. Om man vill ha en så entydig gräns som möjligt för de "planprövningsfria" åtgärderna och strävar efter rättssäkerhet och förutsebarhet, kan en sådan regel inte införas. Detta påverkar i viss mån avgränsningen av de åtgärder som bör räknas som kompletteringar.

I stort finner jag emellertid inte anledning att förorda några väsentligt annorlunda bedömningar än dem som utredningen har gjort i avgränsningsfrågan. Jag föreslår sålunda att följande åtgärder skall betraktas som kompletteringsåtgärder:

1. Uppförande av komplementbyggnader.
2. Mindre tillbyggnader.
3. Yttre åtgärder på byggnader i form av utbyte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial och liknande.
4. Inre åtgärder i form av ändringar som berör de bärande delarna eller som påverkar planlösningen eller som innebär att eldstäder m.m., hissar eller anordningar för ventilation m.m. installeras eller ändras väsentligt.

5. Bygglovspliktiga underhållsåtgärder.

12 Bygglov 12.3.2

När det gäller punkterna 1 och 2 om uppförande av komplementbyggnader och tillbyggnader anser jag det vara befogat att göra vissa begränsningar i förhållande till utredningsförslaget. Jag menar nämligen att man starkt bör betona tillbygggnadens och den tillkommande byggnadens karaktär av komplement till den befintliga bebyggelsen på fastigheten. Tillskottet får självfallet inte vara så betydande att det kommer att dominera över det tidigare byggnadsbeståndet på fastigheten. Beträffande den särskilda frågan om hur man skall betrakta successiva åtgärder med en byggnad återkommer jag i specialmotiveringen (8 kap. 13 §). En liten utvikning är motiverad när det gäller tillbyggnader i områden med fritidsbebyggelse som är attraktiva för bosättning året om. Följande tankegång ligger bakom utredningens förslag i denna del

I ett visst område kan en tillbyggnad tänkas ske utan någon som helst inverkan på kommunens planer för service av olika slag. I ett annat område är förhållandena sådana att en i och för sig normal och naturlig tillbyggnad medför allvarliga konsekvenser för verksamhetsplaneringen, därför att tillbyggnaden kan medföra att huset används som helårsbostad. Därmed kan det uppstå krav på förbättring av va-anordningarna och annan samhällsservice. Om åtgärden – sedd i belysning av tidigare gjorda tillbyggnader i omgivningen – ger upphov till betydande problem i samhällsplaneringen, är det rimligt att kommunen vid prövningen inte bara ser till att byggnaden får en godtagbar utformning. Lika naturligt är det att man då kan göra en planmässig prövning och att det finns möjlighet att vägra tillbyggnaden därför att området inte är lämpat för ett mer intensivt utnyttjande.

Enligt utredningsförslaget kan tillbyggnaden i ett sådant fall vägras med hjälp av den förut nämnda undantagsregeln. Eftersom jag tidigare har avvisat tanken på att införa en motsvarighet till undantagsregeln, måste en lösning av frågan sökas efter andra vägar.

Jag har övervägt flera olika lösningar på denna komplicerade fråga. Den lämpligaste utvägen är enligt min mening att mindre tillbyggnader generellt räknas som kompletteringsåtgärder. Om kommunen i det speciella fallet bedömer tillbyggnadens effekter som oacceptabla, t. ex. med hänsyn till serviceskyldigheten, bör det emellertid finnas möjlighet att, innan bygglovsärendet avgörs, anta en detaljplan eller områdesbestämmelser som begränsar den högsta tillåtna byggnads- eller bruksarean. Jag föreslår alltså att bestämmelser med denna innebörd införs. I förtydligande syfte vill jag här tillägga – utöver vad jag anförde i lagrådsremissen (s. 211) – att områdesbestämmelser med sådan verkan kunna användas enbart beträffande fritidshus. Hur bedömningen bör göras av om ett hus är ett fritidshus eller inte har jag tidigare behandlat (avsnitt 8.8.2). Jag återkommer också i specialmotiveringen till den frågan (3 kap. 9 §).

Enligt utredningens förslag skall till pågående markanvändning hänföras

även återuppförande av en riven eller brandskadad byggnad, om ansökan ges in senast fem år från den dag då rivningen påbörjades eller branden inträffade. Förslaget har fått ett mycket blandat mottagande av remissinstanserna.

För egen del anser jag att det, när en byggnad som har tjänat ut eller brunnit ner skall ersättas av en ny byggnad, bör finnas en möjlighet att göra en lämplighetsprövning av markens användning för den nya byggnaden. Denna möjlighet till en planmässig prövning vid återuppförandet – som finns även enligt gällande rätt – skulle gå förlorad, om utredningens förslag genomförs. Därför bör återuppförandet av en riven eller brandskadad byggnad ske enligt vanliga regler, dvs. de gällande planerna skall läggas till grund för bygglovsprövningen. Samtidigt anser jag det dock angeläget att bereda fastighetsägaren ett rimligt ekonomiskt skydd, om återuppförande vägras och ägaren till följd härav drabbas av en förlust. Detta innebär en förstärkning av fastighetsägarens ställning. Jag återkommer därför (avsnitt 18.2.2) med förslag till kompensationsregler i detta avseende.

Jag vill påstå att det inte alls är lika angeläget att införa lättnader i prövningen för flerfamiljshus, industribyggnader och liknande som det är för en- eller tvåbostadshusen. Det är de sistnämnda som i dag oftast kommer i kläm genom nybyggnadsförbudens verkningar. Till detta kommer att det är svårt att till fullo förutse vilka konsekvenser det skulle få, om det för alla slags fastigheter införs en principiell rätt att utan planmässig prövning göra tillbyggnader och uppföra komplementbyggnader. Särskilt om någon motsvarighet till utredningens förut nämnda undantagsregel inte skall införas, kan kommunen med en sådan princip försättas i ett läge där lokaliseringen av en verksamhet inte får prövas, trots att en prövning skulle vara helt befogad med hänsyn till effekterna t. ex. på arbetsmarknaden och för bostadsbyggandet i orten eller regionen.

Med hänsyn härtill föreslår jag att rätten att få kompletteringsåtgärder prövade enligt den enklare modellen, dvs. utan prövning av åtgärdernas allmänna lämplighet, skall avse enbart en- eller tvåbostadshusen. Beträffande inre och yttre förbättringsåtgärder finns det emellertid skäl att utvidga rätten även till byggnader av annat slag. Jag återkommer snart till denna fråga.

Jag kommer nu in på frågan om rätten till kompletteringsåtgärder bör gälla både inom och utanför områden med detaljplan.

Man kan tänka sig det ganska vanliga fallet att det finns en gammal bebyggelse i ett område som skall förnyas och där kommunen antar en detaljplan som anger en ändrad markanvändning. Om det i en sådan situation uppkommer behov av rationalisering av den verksamhet som pågår i området eller av andra förbättringsåtgärder, kan dagens byggnadslagstiftning lägga hinder mot detta, t. ex. genom förbudet mot nybyggnad i strid mot stadsplan enligt 34 § byggnadslagen.

Bl. a. för att man skall komma till rätta med dessa olägenheter har utredningen föreslagit att den pågående markanvändningen i dessa situationer bör få fortsätta utan hinder av att bebyggelsen till följd av den nya planen har blivit planstridig. Den fastighetsägare som inte är villig att genomföra den nya planen skall tillåtas att göra vissa förbättringar och utvidgningar ända fram till den tidpunkt då samhället bestämmer sig för att den nya planen verkligen skall genomföras och därför förvärvar äganderätten till marken.

Jag delar i princip utredningens grundtanke att samhällets osäkerhet när det gäller tidpunkten för genomförandet av den nya planen inte alltför hårt bör drabba den fastighetsägare som hellre vill fullfölja och komplettera den pågående verksamheten.

En lösning i enlighet med utredningsförslaget gör det emellertid mycket svårt att förutse utvecklingen inom planområdet. Med hänsyn härtill anser jag att det inte bör föreligga någon rätt att inom områden med detaljplan få kompletteringsåtgärder prövade enligt den enklare modellen. Här bör i stället gälla ett principiellt krav på att alla åtgärder skall stämma överens med planen. Jag återkommer snart (avsnitt 12.4.2) med några betydelsefulla undantag från den principen.

12.3.3 Lagteknisk lösning för prövningsförfarandet

Mitt förslag: Begärs expropriationstillstånd eller påbörjas planarbete som berör den aktuella byggnaden eller marken, får byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att ärendet om expropriationstillstånd avgjorts eller planarbetet avslutats. Om ett planarbete påbörjas, får byggnadsnämnden besluta om anstånd i högst två år med avgörandet om lov.

Prövningen av kompletteringsåtgärder blir som nämnts betydligt snävare än i andra fall och skall i princip avse enbart frågan om åtgärden uppfyller kraven på byggnader i 3 kap. Ytterligare en avslagsgrund för kompletteringsåtgärder skall dock diskuteras här.

I likhet med utredningen anser jag nämligen att en ansökan om lov skall kunna avslås, om expropriationstillstånd har beviljats beträffande den byggnad eller mark som ansökningen avser. Det är rimligt att byggnadsnämnden bereds ett visst rådrum med avgörandet av lovärenden, om kommunen eller någon annan begär tillstånd att expropriera den byggnad eller mark som avses med ansökningen. I denna situation bör således ärendet om lov kunna vila till dess att frågan om expropriationstillstånd avgjorts. Om sådant tillstånd sedemera beviljas, bör nämnden kunna avslå ansökningen om lov. Det nu beskrivna förfarandet är avsett att tillämpas t. ex. om kommunen vill förhindra en bygglovspliktig åtgärd som annars

skulle ha tillåtits enligt de föreslagna prövningsgrunderna för bygglov, dvs. i detta fall 3 kap. Systemet med anstånd bör utformas på ett något annorlunda sätt än jag förordade i lagrådsremissen (s. 213 f). Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (8 kap. 23 §).

Skälen för att det bör finnas en möjlighet att vänta med avgörandet för att söka expropriationstillstånd har angetts av utredningen. Jag instämmer här i utredningens resonemang – utom när det gäller användningen av begreppet pågående markanvändning – och anser det därför lämpligt att återge det i dess helhet (s. 456):

En åtgärd som uppfyller alla egenskapskrav i 5 kap. och som ligger inom ramen för pågående markanvändning skall alltså enligt det hittills förda resonemanget tillåtas, även om kommunen har planer på att fastigheten skall tas i anspråk för annat ändamål. Även om någon mer påtaglig ökning av exploateringsgraden inte föreslås kunna inrymmas i begreppet pågående markanvändning kan denna rätt till investeringar ibland tänkas höja fastighetsvärdet. Följden av att bygglov inte kan vägras blir därigenom ett högre ersättningsbelopp om och när fastigheten någon gång i framtiden skall inlösas av kommunen för genomförande av det planerade ändamålet.

I en del situationer, främst när ändringen av ändamålet med markanvändningen är nära förestående enligt de kommunala planerna, kan det dock leda till märkliga resultat om inte ytterligare något instrument för att avvärja en olämplig och kanske dyrbar investering kan erbjudas i lagen. Här måste man också beakta att det kan tänkas uppstå fall där en åtgärd inom ramen för pågående markanvändning resulterar i att en byggnadskropp blir mer beständig och därmed svårare att ta bort i framtiden. Man "bygger fast sig" på en olämplig plats. Även för den enskilde torde det vara enbart fördelaktigt, om man i omedelbar anslutning till den satsning som han står i begrepp att göra kan få ett besked om hur kommunen ställer sig.

Det får därför av flera skäl anses rimligt att som ytterligare en grund för att vägra lov till åtgärder inom ramen för pågående markanvändning i lagen ange att kommunen har fått tillstånd att expropriera fastigheten eller den del av fastigheten som är berörd. Förslaget innebär alltså att kommunen i samband med en ansökan om lov måste ta ställning till aktualiteten av den markanvändning som anges i kommunens planer. Man kan välja mellan att tillåta den sökta åtgärden och då vara beredd att vid en eventuell framtida inlösen betala för den värdeökning som åtgärden kan medföra för fastigheten eller att direkt genomföra sina planer och därvid betala den löseskilling som bestäms med ledning av marknadsvärdet på fastigheten.

Det bör också finnas möjlighet att under viss tid vänta med att avgöra en ansökan, om kommunen vill anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser för den aktuella byggnaden eller marken.

Påbörjas ett arbete med att upprätta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser bör det finnas en möjlighet för byggnadsnämnden att besluta om anstånd med avgörandet om bygglov. Har kommunen inte avgjort planärendet inom två år från det att ansökningen om lov kom in till byggnadsnämnden, måste ansökningen avgöras utan dröjsmål. Rent lag-

tekniskt är mitt förslag även i denna del något annorlunda konstruerat än i lagrådsremissen (s. 214), men i sak har det samma innehåll. Ändringarna, som enligt min mening innebär förenklingar i systemet, är föranledda av *lagrådets* förslag (yttrandet s. 87 ff).

Jag vill betona att de situationer som jag nu har beskrivit skall betraktas som undantagsfall. Det normala blir givetvis att ansökningar om lov behandlas och avgörs skyndsamt. I många fall torde det gå att avgöra ärenden inom en månad, men alla ärenden är inte lika och därför behövs ibland längre tider. Med tanke på de stora skillnader som finns kan det inte i lagen föreskrivas en generell, kortare tid för ärendenas avgörande, men huvudregeln, som inte behöver lagfästas, bör alltså vara att avgörandet sker så snart som möjligt.

12.3.4 Ett alternativt förslag

Det kan vara av intresse att här presentera en något annorlunda lagteknisk lösning, som har beskrivits i remissyttrandet från institutionen för fastighetsteknik vid tekniska högskolan i Stockholm. Institutionen anför:

Den lagtekniska konstruktionen som utredningen här valt är emellertid mindre tillfredsställande. Ur markägarens synpunkt innebär förfarandet ett långvarigt ovisshetstillstånd. Kommunen kan dröja upp till två år med att inge ansökan om expropriationstillstånd och till detta kommer den tid som åtgår innan beslut i tillståndsärendet föreligger. En lämpligare lösning är att byggnadsnämnden i den angivna situationen ges rätt att avslå ansökningen om bygglov. Ett avslagsbeslut på denna grund bör därefter ge markägaren rätt att inom viss tid påkalla inlösen av fastigheten. En sådan regel har också den fördelen att den ger markägaren valfrihet. Han kan i den uppkomna situationen välja mellan att trots avslagsbeslutet behålla fastigheten eller att påkalla inlösen. Ett avslagsbeslut behöver alltså inte alltid leda till inlösen, vilket kan vara en fördel ur kommunens synpunkt. Å andra sidan måste kommunen alltid räkna med risken att markägaren påkallar inlösen, vilket garanterar att avslagsbeslut meddelas endast om kommunen har mycket starka skäl för det. Vill kommunen under alla förhållanden förvärva fastigheten, återstår alltid möjligheten att på vanligt sätt ansöka om expropriationstillstånd. Det bör slutligen tilläggas att de nu skisserade reglerna torde vara ägnade att främja frivilliga överenskommelser mellan markägaren och kommunen. En förebild till den här förordade lagtekniska konstruktionen finns i 14 § jordförvärvslagen.

Ett alternativ till de nu diskuterade inlösningsreglerna kan vara att ett avslagsbeslut i den angivna situationen medför skyldighet för kommunen att utge ersättning till markägaren för den skada han lider genom beslutet. Lämpligheten och utformningen av en sådan ersättningsregel bör närmare utredas.

Tanken med den alternativa lösningen synes vara att bygglovsprövningen normalt skall ske på samma sätt som enligt utredningsförslaget men att det skall finnas en möjlighet att i undantagsfall avslå ansökningar som rör kompletteringsåtgärder på samma vida grunder som för t. ex. nya byggna-

der. Detta kan ske t. ex. om ett plangenomförande som innebär ändrad markanvändning är nära förestående. I dessa sistnämnda fall skulle det inträda en rätt för fastighetsägaren att påkalla inlösen.

Med detta förslag skulle alltså samhället alltid ha möjlighet att vägra även kompletteringsåtgärder med hänvisning till planernas innehåll, även om det är tänkt som en undantagsregel. Vid bygglovsprövningen skulle det med andra ord inte råda någon principiell skillnad mellan kompletteringar och ny bebyggelse. Fastighetsägaren måste vara aktiv för att i stället få kompensation. En invändning mot denna lagtekniska lösning är att den inte är särskilt enkel och begriplig för allmänheten och knappast heller för beslutsfattarna.

Ett avgörande skäl mot institutionens alternativ är enligt min mening att skyddet för kompletteringsåtgärderna bör vara starkare än det som ligger i möjligheten att få kompensation i efterhand. Det bör alltså vara samhället som skall visa aktivitet, om man vill hindra en viss åtgärd.

Om institutionens förslag genomförs, kan man förmoda att kommunerna ibland räknar med att fastighetsägaren inte är benägen att inleda en process om ersättning eller inlösen. Följden blir att lov vägras och kompensation uteblir. Några garantier för den enskilde skapar man inte med en sådan modell.

Jag delar institutionens uppfattning att det alternativa förslaget kan inbjuda till frivilliga uppgörelser mellan kommunen och fastighetsägaren. Jag vill dock ifrågasätta om förhandlingskompromisser är något positivt i sig, om man vill skapa ett skydd för vissa rättigheter.

Naturligtvis kan det uppfattas som en märklig effekt av utredningens och mitt förslag att den enskilde genom att söka lov till en mindre åtgärd kan sätta igång ett förfarande som slutligen kan leda till inlösen av hans fastighet. Jag anser dock att man inte behöver ha så stora betänkligheter inför detta perspektiv. Min bedömning är att expropriationsförfarandet blir en utväg som kommunen bara i sällsynta fall anlitar för att vägra kompletteringar. Det kan bli aktuellt om kommunens planer på att genomföra någon annan markanvändning i egen regi är så allvarliga och nära förestående att man ändå skulle ha inlett ett tvångsförfarande mot fastighetsägaren ganska snart.

Utan att här gå in på några detaljer vill jag kort anmärka att den lagtekniska lösning beträffande anståndsförfarandet som jag nu har stannat för leder till att några komplikationer som institutionen pekar på faller bort. Mitt förslag innebär sålunda inte att kommunen kan dröja upp till två år med att ge in ansökan om expropriationstillstånd. Detta måste ske i anslutning till anståndsbeslutet. Huvudregeln i expropriationsfallet liksom i det tidigare berörda planändringsfallet är densamma - dvs. ärendet får vila till dess att ärendet om expropriationstillstånd avgjorts eller planarbetet avslutats. För det sist berörda fallet finns en yttersta tidsgräns om två år. Att sätta motsvarande tidsgräns i expropriationsfallet är däremot inte

lämpligt, eftersom kommunen inte råder över expropriationsärendets handläggning.

12.4 Förutsättningar för bygglov inom område med detaljplan

Mitt förslag: Inom område med detaljplan får bygglov vägras till åtgärder som strider mot planen. Förbättringar inomhus och på byggnadens yttre får dock göras även om byggnaden strider mot planen.

12.4.1 Ingen rätt till bygglov till åtgärder som strider mot detaljplan

Jag kommer nu till frågan om hur man skall se på förutsättningarna för lov inom områden med detaljplan. Till en början vill jag då slå fast att jag ansluter mig till utredningens tanke att den som bygger enligt planen – och alltså tar i anspråk den byggrätt som planen ger – skall vara bunden av planbestämmelserna. Dessa utgör den tillåtna markanvändningens yttersta ramar som inte bör få överskridas genom att kompletteringar sker. Det bör dock finnas en viss möjlighet för byggnadsnämnden att medge mindre avvikelser från planen under förutsättning att dessa ryms inom planens syfte. Jag ansluter mig också till förslaget att kommunen genom att anta en detaljplan för befintlig bebyggelse skall på vissa grunder kunna "låsa" bebyggelsen med olika föreskrifter. Det kan t.ex. vara bevarandehänsyn som gör detta nödvändigt.

Jag föreslår därför en huvudregel som innebär att bygglovspliktiga åtgärder inte får företas, om de strider mot en bestämmelse i gällande detaljplan.

12.4.2 Invändiga och yttre förbättringar får göras även om byggnaden strider mot planen

Den huvudregel som jag nyss berörde och som gäller även i dag är motiverad av intresset att kunna hindra värdehöjande investeringar som strider mot planen och som kan försvåra ett framtida plangenomförande. Denna regel är i och för sig rationell och den har bidragit till ett genomförande av planer som har syftat till stadsförnyelse genom rivning och nybyggnad. Utvecklingen har emellertid gått i en annan riktning och i dag sker en allt större del av stadsförnyelsen genom att befintliga byggnader rustas upp. I denna situation kan huvudregeln snarast sägas ha blivit ett hinder för stadsförnyelsearbetet. Det synes därför befogat att nu tillåta vissa värdehöjande investeringar i befintliga byggnader oberoende av planförhållandena.

En bestämmelse som förbjuder alla åtgärder på byggnader som strider mot planen kan enligt min mening även medföra att fastighetsägare i vissa fall drabbas oskäligt hårt. Om en detaljplan anger att en viss byggnad skall användas för ett nytt ändamål, medför den nyss angivna huvudregeln att

12 Bygglov 12.4.2

alla bygglovspliktiga åtgärder på byggnaden kan sägas stå i strid mot planen. De skulle därmed också vara förbjudna. Jag kan emellertid inte finna annat än att den enskildes intresse att hålla byggnaden i stånd och att göra vissa invändiga ändringar även i dessa fall bör kunna tillgodoses.

Principen bör alltså vara att fastighetsägaren bör få fortsätta att använda byggnaden för det ändamål som den lagligen har använts till förut. Det finns inte anledning att hindra en fastighetsägare från detta genom att undandra honom möjligheten till förbättringar som inte förändrar plansituationen.

Med invändiga ändringar avser jag ändringar av bärande delar, ändringar som avsevärt påverkar planlösningen, installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder eller rökkanaler, installation eller väsentlig ändring av va-anordningar samt inre underhållsåtgärder, i den mån dessa kräver lov. Det är alltså fråga om sådana ändringar som behövs för att byggnaden skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt, tidigare godkänt sätt. Ett exempel kan vara ändring av rumsindelningen inom ett kontor, som ligger i ett hus för vilket planen anger bostadsändamål. Har lokalen tagits i anspråk för kontor efter vederbörligt lov, bör planen inte innebära förbud mot sådana åtgärder som jag nyss nämnde.

Även yttre åtgärder med byggnader bör få utföras, trots att byggnaden används i strid mot planen. Jag syftar då på omfärgning, utbyte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial och liknande åtgärder.

Genom att göra det möjligt för fastighetsägaren att trots den nya planen utföra sådana yttre och inre förbättringar kan man enligt min mening med en smidigare reglering behålla en väsentlig del av grundtanken i utredningsförslaget. Jag föreslår alltså en särskild bestämmelse, som innnebär att bygglov skall meddelas till utvändiga och invändiga ändringar, även om byggnaden inte stämmer överens med planen. Jag vill stryka under att jag till invändiga ändringar i den här bemärkelsen inte hänför ändringar som syftar till att byggnaden skall få ett ändrat användningssätt. I specialmotiveringen (8 kap. 11 §) återkommer jag till de nu berörda frågorna och till vissa justeringar som bör göras i förslaget i lagrådsremissen (s. 218).

Vad som skiljer mitt förslag från utredningens, är främst att utredningen i den nu aktuella situationen visserligen ger fastighetsägaren en möjlighet att få göra tillbyggnader och att uppföra kompletteringsbyggnader men samtidigt sätter upp gränser betingade av kommunens planer och program. Jag anser att mitt förslag på denna punkt innebär en rimligare avvägning mellan allmänna och enskilda intressen och att det på ett väsentligt tydligare sätt reglerar vilka rättigheter som tillkommer fastighetsägaren.

12.5 Förhandsbesked

12.5.1 Behovet av ett tvåstegsförfarande

Mitt förslag: Beträffande åtgärder som kräver bygglov skall besked i lokaliseringsfrågan kunna lämnas i form av ett förhandsbesked.

Den bedömning som görs i ett ärende om lov innefattar som jag tidigare har påpekat ofta två moment, i synnerhet när det gäller byggande utanför områden med detaljplan. Det ena avser tillåtligheten från planmässig synpunkt av den ansökta åtgärden i och för sig. Det andra avser den närmare utformningen i estetiskt avseende och det tekniska utförandet. Det har i praxis utbildats en möjlighet att begära ett s.k. förhandsbesked av byggnadsnämnden rörande den planmässiga bedömningen. Oklarhet och tillämpningsproblem råder i fråga om förhandsbeskedens innebörd. Det kan ibland vara osäkert om nämnden har lämnat ett inte överklagbart förhandsbesked, ett beslut i en dispensfråga eller ett beslut om byggnadslov. I syfte att råda bot på denna oklarhet har utredningen föreslagit att bygglovsprövningen skall kunna delas upp i flera skeden. Beslut i det första skedet skall därvid lämnas i form av ett förhandslov och avse den planmässiga bedömningen av den sökta åtgärden. Förslaget har i stort sett godtagits av remissinstanserna. I likhet med remissinstanserna anslöt jag mig i lagrådsremissen (s. 220) till förslaget.

Jag föreslog alltså att bygglovsprövningen skall kunna delas upp i två steg, varvid tillåtligheten på den valda platsen prövas i den första etappen och utformnings- och utförandefrågorna först när projekteringen har framskridit ytterligare. I det första skedet – planmässigheten – är det vissa prövningsgrunder, nämligen de som finns i 2 kap., som träder i förgrunden. När det gäller utformningen och utförandet är det främst bestämmelserna i 3 kap. och tillämpningsförskrifterna till dessa som skall tillämpas.

I princip vidhåller jag mitt förslag om en sådan uppdelning av prövningen. Med anledning av vad *lagrådet* har anfört (yttrandet s. 98 f) anser jag dock att det lagtekniskt är lämpligare att frikoppla förhandsbeskedet från bygglovsärendet. Jag återkommer till den lagtekniska frågan i specialmotiveringen (8 kap. 34 §).

Med en sådan lösning som jag nu skisserat kan sökanden, där planeringsförutsättningarna är oklara eller svårbedömda, undvika onödig projektering genom att få tillåtligheten från mer övergripande utgångspunkter prövad i ett första skede och på så sätt skaffa sig en viss projekteringstrygghet. Om sökanden har särskilt yrkat att få förhandsbesked, bör byggnadsnämnden vara skyldig att pröva om sådant besked kan lämnas. Enligt utredningsförslaget skall emellertid nämnden också på eget initiativ kunna göra en förhandsprövning av en åtgärds tillåtlighet. För egen del kan

jag inte se att det finns behov av en sådan ordning. Det bör ankomma på sökanden ensam att bestämma om förhandsbesked behövs eller inte. Jag ansluter mig alltså inte till utredningsförslaget i denna del.

12.5.2 Prövningens omfattning

Mitt förslag: I ärenden om förhandsbesked skall prövas om den sökta åtgärden kan tillåtas på avsedd plats. Förhandsbesked skall vara bindande och gälla i högst två år.

Av utredningens förslag framgår inte entydigt vad byggnadsnämndens prövning skall omfatta och om några villkor för förhandsbeskedet kan ställas. Några remissinstanser har också pekat på detta. För egen del gör jag följande bedömning av dessa frågor.

Vad som i första hand bör prövas i ett förhandsbesked är om en byggnadsåtgärd över huvud taget kan tillåtas på platsen, dvs. närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden. Även andra aspekter kan emellertid behöva tas med i bedömningen, t.ex. om den tilltänkta platsen är lämplig med hänsyn till de krav i 3 kap. som rör anpassningen till omgivningen. Kulturhistoriska och miljömässiga aspekter kan ju medföra att t.ex. en byggnad över huvud taget inte är lämplig på platsen, eller att den för att kunna tillåtas måste placeras på en viss plats på tomten. Även frågor av detta slag måste alltså övervägas när byggnadsnämnden prövar om förhandbesked kan lämnas. Om den sökta åtgärden förutsätter att särskilda krav uppfylls, t.ex. beträffande byggnadens placering och utformning måste detta framgå av förhandsbeskedet.

Givetvis är byggnadsnämnden vid bygglovsprövningen bunden av sitt ställningstagande till åtgärdens tillåtlighet i förhandsbeskedet. Denna senare prövning får då enbart avse frågor som inte omfattas av förhandsbeskedet. Någon uttrycklig bestämmelse om detta anser jag emellertid inte behövas. Däremot bör det i klarhetens intresse tas med en bestämmelse om att förhandsbeskedet inte medför någon rätt att påbörja arbetet.

Utredningen har föreslagit att giltighetstiden för ett förhandsbesked skall vara högst fem år. Mot detta har några remissinstanser invänt att den tiden tillsammans med giltighetstiden för bygglovet är alltför lång. Jag delar denna uppfattning och föreslår att giltighetstiden maximeras till två år. Om man beaktar giltighetstiden för bygglovet – vilken liksom i dag bör vara två år – får sökanden därmed totalt fyra år på sig att påbörja åtgärderna. Detta bör enligt min mening vara tillräckligt. Förhandsbeskedet skall nämligen inte ersätta långsiktiga planbeslut utan är till för att ge sökanden möjlighet till successiva besked i ett aktuellt byggnadsprojekt.

12.5.3 Förhandsbeskedets tillämpningsområde

Mitt förslag: Förhandsbesked skall kunna lämnas både inom och utanför detaljplan.

Några remissinstanser har hävdat att rätten att begära förhandsbesked bör begränsas till bebyggelse utanför detaljplanelagt område. Utredningen har inte föreslagit någon sådan begränsning av prövningen.

Behovet av att få förhandsbesked gör sig starkast gällande för åtgärder utanför detaljplan. Det finns emellertid enligt min mening anledning att ha en möjlighet att ge förhandsbesked även inom detaljplan. Visserligen utgör detaljplanen i sig en form av förhandsbesked, men om genomförandetiden har gått ut kan sökanden – som då inte längre helt kan förlita sig på planen – behöva ett stabilt projekteringsunderlag. I själva verket är det nog särskilt viktigt att just i en sådan situation få en garanti för att tillämnade åtgärder kan tillåtas från markanvändningssynpunkt. Även under genomförandetiden kan det föreligga ett behov av att få tillåtligheten prövad särskilt, t. ex. om planen är enkel och schematisk och ger föga ledning för utformningen av byggprojektet. Någon begränsning av de situationer när förhandsbesked kan användas bör därför inte föreskrivas.

13 Rivningslov och marklov

13.1 Rivningslov

Sammanfattning

- De nuvarande tidsbegränsade rivningsförbuden ersätts med en permanent reglering, där fastighetsägaren i vissa fall blir berättigad till ersättning, om rivning vägras (s. 288)
- Rivningslov skall normalt krävas inom områden med detaljplan. Genom områdesbestämmelser skall kommunen kunna införa skyldighet att söka rivningslov även inom andra områden (s. 288)
- Rivningslov kan vägras
  - för att kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse skall bevaras
  - med hänsyn till bostadsförsörjningsbehovet (s. 289)
- I vissa fall skall rivningslov inte kunna lämnas, nämligen om
  - upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen har meddelats
  - skyddsbestämmelser har meddelats genom detaljplan eller områdesbestämmelser (s. 293).

13.1.1 Gällande bestämmelser

Enligt 54 § byggnadsstadgan krävs det byggnadslov för att riva byggnader inom områden med stadsplan samt inom områden, där förbud mot nybyggnad har meddelats enligt 35 § byggnadslagen i avvaktan på att en stadsplan skall antas eller ändras.

I samband med införandet av bostadssaneringslagen (1973:531) kompletterades byggnadslagstiftningen med bestämmelser som dels medför hinder för byggnadsnämnden att meddela lov för rivning i vissa fall, dels ger byggnadsnämnden möjlighet att i vissa fall utfärda tidsbegränsade förbud mot rivning.

Om en bostadslägenhet inte har lägsta godtagbara standard, kan hyresnämnden enligt 2 § bostadssaneringslagen, på ansökan av kommunen eller – i vissa kommuner – en organisation av hyresgäster, ålägga fastighetens ägare att rusta upp lägenheten till sådan standard. En förutsättning för att ett sådant åläggande skall kunna utfärdas är enligt 5 § att fastigheten med hänsyn till kostnaden för den åtgärd som avses med åläggandet kan beräknas ge skäligt ekonomiskt utbyte.

Om en ansökan om upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen håller på att prövas, får enligt 56 § 4 mom. byggnadsstadgan lov till rivning av den byggnad som avses med ansökningen inte lämnas förrän frågan om åläggande har avgjorts slutligt. Har ett upprustningsåläggande utfärdats och har åläggandet inte förfallit, får inte heller lov lämnas till rivning av den byggnad som avses med åläggandet.

Byggnadsnämndens befogenhet att meddela tidsbegränsade förbud mot rivning regleras i 35 a § byggnadslagen, som har följande lydelse.

Byggnadsnämnden får meddela förbud mot rivning av byggnad inom område med stadsplan eller inom område där förbud mot nybyggnad råder enligt 35 §, om förbud mot rivning är påkallat från bostadsförsörjningssynpunkt eller för bevarande av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse.

Förbud enligt första stycket får meddelas för en tid av högst tre år. Om synnerliga skäl föreligger, får förbudet förlängas eller förnyas med högst två år i sänder. Har byggnadslov för rivning av byggnad sökts, får dock förbudet för den byggnaden därefter ej gälla under längre sammanlagd tid än fem år.

Den rivningsreglering som sålunda har genomförts avsågs vara provisorisk. I samband med att 35 a § byggnadslagen infördes uttalade departementschefen (prop. 1973: 196 s. 29) att det finns starka skäl för att planmässigt reglera rivning av byggnader på samma sätt som nybyggnad och andra väsentliga miljöförändringar regleras. Emellertid framhölls att bygglagutredningens arbete inte borde föregripas. Det ansågs därför inte lämpligt att genomföra en ordning som öppnade möjligheter att mer generellt hindra rivningar.

Rivning av en byggnad kan i dag vägras även med stöd av byggnadsminneslagen. Enligt 1 § byggnadsminneslagen kan länsstyrelsen förklara en byggnad som byggnadsminne, om den bevarar egenarten hos gången tids byggnadsskick eller minnet av någon historiskt betydelsefull händelse och den med hänsyn därtill är att anse som synnerligen märklig.

13.1.2 Principiella synpunkter på behovet av en ny reglering

Mitt förslag: De nuvarande tidsbegränsade rivningsförbuden ersätts med en permanent reglering, där fastighetsägaren i vissa fall blir berättigad till ersättning, om rivning vägras.

Rivningslov skall normalt krävas inom områden med detaljplan. Genom områdesbestämmelser skall kommunen kunna införa skyldighet att söka rivningslov även inom andra områden.

Det är en allmän uppfattning bland remissinstanserna att någon form av rivningsreglering är nödvändig i PBL. Jag delar denna uppfattning och anser att regleringen – i enlighet med utredningens förslag – bör kunna bygga på de principer som låg till grund för reformen år 1973.

Rivningsreglerna i PBL bör enligt min mening kunna fungera som ett komplement till det statliga instrumentet byggnadsminnesförklaring enligt byggnadsminneslagen. Det bör alltså nu införas vidgade möjligheter för kommunerna att bevara bebyggelse.

Rivningsregleringen bör utformas som ett tillståndsförfarande. Inom vissa områden bör det alltså krävas lov av byggnadsnämnden för att en byggnad skall få rivas. Tillståndet bör kallas rivningslov. Skyldighet att

söka rivningslov bör generellt föreligga inom detaljplanelagda områden. Möjlighet bör dock finnas att genom bestämmelser i detaljplan undanta från rivningslovsplikt en viss fastighet eller fastigheterna inom ett visst område av planen.

Det kan finnas behov av rivningsreglering även i områden som inte ligger inom detaljplan och inte heller kommer att detaljplaneläggas, t. ex. inom fiskelägen, brukssamhällen, fäbodvallar och kyrkbyar. Även en enstaka byggnad i kulturlandskapet kan vara värd att skydda, t. ex. en gård, en kvarn eller någon annan nyttobyggnad eller ett industriminne. Kommunerna bör därför få möjlighet att i områdesbestämmelser besluta att rivningslovsplikt skall gälla inom vissa områden eller för en viss fastighet.

I materiellt hänseende bör reglerna utformas så att kommunen får rätt att vägra rivning endast på vissa i lagen angivna grunder. Med ledning av dessa grunder kan kommunerna på ett tidigt stadium inventera den befintliga bebyggelsen och upprätta program och planer för bevarandet. I den mån det behövs kan dessa i sin tur på sikt omformas till skyddsbestämmelser i detaljplaner eller områdesbestämmelser. Härigenom bör kommunerna kunna skaffa sig en god beredskap inför framtida rivningsansökningar.

Det nuvarande provisoriska förbudssystemet kan på detta sätt avlösas av en mer definitiv ordning. Ett förslag som utformas med dessa utgångspunkter – att rivning på vissa i lagen angivna grunder kan hindras inte bara temporärt utan även på lång sikt – förutsätter att fastighetsägaren i vissa fall får rätt till ersättning för den skada han orsakas. Jag återkommer senare till ersättningsfrågorna (avsnitt 18.2.2).

13.1.3 Prövningsgrunder vid rivning

Mitt förslag: Rivningslov kan vägras
- för att kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse skall bevaras
- med hänsyn till bostadsförsörjningsbehovet.

En prövningsgrund som i likhet med 35 a § byggnadslagen tar fasta på intresset att bevara en byggnad med hänsyn till dess värde från kulturhistoriska eller miljömässiga synpunkter bör införas i PBL. Rivningsregleringen bör omfatta inte bara sådana byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt och som enligt vad jag tidigare har föreslagit (avsnitt 11.2.2) skall specialregleras i 3 kap. utan även byggnader som inte har detta kvalificerade värde från bevarandesynpunkt. Att göra något allmängiltigt uttalande om vad som är kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är givetvis inte möjligt. Lokala överväganden bör här tillmätas den största betydelse. Det material

som tas fram inom ramen för den fysiska riksplaneringen och i övrigt av de kulturminnesvårdande myndigheterna kan därvid tjäna till god ledning för kommunerna.

Med miljömässigt värdefull bebyggelse avses inte bara byggnader som i sig är värda att bevara. Miljön behöver inte vara resultatet av ett medvetet konstnärligt skapande för att vara skyddsvärd. Även i andra slags miljöer kan det bli aktuellt att tillämpa denna prövningsgrund. Det rivningshotade huset kan t.ex. ingå i en enhetlig grupp med tidstypiskt byggnadsskick eller ligga i en husrad eller vid ett torg av miljömässigt värde, där bortfallet av ett hus skulle medföra stor skada på stadsbilden. En skyddsvärd miljö kan också utgöras t.ex. av en stadsdel med väl sammanhållen och tilltalande bebyggelse eller med andra påtagliga trevnadsvärden i den yttre miljön.

Jag anser vidare att rivning skall kunna hindras av hänsyn till bostadsförsörjningen. Den prövningsgrunden kan i korthet sägas vara motiverad av följande skäl.

Tyngdpunkten i den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen har på senare år förskjutits från nyproduktion till olika slags åtgärder för att anpassa hela bostadsbeståndet till de behov och önskemål som kan förutses. Genom statsmakternas beslut år 1978 (prop. 1977/78: 93, CU 28) skall de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen ge uttryck för en samlad syn på behovet av nybyggnad, förnyelse och andra bostadsförsörjningsåtgärder. Lagen (1947: 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. har ändrats år 1984 (prop. 1983/84: 41 bil.9, BoU 11, rskr 63, SFS 1984: 35). Ytterligare ändringar har nyligen föreslagits av regeringen (prop. 1984/85: 142). Syftet med ändringarna är att precisera det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen och att anpassa planeringen till de lokala behoven.

Bostadsförsörjningsplaneringen är alltså en lagfäst skyldighet för kommunerna, och planeringen skall bedrivas under öppna former så att den blir föremål för offentlig debatt i kommunerna. Planeringen har en god politisk förankring i kommunen till följd av föreskriften om att kommunfullmäktige skall ta ställning till bostadsförsörjningsprogrammet.

Bostadsförsörjningsprogrammet tar upp de långsiktiga målen för bostadsförsörjningen men utgör också ett underlag för produktionsförberedande beslut och åtgärder för de närmaste åren. Bostadsförsörjningsplaneringen utgör därvid ett underlag för annan kommunal sektorsplanering och för den kommunala ekonomiska långtidsplaneringen. Programmet är också ett viktigt instrument för samordning av en rad åtgärder som vidtas av olika huvudmän och intressenter och som syftar till en utveckling och förnyelse av befintliga områden.

Bostadsförsörjningsprogrammets förslag till åtgärder bygger bl.a. på kunskaper om bostadsbeståndets tekniska egenskaper, standard och kvalitet och inte sällan även på s.k. bostadssociala inventeringar. I proposition

1977/78: 93 om riktlinjer för ansvarsfördelningen inom bostadsförsörjningen m. m. slås bl.a. fast att arbetet med kommunala bostadsförsörjningsprogram bör bygga på analyser av förhållandena i olika bostadsområden.

En avveckling av lägenheterna i det befintliga beståndet bör enligt min mening inte ske slumpmässigt utan följa intentionerna i bostadsförsörjningsplaneringen. Det är också ett samhällsekonomiskt intresse att bevaka rivningsverksamheten och kunna hindra att godtagbara bostäder försvinner från bostadsmarknaden. Det är alltså angeläget att från bostadspolitisk synpunkt kunna på ett planmässigt sätt reglera inte bara nybyggnader utan även rivningar.

Även hänsynen till de boende ingår i bostadsförsörjningsskälen (prop. 1973: 196, s. 26). Mot bakgrund av att det under de senaste åren allt oftare har diskuterats vilket inflytande som de boende bör ha bl. a. i rivningsärenden, anser jag det befogat att jag här i korthet beskriver hyresgästernas civilrättsliga ställning.

I 12 kap. jordabalken (hyreslagen) finns det bestämmelser om hyresgästens ställning vid större ombyggnader och vid rivningar. Bestämmelserna innebär bl. a. att det s. k. besittningsskyddet för hyresgästen i sådana situationer ibland bryts. I 46 § hyreslagen räknas sålunda upp flera fall då en bostadshyresgäst inte har rätt att få sitt hyresavtal förlängt. Enligt 46 § första stycket 3 saknas besittningsskydd, om huset skall rivas och det inte är oskäligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör. Vid större ombyggnader gäller enligt 46 § första stycket 4 att någon rätt till förlängning inte heller föreligger, om det inte är uppenbart att hyresgästen kan sitta kvar i lägenheten utan nämnvärd olägenhet för ombyggnadens genomförande och det inte är oskäligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör.

Det finns vidare i 46 § tredje stycket en bestämmelse, enligt vilken en hyresgäst, som avträder en lägenhet eller en del av den med anledning av att huset skall undergå större ombyggnad, om möjligt skall beredas tillfälle att efter ombyggnaden hyra en likvärdig lägenhet i huset. Någon liknande rätt till återflyttning i rivningsfallet finns inte.

Det ligger således i hög grad i hyresgästernas intresse att kunna påverka beslut i rivningsfrågor. Jag återkommer senare till hur starkt hyresgästernas inflytande bör vara.

Enligt min mening bör rivning kunna vägras med hänsyn till bostadsförsörjningens behov, om byggnaden fyller – eller efter upprustning kan fylla – rimliga kvalitetsanspråk. Ytterligare en förutsättning bör vara att läget på bostadsmarknaden är sådant att lägenheterna i byggnaden kan väntas bli efterfrågade antingen omedelbart eller inom en snar framtid.

13.1.4 Planers inverkan på prövningen av rivningslov

En särskild fråga som något bör belysas i detta sammanhang är vilken verkan som planbeslut av olika slag bör ha på rivningslovsprövningen.

Till en början kan då slås fast att de prövningsgrunder som jag nu har föreslagit givetvis inte är avsedda att tillämpas, om rivningen är föranledd av att en detaljplan för den berörda fastigheten medger en ändrad markanvändning. Planen i sig kan då sägas utgöra en form av förhandsbesked om att rivning får ske. För att rivning då skall kunna vägras måste planen först ändras eller upphävas, så att medgivandet i planen till ändrad markanvändning förlorar sin verkan.

För att den prövningsgrund som avser bevarande av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse skall kunna åberopas, har utredningen ställt upp ett krav att byggnaden måste omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande.

På den här punkten har utredningsförslaget mött invändningar från många håll. Jag har förståelse för denna kritik och föreslår därför att det inte skall ställas krav på sådana skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser för att rivningslov skall kunna vägras.

Anledningen till att jag här går ifrån utredningsförslaget är i korthet följande. De rivningsförbud som har utfärdats enligt byggnadslagen skall enligt det förslag till övergångsbestämmelser som jag senare lägger fram (avsnitt 19.4.2) upphöra att gälla vid PBL:s ikraftträdande. Därmed faller också skyddet för en mängd byggnader i Stockholm och på en hel del andra platser. Utredningens förslag innebär att kommunerna på kort tid – två år från det en ansökan om rivning ges in till byggnadsnämnden – måste komplettera gällande detaljplaner med särskilda planbestämmelser för att skyddet mot rivning skall kunna vidmakthållas. Enligt min mening skulle en sådan ordning kräva mycket stora planeringsinsatser – i all synnerhet under ett övergångsskede som kan bli ganska långvarigt – utan att några motsvarande fördelar står att vinna. För den enskilde torde det många gånger vara bättre att få ett beslut om vägrat rivningslov direkt än att ett beslut om planändring först skall avvaktas. Bl.a. därför anser jag att byggnadsnämnden i varje enskilt ärende om rivningslov bör ha möjlighet att vägra rivning, om nämnden – på grundval av de inventeringar och det underlagsmaterial i övrigt som står till förfogande – bedömer att byggnaden är värd att bevara för framtiden.

För tydlighetens skull vill jag tillägga att det naturligtvis inte bör finnas något hinder mot att kommunen på ett mer definitivt sätt ändå klargör sina avsikter att bevara en viss särskilt värdefull bebyggelse genom att meddela skyddsbestämmelser i detaljplan eller genom områdesbestämmelser. Mitt förslag innebär enbart att jag inte anser det befogat att alltid kräva sådana skyddsbestämmelser för att man skall kunna upprätthålla de ambitioner att bevara bebyggelse som ligger bakom dagens rivningsförbud.

Den rättsliga effekten av en plan med skyddsbestämmelser bör vara att

rivning inte kan medges för fastigheter som omfattas av bestämmelserna. Skyddsbestämmelserna medför alltså automatiskt ett rivningsförbud. Endast om bestämmelserna först upphävs bör rivningslov alltså kunna lämnas.

13.1.5 Samordning mellan prövningen av rivningsärenden och beslut enligt annan lagstiftning

Mitt förslag: I vissa fall skall rivningslov inte kunna lämnas, nämligen om
- upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen har meddelats
- skyddsbestämmelser har meddelats genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

Jag tar först upp en fråga där jag förordar en annan lösning än utredningen. Det gäller sambandet mellan den föreslagna rivningsregleringen i PBL och de ekonomiska förutsättningarna enligt bostadssaneringslagen för upprustning av en byggnad eller en bostadslägenhet.

Utredningens förslag innebär i huvudsak följande. Rivning bör inte få vägras med hänsyn till bostadsförsörjningen, om en byggnad eller lägenhet är i sådant skick att det måste ske en upprustning men det inte är ekonomiskt försvarligt att göra de nödvändiga upprustningsåtgärderna. Om det alltså inte finns fastighetsekonomiska förutsättningar att rusta upp en byggnad, bör endast kulturhistoriska och miljömässiga skäl kunna utgöra grund för att hindra rivning. I sådana fall bör ägaren vara berättigad till ekonomisk kompensation.

Beträffande kopplingen till bostadssaneringslagen förde utredningen följande resonemang. Så snart fastighetsägaren i rivningsärendet påstår att det enligt hans uppfattning saknas förutsättningar för ett upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen, skall kommunen vara förhindrad att utan vidare vägra rivning. Vill kommunen bevara byggnaden, måste rivningsärendet vila till dess upprustningsfrågan har avgjorts på ansökan av kommunen. Om det vid den prövningen klarläggs att fastigheten inte är värd att rustas upp med hänsyn till de ekonomiska kraven i 5 § bostadssaneringslagen, och kommunens ansökan om upprustningsåläggande därför avslås, skall rivning alltid få ske.

I vissa fall skall enligt utredningens förslag den ekonomiska bedömningen i första instans utföras av byggnadsnämnden i själva rivningsärendet.

Enligt min mening finns det här anledning att förenkla förfarandet avsevärt. Det bör sålunda inte råda någon skillnad i förfarandet beroende på om byggnadsnämnden vill hindra rivning med hänsyn till bostadsförsörjningen eller till byggnadens kulturhistoriska eller miljömässiga värden. En enhetlig prövningsordning är att föredra. Enligt min mening kan man utgå från att kommunen, innan en ansökan om rivning ogillas, gör en noggrann

utredning av de fastighetsekonomiska förutsättningarna för att behålla byggnaden i fråga. För detta talar inte minst den omständigheten att kommunen i vissa fall kan bli skyldig att ersätta fastighetsägaren för den skada han lider av att rivningslov vägras. Mot denna bakgrund finns det knappast någon anledning att, som utredningen har gjort, ställa krav på att kommunen skall ta initiativet till att de fastighetsekonomiska frågorna blir slutligt avgjorda innan rivningslov får vägras. Det bör i stället vara sökandens sak att begära ersättning av kommunen, om han anser sig behöva göra en alltför stor ekonomisk uppoffring för att byggnaden skall stå kvar. Ersättningsreglerna blir på det sättet identiska, oberoende av vilken av de båda avslagsgrunderna som byggnadsnämnden har åberopat. Detta ser jag som en betydande förenkling av regelsystemet.

Jag vill tillägga att den nu föreslagna ordningen inte skall utgöra något hinder mot att kommunen i vissa fall ändå väljer att använda sig av förfarandet enligt utredningsförslaget. Det kan naturligtvis tänkas att kommunen ibland hellre vill ha den ekonomiska bedömningen avklarad, innan man tar ställning i rivningsfrågan.

De hyresgäster som motsätter sig rivning bör enligt PBL ha en ställning som i sina huvuddrag motsvarar den som de har i dag på grund av bestämmelserna i bostadssaneringslagen. Här följer jag alltså utredningsförslaget, som på den här punkten inte har mött någon kritik under remissbehandlingen.

Jag föreslår således att rivningslov inte skall få lämnas så länge en ansökan – av kommunen eller en organisation av hyresgäster – om upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen inte har slutligt avgjorts.

F. n. gäller också hinder mot att meddela lov till rivning, om ett upprustningsåläggande har utfärdats och åläggandet inte har förfallit. En motsvarighet till denna regel bör tas in i PBL.

I syfte att ytterligare stärka hyresgästernas ställning i rivningsärenden har utredningen föreslagit en uttrycklig föreskrift om att byggnadsnämnden skall ta skälig hänsyn till hyresgästernas önskemål. I likhet med många remissinstanser finner jag en sådan lagregel onödig. Jag anser det självklart att myndigheterna även utan en sådan föreskrift tar den hänsyn till sakägarnas synpunkter som i varje särskilt fall är möjlig.

13.1.6 Kommunen kan behöva tid för prövningen

Det kan förutsättas att det i många kommuners översiktliga planering ingår som ett normalt inslag att inventera det befintliga byggnadsbeståndet och att i mån av behov upprätta bevarande- och saneringsprogram. Allt detta är givetvis ett komplicerat och tidsödande arbete. Ställningstaganden i bevarandefrågor kräver ingående tekniska analyser, ekonomiska kalkyler, samråd i antikvariska frågor med regionala myndigheter, t. ex. länsantikvarien och företrädare för länsmuséet samt förhandlingar med fastig-

hetsägarna. Beträffande vissa fastigheter kan det vara oklart om det finns förutsättningar att tillgripa byggnadsminnesförklaring eller om bevarandet kan säkras genom upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen. Det kan vidare behöva undersökas hur långt man kan komma med frivilliga uppgörelser med fastighetsägaren. Sannolikt tar det lång tid innan kommunen överallt har lyckats att i form av riktlinjer i översiktsplanen eller skyddsbestämmelser i detaljplaner eller områdesbestämmelser uttrycka de ställningstaganden, som efter hand växer fram i arbetet med bevarandefrågorna.

Med det system jag har föreslagit och som innebär att ett vägrat rivningslov i vissa fall skall kunna utlösa ersättningsrätt för fastighetsägaren kan det antas att kommunen ibland föredrar att förvärva fastigheten – i sista hand tvångsvis genom expropriation – framför att betala ersättning med ett belopp som i fall av tvist bestäms av domstol. Jag vill erinra om att expropriation kan ske bl. a. för att bevara historiskt eller kulturhistoriskt märklig bebyggelse (2 kap. 8 § expropriationslagen).

Kommunen måste räkna med att fastighetsägarna när som helst under planeringsarbetet kan aktualisera rivningsfrågan. Genom att ansöka om rivningslov kan en fastighetsägare tvinga kommunen till ett avgörande, trots att det kanske ännu finns brister i beslutsunderlaget. Det kan också vara så att alternativa vägar att lösa bevarandefrågan återstår att pröva vid den tidpunkt då ärendet väcks.

En annan situation som kräver särskilda överväganden är den att gällande detaljplan medger att ett bostadshus rivs och ersätts av en byggnad för något annat ändamål, t. ex. ett kontorshus, men att planens genomförandetid har gått ut när rivningslov söks. Som jag tidigare (avsnitt 3.3.2) har föreslagit skall kommunen, när genomförandetiden har gått ut, kunna ändra planen utan att skyldighet därmed uppkommer att ersätta fastighetsägaren för byggrätten enligt planen. Om kommunen när rivningen söks finner att det användningssätt som i planen medges för den aktuella fastigheten inte längre bör tillåtas, utan att bostäder är den även för framtiden lämpligaste markanvändningen för fastigheten, kan rivningen inte stoppas med mindre än att detaljplanen ändras så att ändamålsbestämningen anpassas till de faktiska förhållandena på fastigheten. Att ändra planen på detta sätt kan ta en viss tid, även om planarbetet kan begränsas till att gälla en enda fastighet. Reglerna i PBL bör utformas så att det blir möjligt för byggnadsnämnden att – på motsvarande sätt som jag har föreslagit beträffande ärenden om bygglov (avsnitt 12.3.3) – besluta om anstånd med avgörandet av ansökningar om rivningslov.

13.1.7 Förfaranderegler

Av vad jag nu har anfört framgår att förfarandereglerna bör utformas så att de medger en viss betänketid för kommunen i samband med beslut i rivningsfrågor. Kommunen kan behöva tid för att utreda om bevaran-

deintresset kan tillgodoses genom tillämpning av byggnadsminneslagen eller bostadssaneringslagen, i form av ett avtal med fastighetsägaren eller genom köp eller expropriation. Det kan också ta en viss tid att bedöma frågan om ett avslag på ansökningen om rivningslov kan medföra skyldighet att betala ersättning till fastighetsägaren. Slutligen behövs det en tidsfrist för att kommunen skall hinna ändra gällande detaljplan, om det behövs för att ett rivningsönskemål skall kunna mötas med ett planbeslut som avspeglar kommunens aktuella avsikter med fastighetens användning. Fastighetsägaren har å sin sida i alla de berörda situationerna ett befogat krav att han inte skall hållas i ovisshet under en obestämd eller oskäligt lång tid.

Mot bakgrund av det nu anförda föreslår jag en regel som ger möjlighet för byggnadsnämnden att under en viss tid vänta med att ta slutlig ställning till en ansökan om rivningslov. Förfarandet i denna del bör så nära som möjligt ansluta till vad jag tidigare (avsnitt 12.3.3) har föreslagit beträffande avgörande av ärenden om bygglov. Under tiden som ärendet vilar kan ytterligare utredningar göras och vissa initiativ tas både av kommunen och av andra intressenter för att lösa frågan om bevarandet av byggnaden i andra former än enligt PBL. Sålunda bör det kunna ske ansökningar om byggnadsminnesförklaring, upprustningsåläggande eller expropriationstillstånd. Ytterligare en åtgärd som kommunen bör kunna vidta för att möta anspråken på rivning är att anta eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser. I det sistnämnda fallet bör dock gälla att ärendet om rivningslov skall avgöras, om inte ett planbeslut har meddelats inom två år från den dag då ansökningen om rivningslov kom in.

Ett förslag i lagrådsremissen (s. 228) om att även en ansökan om byggnadsminnesförklaring skall kunna föranleda anstånd med avgörandet om rivningslov vidhåller jag däremot inte. I likhet med *lagrådet* (yttrandet s. 90) anser jag nämligen inte att en särskild föreskrift om obligatoriskt anstånd fyller någon funktion i detta fall.

13.2 Marklov

Sammanfattning

- Inom områden med detaljplan skall marklov normalt krävas för schaktning eller fyllning, som medför att höjdläget för en tomt eller mark för allmän plats ändras avsevärt (s. 300)
- Kommunen skall i detaljplan kunna bestämma att trädfällning och skogsplantering inte får företas utan marklov inom planområdet (s. 300)
- Kommunen skall genom områdesbestämmelser kunna besluta att det skall krävas marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering inom områden som är avsedda för bebyggelse och i skyddsområden intill försvarsanläggningar, flygplatser, kärnreaktorer och liknande (s. 300)

Marklov får vägras om åtgärden
- strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser
- motverkar syftet med skydds- eller säkerhetsområden
- förhindrar eller försvårar områdets användning för bebyggelse
- medför störningar för omgivningen (s. 302).

13.2.1 Gällande bestämmelser

Inom områden som ingår i fastställd generalplan får schaktning, fyllning, trädfällning eller annan jämförlig åtgärd inte vidtas, om åtgärden kan väsentligt försvåra områdets användning för det avsedda ändamålet. På ansökan av markägaren eller innehavare av särskild rätt till mark kan länsstyrelsen pröva om en viss åtgärd är av detta slag (17 § BL).

Inom områden med stadsplan gäller motsvarande förbud med endast den skillnaden att förbudet här avser åtgärder som uppenbarligen kan väsentligt försvåra ett områdes användning för det avsedda ändamålet (40 § BL). Den som vill utföra en åtgärd inom stadsplanelagt område har ingen möjlighet att i förväg få prövat om åtgärden är tillåten eller inte. Däremot föreskrivs i 54 § 1 mom. byggnadsstadgan byggnadslovsplikt för schaktning, fyllning eller annan liknande åtgärd inom tomt, om åtgärden innebär avsevärd ändring av höjdläget för tomten eller en del av den.

Vid sidan av dessa legala förbud kan länsstyrelsen utfärda förbud mot åtgärder av det berörda slaget enligt både 17 och 40 §§ byggnadslagen. Sådana förbud kan meddelas dels när en fråga om planläggning eller planändring har aktualiserats, dels inom vissa områden där det råder nybyggnadsförbud.

Även för områden som ingår i byggnadsplan eller där förbud mot nybyggnad har meddelats i avvaktan på byggnadsplan kan länsstyrelsen utfärda förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan jämförlig åtgärd. Någon motsvarighet till det förhandsbesked som länsstyrelsen kan ge enligt 17 § byggnadslagen finns inte här.

Slutligen skall nämnas att länsstyrelsen med stöd av 54 § 1 mom. sista stycket byggnadsstadgan kan föreskriva skyldighet att söka byggnadslov för bl. a. schaktning och fyllning inom områden, som är belägna i närheten av befintliga eller tillämnade befästningar, statliga flygplatser, andra flygplatser för allmänt bruk, atomreaktorer eller andra atomenergianläggningar.

Regler om ersättning och inlösen finns i 22 § byggnadslagen, men de gäller bara för det fall att en fastställd generalplan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller att det uppkommer synnerligt men vid användningen av en fastighet. På grund av en bestämmelse i paragrafens fjärde stycke kan frågan om ersättning eller inlösen inte avgöras, förrän länsstyrelsen vid förhandsprövning enligt 17 § byggnadslagen har funnit att den sökta åtgärden kan väsentligt försvåra områdets användning för avsett ändamål.

13.2.2 Principiella synpunkter på behovet av en ny reglering

Det råder inte någon tvekan om att det i PBL måste finnas bestämmelser som tjänar i huvudsak samma syften som det nuvarande regelkomplexet. Remissinstanserna har i huvudsak godtagit utredningens förslag.

Jag kommer att lägga fram förslag som nära ansluter till utredningens.

Den nuvarande regleringen måste betecknas som svåröverskådlig, delvis inkonsekvent och från flera synpunkter ineffektiv. Reformbehovet i denna del är alltså påtagligt. Regleringen bör få en mera enhetlig prägel, och bestämmelserna bör samlas på ett ställe i lagen. Förbudssystemet bör – i linje med förslaget i övrigt – avlösas av ett system med tillståndsprövning som sker mot bakgrund av materiella prövningsgrunder i lagen. Tillståndet bör kallas för marklov. Beslutanderätten bör läggas på byggnadsnämnden. De tillståndspliktiga åtgärderna bör på ett uttömmande sätt anges i lagtexten.

I enlighet med grundtankarna i övrigt bakom förslaget till PBL bör det i viss utsträckning ankomma på kommunerna att ange de geografiska områden inom vilka marklovsplikt skall gälla.

13.2.3 Regleringens omfattning och syfte

I enlighet med utredningens förslag bör de marklovspliktiga åtgärderna utgöras av schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering. Något behov av att ha en motsvarighet till dagens uttryck "eller annan därmed jämförlig åtgärd" torde dock inte finnas.

En del remissinstanser föreslår att de marklovspliktiga åtgärderna utökas med t. ex. förändringar i markskiktet, dräneringsarbeten, beläggning med ogenomsläppliga ytskikt och borttagande av annan vegetation än enbart träd. Jag anser dock inte behovet av en sådan utökning vara så framträdande att det motiverar den långtgående och samtidigt delvis oklara regleringsmöjlighet som den föreslagna utvidgningen av marklovsplikten skulle kräva.

Bland de åtgärder som enligt vad jag nyss anförde skall kunna underkastas marklovsplikt finns en del som ingår i ett normalt skogsbruk, nämligen trädfällning och skogsplantering. Givetvis kan det inte bli tal om att frågor om tillstånd till trädfällning m. m. överlag skall ligga inom det område där byggnadsnämnderna har beslutanderätten. Räckvidden av den föreslagna tillståndsprövningen i PBL måste alltså klart avgränsas. En lämplig utgångspunkt för gränsdragningen kan man få, om man klarlägger de syften som ligger bakom den nuvarande lagstiftningen. Dessa syften torde kunna sammanfattas på följande sätt.

Genomförandet av stadsplaner kan försvåras, om marken schaktas djupare eller fylls upp till en större höjd än som svarar mot den i planen fastställda. Särskilt om nedschaktning eller fyllning sker på mark som skall bli gata, kan olägenheter uppstå vid plangenomförandet. Beträffande mark som gränsar till blivande gatumark är det angeläget att det inte företas

schaktning eller fyllning som avsevärt försvårar att gatan läggs ut i fastställt höjdläge. Även i fråga om parkområden finns det skäl att kunna hindra schaktning och fyllning. Dessutom är det viktigt att i avvaktan på planens genomförande skydda skogsbeståndet inom parkområdena. Det är givetvis otillfredsställande om man avverkar skog som kanske just har föranlett att området i planen har upptagits som park.

Beträffande kvartersmark i stadsplan är förhållandena som regel sådana att fastighetsägarens befogenheter i här aktuella hänseenden inte bör begränsas. Det förekommer dock fall där markens naturförhållanden starkt inverkar på den stadsbild som avses med planen. Inom ett villaområde kan det sålunda vara synnerligen angeläget att skogen inte avverkas utan urskillning. Om ett byggnadskvarter i en plan läggs ut på en bergshöjd, kan det vara mycket olyckligt om bergshöjden sprängs ned före plangenomförandet.

När det gäller förbuden i generalplaner motiveras de med att markens användning för bebyggelse eller trafikleder kan avsevärt försvåras genom schaktning eller fyllning. Genom avverkning av ett skogsbestånd kan markens användning som t. ex. park förhindras under lång tid.

Alla de synpunkter som nu har redovisats gör sig enligt min uppfattning gällande med oförminskad styrka även vid uppbyggnaden av ett nytt system. Regleringen i PBL bör alltså till att börja med täcka de beskrivna situationerna. Dessutom finns det skäl att här anknyta till de möjligheter som plansystemet i PBL erbjuder kommunerna att i tidiga skeden av planeringsprocessen meddela bestämmelser som kan garantera att en viss framtida markanvändning för t. ex. bebyggelse inte försvåras.

Särskilt betydelsefullt för kommunerna vid planeringen av nya bebyggelseområden är att de redan på ett tidigt stadium får ett grepp över naturförhållandena inom områden som skall bebyggas. Det bör framhållas att skogen inte bara har betydelse för ett bebyggelseområdes utseende utan även kan inverka på avrinnings- och grundvattenförhållanden, klimat, m. m. PBL bör därför ge kommunerna möjlighet att kontrollera sådana förändringar av skogen som kan rubba förutsättningarna för att åstadkomma en i vid bemärkelse god bebyggelsemiljö inom ett visst område.

Om bebyggelsen är tänkt att ske i ett skogsparti, kan det vara förödande för den slutliga miljöutformningen, om skogen helt avverkas. I modern planering finns ju ofta en strävan att behålla träddungar och öppna naturstråk i anslutning till eller mellan grupper av bebyggelse. Exakt vilka träd som får tas ned och vilka som bör stå kvar kan då inte avgöras förrän i ett sent skede i planläggningsprocessen. Intill dess måste handlingsfriheten i detta avseende kunna bevaras, dvs. det bör skapas möjlighet att hindra avverkning under planeringens gång. Om kommunen i sin översiktliga planering har kommit fram till att bebyggelsen bör läggas på öppen mark, finns det ett starkt samhällsintresse av att det inte planteras skog inom området. Detta bör alltså kunna hindras genom marklovsprövningen.

Även fastighetsägaren bör vara betjänt av att skogsplantering kan hindras i tid i sådana fall.

När planläggningen är slutförd och bebyggelsen skall uppföras, är situationen något annorlunda. I förgrunden för det allmännas intresse står då kanske inte längre önskemålet att spara all vegetation inom planområdet och att behålla markens höjdläge intakt överallt. I detta skede går det som regel att mer nyanserat skilja ut olika delar av planen där kontrollbehovet är mer eller mindre starkt. Det ligger i sakens natur att mark- och naturförhållandena måste helt omgestaltas i vissa delar av planen. I andra delar kan det vara desto mer angeläget att slå vakt om dessa förhållanden. Det kan gälla t. ex. inom parkmark och på tomter som är obebyggda vid tiden då planen antas. I vissa fall kan t. o. m. något enstaka träd på en bebyggd tomtplats utgöra ett karaktäristiskt och oersättligt inslag i närmiljön.

Ytterligare en faktor bör beaktas i sammanhanget. Inom bebyggelseområden med känsliga grundförhållanden är erfarenhetsmässigt vissa risker för sättningsskador förenade med även rätt måttlig schaktning och utfyllnad. Det är angeläget att byggnadsnämnden kan utöva tillsyn över sådana arbetsföretag och meddela föreskrifter om hur de får utföras.

Också de bestämmelser som nu finns i 54 § 1 mom. sista stycket byggnadsstadgan och som syftar till att säkerhetsintresset skall tillgodoses i närheten av befästningar, flygplatser m. m. måste få en motsvarighet i PBL. Däremot anser jag det inte föreligga skäl att genom reglerna om marklov kunna påverka skogsavverkning och liknande inom friluftsområden. Jag hänvisar här till mitt tidigare principiella resonemang i den frågan (avsnitt 5.4.3).

13.2.4 Marklovspliktens omfattning

Mitt förslag: Inom områden med detaljplan skall marklov normalt krävas för schaktning eller fyllning, som medför att höjdläget för en tomt eller mark för allmän plats ändras avsevärt.

Kommunen skall i detaljplan kunna bestämma att trädfällning och skogsplantering inte får företas utan marklov inom planområdet.

Kommunen skall genom områdesbestämmelser kunna besluta att det skall krävas marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering inom områden som är avsedda för bebyggelse och i skyddsområden intill försvarsanläggningar, flygplatser, kärnreaktorer och liknande.

Av vad jag nu har anfört framgår att det kan finnas behov av många variationsmöjligheter och att det ofta går att fortlöpande precisera kontrollbehovet under planeringens gång. Vissa åtgärder som kommunen i ursprungsläget av en planeringsprocess kanske har ansett det nödvändigt

att hindra, t. ex. med stöd av områdesbestämmelser, kan kanske släppas helt fria när detaljplanen är färdig. Omvänt kan kommunen i samband med detaljplaneläggningen behöva ta ett fastare grepp om faktorer som i det inledande planskedet har varit mindre intressanta från samhällets synpunkt, t. ex. förskjutningar av höjdläget på tomter, bevarande av träddungar eller enstaka träd m. m.

Mot bakgrund av det anförda föreslår jag följande uppbyggnad av systemet.

PBL bör i två hänseenden ange de yttersta ramarna för regleringens räckvidd. För det första bör åtgärdstyperna anges, nämligen schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering. För det andra bör i lagen anges inom vilka slag av områden som reglerna kan tillämpas.

Den geografiska bestämningen i lagen bör lämpligen göras från några olika utgångspunkter.

Den första bör ta sikte på det planmässiga intresset att syftet med en tilltänkt användning av marken för bebyggelseändamål inte skall motverkas. I denna del bör PBL ge möjlighet att införa marklovsplikt inom områden som avses för bebyggelse. Beslutet att marklovsplikt skall gälla bör i detta fall meddelas genom områdesbestämmelser. I denna form bör också kunna beslutas materiellt hur marklovsprövningen skall ske, dvs. var och i vilken omfattning som olika åtgärder får eller inte får utföras. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (5 kap. 16 §).

Den andra utgångspunkten är att det enligt gällande rätt krävs byggnadslov för schaktning, fyllning eller annan liknande åtgärd inom en tomt, om åtgärden medför att höjdläget för tomten eller för en del av den ändras avsevärt. Dagens krav på byggnadslov har givetvis ett nära samband med den materiella bestämmelsen i 53 § 2 mom. byggnadsstadgan att en bebyggd tomt skall beträffande lutning och höjdläge vara anordnad på lämpligt sätt med hänsyn särskilt till ljustillförseln samt till stads- eller landskapsbilden. Tomtens lutning och höjdläge har naturligtvis ofta även stor betydelse i relationen grannar emellan.

Dessa aspekter talar för att marklovsplikten enligt PBL bör vara generell i fråga om mer betydande schaktningar och fyllningar, åtminstone inom område med detaljplan. Marklovsplikten bör emellertid inte gälla bara tomtmark. Förändringar inom allmänna platser, t. ex. anordnande av en bullervall, kan vara väl så besvärande för grannarna som förändringar på en närliggande tomt. Jag föreslår därför en bestämmelse med innebörd att inom områden med detaljplan skall krävas marklov för schaktning eller fyllning, som medför att höjdläget för en tomt eller mark för allmän plats ändras avsevärt. Eftersom det kan finnas detaljplaner där en prövning av detta slag helt skulle sakna betydelse, bör kommunen i planen kunna bestämma att marklovsplikt inte skall gälla inom planområdet eller en del av detta. Som har framgått av mitt anförande kan det i vissa fall finnas behov av att kontrollera även trädfällning och skogsplantering inom områ-

de med detaljplan. Kommunerna bör därför genom en planbestämmelse kunna införa skyldighet att söka marklov för sådana åtgärder.

Ytterligare en aspekt är att det speciella säkerhetsintresse som är anknutet till försvarsanläggningar, flygplatser, kärnreaktorer och liknande anläggningar bör kunna tillgodoses. I detta avseende bör lagen göra det möjligt för kommunerna att införa skyldighet att söka marklov inom den typ av områden som nu anges i 54 § 1 mom. sista stycket byggnadsstadgan. Det finns enligt min mening skäl att kunna utvidga prövningen av marklovspliktiga åtgärder, så att ett skydds- eller säkerhetsområde kan garanteras även omkring några andra typer av anläggningar än de som i dag är skyddade. Jag tänker främst på vindkraftverk – där det är angeläget att kunna hålla skogen borta – och på en del miljöfarliga anläggningar, där t. ex. schaktning och trädfällning kan ha menliga effekter. Även när det gäller skydds- och säkerhetsområdena bör besluten meddelas genom områdesbestämmelser. Likaså bör kommunerna kunna genom områdesbestämmelser besluta vilka av de aktuella åtgärderna som får eller inte får utföras inom de angivna områdena.

13.2.5 Prövningsgrunderna

Mitt förslag: Marklov får vägras om åtgärden
- strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser
- motverkar syftet med skydds- eller säkerhetsområden
- förhindrar eller försvårar områdets användning för bebyggelse eller som friluftsområde
- medför störningar för omgivningen.

I lagen bör – som framgått av vad jag redan har sagt – anges på vilka grunder som marklov skall få vägras.

Till att börja med bör lov kunna vägras, om det finns en materiell bestämmelse i en detaljplan eller i områdesbestämmelser som ger stöd för en vägran. I lagtexten bör därför anges att marklov får vägras, om den ansökta åtgärden skulle strida mot områdesbestämmelser eller en detaljplan. Så långt följer jag betänkandet. Utredningens förslag – med en prövning enbart mot bakgrund av materiella planbestämmelser – utgår från att kommunen i planer kan förutse alla tänkbara framtida situationer och att det alltså görs en mycket ingående detaljreglering i planerna av vilka åtgärder som bör tillåtas och vilka som bör vägras inom olika områden.

Detta betraktelsesätt är enligt min mening orealistiskt. Det måste finnas en möjlighet att också göra en bedömning från fall till fall i det enskilda ärendet om lov – en bedömning som alltså inte behöver grundas på någon konkret bestämmelse i detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Därför vill jag föreslå ytterligare en prövningsgrund som – efter mönster av

gällande ordning – gör det möjligt att vägra marklov, om åtgärden kan väsentligt försvåra områdets användning för det avsedda ändamålet. Ett exempel på detta kan vara att marklov till schaktning kan behöva vägras inom ett blivande bebyggelseområde utan att det finns ett direkt förbud mot schaktning i områdesbestämmelserna. Förutsättningen är dock givetvis att kommunen har beslutat att marklovsplikt skall gälla.

En prövningsgrund bör ta direkt sikte på åtgärder inom skydds- och säkerhetsområden i närheten av försvarsanläggningar och liknande. Slutligen föreslår jag en prövningsgrund som gör det möjligt att avslå åtgärder som medför störningar för omgivningen. Jag skall i specialmotiveringen (8 kap. 18 §) närmare beskriva hur de föreslagna prövningsgrunderna kan användas i olika sammanhang.

14 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.

Sammanfattning

- Byggnadsnämndens obligatoriska uppgifter skall i princip omfatta enbart prövning av frågor om bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked. Detta ger kommunerna en större organisatorisk frihet på nämndnivå (s. 304)
- Byggnadsnämnden bör vara serviceinriktad genom att ge råd, upplysa om och förklara de regler som byggherren har att följa. Nämnden bör vidare tillämpa så enkla rutiner som möjligt med hänsyn till de olika byggprojektens art (s. 306)
- Byggnadsnämnden skall till sitt biträde ha minst en person med arkitektutbildning och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt (s. 308)
- Bestämmelserna om byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll i PBL skall vila på principen att byggherren har huvudansvaret för att bestämmelserna iakttas, vilket förutsätter en förbättrad kontroll av byggherren själv. Även i fortsättningen skall det ställas krav på att en ansvarig arbetsledare utses för sådana byggprojekt som inte är obetydliga (s. 310)
- Byggnadsnämnden skall kunna anpassa kontrollen av konstruktionshandlingar m. m. till projektets art och omfattning samt till byggherrens erfarenhet och kontroll (s. 315)
- Byggnadsnämnden skall kunna anpassa omfattningen av sina besiktningar till objektens storlek och svårighetsgrad samt till omfattningen och kvaliteten på byggherrens kontroll (s. 324).

14.1 Byggnadsnämnd

Mitt förslag: Byggnadsnämndens obligatoriska uppgifter skall i princip omfatta enbart prövning av frågor om bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked. Detta ger kommunerna en större organisatorisk frihet på nämndnivå.

Enligt nuvarande byggnadslagstiftning skall byggnadsnämnden öva inseende över hur kommunens område bebyggs och bl. a. ta initiativ i frågor som rör planläggning, fastighetsbildning och byggnadsväsen. Nämnden är ett organ för specialreglerad förvaltning med uppgift att övervaka främst byggnadslagstiftningens efterlevnad men också ett serviceorgan till allmänhetens tjänst. Från att ha varit en i förhållande till övriga kommunala förvaltningar självständig fackmyndighet som haft myndighetsutövning

14 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m.m.
14.1

som sin viktigaste uppgift har byggnadsnämnden alltmer utvecklats till ett expertorgan. Nämnden skall samarbeta med övriga kommunala förvaltningar och med andra myndigheter. Plan- och byggnadsärendena är numera ofta så komplicerade att bedöma att det fordras en specialiserad sakkunskap på många områden. Att samla all sakkunskap hos byggnadsnämnden har ansetts orealistiskt.

I utredningsförslaget har byggnadsnämndens ansvar koncentrerats till de tre områdena detaljplaneläggning, tillsyn av byggnader under uppförande eller omvandling – liksom även bebyggelsemiljöns omvandling – samt bevakning av kultur- och miljövärden i den befintliga bebyggelsen. I förslaget bibehålls byggnadsnämndens roll som organ för specialreglerad förvaltning med inriktningen att – förutom att vara myndighet – vara ett expertorgan.

Utredningsförslaget innebär vidare att byggnadsnämndens uppgifter i samband med byggandet i stort sett skall stämma överens med dem som nämnden har i dag. Nämnden skall enligt utredningens förslag ägna sig främst åt

- rådgivning och service
- prövning av frågor om bygglov, rivningslov och marklov
- kart- och mätningstjänster, t.ex. att tillhandahålla nybyggnadskartor och att utföra utstakning och lägeskontroll
- tillsyn under produktionsskedet genom granskning av konstruktionshandlingar och besiktningar på byggplatsen
- arkiv- och registerhållning.

Remissinstanserna accepterar i stort utredningsförslaget såvitt avser uppgifter i samband med byggandet. Även jag kan i stort ansluta mig till detta. Byggnadsnämndens uppgifter inom byggandet blir emellertid i förhållande till dagens ordning något förskjutna. Den utökade bygglovsplikten medför att nämnden får ta ställning till delvis nya typer av objekt och anläggningar. Som jag senare kommer att föreslå bör nämnden emellertid nu ges möjlighet att anpassa sin kontrollerande verksamhet med hänsyn till vad som är nödvändigt och praktiskt möjligt.

Enligt min uppfattning bör man vidare ge kommunerna största möjliga frihet när det gäller att organisera arbetet mellan olika nämnder. Genom tillkomsten av lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna finns det nu möjligheter att på kommundelsnivå sammanföra uppgifter som ankommer på olika nämnder, t.ex. byggnadsnämnd samt miljö- och hälsoskyddsnämnd, under förutsättning att uppgifterna har lokal anknytning. Under den försöksverksamhet med lokala organ som har pågått i vissa kommuner har tanken väckts att kommunerna allmänt sett bör ges en större frihet att organisera sin nämndförvaltning än vad som nu är möjligt, också när det gäller den specialreglerade nämndförvaltningen på det centrala planet i kommunen. Efter samråd med chefen för civildepartementet har jag kommit fram till att byggnadsnämndens obligatoriska uppgifter

enligt PBL i princip enbart bör omfatta prövning av frågor om bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked. Hur ansvaret för frågor som rör stads-, landskaps- och bebyggelsemiljön i stort skall fördelas i den kommunala nämndorganisationen bör det ankomma på varje enskild kommun att själv fatta beslut om.

Kart- och mätningstjänster m. m.

De allra flesta kommuner har en enhet under byggnadsnämnden - stadsingenjörskontor/mätningskontor - som handlägger ärenden som rör mätning, beräkning och kartframställning (MBK-verksamhet) inom i första hand kommunens tätorter. MBK-verksamheten tar sikte på en grundläggande dokumentation av landskapsinformation och kommunaltekniska anläggningar. Inom kommuner som saknar egen mätningsorganisation utförs MBK-verksamheten i flertalet fall av det statliga lantmäteriet.

I dag har 42 av landets större kommuner uppgiften att vara huvudman för fastighetsbildningen. Inom 32 av dessa kommuner finns också en kommunal fastighetsregistermyndighet. Myndighetsfunktionen regleras i lagen (1971: 133) om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet. Övriga författningar som reglerar mätning, beräkning och kartframställning är lantmäteriinstruktionen (1974: 336, omtryckt 1980: 753), mätningskungörelsen (1974: 339) och tillämpningsbestämmelser till kungörelsen (TFA, tekniska förklaringar och anvisningar).

Några remissinstanser anser att det bör uttryckas klart i PBL att byggnadsnämnden har ett ansvar för kart- och mätningsuppgifterna. Jag delar inte den uppfattningen. Även på detta område bör det i princip ankomma på varje enskild kommun att bestämma vilket organ som skall ha huvudansvaret. Några bestämmelser härom bör således inte tas in i PBL.

Geoteknik- och grundvattenfrågor

Några remissinstanser har påpekat att kunskaperna om de geotekniska förhållandena och grundvattenfrågorna i kommunen inte är samlade under något ansvarigt organ. De geotekniska frågorna, inklusive grundvattenförhållandena, är av stor betydelse i framför allt kommunens tätorter. Det kan därför vara nödvändigt att ett enda organ har ansvaret att samla all dokumentation om undermarksförhållandena i kommunen. I enlighet med vad jag nyss har förordat bör det emellertid ankomma på varje enskild kommun att avgöra denna fråga.

14.1.1 Rådgivning och service

Mitt förslag: Byggnadsnämnden bör vara serviceinriktad genom att ge råd, upplysa om och förklara de regler som byggherren har att följa. Nämnden bör vidare tillämpa så enkla rutiner som möjligt med hänsyn till de olika byggprojektens art.

14 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.
14.1.1

En väl fungerande information om gällande regler för byggandet är en viktig förutsättning för att bestämmelserna följs i praktiken. En stor del av de brister och fel som uppstår i byggandet beror troligen på att de som direkt har haft ansvaret för utförandet inte har haft tillräcklig kännedom om gällande bestämmelser. Det är självklart mycket angeläget att risken för fel och brister förebyggs i så stor utsträckning som möjligt, inte minst med hänsyn till den som skall bruka den byggda miljön och till att rättelser i redan utförda arbeten som regel blir kostsamma och ofta också innebär ett sämre slutresultat än om arbetena görs rätt från början. Byggnadsnämnden bör – vilket sker i de flesta fall redan i dag – i varje ärende göra en avvägning av omfattningen av den granskning som bör ske för att minimera risken för fel och brister. Avvägningen bör göras så att krav inte ställs på ritningar eller andra handlingar i större omfattning än vad som behövs med hänsyn till ärendets art.

Information och service till dem som skall bygga bör också ses mot bakgrund av den kritik som riktas mot lokala och centrala myndigheter för byråkrati och "byggkrångel". Byggandet bedrivs av många människor i samhället. Till de yrkesverksamma i byggbranschen, vilka svarar för merparten av byggandet, meddelas information i olika sakfrågor, procedurer m. m. av centrala organ genom relativt väl etablerade informationskanaler. Många människor kommer emellertid endast någon gång i sitt liv i kontakt med byggnormsystemet och byggmyndigheterna, t. ex. i samband med att de vill utföra någon begränsad byggnadsåtgärd på sin villafastighet eller sitt fritidshus. Åtgärden kanske dock överskrider den gräns där de samhälleliga intressena blir så starka att bygglovsprövning anses nödvändig. Det är väsentligt att byggnadsnämnden vid sin myndighetsutövning tar särskild hänsyn till att den byggande många gånger har bristande erfarenhet av hur byggnadsärenden prövas och av byggbestämmelsesystemet. Enligt min mening bör en av byggnadsnämndens viktigaste uppgifter vara att fungera som ett serviceorgan för denna kategori bygglovssökande. Nämnden bör ge råd samt upplysa om och förklara de regler som den byggande måste följa. Dessutom bör byggnadsnämnden tillämpa sådana administrativa rutiner och ha en sådan personalbemanning som gynnar en snabb och enkel behandling av detta slag av ärenden.

Byggnadsnämndens information och rådgivning till allmänheten bör dock inte gå så långt att den kan jämställas med projektering eller att nämnden upprättar färdiga tekniska förslag. En så långt gående hjälp är knappast förenlig med byggnadsnämndens ställning som opartisk myndighet och kan även – om det vill sig illa – ställa byggnadsnämnden i en besvärlig ansvarssituation.

14.1.2 Byggnadsnämndens personal

Mitt förslag: Byggnadsnämnden skall till sitt biträde ha minst en person med arkitektutbildning och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

I 4 § byggnadsstadgan ställs krav på att byggnadsnämnden skall ha tillgång till personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett behörigt sätt. Krav på att nämnden så vitt möjligt skall ha en stadsarkitekt – med viss utbildning och erfarenhet – gäller för kommuner som har en planläggnings- och byggnadsverksamhet av större omfattning eller som har en bebyggelse av den art som kräver sådan kompetens vid bedömningen av byggnadsärenden. I samma paragraf ställs även krav på att byggnadsnämnden – under samma betingelser – skall ha en person med särskild utbildning och praktisk erfarenhet i konstruktionsfrågor – en byggnadsinspektör. Bestämmelser med krav på kompetens för personal som har hand om kommunens mätnings- och kartläggningsverksamhet finns i 13 § mätningskungörelsen (1974: 339).

Utredningen har i 14 kap. 5 § föreslagit en skärpning av gällande bestämmelser om krav på stadsarkitekt och byggnadsinspektör genom att kraven ovillkorligt skall gälla för alla kommuner i landet. Motivet är att kommunerna genom PBL kommer att få utvidgade beslutsbefogenheter, vilket i sin tur medför ökade krav på byggnadsnämndernas kompetens.

Remisskritiken över utredningens förslag är splittrad. Behovet av särskild kompetens hos byggnadsnämndens tjänstemän betonas av flera remissinstanser. Några för även fram ytterligare krav på särskild kompetens. Liknande krav på personalen hos länsstyrelsen framförs också. Från framför allt kommunalt håll riktas å andra sidan kritik mot förslaget att särskilt lagstifta om två yrkeskategorier. Tjänstebenämningar och tjänsteinnehåll för de kommunala befattningshavarna bör ses som en förhandlingsfråga, menar kommunförbundet, som uppfattar förslaget som ett intrång i förhandlingsfriheten.

För egen del anser jag att byggnadsnämnden bör ha tillgång till personal med sådan kompetens och utbildning att den kan verka för att byggandet sker enligt de kvalitetskrav som samhället ställer upp och enligt de lokala värderingar som finns på orten.

Det är självfallet nödvändigt att byggnadsnämndens personal har särskild sakkunskap om de frågor för vilka nämnden har ett fortlöpande ansvar. Förutom sakkunskap om plan- och byggnadslagstiftningen över huvud taget fordrar nämndens uppgifter att det finns kompetens i fråga om t. ex. byggnadsgestaltning och byggnadsfunktion samt bygg- och installationsteknik. Nämnden bör givetvis även ha tillgång till personal som har en

14 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m. 14.1.2

god orientering i arkitekturhistoria och mer ingående kunskaper både stilmässigt och i tekniskt avseende om de byggnader som måste byggas om för att fylla dagens funktionskrav. Kunskap måste också finnas så att frågor som angår arbetsmiljön för olika grupper och handikappades likvärdiga möjligheter i samhället kan bevakas.

Ett ytterligare skäl att kräva stort fackkunnande är önskemålet att nämndens verksamhet inriktas mer på förebyggande information och rådgivning än på övervakning.

Samrådsförfarande, information om den fysiska miljöns förändringar och om skydd av värdefull bebyggelse ställer liksom i dag krav på förmåga att förmedla information på ett sätt som gör att den blir tillgänglig för lekmannen.

Den pågående utvecklingen mot mer funktionsinriktade byggnormer, i stället för normer som beskriver vissa tekniska lösningar, innebär också att kraven ökar på byggnads- och vvs-inspektörernas förmåga att ta ställning i komplicerade tekniska frågor och på att de har tillräcklig teknisk kompetens. I kompetensen bör också ingå kunskaper om principerna för hur de regelsystem som styr byggandet är uppbyggda men också reglernas bakgrund och tolkningsmöjligheter så att personalen som företrädare för byggnadsnämnden eller som förmedlare mellan den och brukare kan förklara normer och regler.

Nämndens tjänstemän måste kunna anlägga en sådan helhetssyn att olika slags krav av bl. a. funktionell, social, teknisk och ekonomisk art tillgodoses. Samtidigt skall de se till att byggnader m. m. får en estetiskt tilltalande utformning. En sådan helhetssyn måste bl. a. prägla arbetet med att ta hand om och förnya det byggnadsbestånd vi har.

Jag anser det sålunda angeläget att det ställs krav på särskild teknisk kompetens hos de personer åt vilka byggnadsnämnden anförtror ärendehandläggning m. m. Inte annat än i ett avseende är jag dock beredd att följa utredningens förslag att det i PBL skall finnas bestämmelser med krav på tjänstemän med viss utbildning. De befogenheter och det ansvar som nu läggs på kommunerna motiverar enligt min mening att det i lagen föreskrivs att byggnadsnämnden skall ha tillgång till minst en person med arkitektutbildning. Häri ligger en avvikelse från lagrådsremissen, som inte innehöll något förslag om detta. I enlighet med vad jag tidigare har förordat i fråga om bl. a. organisationen av nämndförvaltningen i kommunerna bör det i övrigt ankomma på varje kommun att bestämma vilken personal som skall anställas. Jag anser att det är tillräckligt med en allmän föreskrift om att byggnadsnämnden skall ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Det ligger i kommunens eget intresse att hålla en hög standard i detta avseende.

Byggnadsnämnden kan få hjälp med att fullgöra sina uppgifter på i princip tre olika sätt, nämligen genom att ha anställd personal i eget kansli,

genom att anlita personal från någon annan förvaltning inom kommunen eller genom att anlita personal utanför kommunförvaltningen, t. ex. konsulter. Jag bortser här från den service kommunen skall kunna påräkna från statliga myndigheter, främst länsstyrelsen. Det bör stå den enskilda kommunen fritt att själv välja lämplig form för att skaffa tillräckliga resurser för byggnadsnämndens arbete. Med externt anlitad personal måste givetvis frågan om jäv särskilt uppmärksammas.

14.2 Byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll

Mitt förslag: Bestämmelser om byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll i PBL skall vila på principen att byggherren har huvudansvaret för att bestämmelserna iakttas, vilket förutsätter en förbättrad kontroll av byggherren själv. Även i fortsättningen skall det ställas krav på att en ansvarig arbetsledare utses för sådana byggprojekt som inte är obetydliga.

Husbyggande skiljer sig i många avseenden från andra verksamheter, bl. a. genom att så många parter är engagerade i projekteringen och produktionen av de större objekten. Parternas inbördes relationer och ansvarsförhållanden är komplicerade och inte alltid klarlagda från början. Det finns därför behov av en välutvecklad kvalitetsstyrning och kontroll. Sedan lång tid har det också inom byggandet funnits olika former av kontrollregler. Flera omständigheter, bl. a. rapporter om ökade byggskador och om hus med dålig funktion i olika avseenden, tyder dock på att kvalitetsstyrningen och kontrollen i byggandet inte alltid fungerar tillfredsställande.

14.2.1 Olika former av kontroll och godkännande i dag

Enligt byggnadsstadgan sker kontroll av byggnadsarbeten i samband med byggnadslovsprövningen i form av granskning av ritningar, beskrivningar och övriga handlingar. Konstruktionshandlingar granskas och fastställs ofta efter det formella beslutet om bygglov och då av tjänstemän hos byggnadsnämnden. Kontroll på byggplatsen sker dels genom den ansvarige arbetsledarens fortlöpande ledning och tillsyn av arbetena, dels genom vissa funktionsprovningar, t. ex. av skorstensfejare, och dels genom byggnadsnämndens tillsyn vid besiktningar och stickprovsvisa besök. Nämndens prövning och den ansvarige arbetsledarens tillsyn kan förenklas i vissa fall genom att material, konstruktioner eller system i husen har typgodkänts av statens planverk. Vissa material och konstruktioner, framför allt de typgodkända, kontrolleras redan i samband med tillverkningen på fabriken (tillverkningskontroll), vilket minskar behovet av kontroll på byggnadsplatsen.

14 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.
14.2.1

För olika delar eller anordningar i byggnader eller på tomter finns dessutom krav på en särskild kontroll som främst tar sikte på säkerhetsaspekter. Det gäller t. ex. fråga om hissar, oljecisterner och maskindrivna portar.

För byggnadsarbeten som helt eller delvis finansieras med statliga bostadslån skall kommunens organ för låneförmedling kontrollera att arbetena utförs enligt de handlingar som ligger till grund för lånebeslutet. Förmedlingsorganets kontroll samordnas i många kommuner med byggnadsnämndens tillsyn enligt byggnadsstadgan. Länsbostadsnämnden, som prövar frågor om bostadslån, kan också föreskriva fortlöpande kontroll i fråga om gruppbyggda småhus och större flerbostadshusprojekt. Även länsbostadsnämnden får utöva kontroll och besiktning.

Byggherren låter ofta utföra kontroll av byggnadsarbetena, när han själv inte samtidigt är producent. Denna kontroll regleras oftast genom avtal mellan byggherren och entreprenörerna eller leverantörerna. När en entreprenör har slutfört de arbeten som har avtalats, slutregleras byggherrens och entreprenörens avtalsförhållande preliminärt genom en slutbesiktning av en särskilt utsedd besiktningsman. Vid garantitidens utgång sker en garantibesiktning.

De redovisade formerna av godkännande och kontroll förekommer ofta jämsides med varandra och skall fylla olika uppgifter och tillgodose olika parters intressen, även om kontrollen rent tekniskt i stora stycken kan avse samma arbetsmoment och funktioner.

Kontrollverksamhet kan under vissa förutsättningar hänföras till myndighetsutövning i skadeståndslagens mening. Om skador orsakas genom fel eller försummelse av byggnadsnämnden eller dess tjänstemän, kan således kommunen komma att bli ersättningsskyldig.

I syfte att ytterligare klargöra min inställning i ansvarsfrågan vill jag återge vad *lagrådet* uttalar därom. Lagrådet anför (yttrandet s. 19):

Det bör för undvikande av missförstånd göras klart att det skadeståndsrättsliga ansvaret vid byggande inte regleras i PBL. Lagrådet utgår från att departementschefens uttalanden om ansvarsfördelningen mellan byggherre och byggnadsnämnd inte innebär något ställningstagande i fråga om vem som har det skadeståndsrättsliga ansvaret för fel eller försummelse i samband med byggande. Det ansvar som PBL ålägger byggherre och byggnadsnämnd är ansvaret gentemot det allmänna för att byggnadsarbeten blir riktigt utförda och kontrollerade. Innebörden av detta ansvar bestäms av PBL:s regler om kvalitet och kontroll och av lagens bestämmelser om påföljder och ingripanden i händelse reglerna åsidosätts. Längre sträcker sig inte ansvarsregleringen i PBL. En annan sak är att denna reglering kan jämte en mängd andra förhållanden få betydelse när fråga uppkommer om skadeståndsskyldighet för oriktigt byggande, se t. ex. NJA 1984 s. 340.

Jag kan alltså helt ansluta mig till detta uttalande.

De ekonomiska ansvarsförhållandena mellan uppdragsgivare, köpare,

projektörer, materialleverantörer och entreprenörer regleras i allmänhet genom bestämmelser i avtal mellan parterna. Bestämmelserna ansluter ofta till normalbestämmelser som utarbetats branschvis. För statligt belånade grupphus gäller normalkontrakt och normalbestämmelser. Det finns i dag en rad olika ansvars- och sanktionsregler i byggandet, vilket ibland har bidragit till oklarheter och missförstånd om olika parters ansvar i byggprocessen.

14.2.2 Byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll i PBL

Vilka prestationer bör byggherren och allmänheten ha rätt att förvänta sig av byggnadsnämnden i byggandet och vilket ansvar bör nämnden ha för sina åtgärder och beslut? Dessa frågor berörs av många remissinstanser, som stryker under att det nuvarande oklara ansvarsläget för byggnadsnämnden inte bör få bestå i en ny lag. Även byggherrens och den ansvarige arbetsledarens ansvar bör klargöras bättre, anser remissinstanserna.

Det är som jag tidigare framhöll angeläget, närmast en självklarhet, att byggnader som uppförs eller byggs om utförs med god kvalitet och verkligen har de funktioner som krävs i gällande bestämmelser. Vid husbyggande skall väl utprovade material och produkter användas i ändamålsenliga kombinationer så att byggnaderna, när de tas i anspråk av brukarna, har alla de funktioner som föreskrivs. Varje byggnad skall dessutom vara utförd på ett sådant sätt att den med en rimlig och förutsebar insats i form av drift och skötsel i bruksskedet fyller sina funktioner under en lång tid. En sådan grundläggande syn på byggnaders kvalitet är motiverad utifrån såväl samhällets anspråk på en god resurshushållning som varje enskild brukares berättigade krav att få ta i anspråk en byggnad som fungerar väl redan från början.

Under de senaste åren har det från samhällets sida ställts ökade krav i fråga om energihushållning, inomhusklimat och material. Dessutom har noggrannare och mer preciserade beräknings- och provningsregler introducerats, vilket har gett möjlighet till ett bättre utnyttjande av byggnadsmaterialen. Utvecklingen mot ett mer ekonomiskt material- och markutnyttjande har starkt påskyndats av kostnadsutvecklingen i övrigt inom byggandet. Detta har även inneburit att anspråken ökat på teknisk kunskap, samordningsinsatser, kvalitetsstyrning och kontroll. Denna tendens kommer enligt min uppfattning att bli ännu mer påtaglig i framtiden. Erfarenheterna från de senaste decenniernas byggande tyder dessutom på att en ökad kvalitetsstyrning är nödvändig i byggandet. Detta är bl. a. en konsekvens av övergången från ett hantverksmässigt till ett mera industrialiserat byggande.

Ansvaret för att en byggnad produceras på ett sådant sätt att den får goda kvaliteter bör enligt min uppfattning i första hand vila på den som för egen räkning utför eller låter utföra arbeten som regleras i PBL, byggherren. I detta huvudansvar bör ingå att välja projektörer och byggprodu-

center som har tillräckliga medel för att åstadkomma de önskade kvaliteterna och även att kontrollera att kvaliteterna verkligen uppnås. Den ökade samordning, kvalitetsstyrning och kontroll inom byggandet som jag anser nödvändig bör tillgodoses genom att byggherrar, projektörer och producenter effektiviserar och även ökar sina insatser och sina egna kontroller i dessa avseenden. Det bör vara ett gemensamt ansvar för byggbranschen att utveckla metoder med vilkas hjälp ett byggande med jämn och hög kvalitet kan åstadkommas och att verka för att metoderna också används. Det är däremot inte rimligt att samhället – byggnadsnämnderna – generellt sett skall behöva öka kontrollen.

Byggnadsnämndens huvuduppgift i samband med bygglovsprövningen bör vara att se till att vissa grundläggande förutsättningar för ett projekt är uppfyllda. Det bör i princip därefter vara tillfyllest att byggnadsnämnden gör en rationell men begränsad kontroll av att byggherren har tagit sitt ansvar. Sedan byggnaden har färdigställts bör dock nämnden kontrollera att byggnaden har nödvändiga funktioner då den skall tas i bruk och att det även finns förutsättningar för att funktionerna skall kunna bibehållas under byggnadens uppskattade brukstid.

En sådan syn, att ett klart och uttalat huvudansvar ligger på byggherren och att de byggande parterna förutsätts förbättra sina kontroller, bör styra utformningen av bl. a. reglerna om byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll i PBL.

Byggnadsarbetenas utförande

Ansvaret för byggherren att följa gällande bestämmelser i PBL och att bygga på ett riktigt sätt bör alltså läggas fast i lagen. Utredningen har föreslagit att detta skall ske genom en föreskrift om att arbetena skall utföras enligt gällande bestämmelser och enligt de föreskrifter i övrigt som byggnadsnämnden beslutar (14 kap. 6 §).

Flera remissinstanser har invändningar mot den senare satsen i detta förslag. Jag delar denna kritik. Uttrycket "de föreskrifter i övrigt som byggnadsnämnden beslutar" antyder ett regelmässigt ansvar för byggnadsnämnden att meddela föreskrifter för det enskilda byggnadsobjektet eller att utfärda lokala bestämmelser.

Ansvaret för byggherren bör i stället utformas så att han åläggs att genomföra arbeten som avser uppförande, ombyggnad, tillbyggnad eller rivning av byggnader och anläggningar samt markarbeten enligt bestämmelserna i PBL och enligt föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. I lagrådsremissen (s. 247) använde jag en något för vidsträckt formulering i detta sammanhang, vilket har påtalats av *lagrådet* (yttrandet s. 100). I det nu valda uttryckssättet innefattas en skyldighet att följa de ritningar m. m. som har fastställts i samband med prövningen av frågan om lov. Detta ligger nämligen i "beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser". Formuleringen innebär

14 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.
14.2.2

dessutom att material och arbetsmetoder som nyttjas i arbetena skall vara ändamålsenliga och betryggande. I ansvaret att se till att arbetena följer gällande bestämmelser ingår också vid alla projekt av icke obetydlig omfattning att särskilda detaljhandlingar upprättas, såsom arbets- eller konstruktionsritningar, vilka anger hur arbetet skall utföras på platsen. Med byggnadsarbete avses inte enbart byggnadstekniska åtgärder utan även installationsarbeten och markarbeten som har ett direkt samband med byggandet – t. ex. åtgärder i marken som kan ingripa i grundvattenförhållandena såsom spontning, packning, pålning och andra liknande arbeten.

Prövningen av att en arbetsmetod är så utformad att den inte förorsakar skada eller obehag för arbetstagare, närboende, förbipasserande m. fl. kan ofta inte göras i förväg av byggnadsnämnden. Sådana metoder kan nämligen bestämmas först i ett sent skede när entreprenörer har utsetts. I 60 § andra och tredje styckena byggnadsstadgan finns bestämmelser om vad som skall iakttas i detta avseende. Bestämmelserna samverkar i viss mån med arbetsmiljölagen (1977: 1160). Utredningen har föreslagit mer generella bestämmelser men med samma inriktning som de nu gällande.

Jag delar utredningens uppfattning att det i PBL – liksom i dag – bör finnas bestämmelser som anger hur arbeten skall utföras på byggnadsplatsen. Huvudansvaret för att arbetena planeras och utförs enligt dessa bestämmelser bör vila på byggherren, som bör anlita projektörer och entreprenörer med tillräcklig kompetens och erforderliga resurser samt kunniga arbetsledare. Den ansvarige arbetsledaren bör liksom i dag ha ett ansvar för genomförandet på byggnadsplatsen, men han skall därvid som regel kunna förlita sig på att de konstruktionshandlingar m. m. som byggherren tillhandahåller är riktiga. Jag återkommer senare till ansvarige arbetsledarens uppgifter och ansvar. Byggnadsnämnden bör inte ha någon skyldighet att i förväg pröva eller vid besiktning godkänna arbetena från säkerhetssynpunkt men bör givetvis ha en allmän överblick över arbetsplatsen och arbetena, påpeka eller beivra uppenbara riskmoment och stödja den ansvarige arbetsledaren.

Byggherrens kontroll och ansvarig arbetsledare

I byggnadslagstiftningens kontrollsystem har den ansvarige arbetsledaren en viktig roll. Han skall ha särskild kompetens för de arbeten han leder. Han är dessutom ålagd ett ansvar för att de handlingar och bestämmelser som gäller för de aktuella arbetena följs. Flera ansvariga arbetsledare kan finnas på en och samma arbetsplats, var och en med sitt kompetens- och ansvarsområde. Den ansvarige arbetsledaren är byggnadsnämndens kontaktman på byggnadsplatsen. Han är skyldig att svara för att nämnden aviseras om lämpliga tillfällen för besiktning och att delta vid nämndens besiktningar. Bestämmelser om detta finns i 61 § byggnadsstadgan. Utredningen har föreslagit att dessa bestämmelser i huvudsak förs över till PBL.

Jag har tidigare pekat på behovet av ökad kvalitetsstyrning och kontroll inom byggandet och föreslagit att ansvaret för att dessa mer målmedvetna insatser kommer till stånd främst måste ligga hos de byggande parterna – byggherrarna, projektörerna och producenterna av byggprodukter och byggnader. Den kvalitetsstyrning och kontroll som byggherren bedriver på byggplatsen i samband med att en byggnad uppförs har därvid en stor betydelse. Det är mest rationellt att de kontrollresurser som behövs främst sätts in i det skede och där den mest ändamålsenliga påverkan och de mer omedelbara resultaten kan uppnås, dvs. en förebyggande kontroll. Detta sker bäst genom en förbättad kontroll på byggnadsplatsen. Det förutsätter goda kunskaper hos de personer som leder och utför arbetena på platsen. Dessa bör stödjas såväl med utbildning som med en systematisk erfarenhetsåterföring.

I likhet med de flesta remissinstanserna anser jag att det även enligt PBL bör ställas krav på att det skall finnas en ansvarig arbetsledare vid arbeten av någon omfattning. Arbetsledarens uppgift bör vara att leda arbetena och låta genomföra kontrollen på byggplatsen så att ritningar, kontrollplaner och övriga handlingar för byggnadsprojektet följs samt att arbetena i övrigt blir utförda enligt en god byggnads- eller installationsteknik. Han skall även göra beslutade anmälningar till byggnadsnämnden och delta i nämndens besök och besiktningar på byggnadsplatsen.

Ingen remissinstans har gett något förslag till en annan ordning som fyller de nu angivna kraven. Några remissinstanser har föreslagit att den ansvarige arbetsledaren skall ersättas med "ansvarigt företag" eller liknande. Jag kan inte finna att en sådan ordning skulle leda till färre ansvarsproblem eller en bättre förebyggande kontroll. Jag är dock medveten om att den ansvarige arbetsledarens ställning många gånger kan vara konfliktfylld och oklar och att den i vissa avseenden bör preciseras och stärkas. Jag återkommer i specialmotiveringen till hur kontrollen närmare bör utformas.

14.2.3 Byggnadsnämndens granskning av ritningar och övriga handlingar

Mitt förslag: Byggnadsnämnden skall kunna anpassa kontrollen av konstruktionshandlingar m. m. till projektets art och omfattning samt till byggherrens erfarenhet och kontroll.

Vad jag har föreslagit om byggnadsnämndens granskningsskyldighet i lagrådsremissen (s. 249–251, 570–573, 599, 601 och 605–614) har i flera avseenden ifrågasatts av *lagrådet* (yttrandet s. 18 ff). Lagrådet är av den uppfattningen att bestämmelserna om byggnadsnämndens granskningsskyldighet inte utan omarbetning bör föreläggas riksdagen. Jag är inte beredd att frångå huvuddragen i mitt förslag, som i sin uppbyggnad kan

14 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m. 14.2.3

sägas stämma överens med den ordning som i praktiken redan används. Jag tänker då främst på granskningens uppdelning i två skeden. Förslaget bör dock jämkas på en del punkter. Även vissa förtydliganden av och tillägg till lagtexten anser jag befogade. Allt detta gör att vad jag anför i det följande blir utförligt och delvis upplagt på ett annat sätt än i lagrådsremissen.

Den av mig föreslagna ordningen syftar alltså till att skapa klarare regler än dagens i fråga om vad byggherren har att iaktta och vad byggnadsnämnden skall kontrollera. Vad som i praktiken verkligen kontrolleras måste f. n. beaktas som oklart, något som också remissutfallet ger belägg för. Formellt sett är byggnadsnämnden enligt byggnadsstadgan i princip skyldig att ta ställning till de förslag den byggnadslovssökande lägger fram i form av ritningar, konstruktionsbeskrivningar och andra handlingar. Nämnden skall antingen godkänna eller underkänna förslagen. Ett godkännande sker vanligen i den formen att nämnden, antingen när den beslutar om byggnadslov eller därefter under pågående arbete, förser handlingarna med påskrift om fastställande. Nämnden meddelar också de föreskrifter som behövs om arbetets utförande. Tillsyn över att arbetena utförs enligt de fastställda handlingarna och de givna föreskrifterna sker vid besiktningar som nämnden kan företa. I vissa fall är besiktning obligatorisk. Bl. a. skall inom stadsplan, om inte särskilda förhållanden föranleder annat, en byggnad besiktas såväl vid bestämda tillfällen under uppförandet som vid arbetets avslutande, s. k. slutbesiktning.

I praktiken prövas emellertid, som jag nyss nämnde, redan i dag ansökningar om byggnadslov ofta i flera skeden, varvid prövningen i det första skedet kan vara tämligen begränsad. Utmärkande för dagens ordning är vidare att i ett senare skede av ärendet – sedan byggnadslov har lämnats – en mängd detaljritningar och andra handlingar ges in till nämnden och rutinmässigt fastställs av denna utan att någon egentlig granskning sker, beroende på bristande tid eller begränsade resurser. Granskningen sker därvid närmast i form av stickprov. Uppenbart är att byggherren och entreprenören tillsammans många gånger förfogar över väl så god sakkunskap som nämnden i t. ex. byggnadstekniska detaljfrågor. Ett problem i sammanhanget är alltså vilken verkan som mot denna bakgrund bör tillmätas byggnadsnämndens fastställande av handlingar, om det senare visar sig att byggnaden inte uppfyller alla krav i lagstiftningen. En omständighet av särskild betydelse är därvid om det är nämnden eller byggherren som faktiskt ligger närmast till för att kontrollera om ett visst krav är uppfyllt eller inte. I vissa avseenden är nämndens kontrollmöjligheter vanligtvis större – t. ex. beträffande grundförhållandena – medan byggherren i praktiken har lättare att genom den dagliga kontrollen på arbetsplatsen se till att det byggnadstekniska utförandet blir fullgott.

Jag har nu beskrivit några av de svårigheter som är förknippade med dagens system och som har vållat problem i rättstillämpningen. För att

14 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.
14.2.3

ytterligare belysa dessa problem vill jag återge delar av domskälen i tre domar som högsta domstolen nyligen har meddelat i mål om skadeståndstalan mot kommuner på grund av fel och försummelse vid byggnadsnämndens myndighetsutövning. I alla tre målen rörde det sig om brister på grund av dåliga mark- och grundförhållanden. Utgången i målen blev något olika – kommunen ålades skadeståndsskyldighet i två fall men inte i det tredje – men gemensamt i alla domarna är följande principiella resonemang (NJA 1984 s. 340):

Kontrollen av mark- och grundförhållandena har med tiden kommit att tillmätas allt större betydelse; den får särskild vikt genom att dålig grundläggning kan leda till förödande skador på en byggnad, vilka dessutom kan vara svåra att komma till rätta med sedan väl byggnadsarbetet är avslutat. Vid prövning av ansökningar om byggnadslov och vid senare tillsyn av byggnadsarbetet – liksom för övrigt redan i samband med planering – har man från byggnadsnämndens sida att speciellt uppmärksamma de angivna förhållandena.

Man måste emellertid se realistiskt på nämndens möjligheter att ingripa mot skaderisker av olika slag. Dess resurser är begränsade, och vilka av dess mångskiftande uppgifter som bör ha företräde har framstått som i viss mån tveksamt. Här får också beaktas att avsikten med skadeståndsansvaret vid bristande byggnadskontroll inte kan vara att man på kommunen skall överflytta den skyldighet att se till att arbetet utförs med omdöme och sakkunskap som enligt byggnadsförfattningarna åvilar den byggande. Det är byggherren som – tillsammans med bl. a. ansvarige arbetsledaren, när en särskild arbetsledare utses – i första hand svarar för att arbetet utförs på ett fackmässigt sätt, som inte kan ge upphov till skador på byggnaden ens på sikt. Naturligtvis har även senare ägare av fastigheten ett ansvar för tillsyn och underhåll av denna. Liksom vid vanlig vållandebedömning måste det få betydelse för kommunens ansvar, om man hos byggnadsnämnden sålunda med fog kan räkna med att någon annan med större möjlighet att påverka förhållandena vidtar åtgärder mot skaderisker.

Med hänsyn till det anförda bör ett skadeståndsansvar för fel eller försummelse från byggnadsnämndens sida i sammanhang varom nu är fråga bli aktuellt främst i sådana avseenden där man hos kommunen, till följd av sin speciella kännedom om förhållandena på platsen eller sina speciella resurser, har klart bättre möjlighet än den byggande att inse skaderiskerna och bedöma vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas. Detta får betydelse just när det gäller skador på grund av markens beskaffenhet, bl. a. eftersom byggnadsnämndens personal ofta kan bättre överskåda förhållandena i stort på grundval av tillgängligt material eller de erfarenheter som man vunnit under tidigare verksamhet. Viss hänsyn får också tas till den byggandes kvalifikationer; utförs arbetet av ett välrenommerat byggnadsföretag, behöver nämnden inte på samma sätt som annars räkna med att förbiseenden och misstag kan förekomma.

Helt kan emellertid inte byggnadsnämnden lita ens på den kompetens som finns hos erfarna byggherrar eller entreprenörer. Bl. a. när ett bygge är förbundet med påtagliga risker för framtida sättningsskador av betydelse, får nämnden anses skyldig att se till att skadeförebyggande åtgärder blir vidtagna; man begär t. ex. att grundundersökning utförs innan byggnadslov meddelas, eller man ger speciella föreskrifter angående byggnadens utfö-

rande med tanke på riskerna i fråga. I sådana fall kan alltså en kommun inte frita sig från ansvar genom att hänvisa till att den byggande rimligen borde ha kunnat förhindra eventuella skador.

Vad som närmare fordras i olika situationer för att kommunen skall åläggas skadeståndsskyldighet får bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Ett förhållande som får betydelse är hur pass viktig kontrollen framstår enligt byggnadsförfattningarna, bl. a. om den är obligatorisk eller bara behöver vidtas stickprovsvis eller när särskild anledning förekommer. Att märka är vidare att enligt 3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen även en rad smärre fel och försummelser från myndigheternas sida kan, om de medverkat till skadan, tillsammantagna innebära att verksamheten inte håller den standard som skäligen får begäras i det aktuella avseendet (jfr prop. 1972: 5 s. 324 f, 496 f).

Det torde med fog kunna påstås att det är först genom högsta domstolens domar som några klara riktlinjer har skapats i fråga om det skadeståndsrättsliga ansvaret enligt gällande rätt. Uppmärksammas bör dock att alla målen avsåg brister i mark- och grundförhållanden och att det fortfarande kan råda osäkerhet i fråga om kontrollen av andra slags brister i ett byggnadsprojekt. Helt nyligen har högsta domstolen meddelat ytterligare en dom i ett liknande mål (mål nr T 234/83, dom den 10 april 1985, DT 19). Genom denna dom ogillades en talan om skadestånd för en kommun på grund av en påstådd försummelse av byggnadsinspekören i fråga om besiktning. Frågan gällde bristande dränering kring en villabyggnad. En omständighet som högsta domstolen beaktade var att den ansvarige arbetsledaren i första hand hade att svara för att arbetet utfördes på ett fackmässigt sätt och att denne inte i ett så väsentligt avseende som beträffande dräneringen borde ha avvikit från den tekniska beskrivning som låg till grund för byggnadslovet utan att anmäla detta. Vid bedömandet av byggnadsinspektörens tillsyn tog högsta domstolen även hänsyn till att dräneringsledningar normalt läggs ned efter grundbottenbesiktningen och att arbetet med nedläggningen och återfyllnaden av ledningsgraven utförs snabbt.

Jag kan inte hålla med *lagrådet* i dess tolkning (yttrandet s. 19) att byggnadsstadgan ger relativt goda garantier för att föreskrifter om byggnaders och byggnadsarbetens utförande iakttas och att den byggherre som följer ett lämnat lov kan utgå från att han inte skall drabbas av påföljder enligt byggnadslagstiftningen för fel och brister som kunnat upptäckas vid nämndens kontroll men inte blivit påtalade. Denna beskrivning av det nuvarande rättsläget kan enligt min mening ifrågasättas. Jag återkommer snart till frågan om byggherrens skydd mot påföljder och ingripanden från byggnadsnämnden. När det gäller fördelningen av ansvaret gentemot det allmänna – något som regleras i byggnadslagstiftningen – måste det enligt min mening finnas utrymme för ett realistiskt präglat synsätt.

Den ståndpunkt som högsta domstolen har intagit i fråga om det skadeståndsrättsliga ansvaret ligger i själva verket väl i linje med mina inten-

14 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.
14.2.3

tioner i lagrådsremissen beträffande ansvaret gentemot det allmänna och jag anser att den grundsynen bör styra en modern lagstiftning om bygglovsprövning, kontroll av byggnadsarbeten och ansvaret för fel och brister i byggandet.

Jag vill här bemöta en annan av *lagrådets* invändningar, nämligen att det inte framstår som självklart att samhällets krav på bättre kvalitet i byggandet skall medföra minskade insatser av de organ, främst byggnadsnämnderna, som har att bevaka samhällsintressena (yttrandet s. 20). Jag vill framhålla att det inte är fråga om att försämra kvaliteten i byggnadsnämndens insatser. Detta är en missuppfattning som jag anser bör rättas till. Mitt förslag går ut på att inrikta nämndens granskning på sådana projekt och sådana moment i ett projekt där nämndens insatser kan göra den största nyttan. Nämnden blir därmed i fortsättningen inte tvungen att tränga in i alla sådana detaljer som den ändå saknar reell möjlighet att pröva med hänsyn till bl. a. tidspressen samt till att byggherren och entreprenören ofta har tillgång till väl så god sakkunskap som nämnden i vissa frågor. En sådan bättre disposition av tillgängliga samhällsresurser i förening med en skärpning av byggherrens s. k. egenkontroll är enligt min mening naturliga inslag i en pågående utveckling mot en totalt sett bättre kvalitet i byggandet.

Den av mig föreslagna ordningen innebär en anpassning till praxis när det gäller förfarandet vid bygglovsprövning, dvs. att byggnadsnämndens grasnkning av riktningar och övriga handlingar kan ske i två led.

De ritningar, beskrivningar, beräkningar etc. som behövs som underlag för bygglovsbeslut bör tillräckligt utförligt och tydligt utvisa att vissa grundläggande villkor eller förutsättningar för byggandet kan uppfyllas. Härvid tänker jag inte enbart på förutsättningar som rör överensstämmelse med plan och på utformningen av projektet, utan även på vissa övergripande säkerhets- och hälsoskyddsaspekter m. m., samt kontrollförutsättningar. Vad som bör redovisas är t. ex. grundläggningssättet, möjligheten att få tillfredsställande avbördning av avlopps-, dränerings- och ytvatten samt förutsättningar för att få tillfredsställande brandskydd, energihushållning, ventilation, tillgänglighet och skydd mot buller och luftförorening. Vid större arbeten bör också redovisas omfattningen och kvaliteten på den kontroll av arbetena som byggherren avser att utföra.

I lagtexten bör emellertid inte dessa grundläggande aspekter närmare preciseras, eftersom de egentligen omspänner de flesta av föreskrifterna i 3 kap. Meningen är att byggnadsnämnden själv kunna bestämma hur ingående prövningen behöver göras ur dessa aspekter, innan bygglov lämnas. Avgörande härvidlag bör vara nämndens kännedom om den sökandes kvalifikationer och ansvarskänsla samt projektets art och omfattning. Kompetenta byggherrar med lång erfarenhet och dokumenterat ansvar för sin produktion skall inte behöva underkastas någon detaljkontroll. Huvudsaken är att nämnden beaktar att det finns förutsättningar för att byggher-

14 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.
14.2.3

ren kan komma att uppfylla samtliga krav under arbetets gång. Omfattningen av den kontroll som byggherren själv kommer att utföra bör få stor betydelse vid denna bedömning. I lagrådsremissen (s. 573) använde jag en mindre bra formulering, nämligen "större byggherrar" för att karaktärisera den grupp av byggherrar som kan antas följa kraven utan någon detaljerad kontroll. *Lagrådet* (yttrandet s. 21) har haft flera invändningar mot detta. Först vill jag säga att det naturligtvis inte är meningen att en byggherre skall utsättas för en onödig detaljkontroll enbart därför att han inte tillhör de "större". Det finns därför anledning att slå fast att det är enbart kompetensen i förhållande till projektets art och omfattning som bör vara avgörande. Lagrådets tveksamhet på denna punkt i den mån den grundas på principerna om likhet inför lagen och konkurrensneutralitet i näringslivet synes mig dock obefogad. Med mitt uttalande avses inte annat än vad som ligger i sakens natur – och som f.ö. även högsta domstolen i de nyss berörda domarna synes ställa sig bakom – nämligen att byggherrar som är kända av nämnden för kompetens och ansvarskänsla vanligtvis inte skall behöva kontrolleras lika ingående som andra.

En annan anmärkning av *lagrådet* finner jag emellertid värd att ta fasta på. Lagrådet anför (yttrandet s. 21):

> Men bortsett härifrån vill det synas som om med "byggherre" i detta sammanhang avses inte endast den som bygger för egen räkning, jämför 9 kap. 3 §, utan också entreprenörer. Det skulle annars ställas olika krav på egenkontroll hos ett och samma företag beroende på om det bygger för egen produktion eller på uppdrag av annan.

Jag medger att mina uttalanden i lagrådsremissen blev så oprecisa att de lätt kan misstolkas. Vad jag vill ha sagt är naturligtvis att inte bara byggherrens utan även entreprenörens kompetens bör bedömas, när det är känt vem som skall utföra byggnadsarbetena. Det bör med andra ord bli fråga om en helhetssyn så att även byggherrar som inte har egen kompetens men har anlitat sakkunniga projektörer och även avser att anlita goda byggproducenter kan komma i åtnjutande av en minskad detaljkontroll från byggnadsnämndens sida. Jag anser att byggherrens val av projektör och entreprenör ligger inom ramen för bedömningen av byggherrens kompetens. Att även sådana förhållanden kan beaktas får därför anses givet utan att det särskilt anges i lagtexten.

Sedan byggnadsnämnden genom beslutet om bygglov har lagt fast förutsättningarna för de sökta åtgärderna så som de efter eventuella justeringar har redovisats i ansökningshandlingarna för bygglovet, ankommer det på byggherren att ansvara för att genomförandet sker i enlighet med beslutet och gällande tekniska bestämmelser. För sådana projekt som fordrar en mer omfattande projektering behövs en stor mängd handlingar i form av konstruktionshandlingar, beskrivningar, datablad m. m., och byggherren måste därför som regel anlita sakkunniga projektörer för dessa arbeten. Av

14 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.
14.2.3

resurs- och tidsskäl kan dessa handlingar inte alltid i sin helhet granskas av byggnadsnämndens tjänstemän. Enligt min mening bör byggnadsnämnden i beslutet kunna bestämma att vissa handlingar skall ges in till nämnden en viss tid innan arbetena påbörjas, så att tjänstemännen hos nämnden när så behövs kan kontrollera att projekteringen har följt de fastlagda förutsättningarna och gällande bestämmelser. De handlingar det då främst är fråga om är sådana, vilka enligt nämndens bedömning innehåller viktiga tekniska uppgifter, som det – i det enskilda fallet – är särskilt meningsfullt att kontrollera. För mindre arbeten bör emellertid byggnadsnämndens granskning av byggherrens redovisning av tekniska detaljer, avsedda kontroller m. m. normalt ske innan bygglovsbeslutet meddelas.

Det remitterade förslaget kan tolkas på det sättet att byggnadsnämnden är förhindrad att även efter det att bygglovet lämnats bestämma att konstruktionshandlingar och andra handlingar skall ges in för granskning, innan ett arbetsmoment påbörjas. Här anser jag det dock motiverat att ge större utrymme för nämnden att begära in sådana kompletteringar. Några situationer där detta kan visa sig behövligt är när fastigheten säljs under pågående byggnadsarbete – en ny och kanske inte lika kompetent byggherre kommer alltså in i bilden – eller när det sker ett byte av entreprenör under byggnadstiden. Jag föreslår alltså att lagtexten utformas så att det blir möjligt för nämnden att efter bygglovet utöka sin kontroll.

Den granskning av handlingar som utförs efter tillståndsbeslutet bör lämpligen resultera i ett utlåtande från byggnadsnämnden. Utlåtandet bör redovisa de avvikelser från gällande bestämmelser som byggnadsnämnden har upptäckt vid sin granskning. Det skall däremot inte anses innefatta ett uttryckligt godkännande av de granskade handlingarna och deras innehåll i de delar som inte har berörts i utlåtandet.

Lagrådet (yttrandet s. 21) har ansett det särskilt anmärkningsvärt att en byggande som företer av nämnden infordrade handlingar inte kan påräkna besked från nämnden om den godkänner eller underkänner föreslagna detaljlösningar. Lagrådet uttalar även att byggherrens intresse av att hans förslag blir sakkunnigt och noggrant prövade av byggnadsnämnden och att han genom bygglovet får ett visst skydd mot efterräkningar har fått komma i bakgrunden.

Jag vill då först erinra om att de ritningar och övriga handlingar som är nödvändiga för prövningen av om frågan om lov över huvud taget kan lämnas skall både granskas och fastställas av byggnadsnämnden. Om lov lämnas gäller att de handlingar som byggnadsnämnden därefter finner anledning att kräva in skall granskas av nämnden (se 8 kap. 29 § andra stycket). Vidare skall – som jag nyss anförde – byggherren underrättas om resultatet av granskningen. Detta sker inte i form av ett uttryckligt fastställande utan genom ett besked som anger vad nämnden har iakttagit vid granskningen av de infordrade handlingarna. Det ligger i sakens natur

att nämnden därvid särskilt uppmärksammar byggherren på sådant som är oklart eller tveksamt.

14 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.
14.2.3

Att föreslagna detaljlösningar inte skall formellt godkännas beror på följande omständigheter. För en myndighet som skall kontrollera en enda funktion hos en anläggning, t.ex. att ett uppställt gränsvärde för en emission iakttas, är uttrycket godkännande entydigt och klart. Godkännande innebär att se till att gränsvärdet, vid mätning med angiven provningsmetod och vid givna bedömningsregler, inte överskrids. En byggnad eller byggnadsdel däremot kan oftast inte jämställas med ett sådant fall. Här finns det inte en eller ett fåtal enkelt mätbara funktioner, framför allt inte på ritningsstadiet. Ett stort antal funktioner "döljs" i en byggnadsdel. Huruvida en byggnadsdel är "godkänd" vet man med säkerhet först sedan den fungerat i sin rätta miljö under en längre tid. Granskningar av byggnader på ritningar innebär enbart mer eller mindre säkra bedömningar. Om bedömningen skall vara så säker att risken för att byggnadsdelen inte uppfyller alla krav blir försumbar, fordras omfattande dokumentation i form av ritnings-, beskrivnings- och beräkningsunderlag samt provning av den utförda byggnadsdelen. Att byggnadsnämnden skall ha rätt och möjlighet att ställa så höga krav på bedömingsunderlaget är givetvis otänkbart. Det ter sig också orimligt att en så omfattande kontrollinsats skulle behövas av myndigheten. Man måste kunna utgå från att byggherren från början strävar efter att utforma konstruktionen så riktigt som möjligt. Ett godkännande som skulle kunna tolkas som ett fullständigt skydd för byggherren mot ytterligare ingripanden av nämnden passar givetvis inte in i en sådan syn.

Detta är alltså anledningen till att jag har velat undvika det missvisande uttrycket "godkännande" när det gäller de detaljerade projekteringshandlingarna. Däremot anser jag att byggnadsnämnden, i och med att den i samband med bygglovsprövningen fastställer de handlingar som ligger till grund för lovet, tar på sig ett ansvar för att byggherren vid projekteringen skall kunna utgå från dessa handlingar.

I enlighet med det synsätt som jag nu har redovisat bör alltså byggnadsnämnden, när den prövar ett byggnadsobjekt före beslutet om lov, alltid pröva om vissa grundläggande förutsättningar är uppfyllda. Som *lagrådet* påpekar (yttrandet s. 21) uttryckte jag mig oklart i denna fråga i lagrådsremissen (s. 251 och 570 ff). Jag vill beskriva förslaget i denna del på så sätt att det finns några grundläggande faktorer som alltid bör beaktas inför beslutet om bygglov men att det inte är rimligt att i detta första skede kräva att byggnadsnämnden i alla slag av ärenden gör en fullständig kontroll av om lagstiftningens krav är till fullo uppfyllda. Vilka handlingar som det kan bli aktuellt att granska kommer jag att beröra i specialmotiveringen (8 kap. 29 §). Hur ingående bygglovsprövningen behöver göras blir beroende på bl. a. byggherrens och entreprenörens kompetens. De grundläggande

förutsättningar som jag menar att nämnden i princip alltid skall pröva i det första skedet är följande:

1. byggnadens eller anläggningens placering, funktion och utformning i förhållande till gällande plan eller områdesbestämmelser,

2. byggnadens yttre utformning och placering med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till skyddet mot brandspridning mellan byggnader,

3. byggnadens tillgänglighet och planlösning med hänsyn till kraven på tillgänglighet, god funktion och brandutrymning,

4. grundkonstruktionens principiella utformning och grundläggningsdjupet med hänsyn till mark- och grundvattenförhållandena enligt redovisad grundundersökning eller enligt vad som i övrigt kan anses vara väl känt om det berörda markområdet,

5. byggnadens och tomtens utformning med hänsyn till behovet att kunna avbörda avlopps- och dagvatten och att åstadkomma en tillfredsställande dränering av grund och tomtytor,

6. byggnadens brandsektionering,

7. den principiella utformningen av byggnaden och dess olika installationssystem med hänsyn till kraven på god energihushållning och på att olägenheter inte skall åsamkas omgivningen i form av t.ex. buller och luftföroreningar samt

8. omfattningen och utformningen av den kontroll som byggherren skall ta ansvar för under produktionsskedet på byggplatsen.

Att alla dessa frågor inte är aktuella i samtliga lovärenden ligger i sakens natur.

Jag vill framhålla att den redogörelse som jag nyss har lämnat för vilka tekniska och andra faktorer som bör beaktas i det första skedet innebär att det klarare än f. n. framgår vilka förutsättningar som gäller för att bygglov skall kunna ges efter granskningen i det första skedet. Härigenom läggs en fastare grund för ett viktigt genomförande av detaljprojekteringen och genomförandet av byggnadsarbetena.

Genom granskningen i det andra skedet kan byggnadsnämnden på vissa väsentliga punkter tillföra bygglovsärendet sin tekniska kunskap och även ibland kanske förbättra projektets kvalitet. Det är däremot inte avsikten att nämnden genom sin granskning skall ta över ansvaret från byggherren för att gällande bestämmelser iakttas.

Det är naturligtvis nödvändigt att nämnden i fråga om åtgärder som redan har utförts skall kunna kräva att fel och brister avhjälps och, om byggherren inte självmant vidtar rättelse, förelägga honom att göra det. Den ordning som jag nu har skisserat skiljer sig principiellt från dagens genom att ansvaret för detaljhandlingarna mer uttryckligt läggs på byggherren i och med att byggnadsarbetena inte längre skall förutsättas följa konstruktionshandlingar vilka efter det att lovet lämnats har fastställts av byggnadsnämnden. Nämnden bör givetvis också kunna företa uppföljande kontrollåtgärder, t. ex. besiktningar utöver de som har angetts i bygglovet.

Den bör också kunna ställa krav på att tillräckligt utförliga handlingar finns tillgängliga på byggplatsen och att alla konstruktionshandlingar av betydelse skall lämnas in till byggnadsnämnden för arkivering i samband med slutbesiktningen eller när arbetena eljest kan anses slutförda.

Lagrådets anmärkning (yttrandet s. 21) att den föreslagna lagtexten inte kan anses återspegla den nya grundsynen tar jag upp i specialmotiveringen i samband med ett förslag till förtydligande av den aktuella lagtexten (se 8 kap. 29 §).

14.2.4 Byggnadsnämndens besiktningar

Mitt förslag: Byggnadsnämnden skall kunna anpassa omfattningen av sina besiktningar till objektens storlek och svårighetsgrad samt till omfattningen och kvaliteten på byggherrens kontroll.

Enligt 62 och 64 §§ byggnadsstadgan skall byggnadsnämnden vid olika tidpunkter utföra besiktningar av byggnadsarbeten. Besiktningarna utgör en viktig del av byggnadsnämndens tillsyn och anses i många kommuner t. o. m. vara den viktigaste delen.

Utredningen har föreslagit att besiktningsskyldigheten skall utvidgas dels till att mer generellt gälla de flesta byggnader utom fritidshus, dels till att gälla ytterligare ett besiktningstillfälle, nämligen fukt- och dräneringsbesiktning (14 kap. 11 §).

Många remissinstanser finner detta olyckligt, eftersom förslaget låser byggnadsnämnden i en besiktningsskyldighet som inte är anpassad efter de anspråk som ställs i verkligheten. Behovet av en besiktning av fuktskydds- och dräneringsåtgärderna ifrågasätts dock inte.

Jag delar remissinstansernas uppfattning på denna punkt och anser att mer generella regler om byggnadsnämndens besiktningar bör införas. Bestämmelserna bör medge att byggnadsnämnden i samband med bygglovsprövningen tar ställning till vilken omfattning besiktningarna bör ha i det enskilda fallet och meddelar detta i beslutet om lov. Faktorer som bör påverka besiktningens omfattning är bl. a. objektens storlek och komplexitet samt omfattningen och kvaliteten på byggherrens kontroll. I fråga om kompetenta byggherrar, vilka regelmässigt bygger för egen förvaltning och har en egen kontrollorganisation, bör byggnadsnämnden kunna avstå från att göra besiktningar, om inte byggherren själv eller någon berörd myndighet, t. ex. yrkesinspektionen, begär det. Byggnader som innehåller bostäder bör dock alltid besiktas.

Byggnadsnämnden bör även kunna anpassa sina besiktningar med hänsyn till omfattningen och utförandet av övriga kontroller och till den insyn som nämnden tillförsäkras i byggherrens kontroll genom t. ex. samråd med och rapportering till nämnden. I de fall då slutbesiktning skall äga rum bör den så långt det är möjligt ske innan eller i nära anslutning till att byggnaden eller anläggningen tas i bruk.

15 Påföljder och ingripanden m. m.

Sammanfattning

- Lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. (påföljdslagen) tas in som ett särskilt kapitel i PBL (s. 325)
- Någon ändring görs inte i fråga om byggnadsnämndens skyldighet att ingripa vid överträdelser (s. 326)
- Vissa justeringar görs i påföljdslagens avgiftssystem.
  - Byggnadsnämnden får möjlighet att nedsätta eller efterge byggnadsavgift, om överträdelsen är ringa.
  - Den övre beloppsgränsen för särskild avgift höjs från 500 till 1 000 kr.
  - Jämkning eller eftergift av tilläggsavgift skall kunna ske bl. a. i fråga om åtgärder, som är att betrakta som ordningsförseelser (s. 326)
- Påföljdslagens bestämmelser om handräckning, förelägganden m. m. behålls i stort sett oförändrade (s. 331).

15.1 Inledning

Mitt förslag: Lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. (påföljdslagen) tas in som ett särskilt kapitel i PBL.

Lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. (LPI) trädde i kraft den 1 januari 1977 och ersatte då bl. a. bestämmelser om straff, handräckning och föreläggande i byggnadslagen och byggnadsstadgan. I det följande kallar jag lagen för påföljdslagen. Vid lagens tillkomst uttalade föredragande departementschefen (prop. 1975/76: 164 s. 15), att arbete pågick inom departementet med en ny markanvändnings- och byggnadslagstiftning men att det framstod som nödvändigt att ta upp frågan om påföljder vid olovligt byggande för sig utan att vänta på ett sådant förslag. Jag föreslår nu att lagen skall arbetas in i PBL efter vissa justeringar som jag återkommer till i det följande och i specialmotiveringen.

Påföljdslagen kan sägas i stort innehålla bestämmelser om *dels* påföljder – huvudsakligen avgifter – vid överträdelser av sådana föreskrifter om byggande som har meddelats i eller med stöd av byggnadslagen eller byggnadsstadgan, *dels* ingripanden i form av handräckning och föreläggande vid sådana överträdelser.

Under den tid lagen har varit i kraft har det från flera håll framhållits att den är alltför onyanserad och "stelbent". Utredningen har tagit fasta på kritiken och föreslagit ändringar som syftar till att möjliggöra en smidigare handläggning i fråga om vissa överträdelser. Även om dessa ändringar genomförs, kvarstår emellertid kritiken på flera punkter. Flera remissin-

stanser framhåller nämligen att de uppmjukningar som utredningen har föreslagit inte är tillräckliga. Jag tar upp dessa frågor i det följande.

15.2 Byggnadsnämndens skyldighet att ingripa vid överträdelser

Mitt förslag: Någon ändring görs inte i fråga om byggnadsnämndens skyldighet att ingripa vid överträdelser.

Enligt 2 § första stycket påföljdslagen åligger det byggnadsnämnden att ta upp en fråga om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av sådana föreskrifter om byggande som har meddelats i eller med stöd av byggnadslagen eller byggnadsstadgan. Om en åtgärd som kräver byggnadslov har utförts utan lov, skall nämnden verka för att det utförda undanröjs eller rättas på annat sätt, om inte byggnadslov till åtgärden meddelas i efterhand.

Utredningen har övervägt om nämndens skyldigheter enligt 2 § första stycket och det förhållandet att nämnden saknar möjlighet att underlåta att handla i bagatellärenden kan vara orsaken till att lagen uppfattas som onyanserad. Utredningen framhåller emellertid att bestämmelsen endast i ett avseende medför skyldighet för nämnden att handla på visst sätt, nämligen när olovligt byggande har förekommit. Enligt utredningen kan det knappast anföras några tungt vägande skäl till att den skyldigheten bör tas bort. I övrigt innebär 2 § första stycket endast att nämnden skall ta upp frågan om påföljd eller ingripande till behandling. Inte heller denna bestämmelse kan enligt utredningen anses utgöra något hinder för en nyanserad bedömning av sakfrågan. Om en sådan bedömning kan ske eller inte, är beroende i första hand av utformningen av bestämmelserna om avgift.

I likhet med utredningen anser jag att det inte finns skäl att föreslå någon ändring i fråga om byggnadsnämndens skyldigheter att ingripa vid överträdelser som blir kända för nämnden.

15.3 Avgiftssystemet

Mitt förslag: Vissa justeringar görs i påföljdslagens avgiftssystem.
- Byggnadsnämnden får möjlighet att nedsätta eller efterge byggnadsavgift, om överträdelsen är ringa.
- Den övre beloppsgränsen för särskild avgift höjs från 500 till 1 000 kr.
- Jämkning eller eftergift av tilläggsavgift skall kunna ske bl. a. i fråga om åtgärder, som är att betrakta som ordningsförseelser.

I dagens avgiftssystem ingår tre olika avgifter, nämligen byggnadsavgift, särskild avgift och tilläggsavgift. Byggnadsavgift tas ut när någon utan lov

vidtar en åtgärd, som kräver byggnadslov (4 §). Särskild avgift utgår för sådana överträdelser som inte utgör olovligt byggande (6 §). Tilläggsavgift skall tillsammans med byggnadsavgift tas ut vid vissa angivna former av olovligt byggande som anses särskilt angelägna att motverka (7 §), nämligen när det olovliga byggandet består i att

1. en helt ny byggnad uppförs,
2. en befintlig byggnad till- eller påbyggs,
3. en byggnad inreds helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det till vilken byggnaden förut varit använd,
4. en byggnad eller en del av byggnad tas i anspråk för väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut har varit använd eller som finns angivet på godkänd ritning eller
5. en byggnad rivs.

Jag föreslår i likhet med utredningen att påföljdslagens avgiftssystem med vissa justeringar förs över till PBL.

15.3.1 Byggnadsavgift

Byggnadsavgift tas ut med ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt kommunens byggnadslovstaxa skulle ha tagits ut, om byggnadslov hade sökts och beviljats innan åtgärden utfördes. Minimibeloppet är 500 kr.

Avgiften kan nedsättas eller efterges, om det finns särskilda skäl för det. Den frågan prövas emellertid inte av byggnadsnämnden utan av länsstyrelsen (11 § LPI).

Den som har gjort sig skyldig till olovligt byggande kan undgå avgiftsskyldighet om han tar bort eller på annat sätt rättar det olovligt utförda, innan frågan om påföljd eller ingripande tas upp vid sammanträde med byggnadsnämnden (5 § LPI). Utredningen har påpekat att denna bestämmelse ibland får konsekvenser som måste uppfattas som mycket byråkratiska. När det gäller t. ex. åtgärder av mindre omfattning – omfärgning av fasader, reklamskyltar, plank, fasadförändringar, mindre tillbyggnader o. d. – händer det ofta att den byggande efter diskussion med stadsarkitekten får ett muntligt besked att något hinder mot lov inte föreligger. Ibland missförstås ett muntligt förhandsbesked och åtgärden vidtas innan byggnadslov har meddelats. För att undvika byggnadsavgift måste den byggande undanröja åtgärden före byggnadsnämndens sammanträde för att dagen efter – då byggnadslovet har beviljas – åter vidta den. Olägenheter av detta slag bör enligt utredningen avhjälpas genom att byggnadsnämnden ges möjligheter att i vissa fall underlåta att ta ut byggnadsavgift. Utredningen har föreslagit att byggnadsnämnden skall få möjlighet att avstå från att ta ut byggnadsavgift för sådana överträdelser som inte föranleder högre avgift än 500 kr., vilket motsvarar den minimiavgift som f. n. gäller.

Innan jag går in på utredningsförslaget vill jag något beröra handläggningen av ärenden som rör mindre åtgärder. Enligt 3 kap. 12 § andra

stycket kommunallagen och 3 § andra stycket byggnadsstadgan kan byggnadsnämnden i dag ge bl. a. tjänstemän hos nämnden bemyndigande att på nämndens vägnar besluta i en viss grupp av ärenden. Mitt förslag innebär att motsvarande möjligheter skall finnas också i PBL. (11 kap. 3 §). Bl. a. de åtgärder av mindre omfattning som jag nyss nämnde förefaller vara av den beskaffenheten att det normalt saknas anledning att lägga prövningen på nämnden. Om prövningen i stället anförtros stadsarkitekten eller någon annan lämplig tjänsteman, kan bygglovet lämnas så snart ansökningshandlingarna är kompletta. Jag vill också erinra om de möjligheter som redan i dag finns att i enklare ärenden göra muntlig ansökan om lov. Jag föreslår att denna möjlighet bör finnas även i PBL. (8 kap. 19 §).

Enligt min mening finns det alltså redan i dag möjligheter för byggnadsnämnden att råda bot på en del av det som uppfattas som krångligt och byråkratiskt. I likhet med utredningen anser jag emellertid att det därutöver är nödvändigt att ändra bestämmelserna om byggnadsavgift så att olägenheter av det slag som utredningen har pekat på kan undanröjas. Ändringsmöjligheterna påverkas emellertid i viss utsträckning av att det, som jag tidigare nämnde, ankommer på byggnadsnämnden att besluta i frågor om byggnadsavgift.

Av förarbetena till påföljdslagen (prop. 1975/76: 164 s. 164) framgår nämligen att en förutsättning för att beslutanderätten då skulle kunna läggas på byggnadsnämnderna var att det skulle vara enkelt både att konstatera om skyldighet att betala avgift föreligger och att bestämma avgiftens storlek i det enskilda fallet. Departementschefen framhöll bl. a. (s. 41) att det inte borde anförtros en politiskt sammansatt nämnd att på skönsmässiga grunder ålägga enskilda att betala avgifter av så betydande storlek som det kan bli fråga om vid tillämpning av påföljdslagen. Av den anledningen lades prövningen av frågor om nedsättning och eftergift av byggnadsavgift på länsstyrelsen. Ett avsteg från den principen gjordes dock i och med att byggnadsnämnden fick möjlighet att avstå från att ta ut särskild avgift för överträdelser som kan anses som ringa.

Utredningsförslaget, som jag nyss redogjorde för, har mött kritik under remissbehandlingen. Flera remissinstanser framhåller att förslaget inte är tillräckligt för att undanröja de påtalade olägenheterna. De hävdar att undantagsbestämmelsen sällan kommer att bli tillämplig, eftersom byggnadsavgiften, som grundar sig på kommunens byggnadslovstaxa, i vissa kommuner aldrig blir så låg som 500 kr.

Inriktningen av de ändringar som nu bör göras skall enligt min mening vara att byggnadsnämnden får möjlighet att avstå från att ta ut byggnadsavgift för överträdelser som är bagatellartade eller kan jämställas med ordningsförseelser. Med en sådan inriktning passar det mindre väl att ändra bestämmelserna på det sätt som utredningen har föreslagit.

Det kan naturligtvis diskuteras om det av utredningen föreslagna beloppet bör höjas från 500 till exempelvis 1 000 kr. Byggnadsavgiftens storlek är

emellertid ofta ett dåligt mått på hur ursäktlig en överträdelse kan vara. Jag anser därför, i likhet med bl. a. hovrätten över Skåne och Blekinge, den lämpligaste lösningen vara att bestämmelserna ändras så att byggnadsnämnden – i överensstämmelse med vad som gäller för den särskilda avgiften – får en möjlighet att nedsätta byggnadsavgiften eller underlåta att påföra avgift, om överträdelsen är ringa.

Jag är medveten om att detta innebär ytterligare ett avsteg från den förut nämnda principen att byggnadsnämnden inte bör kunna göra skönsmässiga bedömningar i avgiftsärenden. Enligt min mening är emellertid den föreslagna ändringen nödvändig för att påföljdssystemet inte skall leda till en byråkrati som i vissa situationer måste framstå som helt onödig. Jag kan inte heller se några risker från rättssäkerhetssynpunkt med mitt förslag. Som hovrätten framhåller måste en sådan ändring anses utgöra en förbättring även från rättssäkerhetssynpunkt, eftersom orättvisa eller på annat sätt otillfredsställande avgiftsbeslut kan förhindras.

15.3.2 Särskild avgift

Särskild avgift tas ut med minst 200 och högst 500 kr. Några remissinstanser har hävdat att den övre beloppsgränsen 500 kr. är för låg. Jag delar den uppfattningen. Beloppsgränsen har varit oförändrad sedan lagen trädde i kraft den 1 januari 1977. Med hänsyn bl. a. till den förändring av penningvärdet som har ägt rum under tiden efter ikraftträdandet föreslår jag att gränsen höjs till 1.000 kr.

15.3.3 Tilläggsavgift

De förslag som jag har lagt fram i det föregående innebär, jämfört med gällande ordning, bl. a. att den krets av åtgärder som skall kräva bygglov vidgas till att normalt omfatta anläggningar för idrotts- eller fritidsändamål, tunnlar, bergrum m. m. Under vissa förutsättningar skall dock kommunen genom områdesbestämmelser kunna föreskriva att bl. a. sådana anläggningar får utföras utan bygglov.

Den föreslagna skyldigheten att ansöka om lov medför bl. a. att den som utför en bygglovspliktig anläggning utan lov kan bli skyldig att betala byggnadsavgift. Utredningen har ifrågasatt om inte också tilläggsavgift bör kunna tas ut i sådana fall, åtminstone vid en del överträdelser, men funnit att det saknas tillräckliga skäl att föreslå en vidgad användning av tilläggsavgiften. Jag ansluter mig till utredningens bedömning i detta avseende. Jag föreslår därför att de bestämmelser som anger vilka olovliga åtgärder som skall föranleda tilläggsavgift i sak oförändrade förs över till PBL.

Tilläggsavgiften är i dag 500 kr. för varje m bruttoarea som den olovliga åtgärden har omfattat. Är bruttoarean inte större än 10 m, skall dock ingen avgift tas ut.

Utredningen har föreslagit att den avgiftsfria arean skall ökas från 10 till 20 m. Flera remissinstanser kritiserar höjningen och anser att den kan

tänkas äventyra syftet med tilläggsavgiften. En del av dessa instanser påpekar att den avgiftsfria bruttoarean höjdes från 3 till 10 m så sent som den 1 januari 1980.

För egen del gör jag samma bedömning som de kritiskt inställda remissinstanserna. Jag anser således att det inte finns tillräckligt skäl för utredningens förslag och förordar därför att den avgiftsfria bruttoarean även enligt PBL skall vara 10 m^2.

Frågan om tilläggsavgift i ett visst fall skall tas ut prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. I fråga om sådan talan skall bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter, tillämpas (8 § LPI). Om det finns särskilda skäl, kan domstolen nedsätta eller efterge tilläggsavgiften (7 § LPI).

Under den tid som lagen varit i kraft har det rått en viss osäkerhet om vilka möjligheter åklagaren har att på egen hand pröva om talan skall väckas. Vid tillkomsten av påföljdslagen uttalade föredragande departementschefen (prop. 1975/76: 164 s. 287) bl. a. att det i fråga om rättegången i mål om påförande av tilläggsavgift var lämpligt att anknyta till de regler som gällde för mål om utdömande av vite. Det är därför naturligt att även när det gäller åklagarens prövning anknyta till vad som gäller beträffande talan om utdömande av vite.

När en myndighet som har förelagt ett vite anser att det bör dömas ut måste myndigheten, om den inte själv kan utdöma vitet, göra framställning hos åklagare om utdömande av vitet. En förutsättning för att åklagaren skall kunna väcka talan är då att han har fått en sådan framställning. Det är alltså i första hand myndigheten som avgör om talan skall väckas. Åklagaren anses dock ha en viss självständig rätt att pröva om det finns förutsättningar för att vitet skall kunna dömas ut.

Samma betraktelsesätt bör enligt min mening läggas på åklagarens roll i fråga om uttagande av tilläggsavgift. Inte minst processekonomiska skäl talar för detta. Jag vill dock betona att vad åklagaren i dessa fall skall pröva främst är om förutsättningarna enligt bestämmelserna om tilläggsavgift är uppfyllda för att avgift skall kunna tas ut. *Lagrådet* har (yttrandet s. 105) framfört invändningar mot ett uttalande i lagrådsremissen om att åklagare däremot inte bör göra någon egen bedömning av om det finns skäl att helt efterge avgiften.

Jag delar *lagrådets* uppfattning att det står i mindre god överensstämmelse med åklagarens självständiga ställning i straffprocessen och kan leda till meningslösa rättegångar, om man fråntar åklagaren möjligheten att underlåta att väcka talan. Det bör vara tillräckligt att en byggnadsnämnd, som är missnöjd med att en åklagare ej väckt talan om utdömande av tilläggsavgift, kan påkalla prövning av överordnad åklagare.

Möjligheterna för domstolen att nedsätta eller efterge tilläggsavgiften hänför sig enligt 7 § fjärde stycket LPI i första hand till de fall då rättelse sker av den olovliga åtgärden. Nedsättning eller eftergift kan också ske om

det annars finns särskilda skäl. Enligt förarbetena till lagen (prop. 1975/76: 164 s. 33) framgår dock att denna möjlighet skall komma till användning främst i bagatellfall. Det har emellertid visat sig att undantagsbestämmelsen har utnyttjats mycket olika av domstolarna.

Bestämmelserna om tilläggsavgift rymmer åtgärder som kan skilja sig mycket åt sinsemellan. Ofta rör det sig om former av olovligt byggande som ur samhällets synpunkt är helt oacceptabla, och där det utförda därför bör undanröjas. I andra fall kan det gälla åtgärder som vid en förhandsprövning inte skulle ha godtagits men som av olika skäl, t. ex. hänsyn till samhällsekonomiska och sociala intressen, måste accepteras i efterhand. Jag vill understryka att jämkning i dessa fall skall vara en undantagsföreteelse. Jag har övervägt en ändring av bestämmelserna i syfte att ytterligare markera detta men vill f. n. inte förorda en sådan utväg. Jag avser att med uppmärksamhet följa utvecklingen ännu någon tid och, i den mån det visar sig nödvändigt, återkomma till regeringen med förslag.

I många fall innebär emellertid överträdelsen att den byggande inte söker bygglov till en i och för sig helt acceptabel byggnadsåtgärd. Det kan t. ex. vara fråga om en åtgärd som är förutsatt eller medgiven i en plan e. d. En vanlig situation är också att den byggande ger in en ansökan om lov och att han, efter att ha fått besked från byggnadsnämnden att han kan påräkna lov, påbörjar åtgärden innan lovet har meddelats. I fall av detta slag är den byggandes underlåtenhet att invänta att bygglov lämnas vanligtvis att betrakta som en ordningsförseelse. Den leder som regel till att byggnadsavgift tas ut. Om tilläggsavgift därutöver skall tas ut är en fråga som i rättspraxis i dag bedöms mycket olika. Detta är otillfredsställande, särskilt med tanke på att tilläggsavgiften kan uppgå till avsevärda belopp.

För egen del finner jag det rimligt att tilläggsavgiften allt efter omständigheterna jämkas eller efterges i fall som de nyss nämnda, dvs. i fråga om åtgärder som är att betrakta som ordningsförseelser. För att en sådan bedömning skall kunna göras av domstolen kan det vara lämpligt att byggnadsnämnden i sin framställning till åklagaren uttalar sig särskilt i den frågan. Att byggnadsavgiften har nedsatts kan givetvis vara ett skäl för domstolen att också nedsätta eller helt efterge tilläggsavgiften.

15.4 Ingripanden för att åstadkomma rättelser

Mitt förslag: Påföljdslagens bestämmelser om handräckning föreläggande m. m. behålls i stort sett oförändrade.

Enligt 13 och 15 §§ påföljdslagen kan byggnadsnämnden så snart olovligt byggande har förekommit antingen ansöka om handräckning hos tingsrätten så att rättelse sker eller förelägga ägaren av det byggda att ta bort eller på annat sätt rätta det.

I ett föreläggande får enligt 17 § påföljdslagen sättas ut vite eller ges föreskrift att, om föreläggandet inte blir fullgjort, den förelagda åtgärden kan utföras av byggnadsnämnden på den försumliges bekostnad (tvångsutförande). Har föreläggande meddelats någon i hans egenskap av fastighetsägare och övergår fastigheten till ny ägare, gäller föreläggandet i stället mot den nye ägaren. Detsamma gäller i fråga om förelägganden som meddelas någon i hans egenskap av tomträttshavare eller ägare av byggnad på s. k. ofri grund (19 §). Har en föreskrift om tvångsutförande satts ut i föreläggandet, gäller även den mot ny ägare eller tomträttshavare. Är det däremot fråga om ett vitesföreläggande, gäller enligt nuvarande regler inte viteshotet mot den nye ägaren eller innehavaren. I stället får byggnadsnämnden sätta ut vite för denne.

Efter det att lagrådsremissen beslutades har riksdagen på förslag i prop. 1984/85: 96 antagit bl. a. en ny lag om viten i syfte att effektivisera vitesinstitutet (JuU 1984/85: 22, rskr 211). Enligt lagen (1985: 206) om viten skall vite kunna föreläggas som s. k. löpande vite. Vitet utgår då i normala fall med ett bestämt belopp för varje tidsperiod av viss längd, under vilken föreläggandet inte har följts. I fråga om viten enligt bl. a. påföljdslagen innebär riksdagsbeslutet vidare den nyheten att, om vitet förelagts någon i hans egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare, det under vissa förutsättningar skall övergå på ny ägare eller innehavare. Den nya lagstiftningen träder i kraft den 1 juli 1985.

Den beslutade lagändringen bör givetvis beaktas vid utformningen av motsvarande regler i PBL. Att vitespåföljden kommer att bestå vid ägarskifte är en reform som tillgodoser ett allmänt önskemål i lagstiftningsärendet.

Från kommunalt håll har i skilda sammanhang framhållits att förelägganden om rättelse kan bli mer eller mindre verkningslösa i fråga om åtgärder som är enkla att rätta och därefter åter utföra. Situationen kan t. ex. vara den att byggnadsnämnden vid vite förelägger någon att inom en viss tid ta bort ett upplag som har anordnats utan lov. Ofta uppfyller ägaren föreläggandet och tar bort upplaget, men omedelbart därefter anordnar han ett nytt upplag på samma plats. Föreläggandet blir därigenom helt utan verkan som påtryckningsmedel.

För att förhindra att sådana olovliga åtgärder upprepas föreslår jag att det införs en möjlighet för byggnadsnämnden att, i samband med föreläggande att rätta en åtgärd, meddela förbud för ägaren att i framtiden vidta samma åtgärd. Sådana förbud bör på samma sätt som föreläggandet kunna förenas med vite. Det medför att vitet kan dömas ut så snart det har konstaterats att t. ex. ett upplag åter har anordnats.

16 Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m.

Sammanfattning

- Den nuvarande statliga fastställelseprövningen av planer ersätts med ett system där länsstyrelsen på vissa i lagen angivna grunder självmant kan ingripa och pröva vissa av de kommunala besluten (s. 333)
- Länsstyrelsen skall efter ett beslut om prövning kunna upphäva kommunala beslut endast om länsstyrelsen anser att beslutet
  - inte tillgodoser ett riksintresse enligt NRL
  - innebär att regleringen av markanvändningsfrågor som angår två eller flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller
  - inte uppfyller kraven på skydd för människors hälsa och säkerhet (s. 336)
- Kommunens beslut att anta en detaljplan och områdesbestämmelser vinner laga kraft, om inte länsstyrelsen inom tre veckor beslutar om att prövning skall ske av länsstyrelsen och inte heller någon överklagar beslutet inom föreskriven tid (s. 344)
- Översiktsplaner skall inte kunna prövas av länsstyrelsen, som dock genom ett granskningsyttrande vid utställningen skall kunna markera att planen från statlig synpunkt i något avseende inte är godtagbar (s. 344)
- Om det finns särskilda skäl, skall länsstyrelsen kunna besluta att reglerna om prövning av länsstyrelsen skall gälla även för beslut att lämna bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked inom vissa av länsstyrelsen angivna områden (t. ex. militära skyddsområden) (s. 344)
- Om det behövs bl. a. för att tillgodose ett riksintresse inom ett visst område eller ett regionalt intresse, skall regeringen kunna utfärda planföreläggande, dvs. förelägga kommunen att inom viss tid upprätta och anta en detaljplan eller områdesbestämmelser av ett visst innehåll (s. 350).

16.1 Den statliga prövningens huvudsakliga utformning

Mitt förslag: Den nuvarande statliga fastställelseprövningen av planer ersätts med ett system där länsstyrelsen på vissa i lagen angivna grunder självmant kan ingripa och pröva vissa av de kommunala besluten.

16.1.1 Utredningens förslag och remisskritiken

Utredningsförslaget innebär i korthet följande. I samband med planläggningen skall kommunerna samråda med länsstyrelsen. Dessa samråd bör täcka alla frågor där statliga och kommunala intressen kommer i beröring med varandra. Även om man härigenom i de flesta fall kommer att finna gemensamma lösningar, behövs en möjlighet till statlig överprövning. Den prövningen skall inte som i dag ske i form av obligatorisk fastställelse utan

16 Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m. 16.1.1–16.1.2

genom att det införs möjlighet att i vissa fall underställa de kommunala besluten regeringens prövning. Underställning skall kunna ske för att

1. bevaka riksintressen
2. samordna flera kommuners intressen
3. komma till rätta med uppenbara avvikelser från kraven i 2, 4 eller 5 kap. PBL eller från detaljplanekravet.

Om länsstyrelsen finner att det finns en underställningsgrund för en kommunal plan, eller i vissa fall ett beslut om lov, skall länsstyrelsen hänskjuta frågan till regeringen för avgörande. Länsstyrelsen måste agera inom vissa tidsfrister. Myndigheter som naturvårdsverket, vägverket, lantbruksstyrelsen m. fl. ges ingen egen rätt att tvinga fram underställning men kan begära ett regeringsingripande.

Att den obligatoriska fastställelseprövningen avskaffas och ersätts med en överprövning på vissa särskilt angivna grunder är en tanke som har vunnit allmän anslutning under remissbehandlingen.

Däremot finns det olika meningar om formerna för den statliga överprövningen. Många tillstyrker utredningens förslag att länsstyrelsen skall sköta bevakningen och underställa ärendet regeringens prövning, om länsstyrelsen finner att en underställningsgrund föreligger. En rätt stark opinion - däribland planverket och så gott som samtliga länsstyrelser - förespråkar däremot ett system där länsstyrelsen får befogenhet att själv besluta i stället för att överlämna ärendet till regeringen.

Remisskritiken kan sammanfattas på följande sätt.

1. Länsstyrelsen måste enligt förslaget granska varje ärende för att kunna besluta i underställningsfrågan. Därför bör även avgörandet i sak anförtros länsstyrelsen.

2. Att lägga avgörandet i varje ärende på regeringen innebär en centralisering som inte är nödvändig. Det förlänger dessutom handläggningstiden. Länsstyrelsen har sakkunskap i bl. a. plan-, naturvårds-, kulturvårds-, fastighetsbildnings-, försvars- och regionalpolitiska frågor. Motsvarande sakkunskap kan naturligtvis tillföras ärendet under beredningen i regeringskansliet, men då måste ärendet remitteras till centrala verk, vilket är omständligt och tidsödande.

3. Om beslutet läggs på länsstyrelsen, ökas kraven på underlag och förhandsbesked från regeringen till länsstyrelserna när det gäller riksintressen. Detta är bättre än besked i efterhand av regeringen.

16.1.2 Länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas roller

Remisskritiken har övertygat mig om att formerna för den statliga överprövningen kan göras mer ändamålsenliga än dem som utredningen har föreslagit. Länsstyrelsen bör få en starkare ställning som det samordnande organet på den statliga sidan, varvid länsstyrelsen bör anförtros uppgiften att självständigt agera för statens räkning i beslutsprocessen och alltså inte bara fungera som en "mellanhand".

16 Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m. 16.1.2

Detta innebär att länsstyrelsen bör ha en möjlighet att i det enskilda fallet inte bara granska kommunernas beslut utan även ingripa på olika sätt med anledning av dessa. Som utredningen har föreslagit, bör emellertid de kommunala besluten kunna prövas endast på vissa i lagen uppräknade grunder. I detta ligger den stora skillnaden mot dagens ordning, som ju innebär en fastställelseprövning på grunder som inte är på något sätt formellt begränsade.

Det finns ett inslag i utredningsförslaget som är av största vikt med tanke på kravet på snabbhet i planeringsprocessen. Det är principen att länsstyrelsen måste handla inom en viss tid för att inte kommunens beslut skall bli gällande. Den principen bör införlivas i lagförslaget, även om det nu måste ske i en något annorlunda lagteknisk utformning.

En viktig utgångspunkt när man utformar systemet för överprövning är enligt min mening att det efter kommunens antagandebeslut sannolikt inte kommer att i det normala fallet kvarstå några konflikter mellan staten och kommunen eller mellan flera berörda kommuner. På goda grunder kan man utgå ifrån att de flesta problemen blir lösta genom ett fördjupat samråd. Erfarenheterna av samarbetet mellan staten och kommunerna i den fysiska riksplaneringen pekar entydigt åt detta håll. Jag anser att den kommunala självständigheten i detta sammanhang bör betonas kraftigare än i utredningsförslaget.

Det nu anförda leder fram till slutsatsen att planerna normalt bör vinna laga kraft viss tid efter kommunens antagandebeslut, om inte besvär anförs. Någon obligatorisk statlig godkännandeprövning bör alltså inte föreskrivas i lagen. I första hand bör – som jag nyss sade – eventuella konflikter kunna lösas under samrådet. Samrådet mellan kommunen och länsstyrelsen bör avslutas med att länsstyrelsen lämnar in ett samrådsyttrande, som innehåller länsstyrelsens ställningstagande till planförslaget. En samrådsredogörelse skall följa med planförslaget vid utställningen och även finnas tillgänglig för den kommunala instans som antar planen. Jag tar för givet att länsstyrelsens synpunkter i de flesta fall kommer att beaktas – i vart fall på sådana punkter där maktmedel av olika slag kommer att stå länsstyrelsen till buds enligt vad jag snart kommer att föreslå. Vid utställningen av översiktsplaner skall länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande med särskild tonvikt på de aspekter som enligt mitt fortsatta resonemang bör ingå i den statliga kontrollen.

På en punkt är jag – i likhet med många remissinstanser – inte beredd att ansluta mig till utredningen. Det gäller förslaget att regeringen på eget initiativ eller efter framställning från statliga myndigheter eller kommuner skall kunna förordna om regeringsprövning av kommunala beslut om både planer och lov.

Jag föreslår i stället att planer skall kunna komma under regeringens prövning efter besvär över länsstyrelsens beslut att godkänna eller att upphäva dem. Besvärsrätt bör tillkomma kommunerna, både den kommun

som har antagit planen och berörda grannkommuner. Även regionplaneorganet bör ha besvärsrätt. Däremot anser jag det inte befogat att låta vissa statliga myndigheter få rätt att överklaga länsstyrelsens beslut i dessa frågor till regeringen. Här hänvisar jag i stället till den möjlighet för regeringen att utfärda planföreläggande som jag snart skall återkomma till. De statliga sektorsmyndigheterna har alltid möjlighet att hos regeringen göra framställning om sådant föreläggande.

16.2 Grunderna för länsstyrelsens prövning

Mitt förslag: Länsstyrelsen skall efter ett beslut om prövning kunna upphäva kommunala beslut endast om länsstyrelsen anser att beslutet
- inte tillgodoser ett riksintresse enligt NRL
- innebär att regleringen av markanvändningsfrågor som angår två eller flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller
- inte uppfyller kraven på skydd för människors hälsa och säkerhet.

16.2.1 Områden av riksintresse enligt NRL

Utredningsförslaget att statlig överprövning av planer bör kunna ske, om ett riksintresse inte har beaktats och om det har brustit i samordningen av markanvändningsfrågor som angår två eller flera kommuner, har i stort sett godtagits av remissinstanserna. Även jag ansluter mig till förslaget i denna del.

En del remissinstanser befarar att statens inflytande blir alltför stort på grund av att riksintressena är otillräckligt preciserade i utredningens lagförslag och att de därmed också kan bli alltför vittgående. Som jag tidigare har nämnt har bestämmelser angående områden som är av riksintresse tagits in i förslaget till NRL. Dessa bestämmelser har i stort sett samma innebörd som de riktlinjer som riksdagen redan har ställt sig bakom i anslutning till den fysiska riksplaneringen. Ända sedan riksplaneringen inleddes i början av 1970-talet har det varit en ledande princip att kommunerna i sin löpande planering skall väga in de av statsmakterna angivna riksintressena för vissa områden.

Genom ett mångårigt, intensivt samarbete mellan kommunerna och statliga organ, främst länsstyrelserna, har de områden som är av riksintresse i stor utsträckning kartlagts och beaktats i kommunernas översiktsplaner. Åtskilligt material för att göra bedömningar i dessa frågor finns också framtaget hos de statliga myndigheterna, i forskningsrapporter m. m. Jag är medveten om att det på sina håll återstår olösta konflikter. Sådana problem diskuteras emellertid fortlöpande, och enligt min uppfattning finns det goda förutsättningar att uppnå samstämmighet mellan berörda intressenter.

Mot den här bakgrunden anser jag att farhågorna för ett alltför långtgående statligt inflytande är överdrivna. I den mån det finns delade meningar mellan staten och någon kommun om hur de områden som är av riksintresse bör behandlas, hyser jag goda förhoppningar om att man normalt kan komma till ett avgörande i den samrådsprocess som jag tidigare har redogjort för. De ärenden där länsstyrelsen inte lyckas överbrygga motsättningarna blir enligt min bedömning mycket få, åtminstone sedan en fast praxis har utbildats. Jag utgår från att det inte heller kommer att medföra problem, om det i framtiden uppstår behov av att introducera nya nationella intressen som bör beaktas i den kommunala planläggningen.

16.2.2 Regionala frågor

Jag övergår nu till att något utveckla tankarna bakom den prövningsgrund som gäller brister i den mellankommunala samordningen.

Vissa av de frågor som kan ha betydelse över kommungränserna utreds i dag ofta av informella planeringsgrupper, sammansatta av företrädare för de regionala organen och de berörda kommunerna. Resultatet av dessa informella utredningar kan bilda värdefullt underlag för den mera formbundna översiktliga markanvändningsplaneringen i varje kommun.

Länsstyrelsen bör genom det nu föreslagna systemet med överprövning kunna bevaka att de planer som de olika kommunerna tar fram på ett gemensamt underlag inte blir inbördes oförenliga. Givetvis bör länsstyrelsen också svara för att motsvarande avstämning sker i de fall där en kommun utan föregående regionalt samarbete upprättar en plan som kan få effekter för någon av grannkommunerna.

För att något belysa vilka typer av frågor som jag syftar på med denna prövningsgrund vill jag ange några exempel. Frågor som kan vara av regional eller interkommunal betydelse är lokaliseringen av flygplatser, sträckningen av vägar, banor och ledningar, läget för större täkter, anläggningar för sophantering, större serviceanläggningar, småbåtshamnar och andra fritidsanläggningar. En annan fråga av detta slag kan vara lokaliseringen av större detaljhandelsanläggningar med ett upptagningsområde som omfattar mer än en kommun. Hit hör också bevarandet av regionalt betydelsefulla friluftsområden och kulturmiljöer liksom större sammanhängande grönområden. Över huvud taget anser jag det vara viktigt att de regionala naturvårdsintressena får ett starkt stöd genom länsstyrelsens prövning.

När det gäller sysselsättningsfrågorna i en vidare bemärkelse är en viktig aspekt för kommunerna att beakta vid planeringen att arbetsplatser och bostäder lokaliseras på sådant sätt i förhållande till varandra att det blir lätt för människorna att nå service och sysselsättning. Bl. a. sådana hänsyn ligger bakom den föreslagna bestämmelsen att beslut enligt PBL skall främja en från allmän synpunkt lämplig samhällsutveckling.

Kommunala beslut som rör frågor av detta slag – boende, arbete och

16 Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m. 16.2.2

service – får ibland effekter för hela regionen eller åtminstone för delar av den. Kommunerna är i dessa fall starkt beroende av varandra, och det är angeläget att de satsningar som görs blir samstämda. Staten bör då ha en möjlighet att påverka hur bostäder och arbetsplatser förläggs och att se till att en rimlig framtida kollektivtrafikförsörjning kan upprätthållas. Enligt min mening bör den överprövningsgrund som avser bristande mellankommunal samordning täcka sådana situationer. På det sättet kan länsstyrelsen jämföra kommunernas fysiska planer och samordna dem där de inte är förenliga med varandra.

När det gäller sambandet mellan länsplaneringen och den kommunala fysiska planläggningen medverkar kommunerna i dag på olika sätt i länsplaneringsprocessen (se redogörelse i SOU 1978: 35, Bilaga 2). Det handlingsprogram för regionalpolitiken i länet som tas fram genom länsplaneringen utgör givetvis ett betydelsefullt inslag i kommunernas planeringsförutsättningar.

Flera remissinstanser hävdar att man genom överprövning av planer enligt PBL bör åstadkomma en formell sammankoppling mellan länsplaneringen och den fysiska planläggningen. En sådan sammankoppling är enligt min mening inte möjlig. Jag delar i detta avseende utredningens uppfattning. Det är emellertid angeläget att de båda planeringsformerna samordnas så att vad som läggs fast i länsplaneringen i fråga om arbete, service och miljö utgör underlag i arbetet med den fysiska planläggningen.

PBL-utredningens förslag innebär att regionplaneorganet, där det finns ett sådant, får egen rätt att underställa kommunala beslut regeringens prövning. Ett sådant förordnande får enligt förslaget meddelas endast om beslutet rör en fråga som ligger inom regionplaneorganets ansvarsområde och om beslutet enligt regionplaneorganets mening

1. innebär att två eller flera kommuners intressen inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller

2. motverkar syftet med en antagen regionplan.

Ett system där de kommunala besluten underställs regeringens prövning kan lätt anordnas så att flera olika organ kan begära underställning. Prövningen samordnas ändå hos regeringen. I det system med överprövning av länsstyrelsen som jag förordar måste givetvis regionplaneorganet få en något annorlunda roll.

Den lösning som jag har stannat för är att det bör ingå i länsstyrelsens prövning att bevaka de mellankommunala frågorna, även om det finns ett regionplaneorgan. Också frågan om de kommunala planerna är förenliga med en eventuell regionplan bör bedömas av länsstyrelsen. Till skillnad mot utredningen anser jag inte att det behövs någon särskild prövningsgrund i lagen, som tar fasta på de kommunala beslutens relationer till regionplan. Jag vill i stället se det så att en regionplan kan vara ett uttryck för vad som är en lämplig samordning av regleringen i markanvändnings-

frågor med mellankommunal räckvidd. Det är en självklar skyldighet för länsstyrelsen att bevaka följsamheten till en eventuell regionplan.

Självfallet bör det vara ett nära samarbete mellan länsstyrelsen och regionplaneorganet vid prövningen av planer som berör regionala frågor. Jag förutsätter att länsstyrelsen tar initiativ till sådant samråd även utan en uttrycklig lagregel. Regionplaneorganet bör få rätt att överklaga det beslut som länsstyrelsens prövning utmynnar i.

16.2.3 Skyddet för människors hälsa och säkerhet

Många instanser är negativa till utredningsförslaget att uppenbar avvikelse från bestämmelserna i 2, 4 och 5 kap. skall kunna medföra statlig överprövning. En sådan svävande formulering minskar kommunernas möjligheter till självständiga beslut om planutformningen, heter det bl. a.

Det synsätt som torde ligga bakom utredningens förslag innebär att den kommunala bedömningen av miljöutformningen tillmäts en mycket stor tyngd. Det kan emellertid finnas brister i planförslag som är av så allvarlig natur att man inte kan bortse från att staten har ett ansvar. Särskilt om det finns brister i fråga om säkerhet och hälsa aktualiseras det statliga ansvaret. Exempel på detta är bullerfrågor, trafiksäkerhet, rasrisker, sanitära olägenheter m. m. Även i fråga om mer utpräglade lämplighetsfrågor kan det enligt utredningen ibland vara motiverat att staten kan ingripa för att planer blir ändrade. Enligt utredningsförslaget skall dock ingripande ske enbart i undantagsfall, och motivet skall då vara att staten inte kan godta planbeslut som leder till en helt undermålig miljö.

Ett annat synsätt, som flera remissinstanser redovisar, innebär att överprövning på den nu berörda grunden inte bör vara möjlig. Eftersom det sannolikt blir fråga om ingripanden i ett mycket begränsat antal fall, måste man ifrågasätta om det är förnuftigt att ha en prövningsgrund som förutsätter en närmare kontroll av alla planer. Statens prövning tar tid och beslutsprocessen blir fördröjd alldeles i onödan. Det bör enligt detta synsätt räcka att länsstyrelsen får möjlighet att påpeka eventuella brister under samrådet och att man överlåter åt medborgarna att bevaka utformningen av den lokala miljön. Varje plan som ställs ut skall ju vara åtföljd av en samrådsredogörelse, där bl. a. länsstyrelsens påpekanden givetvis skall tas upp och bemötas. Därigenom uppmärksammas medborgarna på eventuella brister, så att de kan väcka opinion inför kommunens ställningstagande. De som har rätt att överklaga planen kan genom att besvära sig se till att den blir prövad av länsstyrelsen. Samrådet med länsstyrelsen och sakägarnas besvärsrätt ger enligt detta synsätt tillräckliga möjligheter till kontroll av att planernas kvalitet inte sjunker under en godtagbar nivå.

Enligt min uppfattning måste en lösning ha sin grund i båda dessa synsätt. Det finns nämligen en klar skillnad mellan olika typer av krav i lagen, och den skillnaden motiverar en statlig kontroll av vissa krav men inte av andra.

16 Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m. 16.2.3–16.2.4

Jag anser sålunda att de krav som avser hälsoskydd och säkerhet intar en särställning. De rör så betydelsefulla aspekter på bebyggelsens placering och utförande att det inte enbart är fråga om ett kommunalt intresse. Staten bör därför ha till uppgift att bevaka att kraven verkligen uppfylls.

Behovet av en sådan statlig kontroll har att göra med önskemålet att frågorna om hälsoskydd och säkerhet helst bör vara slutligt avgjorda i samband med planläggningen. Därmed undgår man risken för att de statliga myndigheter, som har ansvaret för dessa frågor, ingriper och kräver ändringar i skilda avseenden, när området är färdigbyggt och brukarna har flyttat in. Den samlade intresseavvägning och kontroll på den statliga sidan, som anförtros länsstyrelsen vid planläggningen, bör kunna medverka till att eliminera sådana icke önskvärda ingripanden i efterhand från tillsynsmyndigheter som bevakar kraven på hälsoskydd och säkerhet i vid mening.

Av dessa skäl föreslår jag en statlig prövningsmöjlighet för de fall där kommunens beslut innebär att bebyggelse placeras eller utförs på ett sådant sätt att kraven på skydd för människors hälsa och säkerhet inte uppfylls.

I övrigt ansluter jag mig helt till det synsätt, som går ut på att frågor om miljöutformning, exploateringsgrad, tillgång till service och plankvaliteter i största allmänhet är interna kommunala angelägenheter. Någon möjlighet för länsstyrelsen att ingripa i sådana avseenden bör därför inte finnas. Detta är en kärnpunkt i hela reformen.

16.2.4 Uppenbar avvikelse från detaljplanekravet bör inte kunna föranleda statlig prövning

Utredningen har även föreslagit att underställning skall kunna ske, om kommunen uppenbart åsidosätter kravet på att detaljplan skall upprättas, innan tillstånd lämnas till bebyggelse av en viss omfattning. En närmare analys av förslaget visar emellertid att det är svårgenomförbart i praktiken. Svårigheterna uppkommer i samband med avgränsningen av de beslut som skall kontrolleras av staten, dvs. beslut om bygglov som meddelas utan tillräckligt planunderlag. Enligt både utredningens och mitt förslag skall beslut om bygglov kunna prövas endast inom områden som länsstyrelsen i förväg har bestämt. Att förutse var en kommun i framtiden kan komma att åsidosätta detaljplanekravet är naturligtvis i de flesta fall en omöjlig uppgift.

Till detta kommer att en bestämmelse som medger statlig prövning i detta syfte knappast heller är sakligt motiverad. Jag utgår från att det ligger i kommunernas eget intresse att upprätta detaljplan när det verkligen behövs med tanke på bebyggelsens art och omfattning, medborgarintresset och andra omständigheter. PBL bör därför inte innehålla någon bestämmelse om statlig prövning i detta avseende.

16.2.5 Att beslutet inte har kommit till i laga ordning bör bevakas genom besvär

Förslaget i lagrådsremissen innebär att länsstyrelsens kontroll skall innefatta även frågan om beslutet har kommit till i laga ordning. Som motiv till förslaget anförde jag (lagrådsremissen s. 269 f):

En väsentlig del av länsstyrelsens fastställelseprövning i dag består av en kontroll av att planerna är formellt riktigt upprättade och att de har handlagts i föreskriven ordning, t. ex. beträffande samråd, utställning m. m. Det finns ingen anledning att ändra på denna princip i en ny lag när det gäller planbeslut, som enligt mitt förslag (avsnitt 16.3) skall kunna prövas av länsstyrelsen, dvs. beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Bevakningen i formfrågor vid tillkomsten av översiktsplaner bör enligt min mening ske genom kommunalbesvär, eftersom länsstyrelsen enligt mitt förslag inte självmant skall kunna pröva dessa planer.

I dagens fastställelseprövning ingår det också en kontroll av att kommunens beslutande organ inte har överskridit sina befogenheter. Även denna kontroll bör enligt min mening finnas kvar och göras av länsstyrelsen beträffande detaljplaner och områdesbestämmelser.

Genom att på detta sätt låta länsstyrelsens prövning innefatta de formella frågorna tillmötesgår jag en rad remissinstanser, som starkt har kritiserat utredningsförslaget. Detta förslag gick ut på att alla kommunmedlemmar skulle kunna överklaga de kommunala besluten på formella grunder. Remissinstanserna har med fog hävdat att detta kan leda till en omfattande besvärsprövning och vidare att det innebär en egendomlig blandning av förvaltningsbesvär och kommunalbesvär.

Det är angeläget att precisera vilka handläggningsfel som skall kunna föranleda att ett planbeslut upphävs. Utredningsförslaget innehåller inga sådana preciseringar, vilket har framkallat stark remisskritik. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (12 kap. 1 §). Redan nu vill jag dock ta upp en viktig fråga. Jag har tidigare föreslagit att det skall ställas krav på att planhandlingarna skall utformas så tydligt att allmänheten under samrådet och utställningen kan få en klar uppfattning om planernas innebörd. Till skillnad mot utredningen anser jag dock att detta krav har den karaktären att det inte annat än i undantagsfall är meningsfullt att lägga det till grund för kontroll i efterhand. Tillämpningen ger utrymme för så starkt subjektiva inslag att det i flertalet fall är ogörligt att konstatera om principen har överträtts eller inte. Jag vill dock inte hålla för uteslutet att det kan förekomma fall där planhandlingarna har fått en så bristfällig utformning att syftet med samrådet och utställningen uppenbarligen inte har kunnat uppnås. I dessa fall bör länsstyrelsen kunna underkänna beslutet på den grunden att det inte har kommit till i laga ordning.

Länsstyrelsens granskning i formellt hänseende bör i första hand avse sådana förhållanden som har påtalats i ärendet, antingen under den kommunala handläggningen – vilket torde bli vanligast – eller direkt till länsstyrelsen. Det är emellertid angeläget att länsstyrelsen också bevakar att alla som bör få komma till tals i ärendet verkligen har fått möjlighet att göra det. Detta får ses som en yttersta garanti för medborgar- och sakägareinflytande och för att kommunens beslutsunderlag blir så fullständigt som möjligt. För den skull är det emellertid inte nödvändigt att sakägarförteckningarna i alla ärenden kontrolleras i minsta detalj.

16 Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m.
16.2.5

Även i övrigt bör gälla att länsstyrelsen inte tar på sig ett omfattande granskningsarbete på sådana punkter där det sällan eller aldrig finns anledning för länsstyrelsen att göra något ingripande. Insatserna bör i stället koncentreras på sådana frågor som kan vara formellt komplicerade. För övrigt vill jag här framhålla som angeläget att länsstyrelsen redan under samrådet ger kommunen sådana råd som kan förebygga felaktigheter i det fortsatta förfarandet.

I anslutning till 12 kap. 1 § har *lagrådet* anfört (yttrandet s. 111 f):

Behovet av statlig kontroll av kommunala planbeslut gör sig givetvis gällande i sådana frågor av nationell och mellankommunal betydelse som anges i första stycket 1–3. I dessa frågor kan det föreligga en konflikt mellan kommunala önskemål och ambitioner, å ena sidan, samt mera allmänna intressen, å den andra. Någon sådan konflikt kan däremot knappast ligga bakom det i punkt 4 angivna fallet att ett formellt fel vidlåder kommunens beslut. Man bör kunna utgå från att kommunerna i eget intresse vinnlägger sig om att handlägga planärenden korrekt och att de har tillgång till kompetent personal, jfr 11 kap. 4 §. Självfallet kan det, som departementschefen framhåller i den allmänna motiveringen (s. 269), inte hållas för uteslutet att det kan förekomma fall där planhandlingarna fått en så bristfällig utformning att syftet med samrådet och utställningen inte har kunnat uppnås.

Fel och brister av detta slag kan emellertid påtalas genom förvaltningsbesvär och det är svårt att inse varför inte detta rättsmedel erbjuder en tillräcklig kontroll. I punkt 4 nämns också befogenhetsöverskridanden såsom något som länsstyrelsen skall ingripa mot av eget initiativ. Vilken praktisk betydelse denna möjlighet att ingripa har är inte närmare belyst. Det förefaller snarast som om överprövningsgrunden "befogenhetsöverskridande" fått följa med av det rent formella skälet att man vill åstadkomma identitet mellan punkt 4 och 7 kap. 1 § första stycket 3 kommunallagen. Även beslut som innebär befogenhetsöverskridanden kan självfallet angripas genom förvaltningsbesvär.

I fråga om överprövningens karaktär och omfattning skiljer sig punkt 4 likaledes från de tre övriga. I dessa senare fall har länsstyrelsen under samrådsförfarandet fått sin uppmärksamhet inriktad på de förhållanden som kan utlösa en överprövning. Länsstyrelsen kan anpassa sin granskning därefter och denna behöver därför inte bli särskilt arbetskrävande. Överprövningen av den formella handläggningen däremot innebär en granskning av frågor som länsstyrelsen inte under planärendets beredning hos kommunen haft anledning att befatta sig med. Det är en rad formföreskrifter i PBL och kommunallagen som länsstyrelsen därvid har att beakta. Departementschefen framhåller (s. 269) såsom angeläget att länsstyrelsen bevakar att alla som bör få komma till tals i ärendet verkligen har fått möjlighet att göra det. En kontroll med sådant syfte torde innebära att länsstyrelsen skall granska sakägarförteckningarna i detalj och tillse att alla sakägare beretts tillfälle till samråd och fått underrättelser om utställning och i förekommande fall om planbesluten. På s. 273 berör departementschefen de svårigheter som kan uppkomma för länsstyrelsen att inom treveckorsperioden hinna med att bedöma om ett ärende bör prövas eller inte. Såvitt gäller den formella granskningen enligt punkt 4 synes departementschefen underskatta dessa svårigheter. Kommer länsstyrelsen i tids-

nöd, kan den se sig tvungen att enbart av det skälet hänskjuta ärendet till prövning. Den eftersträvade snabbheten i planprocessen kan då gå förlorad.

Vissa uttalanden av departementschefen (s. 270, 647) tyder på att den formella granskningen inte är avsedd att vara så ingående och noggrann som här ovan har förutsatts. Även lagtexten – "om det finns anledning att anta" – pekar i en sådan riktning. Om detta är riktigt, kan värdet och betydelsen av en överprövning av de formella frågorna på länsstyrelsens initiativ sättas i fråga.

Enligt lagrådets mening skulle det stå bättre i överensstämmelse med de principer som uppbär PBL om överprövningsgrunderna begränsades till de i första stycket 1–3 angivna fallen. De med en överprövning förenade handläggningsproblemen skulle därmed i hög grad minska i omfattning. Några invändningar ur rättssäkerhetssynpunkt synes inte med fog kunna göras mot en sådan ändring. Lagrådet förordar att första stycket 4 får utgå.

Efter förnyade överväganden i frågan vill jag nu föreslå att någon överprövning i formellt hänseende – utöver vad som kan aktualiseras av besvär – inte skall ske. Jag ansluter mig således till *lagrådets* förslag. Vid mitt ställningstagande har jag fäst särskild betydelse vid att lagrådet konstaterar att slopandet av överprövning på formella grunder inte kan ge upphov till några invändningar från rättssäkerhetssynpunkt. Grundtanken att planer i princip skall bli gällande redan genom kommunens antagandebeslut blir uppenbarligen bäst förverkligad, om överprövningsgrunderna begränsas till sådana som är oundgängligen nödvändiga. Med lagrådets förslag att länsstyrelsen skall pröva besluten enbart på sakliga grunder uppnår man också en ökad klarhet i frågan om länsstyrelsens uppgifter i överprövningen. Det är nämligen svårt att ange hur ingående en formell kontroll bör göras för att vara meningsfull utan att ta alltför mycket tid och resurser i anspråk. Sannolikt leder ett slopande av den formella granskningen till bättre effektivitet totalt sett i beslutsfattandet, eftersom länsstyrelsen då inte behöver besluta om prövning bara för att få tillräcklig tid att göra en ordentlig kontroll av handlingarna i ärendet.

Jag vill dock framhålla att jag fortfarande ser det som angeläget att länsstyrelsen redan under samrådet ger kommunen sådana råd som kan förebygga felaktigheter i det fortsatta förfarandet.

16.2.6 Avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen bör bevakas genom besvär

Det ligger nära till hands att renodla systemet ytterligare genom att i systemet med prövning av länsstyrelsen foga in även avvägningarna mellan allmänna och enskilda intressen. Det skulle nära ansluta till dagens ordning, och man skulle då inte behöva komma in på den svåra frågan om formerna för besvär över kommunala planbeslut, som jag återkommer till senare (avsnitt 17.5.2).

Denna tanke avfärdade jag i lagrådsremissen på anförda skäl. Min åsikt

är alltjämt att enskilda intressen bör bevakas genom besvär och inte av länsstyrelsen genom officialprövning. På grund av en ändring som jag snart återkommer till (avsnitt 16.3.3) och som avser formerna för länsstyrelsens ingripanden föreligger inte längre några lagtekniska hinder mot att anordna länsstyrelsens kontroll som en bevakning även av de enskilda intressena. Vad som enligt min mening alltjämt talar starkt mot det sistnämnda alternativet är mitt tidigare förda resonemang (avsnitt 8.4.3) som utmynnar i att de enskildas anspråk blir tydligare och att de därför kan prövas mer noggrant, om de förs fram besvärsvägen än om de ligger mer eller mindre dolda i en officialprövning. Detta ser jag alltså som ett tillräckligt tungt vägande skäl för att i sak hålla fast vid mitt ursprungliga förslag att avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen bör överprövas efter besvär.

16.3 Vilka beslut som kan prövas m. m.

Mitt förslag: Kommunens beslut att anta en detaljplan och områdesbestämmelser vinner laga kraft, om inte länsstyrelsen inom tre veckor beslutar om att prövning skall ske av länsstyrelsen och inte heller någon överklagar beslutet inom föreskriven tid.

Översiktsplaner skall inte kunna prövas av länsstyrelsen, som dock genom ett granskningsyttrande vid utställningen skall kunna markera att planen från statlig synpunkt i något avseende inte är godtagbar.

Om det finns särskilda skäl, skall länsstyrelsen kunna besluta att reglerna om prövning av länsstyrelsen skall gälla även för beslut att lämna bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked inom vissa av länsstyrelsen angivna områden (t. ex. militära skyddsområden).

16.3.1 Detaljplaner och områdesbestämmelser kan upphävas

För den händelse kommunen inte tillmötesgår länsstyrelsens önskemål, bör länsstyrelsens möjligheter att agera vara beroende på om det är fråga om en plan med enbart riktlinjer eller ett beslut som innehåller bindande bestämmelser. I det senare fallet, dvs. beträffande detaljplan och områdesbestämmelser, är det viktigt att beslutet kan upphävas av länsstyrelsen, om det inte kan anses godtagbart från de synpunkter som länsstyrelsen skall anlägga. Förfarandet bör därför utformas så att länsstyrelsen får möjlighet att inom den vanliga besvärstiden, tre veckor från den dag då kommunens beslut kom länsstyrelsen till handa, förordna att planen skall prövas av länsstyrelsen. Grunderna för den blivande prövningen bör anges redan i förordnandet. I lagrådsremissen (s. 271) föreslog jag en skyldighet för länsstyrelsen att besluta om prövning, om någon berörd kommun begär det. *Lagrådet* (yttrandet s. 112 och 117) har funnit en sådan föreskrift

obehövlig, och jag kan instämma i detta med tanke på att berörda kommuner skall ha rätt att överklaga andra kommuners planbeslut. Därför upptar det nu föreliggande förslaget ingen sådan obligatorisk kontrollskyldighet för länsstyrelsen.

16.3.2 Översiktsplaner kan inte upphävas

När det däremot gäller översiktsplaner, som endast innehåller riktlinjer, anser jag att den statliga kontrollen inte nödvändigtvis behöver utmynna i en formaliserad prövning, där planen antingen skall godkännas eller underkännas. Tvärtom kan det vara till fördel för både staten och kommunerna att inte i alla sammanhang behöva låsa sina positioner redan i den översiktliga planeringen. Vissa frågor kan behöva hållas öppna till dess att de har utretts närmare genom t. ex. mer detaljerad planering eller tills det har konkret visat sig vilka intressen som riktar sig mot ett område.

Enligt min uppfattning bör alltså systemet utformas så att den statliga kontrollen av översiktsplaner inte utövas i form av en godkännandeprövning med allt vad en sådan kan innebära av definitiva bindningar på ömse håll. I de verkligt få fall där det kan antas att oenighet mellan staten och kommunen kvarstår efter antagandet av en översiktsplan, anser jag att följande förfarande bör tillämpas.

Översiktsplanen gäller sådan som kommunen har antagit den. Av länsstyrelsens granskningsyttrande framgår emellertid att översiktsplanen inte är ett dokument som i alla delar uttrycker statens och kommunens gemensamma uppfattning. Yttrandet visar på vilka punkter som länsstyrelsen har en annan mening. Detta får betydelse för olika myndigheter, när de vid tillämpningen av författningar som rör markanvändning utnyttjar översiktsplanen som underlag för sin tillståndsprövning. En översiktsplan i dessa fall har naturligtvis inte samma tyngd som en översiktsplan utan skiljaktig mening av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen måste förses med sådana instrument som gör det möjligt att effektivt förhindra t. ex. uppkomsten av bebyggelse och över huvud taget åtgärder som tillståndsprövas enligt PBL inom områden där det enligt länsstyrelsen är olämpligt med exploatering. De medel som erbjuds är tre. För det första skall länsstyrelsen, som jag nyss nämnde, kunna pröva och därmed upphäva blivande detaljplaner eller områdesbestämmelser inom området. För det andra skall länsstyrelsen – enligt ett förslag som jag snart återkommer till – kunna förordna att alla beslut om lov inom området skall efterhandprövas av länsstyrelsen och därmed kunna upphävas, om de strider t. ex. mot något riksintresse. För det tredje får länsstyrelsen möjlighet att hos regeringen begära att kommunen föreläggs att upprätta och anta detaljplan eller områdesbestämmelser som visar användningen av det aktuella området. Jag återkommer även i denna del med ett utförligare resonemang.

Jag är helt övertygad om att risken för statliga ingripanden av nu antydda

slag mot blivande beslut inom ett omtvistat område kommer att ha en stark inverkan på kommunernas benägenhet att följa länsstyrelsens granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan. Risken för konfrontationer i ett sent stadium kommer därför att vara liten. Systemet verkar snarare för uppgörelser så tidigt som det över huvud taget är möjligt och lämpligt. Som jag nyss angav är det ju ibland direkt olämpligt att tvinga fram bindande besked på ett preliminärt beslutsunderlag.

16.3.3 Enkelhet och snabbhet i överprövningen

Med det förslag som jag nu kort har beskrivit får man en i förhållande till dagens ordning högst betydande förenkling av hanteringen av planfrågor, även om jag har övergett tanken i lagrådsremissen (s. 273) på ett "tyst godkännande" av länsstyrelsen. Översiktsplaner prövas formellt inte alls av länsstyrelsen, sedan de antagits. Där ligger tonvikten helt på samrådet och utställningen och på det granskningsyttrande som avslutar utställningen. När det gäller detaljplaner och områdesbestämmelser behöver länsstyrelsen i de allra flesta fall inte göra någon mer ingående prövning. När granskningstiden har gått ut eller dessförinnan antecknas "på handlingarna" det beslutet att ingen prövning skall ske.

Jag vill här utveckla skälen till att jag inte längre finner det befogat att tala om ett "tyst godkännande". *Lagrådet* har i anslutning till 12 kap. 2 § anfört (yttrandet s. 112 f):

Enligt lagrådsremissen skall länsstyrelsen, när skäl saknas för statlig överprövning av en plan, inte fatta "något som helst formaliserat beslut i saken" utan bara låta granskningstiden löpa ut. Enligt departementschefen kan man göra en intern tjänsteanteckning i akten om att ingen åtgärd behövs. Det är förutsatt att detta förenklade förfarande skall tillämpas i de allra flesta fall. Med beaktande av den löpande insyn och det inflytande länsstyrelsen haft under planarbetet torde det i flertalet planärenden från början vara klart för länsstyrelsen att någon statlig prövning inte är påkallad. Särskilt gäller detta om länsstyrelsens granskning – i enlighet med lagrådets förslag – inte skall avse om beslutet tillkommit i laga ordning eller frågan om befogenhetsöverskridande. Vid en granskning av formalia kan man nämligen sällan i förväg veta vilket beslut som till äventyrs kan vara behäftat med formellt fel. Det är emellertid inte lämpligt att länsstyrelsen ens i enkla och uppenbara fall lämnar vad som i remissen kallas "tyst godkännande". Enligt lagrådets mening föranleder kraven på ordning och reda i länsstyrelsernas arbete att man av handlingarna kan utläsa när ett beslut att ej ta åt sig planen har fattats och vem som är ansvarig för beslutet. I nu åsyftade fall kan besluten vara mycket knapphändiga. I vissa fall blir emellertid frågan om huruvida en överprövning skall ske svårbedömd. Planen måste då remitteras till olika enheter och befattningshavare på länsstyrelsen för yttrande. Enskilda, föreningar och statliga sektorsmyndigheter kan ha kommit in med sakligt väl underbyggda skäl till stöd för sin hemställan om överprövning. Inom länsstyrelsen kan olika uppfattningar i frågan om behovet av överprövning vara företrädda. Föredragan-

16 Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m. 16.3.3

den kan ha en från den beslutande avvikande mening. I dessa situationer följer av allmänt omfattade förvaltningsrättsliga principer att sedvanliga former för besluts fattande och utformning iakttas. Länsstyrelsens avgörande av frågan om prövning bör på grund av det anförda alltid ges i form av ett beslut oavsett om utgången innebär att statlig kontroll skall ske eller ej.

Jag ansluter mig till detta anförande av lagrådet. Det är därför något missvisande att i fortsättningen tala om ett "tyst godkännande". Emellertid ligger i detta endast en smärre formell ändring och ingen ändrad uppfattning i stort i fråga om länsstyrelsens agerande. Jag anknyter nu därför åter till vad jag anförde i lagrådsremissen.

Med det beskrivna förfarandet vinner man tid i planeringsprocessen, vilket är ett viktigt mål för lagreformen. Genom att en så kort tid som tre veckor föreskrivs för länsstyrelsens agerande markeras ytterligare vikten av att länsstyrelsen noga sätter sig in i ärendet och för fram sina synpunkter, innan kommunen fattar sitt beslut. Under samrådsskedet kommer länsstyrelserna att kunna skaffa sig en god kännedom om problemen i olika kommuner och kommundelar. De särskilda riksintressen som kräver bevakning inom vissa geografiskt bestämda områden kommer att fortlöpande kunna klarläggas inom länsstyrelsen. Likaså torde riskerna för konflikter om markanvändningen mellan flera kommuner kunna spåras ganska tidigt. Detta skapar förutsättningar för att det kan utbildas effektiva interna rutiner hos länsstyrelserna när det gäller att inrikta tillsynen på särskilt känsliga områden.

Beslutet att en plan skall prövas av länsstyrelsen bör kunna fattas av enskilda tjänstemän. Hur länsstyrelsen därefter lägger upp sin sakprövning av ärendet är enligt min mening inte en fråga som bör lagregleras. Regelmässigt torde dock ärendena vara av en sådan karaktär att det faller sig naturligt att avgörandet träffas av länsstyrelsens styrelse.

Det kan naturligtvis invändas att tre veckor kan vara för kort tid för länsstyrelsen att hinna bedöma om ett ärende bör prövas eller inte, t.ex. i anslutning till jul- och nyårshelger och under sommarsemestern, och att det därför borde finnas en möjlighet för länsstyrelsen att från fall till fall förlänga tiden för ingripande. Jag utgår emellertid från att de planärenden som kommunerna avgör under sådana tider har diskuterats tidigare med länsstyrelsen så ingående att länsstyrelsen är väl förberedd på vad som lämpligen bör göras. Med hänsyn till detta och till att det är angeläget att systemet i sig verkar för snabbhet i planprocessen anser jag att treveckorsfristen inte bör kunna förlängas.

Jag har också övervägt att införa en tidsbegränsning av länsstyrelsens behandling i sak av de planer, som man har beslutat att pröva. Motiven för detta kan emellertid inte anses vara så starka att de uppväger olägenheterna med den ganska otympliga reglering som då skulle behövas i lagen. Enligt min mening bör man kunna utgå från att länsstyrelsen i de få

ärenden som kan antas bli prövade som regel inte skall behöva ägna längre tid än högst några månader åt prövningen.

16.3.4 Dagens regler om underställning kan utgå

En särskild fråga i detta sammanhang är om de bestämmelser om underställning som finns i dagens byggnadslagstiftning skall föras över till PBL vid sidan av det prövningsförfarande hos länsstyrelsen som jag nu har redogjort för. F. n. kan länsstyrelsen med stöd av 26 § andra stycket byggnadslagen besluta att en stadsplan skall underställas regeringens prövning, om det finns särskild anledning till det. Underställning skall alltid ske i vissa angivna fall, bl. a. om planen är av större omfattning eller annars av större allmän betydelse, eller om det i planärendet har uppkommit en fråga om industrilokalisering e. d. som regeringen skall pröva enligt 136 a § byggnadslagen. Det finns också bestämmelser om underställning av generalplaner och byggnadsplaner (10 § fjärde stycket och 108 § andra stycket BL). Underställning kan sägas utgöra en kvarleva från den tid då i stort sett alla stadsplaner skulle fastställas av regeringen. Erfarenheten visar att länsstyrelserna utnyttjar möjligheten till underställning mycket sparsamt. Endast några få planer underställs sålunda varje år.

PBL-systemet bygger i hög grad på tanken att beslutsfattandet skall decentraliseras så långt som möjligt. Ett viktigt inslag är också att länsstyrelserna skall väga samman alla statliga anspråk och att avgöra eventuella konflikter mellan olika intressen. Mot den här bakgrunden anser jag inte att det finns några bärande skäl att föra över underställningsreglerna till PBL.

16.3.5 Bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked

I likhet med utredningen anser jag att möjligheten till överprövning på statligt initiativ i ärenden om lov och förhandsbesked inte helt kan undvaras. Det finns sålunda behov bl. a. av en motsvarighet till den statliga prövning som i dag förekommer inom vissa skyddsområden omkring försvarsanläggningar, flygplatser m. m. (81 och 82 §§ BL). Jag föreslår därför att beslut att lämna bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked skall kunna prövas i vissa fall. Den prövningen bör handhas av länsstyrelsen och kunna ske på samma grunder som skall gälla för planbeslut.

Det är uteslutet att införa en ordning som innebär att länsstyrelsen självmant skall överpröva alla enskilda ärenden om lov och förhandsbesked. Normalt bör det inte ens föreligga en skyldighet för kommunen att expediera besluten i sådana ärenden till länsstyrelsen. Den lämpligaste lösningen är enligt min mening att systemet med statlig kontroll – på samma sätt som utredningen har föreslagit – blir tillämpligt endast efter särskilda beslut härom. Det innebär att länsstyrelsen i förväg måste ange vissa geografiska områden där beslut i ärenden om lov och förhandsbesked skall expedieras till länsstyrelsen. Därigenom blir det möjligt att ha samma

16 Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m.
16.3.5

system både för planer och för ärenden om lov och förhandsbesked. Områdena bör med hänsyn till omständigheterna kunna göras större eller mindre. Ibland behöver området kanske inte omfatta mer än en enda fastighet.

Bakgrunden till ett sådant förordnande av länsstyrelsen kan vara att kommunen inte har följt länsstyrelsens granskningsyttrande och alltså antagit en översiktsplan som i något väsentligt avseende är "felaktig" enligt länsstyrelsens uppfattning. Vidare kan till grund för ett förordnande läggas t. ex. de allmänna erfarenheterna som länsstyrelsen efter hand vinner av beslutsfattandet inom en viss kommun. Om det visar sig t. ex. att kommunen inom ett speciellt område inte tillgodoser ett riksintresse på ett godtagbart sätt, bör länsstyrelsen kunna tillgripa utvägen med förordnande om tillämpning av reglerna om prövning. Givetvis bör också statliga myndigheter, regionplaneorganet eller grannkommunerna kunna vända sig till länsstyrelsen och begära att ett sådant förordnande meddelas.

För att markera att det endast i undantagsfall bör bli fråga om en länsstyrelseprövning i ärenden om lov och förhandsbesked bör det föreskrivas att reglerna om prövning skall kunna tillämpas bara om det föreligger särskilda skäl till det.

På det nu beskrivna sättet kan staten åstadkomma en viss bevakning av bebyggelsefrågor, t. ex. omkring militära anläggningar, inom skyddsområden intill vissa energiproducerande anläggningar eller i områden som av annan anledning är av riksintresse.

Även regeringen bör ha befogenhet att i första instans förordna att reglerna om prövning skall tillämpas beträffande ärenden om lov inom ett visst område. Följden bör därmed inte bli att varje ärende går till regeringen för prövning, utan den normala instansordningen bör gälla. Länsstyrelsen bör alltså även i dessa fall svara för den statliga bevakningen. Ett sådant förordnande av regeringen bör givetvis meddelas i rena undantagsfall, t. ex. om länsstyrelsen inte har tillmötesgått en begäran om förordnande från någon fackmyndighet.

Om regeringen eller länsstyrelsen har meddelat ett förordnande om prövning, bör den ordningen tillämpas att alla beslut som rör området skall sändas till länsstyrelsen för granskning. Om länsstyrelsen vid denna granskning överväger att upphäva ett visst beslut, skall länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då beslutet kom länsstyrelsen tillhanda förordna om prövning. Därvid skall prövningen utgå från samma grunder som i planärenden, dvs. länsstyrelsen skall ha ganska begränsade möjligheter att upphäva beslutet. Om det behövs, bör länsstyrelsen kunna förordna att det beslut, som skall prövas, inte får verkställas förrän frågan om prövning i sak har slutligt avgjorts.

16.4 Planföreläggande

Mitt förslag: Om det behövs för att tillgodose ett riksintresse inom ett visst område eller ett regionalt intresse, skall regeringen kunna utfärda planföreläggande, dvs. förelägga kommunen att inom viss tid upprätta och anta en detaljplan eller områdesbestämmelser av ett visst innehåll.

Om nationella eller mellankommunala intressen har åsidosatts i väsentlig grad i den kommunala planeringen, skall länsstyrelsen enligt vad jag tidigare har föreslagit genom ett särskilt granskningsyttrande vid utställningen markera att översiktsplanen inte är godtagbar från vissa synpunkter. När det gäller detaljplaner och områdesbestämmelser har länsstyrelsen också föreslagits få befogenheter att upphäva ett kommunalt planbeslut. För ett sådant område där planbeslutet har indirekt underkänts eller formligen upphävts bör regeringen ha möjlighet att föreskriva att kommunen inom viss tid skall ha antagit en ny plan (planföreläggande). Regeringen bör även kunna föreskriva visst innehåll i den nya planen för att de åsidosatta intressena skall bli tillgodosedda. I denna del ansluter mitt förslag helt till utredningsförslaget, som har godtagits även av remissinstanserna.

Jag föreslår att möjligheten till planföreläggande bör ta fasta enbart på detaljplan och områdesbestämmelser. Dessa beslutsformer har bindande verkan och är därför lämpliga som medel att slutligt tvinga fram en viss, av staten önskad markanvändning. Det innebär att jag avvisar tanken på att planföreläggande skall kunna avse även översiktsplaner. En sådan ordning skulle inte tillgodose det nyss angivna syftet. Den skulle inte heller stämma särskilt väl överens med mitt tidigare framförda förslag att staten inte skall kunna pröva översiktsplanerna.

Även utan samband med att ett planbeslut formellt har upphävts bör det finnas möjlighet för staten att förelägga kommunen att upprätta eller ändra en plan för att tillgodose riksintressen och mellankommunala intressen. Det är naturligtvis nödvändigt att t. ex. framdragandet av en riksväg i en ny sträckning inte hindras av att kommunen vägrar att ändra sina planer. Att staten i ett sådant fall skulle anlägga vägen i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser är inte lämpligt. Detta skulle innebära bl. a. att någon avvägning mellan kommunikationsintresset och lokala planintressen inte sker. I stället bör den lösningen väljas att staten ges möjlighet att förelägga kommunen att ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser för att tillgodose viktiga utomkommunala intressen. I det nyss angivna exemplet skulle staten kunna förelägga kommunen att tillgodose riksvägsintresset. Den närmare planutformningen kan därmed bli föremål för närmare överläggningar mellan staten och kommunen i anslutning till det kommunala planarbetet.

16 Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m. 16.4

I lagrådsremissen med förslag NRL (s. 156) diskuterade jag ett eventuellt tillägg till bestämmelserna om planföreläggande i PBL med den huvudsakliga innebörden att regeringen efter en redovisning från kommunen skall kunna förelägga kommunen att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det är av synnerlig vikt för tillgodoseende av något sådant hushållningsintresse som avhandlas i NRL.

Detta uttalande tog främst sikte på ingripanden i efterhand mot kommunala beslut som rör skogsmark och som kan medföra allvarliga olägenheter för virkesförsörjningen inom en region eller i landet som helhet. Eftersom mitt nu framlagda förslag inte innehåller några regler om rätt för kommunerna att meddela områdesbestämmelser för skogsavverkning m. m. inom friluftsområden, har motivet för planföreläggande av det nu diskuterade slaget fallit bort. Jag tar därför inte upp något förslag om detta.

Om kommunen mot förmodan inte rättar sig efter ett beslut om planföreläggande, måste möjlighet finnas att på annat sätt ändra en plan som motverkar ett angeläget övergripande intresse. Som en sådan sista utväg bör därför staten själv ha möjlighet att göra den nödvändiga planändringen.

Ett sådant system innebär i förhållande till vad som nu gäller en inskränkning i den statliga kompetensen genom att reglerna om planföreläggande m. m. i PBL kan användas för att tillgodose endast vissa i lagen snävt preciserade intressen. Den befogenhet som staten har i dag att ändra eller upprätta ny regionplan, generalplan, stadsplan och byggnadsplan är mera oinskränkt (se 10 a § andra stycket, 27 §, 108 § tredje stycket och 133 § BL). Man kan utgå från att de statliga sanktionsmöjligheterna i form av planföreläggande behöver utnyttjas endast i undantagsfall. Detta betyder dock inte att de kan undvaras.

17 Överklagande

Sammanfattning

- Beslut i fråga om regionplan och översiktsplan skall kunna överklagas genom kommunalbesvär (s. 357)
- Kommunens beslut i fråga om detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Överinstanserna skall i princip endast kunna upphäva beslutet och inte sätta ett annat beslut i det överklagades ställe (s. 358)
- Planbeslut får överklagas hos länsstyrelsen och därefter hos regeringen. Beslut i alla slag av ärenden om lov och i ärenden om förhandsbesked får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut i ärenden om lov och förhandsbesked överklagas antingen hos kammarrätten/regeringsrätten eller hos regeringen, beroende på om besvären rör rättsfrågor eller lämplighetsfrågor (s. 361)
- Hinder införs mot att överklaga beslut i sådana frågor som tidigare har blivit avgjorda genom områdesbestämmelser, detaljplan eller förhandsbesked (s. 367).

17.1 Gällande ordning

Enligt 150 § byggnadslagen får länsstyrelsens beslut om fastställelse av plan överklagas genom besvär hos regeringen. Ett beslut av länsstyrelsen att till alla delar fastställa ett planförslag får överklagas bara av sakägare, som i ärendet har framställt ett yrkande vilket helt eller delvis har lämnats utan bifall.

Som sakägare anses i fråga om planer dels alla markägare som berörs av planfrågan, dels alla övriga som enligt 17 § 4 mom. byggnadsstadgan skall underrättas om utställningen av ett planförslag. Bl. a. innebär detta att tomträttshavare och innehavare av servituts- eller arrenderätt ingår i den besvärsberättigade kretsen. Hyresgäster gör det däremot inte. Enbart på grund av medlemsskap i kommunen föreligger inte behörighet att överklaga länsstyrelsens beslut. Enligt praxis har inte heller föreningar och organisationer besvärsrätt, om de inte är markägare eller innehavare av servituts- eller nyttjanderätt.

Bestämmelser om besvär i dispens- och byggnadslovsärenden finns i 7 kap. byggnadsstadgan. Enligt 71 § 1 mom. gäller att byggnadsnämnds beslut enligt byggnadslagen eller byggnadsstadgan får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. Beslut varigenom medgivande till avvikelse från en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan vägrats får dock inte överklagas. Länsstyrelsens beslut överklagas i vissa fall hos regeringen och i andra fall hos kammarrätten. Bestämmelser om detta finns i 71 § 2 mom. Kompetensfördelningen har i huvudsak skett efter principen att ärenden som främst rör frågor om lämplighet eller ändamålsenlighet skall

avgöras av regeringen, medan ärenden med starka inslag av rättsfrågor prövas av kammarrätten.

I 71 § 2 mom. tredje stycket byggnadsstadgan 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 sådana beslut skall överklagas hos kammarrätten. Enligt 9 § lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall kammarrätten med eget yttrande överlämna sådana mål till regeringens prövning, om frågorna inte kan avgöras var för sig. Ett sådant överlämnande innebär att regeringen avgör hela målet sedan kammarrätten har yttrat sig.

I 72 § byggnadsstadgan finns bestämmelser bl. a. om behörighet för kommunstyrelsen att på kommunens vägnar överklaga länsstyrelsens beslut i vissa fall.

Det nuvarande rättsläget i dispens- och byggnadslovsärenden torde mycket kort kunna sammanfattas på följande sätt. Besvärsrätt föreligger för sökanden och för ägare av grannfastighet. Tomträttshavare jämställs med fastighetsägare. Hyresgäster och bostadsrättshavare saknar besvärsrätt liksom enskilda kommunmedlemmar. Arrendatorer och servitutshavare har däremot enligt praxis besvärsrätt, om de är berörda.

17.2 Utredningens förslag

Jag vill kort sammanfatta utredningens förslag på detta sätt.

Kommunens planbeslut överklagas till länsstyrelsen och därefter till regeringen. Alla kommunmedlemmar skall kunna besvära sig över att planbeslut inte har kommit till i laga ordning. Det gäller bl. a. om det finns brister i besluts- och samrådsprocessen. Sådana besvär avgörs av länsstyrelsen som sista instans. Besvär skall i övrigt kunna anföras bara av sakägare och endast i frågor som rör deras enskilda rätt och enskilda intressen. Kretsen av sakägare utvidgas så att den i vissa fall omfattar också hyresgäster och bostadsrättshavare.

Eftersom beslut angående regionplan, marköversikt eller områdesplan inte har några rättsliga effekter för enskilda, skall de inte kunna överklagas när det gäller planens innehåll. Beslut att anta detaljplan, fastighetsplan eller markförordnande skall däremot kunna överklagas för att enskilda intressen skall kunna bevakas. För detaljplan föreslås den begränsningen i förhållande till i dag att besvären inte får avse syftet med planen.

Beslut i tillståndsärenden överklagas till länsstyrelsen. Om länsstyrelsens beslut rör tillämpning av kraven på byggnaders utformning och utförande eller tolkningen av begreppet pågående markanvändning, överklagas beslutet till kammarrätten. Är det fråga om en allmän lämplighetsprövning av lokaliseringen av en byggnad, är regeringen slutinstans.

Ärenden om rivningslov och de bygglovsärenden som överklagas till

regeringen skall prövas av denna, endast om statens planverk har meddelat prövningstillstånd. Regeringen ges emellertid möjlighet att besluta att alla ärenden av viss typ under en angiven tid skall prövas direkt av regeringen.

17.3 Allmänna utgångspunkter för besvärssystemets utformning

Jag vill till att börja med framföra den uppfattningen att, när man talar om det administrativa rättsskyddet, tonvikten inte i första hand bör läggas vid besvärsreglerna. Det viktigaste är i stället att man får en sådan prövning i första instans som kan förebygga risken för felaktiga beslut och skapa förutsättningar för goda resultat redan från början. Målet bör alltså vara att frågorna klaras ut så enkelt och snabbt som möjligt utan överklaganden. Ett sådant synsätt präglar även förvaltningsrättsutredningens betänkande (SOU 1981:46) Ändringar i förvaltningslagen (se t. ex. s. 68–78). Förvaltningsrättsutredningens slutsats är att en förbättrad lagstiftning om förfarandet i form av en ny förvaltningslag och insatser för personalutbildning är vad man i första hand bör inrikta sig på i dag, om man vill stärka rättssäkerheten i första instans.

Givetvis kommer man ändå inte ifrån att det dessutom behövs en sådan garanti i efterhand för beslutens riktighet, som kan uppnås bl. a. genom prövning av besvär. Jag vill redan nu säga att jag anser att både beslut i fråga om planer och beslut i fråga om lov av olika slag skall kunna överklagas. Jag återkommer strax med ett mer utförligt resonemang om detta. När jag nu går in på besvärsförfarandet i allmänhet vill jag med anledning av remissutfallet först göra några allmänna reflexioner om regelsystemet.

Det av utredningen föreslagna besvärssystemet har utsatts för stark kritik av remissinstanserna bl. a. från systematisk och förvaltningsrättslig synpunkt. Jag kan instämma i kritiken och anser att utredningens förslag i denna del behöver en grundlig bearbetning.

Besvärsreglerna i utredningsförslaget kan sägas vara alltför detaljerade, vilket kan leda till att olämpliga låsningar uppstår på olika sätt. Jag anser t. ex. inte att det är nödvändigt att i lagtexten exakt ange vilka som är besvärsberättigade i olika situationer. Det kan nämligen vara svårt att förutse alla tänkbara fall. Tekniken att på ett uttömmande sätt försöka räkna upp alla överklagbara beslut lider av samma svaghet. Man riskerar lätt att något fall lämnas oreglerat. Generella regler, liknande dem som finns i dag, är avgjort att föredra. Med en sådan utformning av besvärssystemet kan också antalet paragrafer kraftigt minskas, vilket i sin tur förbättrar överblickbarheten.

Jag vill tillägga att det system, som på grundval av nämnda principer fördes fram i lagrådsremissen, kan ytterligare förenklas och därmed förbättras med den lagstiftningsteknik som *lagrådet* har förespråkat (yttrandet s. 114 f). Jag anser att lagrådets synpunkter till fullo bör beaktas och återkommer till detta i specialmotiveringen.

17.4 Skillnaderna mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär

Inför det fortsatta resonemanget om regelsystemets allmänna uppbyggnad anser jag det vara befogat att något redogöra för de tänkbara huvudalternativen.

Inom förvaltningsrätten skiljer man mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. De båda besvärstyperna kan inte användas jämsides i samma sak. De i kommunallagen meddelade reglerna om kommunalbesvär gäller nämligen bara om inte något annat är särskilt föreskrivet. Genom kommunalbesvär kan man överklaga både beslut av representativa organ, t. ex. fullmäktige, och beslut av förvaltande organ, dvs. kommunstyrelsen och andra nämnder samt delegationer såsom arbetsutskott och tjänstemän m. fl. En i 7 kap. 2 § kommunallagen upptagen bestämmelse stadgar dock förbud mot besvär över nämndbeslut av rent förberedande eller verkställande art. Genom förvaltningsbesvär kan talan föras mot beslut av kommunala organ i de fall där en särskild besvärsordning anges i någon specialförfattning.

Gällande byggnadslagstiftning innehåller särskilda föreskrifter om besvär och bygger därmed på institutet förvaltningsbesvär. Några karaktäristiska drag hos detta institut bör särskilt framhållas. Förvaltningsbesvär, som har sitt ursprung i den statliga förvaltningen, har som främsta syfte att tillgodose den enskilda partens behov av rättsskydd. När förvaltningsbesvär har anvisats som rättsmedel, har det som regel varit fråga om utpräglad myndighetsutövning mot enskilda. Genom förvaltningsbesvär kan inte bara beslutets laglighet utan även dess lämplighet överprövas. Besvärsmyndigheten kan sätta ett nytt beslut i det överklagades ställe.

Kommunalbesvärsreglerna finns i 7 kap. 1 § kommunallagen. Där föreskrivs bl. a. följande.

> Om ej annat är särskilt föreskrivet får kommunfullmäktiges beslut överklagas av den som är medlem av kommunen och landstingets beslut överklagas av den som är medlem av landstingskommunen. Sådana beslut överklagas genom besvär hos kammarrätten. Besvären får grundas endast på omständigheter som innebär att beslutet
> 1. ej har tillkommit i laga ordning,
> 2. står i strid mot lag eller annan författning,
> 3. på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges eller landstingets befogenhet,
> 4. kränker klagandens enskilda rätt eller
> 5. annars vilar på orättvis grund.

Vad som utmärker kommunalbesvärsprocessen är alltså till en början att alla kommunmedlemmar är besvärsberättigade och inte bara sakägarna som vid förvaltningsbesvär. Ett annat särdrag gäller besvärsprövningens innehåll. En prövning av beslutets lämplighet är i princip utesluten, utan prövningen är begränsad till rättsfrågor. Besvärsmyndigheten har inte rätt

att sätta ett nytt beslut i stället för det överklagade beslutet. Prövningen är nämligen kassatorisk, varmed förstås att det överklagade beslutet bara kan upphävas.

Genom rättsutvecklingen har kommunalbesvär kommit att bli nästan uteslutande ett instrument för kommunmedlemmarnas kontroll av den kommunala verksamheten från offentligrättslig synpunkt. Huvudsyftet är alltså inte att värna om de enskildas rättsskydd.

En särskild följd av valet av besvärsinstitut är att detta avgör om förvaltningslagen blir tillämplig på den kommunala myndighetens handläggning eller inte. Förvaltningslagen gäller nämligen inte ärenden hos kommunal myndighet, om ärendet avgörs genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär (2 § 2).

Kommunalbesvärskommittén har haft i uppdrag att göra en allmän översyn av kommunalbesvärsinstitutet. I uppdraget ingick att behandla förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Gällande lagstiftning har gett upphov till en hel del gränsdragningsproblem. Kommittén har i ett delbetänkande (SOU 1978: 84) Instansordningen i kommunalbesvärsmål lagt fram förslag till ändrad instansordning i kommunalbesvärsmål. Denna reform, som har beslutats av riksdagen (prop. 1979/80: 105, KU 1979/80: 46, rskr 270), och som trädde i kraft den 1 januari 1981, innebär i korthet följande. I likhet med vad som gäller för de flesta förvaltningsmål har det införts krav på prövningstillstånd för fullföljd av talan till regeringsrätten. Kammarrätterna har kopplats in som prövningsinstans närmast under regeringsrätten. I syfte att så långt som möjligt förkorta handläggningstiden har länsinstansen slopats. Länsstyrelsernas befattning med kommunalbesvärsmålen har således upphört.

Kommittén har därefter i sitt slutbetänkande (SOU 1982: 41) Överklagande av kommunala beslut, som har remissbehandlats, bl. a. föreslagit vissa reformer när det gäller de kommunala besvärsgrunderna. Vidare har kommittén föreslagit att vissa kommunalrättsliga grundsatser (bl. a. likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och förbudet mot beslut med retroaktiv verkan) blir kodifierade i 1 kap. kommunallagen.

17.5 Valet mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär i PBL

Enligt min uppfattning är de mest påfallande bristerna i PBL-utredningens förslag följande. Det besvärsförfarande som föreslås för planfrågor kan ses som en form av specialbesvär som har lånat drag från både kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Man kan räkna med att det med ett sådant system ibland uppstår tvekan, om man skall tillämpa reglerna för kommunalbesvärsprocessen eller för förvaltningsbesvärsprocessen. Som exempel kan nämnas överinstansernas möjligheter att ge beslutet ett ändrat innehåll. Att överinstanserna med tillämpning av förvaltningsbesvärsreglerna formellt skall ha rätt att ersätta ett beslut av den folkvalda kommunala

församlingen med ett nytt beslut i sak är inte rimligt i de flesta fall.

Sannolikt har utredningens avsikt inte heller varit att generellt öppna en sådan möjlighet för överinstanserna. Det bör enligt min mening komma till tydligare uttryck i lagen hur vidsträckta överinstansernas möjligheter är avsedda att vara i olika fall och även vilka processuella regler som skall gälla i besvärsärenden.

När det gäller beslut i fråga om lov och andra liknande beslut som fattas av byggnadsnämnden, anser jag inte att det finns något annat alternativ än förvaltningsbesvär. Annorlunda ställer det sig med planbesluten. Där möter man onekligen vissa kommunalrättsliga problem, när den obligatoriska fastställelseprövningen avskaffas. Jag återkommer strax till den frågan. Redan nu vill jag dock klargöra att jag ansluter mig till *lagrådets* förslag (yttrandet s. 115) att det av lagtexten bör tydligt framgå vilka beslut enligt PBL som kan överklagas genom kommunalbesvär resp. förvaltningsbesvär.

17.5.1 Beslut om regionplan och översiktsplan kan överklagas genom kommunalbesvär

Mitt förslag: Beslut i fråga om regionplan och översiktsplan skall kunna överklagas genom kommunalbesvär.

I lagrådsremissen anförde jag följande (s. 283):

Först vill jag slå fast att jag har den bestämda uppfattningen att beslut i fråga om regionplaner inte skall kunna överklagas av sakägarna. Detsamma gäller översiktsplaner i fråga om deras sakliga innehåll. En motsatt ordning skulle leda till en långt utdragen planeringsprocedur med oacceptabla fördröjningar av de slutliga besluten.

Med anledning av *lagrådets* yttrande (s. 116) vill jag här göra det förtydligandet att beslut om regionplan och översiktsplan inte bör kunna överklagas genom förvaltningsbesvär men väl genom kommunalbesvär.

Det avgörande skälet mot att införa en rätt till förvaltningsbesvär är – som jag framhöll i lagrådsremissen (s. 283) – att regionplanernas och översiktsplanernas riktlinjer har en sådan karaktär att det inte är meningsfullt att överinstanserna skall kunna pröva riktlinjerna. Vid det efterföljande beslutsfattandet, när enskilda sakägares konkreta projekt skall bedömas, utgör nämligen dessa planer ett beslutsunderlag, varvid planernas riktlinjer kan diskuteras och tolkas i en dialog mellan sökanden och beslutsfattarna. Riktlinjerna är alltså avsedda att vara enbart vägledande. Översiktsplanerna visar kommunens uppfattning angående de allmänna intressenas inverkan generellt sett på kommande detaljplaner och ärenden om lov.

Om översiktsplanerna skall kunna överklagas på sakliga grunder, förutsätter detta en i många fall orimlig "framförhållning" av sakägarna. De måste i mycket god tid slå vakt om sina eventuella framtida projekt. Detta leder lätt till ett plansystem med alltför starka bindningar. Meningen med överklagbarheten måste ju vara att en gång för alla skära av alla resonemang om hur markanvändningen skall vara inom ett visst område och att planen, när den har vunnit laga kraft, därför får bindande verkan för de fortsatta besluten i områden. Sådana verkningar är inte förenliga med grundtankarna bakom översiktsplanerna i PBL och måste enligt min mening avvisas. Rättssäkerhetsintresset blir bättre tillgodosett, om de slutliga avvägningarna mellan den enskildes anspråk och samhällsintressena kan göras i varje ärende om lov med den besvärsmöjlighet som då finns.

Som jag tidigare har framhållit (avsnitt 16.3.2) skall översiktsplaner inte underkastas någon officialprövning av länsstyrelsen. Därmed bortfaller också möjligheten att ordna kontrollen av att översiktsplaner har kommit till i laga ordning och av andra frågor om planernas laglighet i form av ett ingripande av länsstyrelsen själv. Jag anser det nödvändigt med tanke på översiktsplanens funktion att garantera medborgarinflytandet att den bör kunna utsättas för en efterhandskontroll som tar sikte på de formella aspekterna. Det finns då ingen annan form än besvär, om detta kontrollsyfte skall uppnås. Jag kan dock inte ansluta mig till utredningens modell för besvär i sådana fall, nämligen att besluten får överklagas endast på några få av kommunalbesvärsgrunderna. Jag föreslår i stället att översiktsplanerna skall kunna överklagas genom kommunalbesvär enligt de vanliga reglerna i kommunallagen.

17.5.2 Områdesbestämmelser, detaljplan och fastighetsplan kan överklagas genom förvaltningsbesvär

Mitt förslag: Kommunens beslut i fråga om detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Överinstanserna skall i princip endast kunna upphäva beslutet och inte sätta ett annat beslut i det överklagades ställe.

Jag går nu över till att behandla beslut i fråga om detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan.

En utgångspunkt bör givetvis vara att kommunens avgöranden som rör enskild rätt och enskilda intressen även enligt PBL skall kunna prövas av högre instanser på begäran av sakägarna och övriga enskilda intressenter.

Jag tar först upp frågan om planbeslutens materiella verkningar för sakägarna. Jag vill här erinra om att jag tidigare (avsnitt 16.2.6) har avfärdat tanken på att avvägningarna mellan allmänna och enskilda intressen skall kunna ingå som ett moment vid länsstyrelsens officialprövning. Där-

för måste formerna för prövningen i detta hänseende sökas inom ramen för besvärssystemet.

När det gäller formerna för besvärsprövningen har flera remissinstanser velat förorda kommunalbesvär framför förvaltningsbesvär. Jag har en viss förståelse för en sådan synpunkt. En given fördel med den lösningen skulle vara att förfarandefel i ärenden av alla olika slag som handläggs av fullmäktige prövas av samma instans på ett enhetligt sätt.

PBL-utredningen har (s. 531) diskuterat möjligheten att ha kommunalbesvär i planärenden men avvisat en sådan ordning. I huvudsak kan jag – när det gäller sakinnehållet i planer och andra beslut – instämma i utredningens resonemang, även om några påpekanden under remissbehandlingen kan ge anledning till en viss nyansering.

Sålunda har kommunalbesvärskommittén i sitt remissvar framhållit att en ingående saklig prövning mycket väl är möjlig att åstadkomma även vid kommunalbesvär, om man nämligen vid prövningen kan falla tillbaka på utförliga materiella bestämmelser av det slag som det finns exempel på i utredningsförslaget.

I sitt slutbetänkande (SOU 1982: 41) Överklagande av kommunala beslut utvecklar kommunalbesvärskommittén sin tankegång på följande sätt (s. 301):

Möjligheten att överklaga fullmäktigebeslut i allmänna kommunala angelägenheter genom kommunalbesvär är detta besvärsinstituts kärna. Genom kommunalbesvärsreglerna balanseras fullmäktiges roll i den kommunala självstyrelsen mot det inflytande som tillkommer kommuninvånarna och staten. Kommunalbesvärsinstitutet är anpassat till de särskilda förutsättningar som gäller för den kommunala självstyrelsen och demokratin. Förvaltningsbesvär bör aldrig förekomma i fråga om fullmäktigebeslut. I några fall har tankar funnits på att låta fullmäktigebeslut kunna överklagas med förvaltningsbesvär. Som framgår av redogörelsen i föregående avsnitt har detta emellertid inte i något fall blivit verklighet. Att tillåta förvaltningsbesvär över fullmäktigebeslut förefaller också tvivelaktigt från konstitutionell synpunkt. När förvaltningsbesvär i stället för kommunalbesvär till en början ter sig tilltalande som rättsmedel i fråga om fullmäktigebeslut, bör andra utvägar sökas. Underställning kan – dock endast undantagsvis – vara ett alternativ.

En annan möjlighet är att beslutsbefogenheten, om det går för sig av sakliga skäl, läggs på en kommunal nämnd vars beslut kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Huvudalternativet i de aktuella fallen måste dock alltid vara kommunalbesvär, som eventuellt kan göras mera verkningsfulla genom utförligare materiella föreskrifter om innehållet i de kommunala besluten.

De allvarligaste invändningarna mot tanken att generellt införa kommunalbesvär i PBL är enligt min mening dels att den besvärsberättigade kretsen blir alltför vid – alla kommunmedlemmar – och dels att prövningen kommer att ske i kammarrätten som första besvärsinstans. Jag har

tidigare (avsnitt 16.3.1) föreslagit att länsstyrelsen skall ha hand om den statliga kontrollen av kommunernas beslut om detaljplan och områdesbestämmelser. Ett grundläggande krav som måste ställas på instansordningen är att hela prövningen av planärenden hålls samman i en och samma instans. Handläggningen skulle annars splittras på ett olämpligt sätt. Jag anser således att även besvärsprövningen skall läggas på länsstyrelsen när det gäller detaljplan och områdesbestämmelser.

Även andra skäl talar mot att ha kommunalbesvär i dessa fall. Beslut att anta detaljplaner t. ex. måste anses innefatta kvalificerad myndighetsutövning mot enskilda. Som kommunalbesvärskommittén (SOU 1982: 41 s. 300) framhåller är förvaltningsbesvär det rättsmedel som bäst uppfyller rättssäkerhetskraven i sådana ärenden där den enskildes förhållanden kommer i centrum. En allmän strävan är att samma typ av besvär bör användas inom samma sakområde och ärendegrupp och oberoende av vilket kommunalt organ som fattar beslut. Detta leder till att förvaltningsbesvär bör användas för alla planbeslut som kan överklagas i fråga om det sakliga innehållet. Samtidigt är det emellertid nödvändigt att komma till rätta med olägenheterna med förvaltningsbesvär över fullmäktiges beslut.

Som jag nyss framhöll anses de största olägenheterna bestå i att det med tanke på den kommunala självstyrelsen inte är godtagbart att en statlig besvärsmyndighet ersätter ett beslut av en folkvald kommunal församling med ett helt nytt beslut i sak.

Vid den prövning som regeringen i dag gör av förvaltningsbesvär över länsstyrelsens beslut i planärenden anser sig regeringen förhindrad att ändra planer på andra sätt än att vissa områden undantas från fastställelse eller att planbestämmelser slopas eller eventuellt förtydligas. Däremot förekommer det inte att regeringen ger planen ett nytt materiellt innehåll annat än i fråga om rena bagateller. Det blir således kommunens uppgift att med ledning av motiveringarna i regeringens beslut fortsätta planarbetet i de delar där regeringen inte har godtagit planen.

Denna form av regeringsprövning, som har fungerat väl i praktiken, bör tjäna som förebild även för den besvärsprövning som nu läggs på länsstyrelsen i planärenden. För att det skall stå fullständigt klart vad prövningen skall utmynna i bör det i lagtexten anges att de besvärsprövande myndigheterna – länsstyrelserna och regeringen – inte kan besluta om något annat innehåll i planen utan bara har möjligheten att upphäva planen helt eller delvis. Undantag från denna princip bör kunna göras bara om kommunen har medgett det eller om ändringen är av ringa betydelse. Därmed torde det saknas anledning att hysa farhågor av det slag som ligger bakom remisskritiken. Visserligen blir systemet inte oantastligt från systematisk synpunkt. Förvaltningsbesvär med s. k. kassatoriska effekter är – bortsett från den form av regeringsprövning av planärenden som jag nyss har berört – något som inte förekommer inom stats- och kommunalrätten. Jag anser

dock att invändningar av det slaget inte får vara avgörande, om man kan uppna de stora fördelar i övrigt som jag har beskrivit tidigare. Huvudsaken måste ändå vara att besvärsprövningen blir ändamålsenlig i praktiken.

Jag vill här ta upp den särskilda frågan om hur kontrollen av att planbesluten har kommit till i laga ordning lämpligen bör ordnas.

Enligt vad jag föreslog i lagrådsremissen bör länsstyrelsens officialprövning i princip kunna omfatta en allmän kontroll av förfarandet. På de skäl jag förut har anfört (avsnitt 16.2.5) har jag numera med anledning av *lagrådets* synpunkter (yttrandet s. 111 f) frånfallit detta förslag. Jag anser det sålunda i likhet med lagrådet fullt tillräckligt från rättssäkerhetssynpunkt att den utvidgade krets som har rätt att angripa besluten med förvaltningsbesvär – däribland alla boende i området och hyresgästorganisationer – också kan påtala eventuella formella brister i handläggningen av planärenden. Därigenom kommer man automatiskt ifrån ett av de moment i utredningsförslaget som onekligen har bidragit till att onödigt komplicera systemet. Jag tänker på den av utredningen föreslagna regeln att alla kommunmedlemmar får överklaga planbesluten i en form av förvaltningsbesvär på grunder som mycket liknar en av kommunbesvärsgrunderna, nämligen att beslutet inte har kommit till i laga ordning.

Möjligen kan det invändas att det nu beskrivna systemet som helhet inte blir helt logiskt. Den formella sidan av beslut om översiktsplan bedöms av kammarrätten efter kommunalbesvär, medan prövningen av samma frågor i ärenden om detaljplan och områdesbestämmelser överklagas genom förvaltningsbesvär. Det kan förefalla en aning förvirrande att en så pass homogen ärendegrupp som de fysiska planerna utgör splittras upp på både kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Jag är alltså medveten om dessa ofullkomligheter men anser att de bör tillmätas endast begränsad betydelse. Enligt min mening är systemet på det hela taget ägnat att leda till de materiellt sett bästa slutresultaten av planeringsprocessen.

17.6 Instansordningen

Mitt förslag: Planbeslut får överklagas hos länsstyrelsen och därefter hos regeringen. Beslut i alla slag av ärenden om lov och i ärenden om förhandsbesked får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut i ärenden om lov och förhandsbesked överklagas antingen hos kammarrätten/regeringsrätten eller hos regeringen, beroende på om besvären rör rättsfrågor eller lämplighetsfrågor.

När det först gäller beslut i planärenden, dvs. beslut om detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan, anser jag – i likhet med utredningen och de flesta remissinstanserna – att det finns bara en lämplig och naturlig instansordning. Kommunens beslut bör kunna överklagas hos

länsstyrelsen, och talan mot länsstyrelsens beslut bör föras hos regeringen. Denna ordning ansluter i sina huvuddrag till den nuvarande. Fastställelseprövningen hos länsstyrelsen ersätts med en möjlighet för sakägarna att föra fram sina frågor genom besvär.

Det finns många synpunkter – i viss utsträckning motstridiga – som bör påverka valet av instansordning i ärenden om lov. Det har ofta framhållits som ett starkt önskemål att regeringen måste avlastas olika grupper av löpande förvaltningsärenden till förmån för avgöranden av mer principiell betydelse. En ordning som medför att alla besvärsärenden som rör frågor om allmän lämplighet eller ändamålsenlighet även i framtiden skall kunna föras ända till regeringen har ansetts leda till olägenheter för både kommunerna och de enskilda intressenterna (se t. ex. KU 1977/78: 55). Som jag nämnde förut har utredningen i enlighet med denna uppfattning lagt fram förslag som syftar till att avlasta regeringen en rad rutinbetonade ärenden.

Riksdagen har efter det att lagrådsremissen beslutades godkänt riktlinjer för en översyn av regeringens befattning med besvärsärenden (prop. 1983/84: 120, KU 23, rskr 250). Till grund för propositionen låg en inom regeringskansliet upprättad promemoria (Ds Ju 1982: 14) Färre besvärsärenden hos regeringen. Översynen avses enligt riksdagsbeslutet leda till kortare handläggningstider, enhetligare instansordningar och färre besvärsärenden hos regeringen utan att rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen minskar. Översynen väntas också medföra besparingar. Riktlinjerna skall vara vägledande när besvärsregler i nya ärendegrupper utformas. Ett riktmärke föreslås vara att regeringen i möjligaste mån skall befrias från ärenden som kan prövas i flera instanser under regeringen och som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ.

I sitt betänkande, som riksdagen anslöt sig till, anförde KU bl. a. följande (s. 7):

> Som uttalas i propositionen är det enligt utskottet viktigt att regeringen kvarstår som besvärsinstans när det behövs en politisk styrning av praxis. I begreppet politisk styrning lägger utskottet inte bara en regerings rätt att låta sin politiska inriktning påverka praxis i vissa grupper av förvaltningsärenden utan också den vikt från allmänna demokratiska utgångspunkter och för rättssäkerheten som kan tillmätas regeringens befattning med sådana ärenden. Detta gäller särskilt i ärenden där det skönsmässiga inslaget i bedömningen är betydande.
>
> Till ärendegrupper där regeringens medverkan i angivna bemärkelser framstår som särskilt betydelsefull torde enligt utskottets mening höra bl. a. invandrarärenden samt plan- och byggnadsärenden.

Det plan- och beslutssystem som jag föreslår i PBL bygger visserligen till stor del på dagens lagstiftning och på vedertagen praxis. Det finns emellertid en hel del principiellt viktiga inslag, som gör att det enligt min uppfattning inte kan anses ändamålsenligt att befria regeringen från uppgiften att handlägga besvärsärenden. Det är nämligen bl. a. i den rollen som

regeringen kan styra utvecklingen i en viss riktning och alltså sätta sin prägel på den nya lagens tillämpning. Jag anser det således vara nödvändigt att regeringen blir det samlande politiska organ som leder utbildandet av praxis. Denna ståndpunkt finner jag vara väl förenlig med det nyss berörda riksdagsbeslutet.

En konsekvens av att regeringen tar befattning med besvärsärenden är att den härigenom direkt kan få en god uppfattning om hur lagstiftningen fungerar i olika avseeenden. Denna erfarenhetsåterföring kan ha betydelse för regeringen i ett fortsatt reformarbete.

På dessa skäl anser jag att utredningens förslag om prövningstillstånd inte bör genomföras och inte heller något liknande system med t. ex. ett verk eller en särskild besvärsnämnd som slutinstans i flertalet fall.

Jag anser således att regeringen som sista instans bör pröva ärenden om tillstånd till bebyggelse i ungefär samma omfattning som i dag.

Jag vill tillägga att jag anser det lämpligt att när några år har gått från PBL:s ikraftträdande utvärdera konsekvenserna av den besvärsberättigade kretsens omfattning (se avsnitt 3.5). Om det då visar sig att den nu föreslagna ordningen har lett till en administrativ belastning för myndigheterna utan motsvarande fördelar i form av förbättrat inflytande i beslutsprocessen och annat, bör frågan om den besvärsberättigade kretsen omprövas.

Den delade instansordningen och de s. k. blandade målen har föranlett en del bekymmer för myndigheter och enskilda. Vissa remissinstanser har därför förespråkat en helt enhetlig instansordning framför ett system där prövningen av besvär över länsstyrelsebeslut delas upp mellan olika instanser, så som fallet är f. n., beroende på om det gäller rättsfrågor eller lämplighetsfrågor. Min erfarenhet är att den nuvarande instansordningen i stort sett är ändamålsenlig. Att vissa frågor, där de rättsliga momenten överväger, prövas av förvaltningsdomstolarna betraktar jag som värdefullt från rättssäkerhetssynpunkt. Jag föreslår därför att nuvarande ordning i huvudsak skall bestå. Hur ärendena närmare bör delas upp återkommer jag till i specialmotiveringen (13 kap. 4 §).

En annan fråga som har diskuterats är om byggnadsnämndens beslut skall överklagas till länsstyrelsen eller länsrätten. Tre remissinstanser förespråkar att länsrätten skall handlägga besvären i ärenden om lov, nämligen kommunalbesvärskommittén, länsdomstolskommittén (majoriteten) och Sveriges domareförbund. För egen del ansluter jag mig helt till vad utredningen har anfört till stöd för att prövningen skall göras av länsstyrelsen. Utredningen anför (s. 544):

De frågor som kan föras fram besvärsvägen är delvis av judiciell eller formell natur. Bevakning av enskild rätt ligger väl till för domstolsprövning. Om man försöker få en samlad bild av de föreslagna prövningsgrunderna i stort finner man dock ett stort inslag av avvägningar mellan olika intressen. Dessa avvägningar skall göras mot en planpolitisk bakgrund.

Det fordras för dessa frågor en plan- och byggnadsteknisk expertis som länsrätterna inte förfogar över.

Länsstyrelsen däremot har en långvarig erfarenhet av både plan- och byggnadsfrågor. Genom att de olika enheterna kan samverka har länsstyrelsen en allsidig kompetens. Dessutom finns möjligheten att genom handläggning i styrelsen förankra vissa beslut även politiskt. En samordning med underställningsförfarandet är betydligt enklare att åstadkomma, om besvärsprövningen läggs på länsstyrelsen.

17.7 Vad besvärsprövningen bör omfatta

I utredningens lagförslag - 18 kap. 4 § - finns följande bestämmelse:

Besvär över ett beslut om detaljplan får inte avse syftet med planen i fråga om bebyggelsens principer och huvudsakliga utformning. Om planen gäller annat än bebyggelse, får besvären inte avse syftet med planen i fråga om grunddragen av den i planen angivna markanvändningen.

Motiven bakom den föreslagna bestämmelsen är bl. a. följande (betänkandet s. 539 f):

När det härefter gäller planbestämmelsernas tillämpning i det enskilda fallet (9 kap. 7–16 §§) bör besvärsreglerna ha den funktionen att de ger sakägarna möjlighet att få jämkningar till stånd av sådana bestämmelser som från enskild synpunkt framstår som omotiverat hårda eller som skulle leda till onödigt kostnadskrävande lösningar. I detta hänseende bör det dock ställas upp en viktig begränsning av besvärsreglernas räckvidd. Sedan det väl har blivit avgjort att en detaljplan med ett visst syfte (exploatering för ett angivet ändamål eller bevarande) får läggas ut - dvs. om det visar sig att invändningar grundade på t. ex. 9 kap. 3 § inte är tillräckligt starka - kan det inte vara rimligt med en obegränsad besvärsrätt.

I ett sådant läge är det kommunen som ensam - givetvis dock efter samråd och under medborgarnas och statens medverkan - bestämmer vilket övergripande syfte en detaljplan skall ha i fråga om bebyggelsens principiella struktur, miljöutformningen m. m. Det kan gälla principer för val av t. ex. hustyper, exploateringsgraden i stort, allmänna krav på friytor och trafikstandard. I detta avseende är allmänintresset så dominerande att enskilda intressen måste vika. I begreppet syfte med plan - med den innebörd som ordet "syfte" avses ha i just detta sammanhang - ligger att kommunens beslut i fråga om markens användning i stora drag för olika ändamål inte bör kunna angripas av sakägarna och ändras efter besvär. Inom ramen för planens syfte skall den dock utformas med beaktande av enskilda intressen.

Jag vill betrakta den föreslagna bestämmelsen som ett utslag av strävandena att decentralisera beslut som har endast lokal räckvidd till kommunerna. Om enskilda får en oinskränkt besvärsrätt när det gäller planpolitiska frågor och liknande, skulle samtidigt det slutliga avgörandet flyttas från kommunerna till statliga myndigheter. Enligt min mening är det i den kommunala hanteringen som man skall ha en bred debatt och goda möjlig-

heter till påverkan för sakägare och andra medborgare. En vidsträckt besvärsrätt öppnar möjligheter till ett ökat statligt inflytande som kan förändra de kommunalpolitiska bedömningarna. Detta går inte särskilt väl ihop med en av de grundläggande principerna för reformen, nämligen decentralisering av beslutsfattandet.

Bestämmelsen att syftet med en detaljplan inte får angripas med besvär tillstyrks av några remissinstanser men avstyrks eller ifrågasätts av de flesta. De kritiska synpunkterna kan sammanfattas på följande sätt:

1. Det är omöjligt att av bestämmelsen utläsa i vilka fall det finns möjlighet att klaga på en detaljplan. Man får därför räkna med att åtskilliga besvär som anförs kommer att avvisas. Beslutet måste överklagas för att man skall få klarhet i om besvärsrätt över huvud taget finns. Regeln är inte så klar och tydlig som rättssäkerheten kräver.

2. Även från saklig synpunkt kan regeln angripas. Utformningen av närmiljön i ett bostadsområde har utomordentligt stor betydelse för den som bor där. Eftersom det inte går att klaga på de översiktliga planerna måste man kunna klaga fullt ut på detaljplanerna.

Kritiken under punkt 1 är enligt min mening befogad och jag föreslår därför inte någon bestämmelse som motsvarar den av utredningen förordade lagregeln. Som framgick av vad jag nyss anförde delar jag emellertid i stor utsträckning den uppfattning som ligger bakom utredningsförslaget på denna punkt. När det gäller de viktiga principfrågorna om kommunens utbyggnad bör den enskilde som regel inte genom besvär hos statliga myndigheter kunna få lokala bedömningar ändrade. Enskilda sakägare och andra intressenter skall alltså inte kunna åberopa motstående allmänna intressen för att få ett kommunalt beslut omprövat. Sådana intressen skall länsstyrelsen bevaka i första hand under samrådsskedet men i andra hand också genom sin rätt till officialprövning, givetvis under förutsättning att intressena har den betydelse att länsstyrelsen kan förordna om prövning enligt 12 kap. Besvären bör kunna avse enbart frågor som är av betydelse för de klagande i deras egenskap av sakägare eller boende inom och i anslutning till området.

Redan enligt dagens praxis tillämpas den huvudprincipen att staten med anledning av besvär normalt inte i någon väsentlig mån rubbar den huvudsakliga inriktningen av kommunernas markanvändningsbeslut. I fråga om exploateringsgraden, tillgången till service, trafiksystemets standard och andra liknande kvalitetsfrågor brukar staten efter besvär mycket sällan göra några väsentligt annorlunda bedömningar än vad kommunen har gjort. Jag anser en sådan princip helt naturlig även för framtiden. Enligt min mening torde det inte – lika litet som i dag – behövas någon särskild lagreglering av denna princip.

Vad besvärsprövningen bör inriktas på är i stället i första hand detaljplanernas expropriativa effekter och över huvud taget avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen. Jag hänvisar här till utredningens resone-

mang som jag nyss återgav. Ibland kan det också bli tal om att väga två motstående enskilda intressen mot varandra.

Givetvis kan det hända att frågor om miljöutformningen kommer upp till behandling i besvärsärenden. Sakägarna och de boende har ju ett berättigat intresse av en god närmiljö, och det intresset måste man kunna hävda genom besvär. Störningar till följd av trafikbuller och annat bör de enskilda intressenterna kunna göra invändningar mot i form av besvär. Besvärssystemet bör enligt min mening ge t. ex. grannar samma materiella skydd och samma formella möjligheter att hävda sina intressen som den nuvarande byggnadslagstiftningen ger.

Vad jag har sagt nu innebär vidare att kommunens tillämpning av bestämmelserna i 2 och 3 kap. kan komma att prövas av statliga instanser i anledning av besvär. Det kan vid besvärsprövningen visa sig t. ex. att kommunen drivit något av de allmänna intressen som ligger bakom lagens bestämmelser alltför hårt gentemot de önskemål som sakägarna för fram. Trafiksäkerhetens krav kan exempelvis föranleda en gatubreddning som en fastighetsägare motsätter sig. Vidare bör en viktig uppgift för besvärsinstanserna vara att pröva eventuellt föreslagna alternativa sätt att lösa den planeringsfråga som är aktuell i ärendet. Intrånget för de enskilda kanske kan minskas eller elimineras, om man gör vissa jämkningar av läget för eller utförandet av en byggnad eller en annan anläggning. Det visar sig i praktiken ofta möjligt att tillgodose klagandenas önskemål helt eller delvis, utan att det behöver innebära något ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Som jag närmare kommer att utveckla i specialmotiveringen (5 kap. 2 §) förordar jag en bestämmelse som innebär att kommunen vid utformningen av en detaljplan i den del den kan ha inlöseneffekter skall se till att de fördelar som kan vinnas med planen överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda. Den som överklagar en detaljplan bör enligt min mening kunna åberopa den bestämmelsen som stöd för sin talan.

Jag kan också tänka mig vissa situationer där besvärsprövningen – tvärtemot huvudprincipen – föranleder att hela syftet med planen går om intet. Om planens enda syfte är att ge tillstånd till en stor, miljöpåverkande anläggning i närheten av ett bostadsområde, kan utfallet av besvär av enskilda bli att anläggningen inte är tillåten med hänsyn till bestämmelserna i 3 kap. om inverkan på närmiljön.

Tilläggas bör att de enskilda bör kunna grunda sina överklaganden även på fel i förfarandet.

Jag är medveten om att det i praktiken måste bli svårt – även med de uttalanden som jag nu har gjort – att skilja ut det allmänna syftet med planen från de enskilda intressena. Ofta är de båda aspekterna egentligen två sidor av samma sak. Jag anser dock att det är ett rimligt betraktelsesätt även för framtiden att överinstanserna skall kunna bifalla besvären, om klagandena hävdar t. ex. att miljön förändras på ett oacceptabelt sätt, att det uppstår trafikfaror för barnen, att utsikten förstörs, att parker försvinner, att lekplatserna är för små etc.

17.8 Hinder mot att överklaga beslut, om saken redan är avgjord tidigare

Mitt förslag: Hinder införs mot att överklaga beslut i sådana frågor som tidigare har blivit avgjorda genom områdesbestämmelser, detaljplan eller förhandsbesked.

Flera instanser pekar på att alltför många sakägare redan i dag använder besvärsmöjligheterna endast i avsikt att genom fördröjning komma i ett bättre förhandlingsläge gentemot kommunen eller i liknande syften.

Några instanser har lämnat konkreta ändringsförslag på denna punkt. De vill införa en princip om att tidigare fattade beslut inte får sättas i fråga genom besvär i senare skeden av beslutsprocessen. Man skulle därmed åstadkomma ett slags "besvärsavskärande" eller en prekluderande effekt.

Enligt min mening bör en sådan ordning kunna undanröja många oklarheter i genomförandeskedet och medverka till en snabbare beslutsprocess. Jag vill därför ta fasta på vad remissinstanserna har anfört.

Jag föreslår alltså att i PBL skall tas in bestämmelser som innebär att besvärsrätten är avskuren i ärenden om lov, om frågan är avgjord i en tidigare antagen detaljplan och att sakägarna inte skall kunna överklaga beslut om detaljplaner eller beslut i ärenden om lov, om saken är avgjord genom områdesbestämmelser. Även förhandsbesked bör ha en sådan prekluderande effekt på senare beslut om bygglov.

Om byggnadsnämnden anser att frågan redan är avgjord i ett tidigare beslut - och den som överklagar har haft rätt att klaga på det - kan nämnden i beslutet ange att det inte får överklagas. Den klagande som menar att frågan i själva verket inte har behandlats tidigare bör genom besvär kunna få ett ställningstagande i detta hänseende av överinstanserna. Om dessa emellertid finner att kommunens fullföljdsförbud var riktigt, blir det ingen ytterligare sakprövning.

Om kommunen använder en s. k. flexibel detaljplan i ett första skede och därefter fullföljer beslutsprocessen med beslut om lov eller en mer definitiv detaljplan, bör besvärsmöjligheterna kunna användas på så sätt att den flexibla planen kan överklagas av de enskilda, om de inte är nöjda med regleringen av de förhållanden som tas upp i planen. I det andra skedet bör sakägarna och andra berörda ha rätt att överklaga besluten om lov och den definitiva detaljplanen. Däremot bör de i detta skede inte med någon framgång kunna ifrågasätta de förhållanden, som är slutligt reglerade i den flexibla planen. Besvärsprövningen blir därmed inskränkt till de nya faktorer som behandlas i besluten om lov eller den kompletterande planen.

I förslaget ligger att en fastighetsägare blir bunden av vad hans företrädare i äganderätten kan ha gjort eller underlåtit. Detta blir fallet om fastigheten har bytt ägare under tiden mellan de båda besluten. Jag kan dock inte se några betänkligheter mot detta, eftersom det är en vanlig

princip inom fastighetssrätten att en ny ägare blir bunden av vad myndigheter beslutat under den föregående ägarens tid. Jag vill påpeka att det sist sagda innebär en viss jämkning av mitt uttalande i lagrådsremissen (s. 294), där jag sade att en ny ägare "träder in i rättsförhållandena sådana den förre ägaren har gestaltat dem".

17.9 Samordning mellan länsstyrelsens officialprövning och överklagande

Utredningens förslag drar oundvikligen med sig problem med samordningen, om ett kommunalt beslut blir överklagat av någon enskild klagande, samtidigt som länsstyrelsen förordnar att det skall underställas regeringens prövning. Samma ärende kan alltså komma under både länsstyrelsens och regeringens prövning.

Enligt den lösning som jag har förordat undgår man däremot nästan helt problem av detta slag. Skulle samma kommunala beslut angripas både genom besvär och med stöd av reglerna om statlig kontroll, är det ändå sörjt för att samma instans, nämligen länsstyrelsen, har hand om prövningen. Det är då naturligt att länsstyrelsen gör en samlad bedömning och avgör hela saken i samma beslut. Någon särskild föreskrift om detta behövs inte.

Om länsstyrelsens beslut överklagas både av någon enskild klagande, som vill få sina enskilda intressen tillgodosedda, och av en berörd kommun som yrkar att länsstyrelsens godkännande av planen upphävs därför att det strider mot något mellankommunalt intresse, skall hela ärendet prövas av regeringen, om det är fråga om en plan. Därmed blir det inga svårigheter att även i sista instans få till stånd en samlad prövning.

Däremot kan det diskuteras om det finns behov av en särskild reglering av samordningsfrågorna i ärenden om bygglov, eftersom även förvaltningsdomstolarna där finns med i instansordningen. Jag vill då först framhålla att den situation som eventuellt behöver regleras kommer att uppstå ytterligt sällan. Jag är nämligen övertygad om att länsstyrelsen endast undantagsvis kommer att påkalla prövning enligt 12 kap. av beslut i ärenden om lov.

För den händelse staten har förordnat att reglerna i 12 kap. skall gälla beträffande bygglov inom ett visst område, kan beslutsgången bli den att byggnadsnämnden lämnar bygglov, varefter länsstyrelsen beslutar att pröva om bygglovet kan godtas. Om bygglovet samtidigt överklagas till länsstyrelsen av en enskild klagande, t. ex. en granne, och länsstyrelsen beslutar att med godkännande av bygglovet avslå besvären, kan grannen överklaga länsstyrelsens beslut till regeringen. Kommunen har däremot ingen besvärsrätt i detta fall. Därmed uppstår inga samordningsproblem.

Det är knappast troligt att den situationen uppkommer att en sakägare överklagar länsstyrelsens beslut till kammarrätten samtidigt som en grannkommun finner anledning att överklaga beslutet till regeringen. Den fördel-

ning av ärenden mellan regeringen och kammarrätten som jag tidigare har redogjort för innebär ju att lokaliseringsfrågorna – som är de enda där mellankommunala intressen kan beröras – prövas av regeringen.

Mot denna bakgrund kan enligt min mening konstateras att det inte heller i ärenden om lov behövs några särskilda regler om samordning av prövningen i högre instanser.

17.10 Besvärssystemet och konventionen om de mänskliga rättigheterna

Lagrådet har i sitt yttrande berört frågan huruvida vissa bestämmelser om rätt att överklaga beslut som innebär att ägare av mark vägras rätt att bebygga denna är förenliga med artikel 6: 1 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. I denna sägs bl. a. att envar, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter, skall ha rätt till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som har upprättats enligt lag.

Lagrådets resonemang utmynnar inte i något ändringsförslag. Inte heller har lagrådet för sin del tagit bestämd ställning till frågan om ett vägrat bygglov utgör en "civil rättighet" i konventionens mening. Icke desto mindre vill jag klargöra min inställning, när nu lagrådet har väckt frågan.

Lagrådet har anfört (yttrandet s. 17 f):

I sin dom den 23 september 1982 i Sporrong- och Lönnroth-målet, vilket gällde långvariga expropriationstillstånd och byggnadsförbud, har Europadomstolen – efter att ha konstaterat att klagandenas äganderätt till de fastigheter varom var fråga i målet var en "civil rättighet" – bl. a. uttalat att det förelåg en allvarlig tvist mellan klagandena och de svenska myndigheterna i frågan huruvida utfärdandet och förlängningen av de långvariga expropriationstillstånden var förenliga med lag och att klagandena var berättigade att få frågan om den nationella lagens inställning härtill prövad av domstol. Artikel 6: 1 i konventionen var därför tillämplig och eftersom regeringens beslut inte kunde överklagas till förvaltningsdomstol och resningsansökan hos regeringsrätten inte innebar en prövning fullt ut av de åtgärder som påverkade den "civila rättigheten", fann domstolen att det förelegat en kränkning av artikel 6: 1.

Räckvidden av artikeln är omstridd. Det framgår inte av lagrådsremissen om det under beredningen av lagstiftningsärendet har övervägts om PBL: s system för överklagande i alla avseenden är förenliga med artikeln. Det nyssnämnda avgörandet i Sporrong- och Lönnroth-målet ger dock anledning till en närmare granskning.

En persons äganderätt till en fastighet är enligt Europadomstolen en "civil rättighet". Ett av de vanligaste sätten att använda fastigheter på – och det ofta mest värdefulla – är att bebygga dem. För tillgodoseende av främst allmänna intressen reglerar PBL nyttjandet av fast egendom i detta hänseende. PBL ger – då vissa i lagen angivna förutsättningar är uppfyllda – fastighetsägaren rätt att bebygga sin fastighet. Så till vida innebär PBL inte något principiellt nytt.

I PBL anges vilka åtgärder som generellt skall vara bygglovspliktiga.

Det gäller bl. a. uppförande av nya byggnader och tillbyggnader. Med vissa undantag skall all bebyggelse undergå en allmän lämplighetsprövning. I 8 kap. 11 § behandlas bygglovsprövningen i områden som inte omfattas av detaljplan. Enligt denna paragraf skall bygglov lämnas om vissa i fyra punkter angivna förutsättningar är uppfyllda. Vid prövningen är bl. a. att bedöma om den tilltänkta byggnaden med hänsyn till 2 kap. är lämplig på platsen eller om det s. k. detaljplanekravet i 5 kap. 1 § bör medföra att byggnadsföretaget bör föregås av detaljplaneläggning. Utfaller någon av dessa eller de övriga bedömningar som skall göras enligt paragrafen negativt för fastighetsägaren får han inget bygglov. Det beslut vari detta konstaterats kan han överklaga till länsstyrelsen. Nöjer han sig inte med länsstyrelsens beslut kan han i de två nyssnämnda situationerna, då lämplighetskravet eller detaljplanekravet ej anses uppfyllt, föra frågan vidare till regeringen. Avgörande för frågan om artikel 6: 1 är tillämplig i dessa situationer och fastighetsägaren således är berättigad att få saken prövad av domstol är om det kan anses föreligga en tvist mellan honom och de svenska myndigheterna som avser utövandet av hans "civila rättighet". Skulle den europeiska domstolen anse att det föreligger en sådan tvist, kan domstolen komma att finna att det föreligger en kränkning av artikel 6: 1, eftersom någon möjlighet att få saken prövad vid domstol inte finns.

Lagrådet har velat fästa uppmärksamheten på det nu berörda problemet. Någon ändring av överklagandereglerna i PBL-förslaget i syfte att anpassa dem till artikel 6: 1 föreslår lagrådet inte. Reglerna överensstämmer i sina huvuddrag med svensk rättstradition och med grunddragen av vår stats- och förvaltningsrätt. Frågan vilka ändringar i reglerna som kan aktualiseras av att vårt land har biträtt Europakonventionen hör samman med det större spörsmålet om införande av en generell domstolskontroll av förvaltningen.

Frågan om innebörden i begreppet "civil rättighet" i Europakonventionen är en av de mera omdiskuterade frågorna i konventionens tillämpning. I den av lagrådet åberopade domen fäller dock domstolen ett yttrande som kan ge en viss ledning, nämligen att konventionen avser att garantera rättigheter som är "praktiskt och faktiskt möjliga att utnyttja – – –". Detta anförs visserligen inte i anslutning till domstolens behandling av artikel 6: 1, men måste ändå ha sitt intresse för bedömningen av vad en civil rättighet i konventionens mening är. Mot bakgrund av detta uttalande av domstolen angående syftet med konventionen, kan det starkt ifrågasättas om själva bebyggandet av en fastighet utgör en sådan rättighet.

För att bebyggelse skall få ske krävs enligt PBL tillstånd i form av förhandsbesked eller bygglov. Tillkomsten av ny bebyggelse är helt underkastad samhällets kontroll. För att mark skall få användas för bebyggelse skall den ju vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Lämplighetsbedömningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked. I det s. k. kommunala planmonopolet ligger en ensamrätt för kommunerna att anta detaljplaner var och när de finner lämpligt. Även om ingen uttrycklig motsvarighet till 5 § byggnadslagen finns upptagen i PBL-förslaget, är inte avsikten att rubba de principer som är nedlagda i

den bestämmelsen, nämligen att "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". Det förhållandet att prövningsgrunderna för bygglov lagtekniskt är utformade så att "bygglov skall lämnas", om vissa förutsättningar är uppfyllda kan inte föranleda någon annan slutsats. Skälet till att jag har valt denna teknik i lagrådsremissen är främst att tvinga fram mer utförligt motiverade beslut än vad dagens prövningssystem kan leda till.

Det är med andra ord varken praktiskt eller faktiskt möjligt att utnyttja en byggrätt, förrän denna rätt har konstaterats föreligga enligt ett lagakraftvunnet tillståndsbeslut. Därmed kan artikel 6: 1 i konventionen enligt min mening inte bli tillämplig i de fall som lagrådet tar upp. Jag finner på grund härav inte något skäl att överge den ståndpunkt i fråga om överprövningssystemets uppbyggnad som jag intog i lagrådsremissen. *Lagrådet* har f. ö. inte heller föreslagit någon ändring. Som lagrådet har framhållit överensstämmer överklagandereglerna i mitt förslag i sina huvuddrag med svensk rättstradition och med grunddragen av vår stats- och förvaltningsrätt.

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.

Sammanfattning

- I vissa situationer skall den enskilde genom regler om skadeersättning eller inlösen hållas skadeslös om han drabbas av skada till följd av ett kommunalt beslut. Vid skadeersättning skall dock ersättning för s.k. förväntningsvärden inte betalas (s. 373)
- Flertalet av de krav på byggnader m. m. som föreslås i PBL är av det slaget att det allmänna utan vidare bör ha rätt att fordra av den enskilde att han tillgodoser dem utan någon rätt till kompensation. Exempel på sådana krav är att de sanitära förhållandena och säkerheten måste vara tillfredsställande (s. 374)
- Fastighetsägare skall i vissa situationer ha rätt att begära ersättning eller inlösen utan krav på att skadan skall ha en viss minsta omfattning. Exempel på sådana situationer är om en detaljplan ändras under genomförandetiden eller om marken i en detaljplan läggs ut för allmän plats (s. 378)
- I vissa fall krävs att skadan är tillräckligt kvalificerad för att kompensation skall kunna utgå.

  Dessa bestämmelser skall t. ex. gälla bevarande av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse genom skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser. De skall också gälla när återuppförande av en riven eller på annat sätt förstörd byggnad vägras eller när rivningslov eller i vissa fall marklov vägras (s. 383)
- De materiella reglerna i expropriationslagen skall tillämpas i mål om skadeersättning och inlösen enligt PBL (s. 401)
- I mål om skadeersättning och inlösen enligt PBL skall de processuella bestämmelserna i expropriationslagen tillämpas. Om fastighetsägaren väcker talan föreslås emellertid en särskild bestämmelse i fråga om rättegångskostnader (s. 402)
- Inte bara tvister om ersättning för gatukostnader utan också tvister om betalningsvillkor skall prövas av fastighetsdomstolen i första instans. De normala processreglerna i fastighetsdomstolen skall tillämpas i mål om gatukostnadsersättning. För att inte ansvaret för rättegångskostnader skall bli oskäligt betungande för fastighetsägarna införs en särregel om rättegångskostnader (s. 404).

18.1 Ersättningsprinciperna

Liksom i gällande rätt behövs i PBL regler om i vilka fall och i vilken utsträckning ägare eller innehavare av särskild rätt till fastigheter vid planläggning, prövning av lov och ianspråktagande av mark bör hållas skadeslösa av det allmänna i form av skadeersättning eller inlösen av

fastigheten. Det behöver också övervägas vilka av dessa regler som bör tas in i PBL och vilka som eventuellt bör återfinnas i annan lagstiftning.

I likhet med remissinstanserna godtar jag i huvudsak utredningens bedömning av i vilka situationer det kan bli fråga om kompensation till markägare eller rättighetshavare. Vissa kompletteringar är emellertid nödvändiga. Jag återkommer till dem.

18.1.1 Utgångspunkter och lagteknisk lösning

Mitt förslag: I vissa situationer skall den enskilde genom regler om skadeersättning eller inlösen hållas skadeslös om han drabbas av skada till följd av ett kommunalt beslut. Vid skadeersättning skall dock ersättning för s. k. förväntningsvärden inte betalas.

De ersättningsprinciper som beslutades 1972 (prop. 1972:111, bil. 2) innebär att endast intrång i den pågående markanvändningen ersätts i de situationer som leder till skadeersättning. Bortfall av sådana värden som grundas på förväntningar om en ändrad markanvändning ersätts således inte. Detta är enligt min mening en princip som bör gälla även enligt PBL.

Enligt gällande bestämmelser kan emellertid vid inlösen eller expropriation sådana värden som grundas på förväntningar om en ändrad markanvändning ersättas i viss utsträckning. Att dessa värden ändå inte ersätts fullt ut följer av den s. k. presumtionsregeln i expropriationslagen. Denna principiella skillnad i ersättningshänseende mellan skadeersättning och inlösen är enligt min mening rimlig och bör även den gälla enligt PBL.

De ersättningsprinciper som beslutades 1972 genomfördes – förutom i byggnadslagen – i flera angränsande lagar, såsom naturvårdslagen, väglagen och byggnadsminneslagen. Principerna är främst anpassade till de situationer som innebär intrång i de areella näringarna. De är visserligen tillämpliga även på byggnadsreglerande bestämmelser, men detta utvecklades inte särskilt mycket i förarbetena. Det kan naturligtvis många gånger vara av värde att ersättningsprinciperna i angränsande lagar är så lika som möjligt. Jag anser dock att de direkt byggnadsreglerande bestämmelserna till sin natur skiljer sig från de bestämmelser som i första hand är till för att skydda naturvårdens och friluftslivets intressen. De senare – som i första hand återfinns i naturvårdslagen och skogsvårdslagen – berör oftast de areella näringarna. De principer som beslutades 1972 för dessa situationer bör inte förändras.

Kommunernas möjligheter att skydda miljömässigt och kulturhistoriskt värdefull bebyggelse bör – som jag tidigare har föreslagit – i första hand finnas i PBL. Eftersom bebyggelsereglerande bestämmelser som meddelas för att skydda sådan bebyggelse till sin natur skiljer sig från dem som rör naturvård och friluftsliv, är det enligt min mening inte nödvändigt att

ersättningsbestämmelserna i PBL och i naturvårdslagen är samstämmiga. Enligt min mening bör kompensationsreglerna vad avser de bebyggelsereglerande bestämmelserna i PBL utformas på ett annat sätt än vad som är fallet i naturvårdslagen. För att uppnå detta syfte anser jag i likhet med utredningen att begreppet pågående markanvändning bör användas i PBL endast när det gäller ersättningsfrågor i samband med markreglerande bestämmelser. Sådana bestämmelser liknar nämligen till sin natur de bestämmelser som enligt naturvårdslagen kan meddelas med hänsyn till naturvård och friluftsliv.

Motsvarande ersättningsbestämmelser i byggnadsminneslagen, som gäller när staten vill skydda värdefull bebyggelse, bör anpassas till ersättningsbestämmelserna i PBL. Jag återkommer snart till dessa frågor.

18.1.2 I vilka situationer bör ersättning utgå?

Mitt förslag: Flertalet av de krav på byggnader m. m. som föreslås i PBL är av det slaget att det allmänna utan vidare bör ha rätt att fordra av den enskilde att han tillgodoser dem utan någon rätt till kompensation. Exempel på sådana krav är att de sanitära förhållandena och säkerheten måste vara tillfredsställande.

För att bedöma i vilka situationer fastighetsägaren bör ha rätt till kompensation måste en vägning göras mellan allmänna och enskilda intressen. I likhet med utredningen konstaterar jag då till att börja med att flertalet av de krav på byggnader m. m. som skall tas in i 3 kap. är av det slaget att det allmänna utan vidare bör ha rätt att fordra av den enskilde att han tillgodoser dem utan någon rätt till kompensation. Det är t. ex. självklart att de sanitära förhållandena och säkerheten måste vara tillfredsställande i bostäder och arbetslokaler. Normalt kan man också utgå från att det allmänna och det enskilda intresset sammanfaller i dessa frågor.

I vissa andra fall kan det vara rimligt att fastighetsägaren kompenseras för förluster eller andra olägenheter som uppkommer till följd av kommunala beslut. Kompensationen bör i vissa fall utgå utan kvalifikationsgräns, dvs. utan något krav på att en skada av viss storlek skall ha uppkommit. Exempel på sådana situationer är när mark i en detaljplan avsätts för gator och andra allmänna platser eller när en detaljplan ändras under dess genomförandetid. I andra fall bör fastighetsägaren vara skyldig att tåla en skada av viss storlek, innan ersättning kan aktualiseras. En sådan kvalifikationsgräns bör tillämpas t. ex. när återuppförande av en riven eller brandskadad byggnad vägras, när rivningslov vägras eller när skyddsbestämmelser för miljömässigt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse meddelas i en detaljplan eller genom områdesbestämmelser.

Till nu berörda och även vissa övriga ersättningssituationer återkommer jag i det följande.

18.1.3 Övriga situationer

Utredningsförslaget innehåller inga bestämmelser om ersättning till fastighetsägare i de fall när kommunen har meddelat markreglerande bestämmelser för områden avsedda för bebyggelse eller för skyddsområden för att tillgodose kraven på säkerhet och skydd för t. ex. energianläggningar. Några instanser efterlyser ersättningsbestämmelser i dessa situationer.

I en generalplan kan områden bl. a. avsättas för bebyggelse. Enligt 17 § byggnadslagen får schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd inte vidtas om åtgärden skulle väsentligt försvåra områdets användning i enlighet med en fastställd generalplan. Enligt 22 § har markägaren rätt till kompensation för den skada han lider till följd härav, under förutsättning att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras.

Möjlighet att säkerställa skyddsområden finns i dag i 81 och 82 §§ byggnadslagen. Enligt dessa bestämmelser är det möjligt att, i närheten av vissa befintliga eller planerade anläggningar, förhindra nybyggnader, upplag av olika slag, materialgårdar och ljusanordningar samt schaktnings- och fyllningsarbeten. Enligt 83 § byggnadslagen har markägaren rätt till kompensation för den skada han lider till följd härav, under förutsättning att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras.

Som jag förut (avsnitt 8.3.2 och 8.8.2) har föreslagit bör dessa möjligheter att säkerställa områden avsedda för bebyggelse samt skyddsområden behållas. Säkerställandet av områden för bebyggelse kan ske genom områdesbestämmelser, medan skyddsområden kan säkerställas antingen i detaljplan eller i områdesbestämmelser. I detaljplanen kommer skyddsområdena att redovisas antingen som kvartersmark eller som mark för allmän plats. I båda dessa fall finns – vilket jag snart återkommer till (avsnitt 18.2.2) – möjligheter för berörda fastighetsägare att påkalla inlösen av marken. Därför behövs inte några särskilda kompensationsregler när skyddsområden säkerställs i detaljplaner.

När områden för bebyggelse, eller skyddsområden säkerställs genom områdesbestämmelser anser jag däremot – i motsats till utredningen – att bestämmelser om ersättning till markägare behövs i vissa fall. Sådan ersättning bör dock – i likhet med vad som gäller f. n. – utgå först om skadan är tillräckligt kvalificerad. I lagrådsremissen föreslog jag att kvalifikationsgränsen skall vara densamma som när skyddsbestämmelser meddelas för miljömässigt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Fastighetsägaren skall m. a. o. vara skyldig att utan ersättning tåla ett intrång som motsvarar 20 procent av värdet av den berörda delen av fastigheten. Till följd av *lagrådets* invändningar mot mitt förslag i denna del, föreslår jag i stället att nuvarande ersättningsbestämmelser i dessa situationer överförs till PBL oförändrade i sak. Detta innebär att rätt till ersättning föreligger om den pågående markanvändningen avsevärt försvåras i de nu berörda situationerna. Jag återkommer senare (avsnitt 18.2.2) mera utförligt till denna fråga.

Utredningen har inte berört frågan om behovet av en motsvarighet till 45 § byggnadslagen. Enligt denna bestämmelse kan regeringen fastställa en stadsplan under villkor att viss i planen ingående mark exproprieras. Enligt gällande praxis utnyttjas denna möjlighet i de fall regeringen anser att en plan är så ofördelaktig för den enskilde att han inte rimligen skall behöva tåla de olägenheter som planen innebär. Det rör sig alltså om sådana situationer som inte omfattas av ersättnings- och inlösenregler i byggnadslagen. Utredningen har i stället valt att göra en uttömmande uppräkning av de ersättningsgilla situationerna. I övrigt skyddas fastighetsägaren enligt utredningsförslaget av en allmän hänsynsregel (2 kap. 8 §). Några remissinstanser har föreslagit att en motsvarighet till 45 § byggnadslagen skall tas in i PBL.

Enligt min mening är det en fördel om samtliga situationer, där det kan bli fråga om ekonomisk kompensation till fastighetsägaren, finns angivna i PBL. Vid en villkorlig fastställelse enligt byggnadslagens bestämmelser kan det ofta bli svårt att hinna med att expropriera berörda fastigheter inom föreskriven tid, dvs. högst ett år från planfastställelsen. Under denna tid svävar dessutom alla i ovisshet om fastställelsebeslutet kommer att stå sig eller inte. Jag anser därför att övervägande skäl talar för att en motsvarighet till 45 § byggnadslagen inte införs i PBL.

18.1.4 Vem svarar för kompensationen?

Jag skall i det följande ta upp frågan om vem som primärt bör vara skyldig att kompensera fastighetsägaren, om en ersättningsgill skada har uppkommit, eller vem som skall vara skyldig att lösa in mark för allmän plats och kvartersmark för allmänt ändamål. Det är nämligen inte givet att ersättningsskyldigheten alltid skall ligga på kommunen. Det kan ju t. ex. vara statliga eller enskilda intressen som ger upphov till ersättningsanspråket. Det är i dag inte reglerat i alla situationer vem som är skyldig att kompensera fastighetsägaren. Det förekommer emellertid i byggnadslagen att kompensationsskyldighet åvilar antingen kommunen eller någon enskild.

Enligt min mening bör det normalt vara kommunen som i första hand svarar för kompensation till fastighetsägaren. Detta är naturligt, eftersom det är kommunen som har de nödvändiga kunskaperna om markfrågor, priser o. d. En sådan lösning innebär att fastighetsägaren inte behöver känna någon tvekan om vem han skall avkräva ersättningen. Det bör då också föreskrivas skyldighet för den blivande huvudmannen att ersätta kommunen dess kostnader. I lagrådsremissen föreslog jag att denna skyldighet skulle lagregleras även i fråga om kvartersmark för allmänt ändamål som tillkommit t. ex. för ett landstingskommunalt ändamål. I ett sådant fall skulle alltså landstinget vara skyldigt att ersätta kommunen dess eventuella kostnader för inlösen av marken. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 124) föreslår jag nu inte någon lagreglering av den skyldigheten. Man får

– som lagrådet framhåller – förutsätta att kommunen och landstinget är överens om dessa frågor redan vid den tidpunkt när planen antas.

Det kan emellertid också vara fråga om restriktioner för att trygga anläggningar av olika slag. Det blir då på motsvarande sätt anläggningens ägare som blir skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för eventuella intrång. I dessa fall är det emellertid befogat att – på samma sätt som i dag – lagreglera skyldigheten att ersätta kommunen dess kostnader för skadeersättning eller inlösen.

Som en konsekvens av denna ståndpunkt föreslår jag också – som flera remissinstanser har föreslagit – att staten skall ersätta kommunen för dess kostnader i de fall kommunen har blivit ersättningsskyldig gentemot fastighetsägare till följd av beslut som tillkommit för att trygga sådana riksintressen som avses i NRL. Denna skyldighet bör emellertid gälla endast om det i första hand är ett område av riksintresse som skall tryggas och detta sker genom att staten meddelar ett planföreläggande enligt 12 kap. PBL. I denna fråga har *lagrådet* (yttrandet s. 127 f) uttryckt betänkligheter. Lagrådet pekar på att bestämmelsen kan komma att missbrukas genom att en kommun kan underlåta att skydda ett nationellt intresse i förlitan på att staten nödgas meddela planföreläggande, varvid kommunen slipper att svara för kostnaderna för de skyddsåtgärder som behövs. Detta är givetvis inte avsikten. Farhågorna kan naturligtvis ha visst fog för sig. Riksintressen torde emellertid i de allra flesta fall i minst lika hög grad vara angelägna kommunala intressen. Det finns då ingen anledning att tro att kommunerna skulle missbruka bestämmelsen på det sätt lagrådet befarar. Planföreläggande får – som jag tidigare angett – ses som en undantagsföreteelse. Det är enligt min mening inte rimligt att ett planföreläggande får den effekten att kommunen – förutom att den måste godta en viss markanvändning – också måste bära kostnaderna för detta. Jag anser det emellertid befogat att följa utvecklingen på detta område.

I fråga om mark som i en detaljplan har avsatts för allmän plats förhåller det sig emellertid något annorlunda. För sådana områden är det nämligen vanligt att fastighetsägarna själva är huvudmän. Det gäller främst inom områden för fritidsbebyggelse. Det skulle här föra alltför långt om kommunen i alla dessa situationer skulle vara tvungen att lösa mark för vägar och parker. Därför bör det föreskrivas en skyldighet för huvudmannen, oavsett vem det är, att svara för eventuella krav från enskilda fastighetsägare.

18.2 Ersättningssituationerna

I de ersättningssituationer som jag i det följande kommer att beskriva kan skada uppkomma för fastighetsägaren på i princip två olika sätt. Dels kan skadan bestå i att fastighetens marknadsvärde minskar, dels kan s. k. annan skada uppkomma. Annan skada kan bestå av s. k. rörelseskada som

uppkommer på grund av att t.ex. driften måste läggas om, flyttningskostnader uppstår etc.

Det kan tänkas situationer där en restriktion inte leder till någon minskning i marknadsvärdet men väl en avsevärd personlig skada. Jag anser i likhet med utredningen att frågan om en ersättningsgill skada föreligger eller ej skall bedömas med beaktande av såväl marknadsvärdeminskning som annan skada. Detta torde överensstämma med vad departementschefen uttalade om ersättning för personlig skada i anslutning till att de nuvarande bestämmelserna infördes (prop. 1972: 111, bil. 2, s. 336). När jag i fortsättningen talar om skada inkluderar jag alltså både eventuell marknadsvärdeminskning och annan skada.

18.2.1 Ersättning och inlösen utan krav på kvalificerad skada

Mitt förslag: Fastighetsägare skall i vissa situationer ha rätt att begära ersättning eller inlösen utan krav på att skadan skall ha en viss minsta omfattning. Exempel på sådana situationer är om en detaljplan ändras under genomförandetiden eller om marken i en detaljplan läggs ut för allmän plats.

Mark för allmän plats

De i dag vanligaste ersättningssituationerna torde vara de som uppkommer till följd av att mark tas i anspråk för att genomföra stadsplaner, t.ex. mark som behövs för gator och andra allmänna platser. Utredningen har föreslagit att kommunen skall vara skyldig att på markägarens begäran lösa in mark som i en detaljplan lagts ut för annat ändamål än enskilt bebyggande. Sådan skyldighet har dock inte föreslagits beträffande mark för allmän plats för vilken någon annan än kommunen skall vara väghållare.

Enligt 48 § första stycket byggnadslagen är kommunen skyldig att lösa mark som i en stadsplan är avsedd för annat än enskilt bebyggande, under förutsättning att markägaren kan nyttja marken endast på ett sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde. I dessa fall är det kommunen som primärt är ansvarig för gator och andra allmänna platser. Kommunen är också primärt lösenskyldig beträffande kvartersmark för allmänt ändamål och skyddsområden för anläggningar även när kommunen inte är huvudman för allmänna byggnader eller anläggningar.

En motsvarighet till detta skydd för fastighetsägaren bör enligt min mening finnas även i PBL. När kommunen är huvudman för plangenomförandet, kan nämligen inte fastighetsägaren själv bestämma när planen skall genomföras. Kommunen kan när som helst lösa in fastigheten för att uppföra en allmän byggnad eller lösa in gatumark. Denna osäkerhet kan leda till ekonomisk skada under tiden mellan planens antagande och dess genomförande. Fastighetsägaren torde under denna tid ha mycket svårt att

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.1

hitta någon annan köpare till fastigheten än kommunen. Det kan därför finnas anledning att – som utredningen har föreslagit – särbehandla denna situation. Regler som garanterar att fastighetsägaren hålls skadeslös, om hans mark enligt en detaljplan är utlagd som kvartersmark för allmänt ändamål eller som gata eller sådan allmän plats för vilken kommunen är huvudman, bör därför införas.

Enligt utredningen skall kommunen vara skyldig att lösa sådan mark så snart fastighetsägaren begär det. Många remissinstanser invänder mot förslaget i detta avseende och menar att man i stället bör ansluta till gällande bestämmelser i 48 § byggnadslagen. Det skulle innebära att man anger en viss kvalifikationsgräns som måste överskridas innan inlösenskyldighet uppkommer. Som jag nyss nämnde torde emellertid en fastighetsägare i denna situation ha mycket svårt att sälja fastigheten till någon annan än kommunen. Jag anser därför att utredningsförslaget bör följas. Konsekvenserna av denna ändring i förhållande till i dag torde inte heller bli särskilt dramatiska. Många kommuner torde redan i dag förvärva fastigheten om fastighetsägaren begär det. För att få en mjukare övergång kommer jag emellertid att föreslå övergångsbestämmelser som innebär att 48 § byggnadslagen skall fortsätta att gälla under en viss tid efter PBL:s ikraftträdande.

Några instanser har föreslagit att fastighetsägarna skall ha rätt att påkalla inlösen endast under planens genomförandetid. Eftersom planen – enligt vad jag tidigare har föreslagit – fortsätter att gälla även efter genomförandetidens slut, förändras situationen inte för den enskilde fastighetsägaren i den nu aktuella situationen. Rätten att påkalla inlösen bör således finnas så länge planen gäller.

Utredningen har inte föreslagit något motsvarande skydd för fastighetsägaren i de fall marken är utlagd för allmän plats för vilken någon annan än kommunen skall vara huvudman. Jag anser emellertid att fastighetsägaren bör skyddas även i dessa fall, vilket ansluter till gällande rätt (116 § BL).

Några remissinstanser har hyst farhågor att kommunerna skall bli tvungna att lösa in mark för allmänt ändamål även inom områden med byggnadsplan, eftersom dessa planer enligt övergångsbestämmelserna skall gälla som detaljplaner enligt PBL. Jag kommer emellertid senare (avsnitt 19.3.4) att föreslå övergångsbestämmelser som innebär att kommunen inte blir huvudman för allmän plats i dessa fall. Kommunen kommer därför inte att bli skyldig att lösa in sådan mark.

Mark för allmän trafikanläggning eller allmän ledning

Enligt 18 a och 41 a §§ byggnadslagen har kommunen rätt att få servitut eller nyttjanderätt till viss mark som i en fastställd generalplan eller detaljplan är avsedd för en allmän trafikanläggning eller en allmän ledning. Om planbestämmelsen medför intrång för en fastighetsägare, kan han under vissa förutsättningar begära att kommunen förvärvar servitus- eller nytt-

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.1

janderätt till marken. En motsvarighet till dagens bestämmelser om rätt att kräva att kommunen förvärvar nyttjanderätt eller servitut behövs även i PBL. Fastighetsägarens ställning i sådana fall är egentligen densamma som jag nyss har beskrivit beträffande mark för allmän plats. Därför föreslår jag inte heller i detta fall någon kvalifikationsgräns. Den skada som kan uppstå när kommunen genomför planen ersätts då i samband med servituts- eller nyttjanderättsupplåtelsen.

Föreläggande i vissa fall

I de flesta fall då byggnadsnämnden förelägger någon att vidta en viss åtgärd motiveras det av att fastigheten inte uppfyller de krav som kan ställas med stöd av 3 kap., t. ex. i fråga om underhåll. Som jag tidigare har framhållit skall dessa krav i allmänhet kunna hävdas utan att rätt till kompensation uppkommer. I vissa fall skall emellertid – som jag tidigare nämnde – kompensation kunna utgå, nämligen för skada som uppkommer till följd av skyddsbestämmelser som utfärdas för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Jag vill i anslutning till detta framhålla att det naturligtvis inte kan bli fråga om någon kompensation till markägaren, om han senare får ett föreläggande att underhålla byggnaden i enlighet med skyddsbestämmelserna.

Mitt förslag innebär (10 kap. 17 §) att kommunen under vissa förutsättningar skall kunna besluta om skyldighet för fastighetsägare att av hänsyn till trafiksäkerheten flytta utfarter, byggnader m. m. I likhet med utredningen anser jag att detta intrång är av sådan art att kompensation bör utgå. Remissinstanserna har i allmänhet lämnat förslaget utan erinran.

I de flesta fall rör det sig här om åtgärder som medför direkta kostnader för fastighetsägaren utan att marknadsvärdet på hans fastighet i någon nämnvärd utsträckning påverkas härav. Jag föreslår sålunda att fastighetsägaren skall ha rätt till ersättning i de nu aktuella situationerna utan att det ställs något krav på att skadan skall vara kvalificerad. Förutsättningen för detta måste naturligtvis vara att någon skada kan påvisas. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen (14 kap. 3 §). I praktiken torde detta innebära att fastighetsägaren får ersättning för sina direkta kostnader.

Utredningen har föreslagit att kommunen skall vara skyldig att lösa fastigheter, om skadan till följd av ett föreläggande blir så stor att den inte längre kan betraktas som obetydlig. Enligt det förslag jag lägger fram skall föreläggande om flyttning av byggnader m. m. kunna meddelas endast om byggnaden eller anläggningen kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde. Ett föreläggande kan därför inte medföra en sådan skada för fastighetsägaren att inlösen bör ske. Till skillnad från utredningen föreslår jag därför inte någon rätt för fastighetsägaren att begära inlösen i dessa fall.

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.1

Ändring av gatas höjdläge m. m.

Byggnadslagen innehåller en bestämmelse om ersättning för skada vid genomförande av stadsplaner, utan samband med att mark avträds. Bestämmelsen finns i 75 § och innebär att kommunen är skyldig att ersätta skada som uppstår genom att ett område, som har varit avsett till allmän samfärdsel, övergår till att helt eller delvis användas för annat ändamål eller ändras till sitt höjdläge när en stadsplan genomförs. Sådan ersättning kan tillkomma ägare av angränsande mark eller nyttjanderätts- eller servitutshavare. Denna bestämmelse har funnits i stort sett oförändrad sedan den infördes i 1907 års stadsplanelag. Anledningen till att den har begränsats till de angivna fallen var att högsta domstolen i samband med tillkomsten av lagen anförde, att en tomtägare inte borde ha någon generell rätt till ersättning för olägenhet och minskning i tomtvärde som kunde uppstå till följd av sådana ändringar av stadsplanen, som inte omedelbart berörde tomten eller närmaste delen av gatan. Även i PBL bör enligt min mening finnas regler om kompensation till fastighetsägare, som på detta omedelbara och för fastighetens användning väsentliga sätt berörs av ett beslut angående angränsande fastigheter.

Utredningen har föreslagit att ersättning i dessa situationer skall utgå endast om skadan är kvalificerad. Skador av detta slag kan enligt min mening normalt jämföras med sådana skador som kan uppkomma till följd av ett föreläggande. Jag kan därför inte dela utredningens uppfattning att det finns tillräckliga skäl att ändra gällande bestämmelser. I likhet med några remissinstanser föreslår jag därför att fastighetsägaren – på samma sätt som i dag – skall kompenseras utan något krav på att skadan skall vara av en viss omfattning. Någon bestämmelse om inlösen finns inte i dag och torde inte heller behövas i PBL. Jag föreslår alltså att en bestämmelse av samma innebörd som 75 § byggnadslagen skall tas in i PBL.

Planändringar m. m.

För detaljplaner skall som jag tidigare (avsnitt 8.3.1) har föreslagit en genomförandetid anges. Före utgången av denna tid skall fastighetsägare och andra kunna räkna med att planen får genomföras och kunna anpassa sin egen planering därefter. Här skall alltså gälla en i princip oinskränkt byggrätt till åtgärder i överensstämmelse med planen. Som jag tidigare har föreslagit (avsnitt 8.6.1) skall det dock i speciella undantagsfall vara möjligt att ändra eller upphäva planen redan innan genomförandetiden har gått ut. Detta kan i vissa fall innebära en inskränkning i byggrätten. I likhet med utredningen anser jag att fastighetsägaren bör ha rätt till ersättning för den skada han lider i dessa fall.

Vad jag har föreslagit i fråga om detaljplaner (avsnitt 8.6.2) innebär bl.a. att planen fortsätter att gälla och får genomföras även efter genomförandetidens utgång. Då har emellertid fastighetsägaren ingen ovillkorlig rätt att utnyttja den i planen medgivna byggrätten. Kommunen kan upphäva eller

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.1

ändra planen utan att rättigheter som har uppkommit genom planen beaktas. Från ersättningssynpunkt är det således intressant att studera endast de fall då planen ändras eller upphävs före utgången av genomförandetiden.

En detaljplan skall kunna ändras eller upphävas under genomförandetiden endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen. Några remissinstanser har föreslagit att fastighetsägaren på grund av det motstående samhällsintresset bör tåla ett visst intrång i dessa situationer. För egen del anser jag – med hänsyn bl. a. till att byggrätten enligt detaljplaner skall kunna begränsas i tiden – att fastighetsägare i princip skall kunna utgå från att lämnade tillstånd gäller under angiven tid. Det är därför rimligt att fastighetsägaren i dessa situationer får ersättning för den skada som kan uppkomma utan något krav på en viss kvalifikationsgräns. F. ö. gör jag den bedömningen att upphävanden och ändringar under genomförandetiden kommer att bli mycket sällsynta. En garanti för att så blir fallet är de restriktiva bestämmelser som skall gälla i detta avseende.

I fråga om upphävanden och ändringar under genomförandetiden föreslår jag således att ersättning skall utgå utan något krav på att skadan skall vara av viss storlek. Uppkommer genom upphävandet eller ändringen synnerligt men vid användningen av fastigheten, bör kommunen vara skyldig att lösa den.

Utredningen har också föreslagit ersättningsrätt för fastighetsägare, om en fastighetsplan ändras under detaljplanens genomförandetid. Enligt min mening är det inte nödvändigt med någon rätt till ersättning i dessa situationer. Anledningen härtill är bl. a. att någon byggrätt inte är knuten till fastighetsplanen. Ändringar av fastighetsplanen kan således inte medföra någon förändring av de bebyggelseförutsättningar som anges i detaljplanen. Till detta kommer att det, som jag tidigare har föreslagit, i PBL skall ställas krav på överensstämmelse mellan fastighetsplanen och detaljplanen. Det bör således räcka med ett skydd mot ändringar av detaljplanen. Att jag inte kan ansluta mig till utredningsförslaget på denna punkt beror också på att jag har en något annorlunda syn än utredningen på vad en fastighetsägare bör vara skyldig att tåla. Utredningen har sålunda tänkt sig att ersättning skall betalas för varje extrakostnad som kan förorsakas fastighetsägaren genom att fastighetsplanen ändras. Om det finns ett allmänt intresse som gör att ändringen är nödvändig, bör emellertid enligt min mening fastighetsägaren få tåla ett visst intrång. I de fallen torde det – som också utredningen konstaterar – aldrig kunna uppkomma någon större skada. Jag föreslår därför inte någon rätt till ersättning eller inlösen vid ändring av en fastighetsplan.

Utredningen har också föreslagit rätt till ersättning om ett förhandslov, bygglov eller marklov ändras. Sådana tillstånd har i princip en giltighetstid om två år. Det finns enligt min mening inte någon anledning att tillåta

förändringar av dessa tillstånd under den relativt korta giltighetstiden. Därför behövs inte heller några ersättningsbestämmelser.

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.1–18.2.2

Erlagda avgifter

Som jag nyss nämnt skall någon ersättning inte utgå om en detaljplan ändras efter genomförandetidens slut. Det torde emellertid bli vanligt att kommunen kräver ersättning för gatukostnader samt avgifter för vatten och avlopp redan under planens genomförandetid. Normalt kommer naturligtvis tomterna att bebyggas ganska snart efter det att avgifterna har betalats. Det kan dock inte uteslutas att fastighetsägaren inte ansöker om bygglov under genomförandetiden, trots att han har betalat avgifterna.

Enligt min mening skulle det i dessa situationer vara stötande om han inte fick tillbaka erlagda avgifter, om t. ex. planen upphävs eller om kommunen löser in fastigheten. Särskilt påtagligt är det i de fall planen fortsätter att gälla men kommunen löser in fastigheten för att själv genomföra planen.

Jag föreslår därför att avgifterna för gator och andra allmänna platser skall återbetalas, i den mån skada uppkommer genom att fastighetsägaren på grund av att bygglov vägras inte kan använda fastigheten på det sätt som låg till grund för beräkningen av den erlagda avgiften. I lagrådsremissen föreslog jag en bestämmelse med innebörd att även avgifter för vatten och avlopp skulle återbetalas. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 125 f) kommer jag i stället att i annat sammanhang föreslå att en sådan bestämmelse tas in i lagen (1970: 244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

Som *lagrådet* vidare påpekar (yttrandet s. 126) kommer dessa avgifter också att ersättas vid en eventuell expropriation.

Tillträde till fastigheter m. m.

På samma sätt som enligt dagens lagstiftning bör det också enligt PBL i vissa fall vara möjligt för byggnadsnämnden m. fl. att få tillträde till fastigheter, byggnader och andra anläggningar för kontroll, besiktning m. m. Normalt kan naturligtvis tillträde ske utan att några skador uppkommer för fastighetsägaren. Om skador trots allt skulle uppkomma, bör fastighetsägaren ha rätt till ersättning. Något krav på att skadan skall vara kvalificerad bör inte ställas upp. Jag föreslår således en rätt till ersättning för skada som uppkommer i samband med att tillträdesrätten utövas.

18.2.2 Ersättning och inlösen vid kvalificerad skada

Mitt förslag: I vissa fall krävs att skadan är tillräckligt kvalificerad för att kompensation skall kunna utgå.

Dessa bestämmelser skall t. ex. gälla bevarande av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse genom skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser. De skall också gälla när återuppförande av en riven eller på annat sätt förstörd byggnad vägras eller när rivningslov eller i vissa fall marklov vägras.

Som jag tidigare (avsnitt 18.1.2) framhöll bör fastighetsägare i en del fall vara skyldiga att tåla en skada av viss storlek, innan ersättning aktualiseras. Jag övergår nu till att behandla sådana fall.

Kvalifikationsgränsen

Utredningen har föreslagit att den skada som en fastighetsägare skall vara skyldig att tåla, skall preciseras så långt som möjligt. Vid intrång i den pågående markanvändningen skall enligt förslaget ersättning sålunda utgå, om skadan inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten. I motiven har denna kvalifikationsgräns angetts till cirka tio procent av värdet av den berörda delen av fastigheten. Enligt utredningen åsyftas därmed inte någon förändring av gällande praxis. Många remissinstanser är positiva till att kvalifikationsgränsen preciseras på detta sätt.

Bestämmelser om kvalifikationsgräns bör enligt min mening gälla för fem olika ersättningssituationer. Det är dels när en byggnad inte får återuppföras efter rivning, brand m. m., dels när rivningslov vägras i vissa fall, dels när skyddsbestämmelser utfärdas för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, dels när bestämmelser om skydds- eller säkerhetsområden meddelas genom områdesbestämmelser och dels när marklov vägras i vissa fall.

I likhet med många remissinstanser anser jag att det är en fördel att så långt möjligt precisera kvalifikationsgränsen. Även *lagrådet* (yttrandet s. 15) framhåller detta som en fördel. När det gäller frågan om vilken kvalifikationsgräns som kan anses skälig anförde jag i lagrådsremissen bl. a. följande (s. 308 f):

> Jag ansluter mig därför till utredningsförslaget men med den förändringen att jag anser att fastighetsägaren bör tåla en skada som motsvarar en femtedel av värdet av den berörda delen av fastigheten. Det finns inga entydiga rättsfall som anger hur stor skada fastighetsägaren enligt gällande rätt är skyldig att tåla i olika situationer. De rättsfall som jag nyss nämnde synes dock kunna tydas så att ersättning för intrång som orsakas av beslut enligt naturvårdslagen bör utgå om skadan överstiger ca tio procent av värdet av den ekonomiska enhet till vilken skadan relateras. Den kvalifikationsgräns som jag har föreslagit kan därför uppfattas som en skärpning gentemot fastighetsägaren.
>
> När kvalifikationsgränsen för intrång till följd av beslut enligt PBL skall bestämmas, måste man emellertid enligt min mening beakta den ställning fastighetsägare har enligt dagens byggnadslagstiftning.
>
> De ersättningssituationer för vilka en kvalifikationsgräns bör gälla är som jag nyss nämnde bl. a. dels när en byggnad inte får återuppföras efter rivning, dels när rivningslov vägras och dels när skyddsbestämmelser utfärdas för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.2

Om en fastighetsägare i dag ansöker om lov till rivning av t. ex. ett bostadshus, kan kommunen enligt 35 a § byggnadslagen meddela förbud mot rivning under en tid av tre år. Förbudet kan under vissa förutsättningar förlängas. Om fastighetsägaren får lov att riva sitt hus, har han emellertid inga garantier för att han omedelbart därefter får lov att uppföra ett nytt hus. Den plan som gäller för fastigheten kan vara omodern, vilket kan medföra att kommunen utfärdar nybyggnadsförbud i avvaktan på ändring av planen. Fastighetsägaren måste dessutom ta med i beräkningen att byggrätten enligt den ändrade planen kan bli betydligt mindre än tidigare.

En fastighetsägare som i dag river sitt hus för att ersätta det med ett nytt måste således räkna med att det kan ta relativt lång tid innan ett nytt hus kan uppföras. Han har inte heller några garantier för att han får uppföra ett hus som är lika stort som det rivna.

När nu ersättningsbestämmelser skall införas för sådana fall då fastighetsägaren vägras att återuppföra en riven byggnad eller då han vägras att riva byggnaden, bör hans ställning enligt gällande rätt tas till utgångspunkt för bedömningen. Dessutom bör beaktas de fördelar PBL innebär för fastighetsägaren i dessa situationer. Fördelarna ligger främst i att fastighetsägaren inte behöver sväva i ovisshet under så lång tid som f. n. Enligt min mening innebär en rimlig avvägning att fastighetsägaren skall vara skyldig att tåla värdeminskningar som motsvarar en femtedel av värdet av den berörda delen av fastigheten. Är skadan större bör han alltså ha rätt till ersättning. Detta bör gälla också när skyddsbestämmelser meddelas i en detaljplan för kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse. De mest kännbara effekterna i dessa situationer torde nämligen vara att fastighetsägaren till följd av skyddsbestämmelserna hindras att riva byggnaden och ersätta den med en ny.

I vissa fall kan underhållskostnaderna för en kulturhistoriskt värdefull byggnad vara högre än för en ordinär byggnad. I normalfallet sammanfaller den enskildes och samhällets önskemål att underhålla byggnaden så att dess kulturhistoriska värden bevaras. Värdemässigt tar sig detta uttryck genom att kostnadsökningarna väl kompenseras av det ökade värde byggnaden får just genom att dess kulturhistoriska egenart bevaras. Det torde därför vara endast i absoluta undantagsfall som ökade underhållskostnader kan bli så betungande att de utlöser rätt till ersättning.

Samma kvalifikationsgräns som nu har föreslagits beträffande t. ex. skyddsbestämmelser för miljömässigt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse bör gälla även i de fall skyddsområden säkerställs för områden i närheten av försvarsanläggningar m. m.

– – –

Lagrådet (yttrandet s. 11 ff) har i denna fråga anfört följande.

Sedan länge finns både i byggnadslagstiftningen och i naturvårdslagstiftningen bestämmelser som innebär att det skall vara fråga om ett någorlunda kvalificerat intrång för att ersättning skall utgå. Ersättning skall, heter det i dessa författningar, utgå endast om pågående markanvändning "avsevärt försvåras". När dessa ersättningsprinciper beslutades år 1972 uttalade departementschefen (prop. 1972: 111, bil. 2 s. 335) att det var naturligt att någon kvalifikation måste uppställas. Envar måste vara beredd att underkasta sig visst intrång av hänsyn till allmänna intressen. Ett bagatellartat intrång, framhöll han, bör inte grunda någon ersättningsrätt mot det allmänna.

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.2

Det finns inga entydiga rättsfall som anger hur stort intrånget måste vara för att den pågående markanvändningen skall anses ha avsevärt försvårats. Uppnås kvalifikationsgränsen skall emellertid hela skadan ersättas. Frågan behandlades av högsta domstolen i de två rättsfall (NJA 1981 s. 351) som departementschefen hänvisar till i remissprotokollet (s. 307 f). Enligt departementschefen synes dessa rättsfall kunna tydas så att ersättning för intrång som orsakas av beslut enligt naturvårdslagen bör utgå om skadan överstiger ca tio procent av värdet av den ekonomiska enhet till vilken skadan relateras. Enligt lagrådets mening kan så långtgående slutsatser inte dras av de båda rättsfallen. Högsta domstolen uttalar nämligen att förhållandena i praktiken torde vara alltför skiftande för att någon för alla fall enhetlig regel beträffande ersättningsgrundande skadenivå – såsom viss bestämd procentandel av värdet av den enhet vartill skadan relateras – skall kunna uppställas. Frågan om en skada i relation till en viss enhet är att anse som ersättningsgill får därför, anförde domstolen, bedömas med hänsynstagande till omständigheterna i det särskilda fallet.

Förslaget om en kvalifikationsgräns på tjugo procent av den berörda delen av fastigheten vinner inte stöd vare sig i de uttalanden som gjordes när 1972 års ersättningsprinciper beslutades eller – vilket inte heller departementschefen synes vilja göra gällande – i praxis. Förslaget innebär enligt lagrådets uppfattning en betydande skärpning gentemot fastighetsägaren. Departementschefen, som vidgår att gränsen kan uppfattas som en skärpning, för på s. 308 f ett resonemang till stöd för sin mening att fastighetsägaren i de situationer varom är fråga, skall vara skyldig att tåla den angivna värdeminskningen. Resonemanget bygger på att den ställning en fastighetsägare har enligt gällande lag då han vägras att återuppföra en riven byggnad eller då han vägras riva en byggnad jämförs med hans ställning enligt PBL i motsvarande situationer, varvid bl. a. pekas på de fördelar som PBL innebär för honom, främst att inte behöva sväva i ovisshet under så lång tid som f. n. Resonemanget mynnar ut i att departementschefen finner att den föreslagna kvalifikationsgränsen innefattar en rimlig avvägning.

Såsom departementschefen anför innebär PBL att fastighetsägarna i de situationer som han hänvisar till får en bättre ställning än vad de har enligt dagens byggnadslagstiftning. Nuvarande regler innebär att fastighetsägarna kan drabbas av ett ekonomiskt avbräck som är betydande jämfört med situationen vid vissa liknande myndighetsingrepp t. ex. expropriation. Det är naturligt att detta rättas till, något som dock ej är ett argument för att lägga kvalifikationsgränsen på den föreslagna nivån. I de fall då genom områdesbestämmelser skydds- eller säkerhetsområden säkerställs i närheten av försvarsanläggningar m. m. har över huvud taget inte angetts något skäl till stöd för den skärpning av kvalifikationsgränsen som förslaget innebär i förhållande till vad som gäller f. n. (83 § byggnadslagen).

Lagrådet vill i detta sammanhang peka på att kvalifikationsgränsen skall tillämpas även då marklov vägras för åtgärder som motverkar syftet med sådana skydds- och säkerhetsområden som nyss nämnts. Av de åtgärder som kan omfattas av krav på marklov, nämligen schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering, kan de två sistnämnda regleras också med stöd av bestämmelser i naturvårdslagen (8 §). Ersättning utgår då om den pågående markanvändningen avsevärt försvåras (26 § naturvårdslagen), dvs. vid en kvalifikationsgräns som torde vara betydligt lägre. Det är enligt lagrådets mening värt att uppmärksamma att ingripanden i fråga om

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.2

åtgärder av samma slag blir helt olika i ersättningshänseende beroende på om regleringen sker enligt PBL eller med stöd av bestämmelserna i naturvårdslagen. I lagrådsremissen har inte närmare utvecklats om denna olikhet kan motiveras av skillnader i tyngden hos de samhällsintressen som resp. lag avser att tillgodose.

Oavsett om man när det gäller vägrat rivningslov eller vägrat lov att återuppföra riven eller förstörd byggnad kan finna motiv för en ganska hög kvalifikationsgräns, måste dock ifrågasättas om en fastighetsägare skall vara skyldig att tåla skador på tjugo procent av – i de flesta fall – fastighetens värde. För andra situationer, t. ex. de markreglerande åtgärder som berörts i det föregående, måste i än högre grad ifrågasättas om förslaget är förenligt med de allmänna principer som gäller för ägarens rätt till ersättning. Detta gäller även för det fall då den berörda delen utgör ett begränsat område av fastigheten. Förslagets vittgående innebörd ger anledning att ta upp frågan om förslaget är förenligt med regeringsformen och med Sveriges åtaganden på grund av ratifikationen av Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt av det första tilläggsprotokollet till konventionen.

I regeringsformen finns bestämmelser om egendomsskydd i 2 kap. 18 §. Paragrafen föreskriver att varje medborgare vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag. Vad som menas med "annat sådant förfogande" är inte helt klart. Av uttalanden i förarbetena till grundlagsreformen framgår att man därmed avsett bl. a. ingripanden i egendomsrätten enligt bestämmelser i rekvisitions- och förfogandelagar. Vidare har klart uttalats (prop. 1973:90 s. 237) att paragrafen inte omfattar bestämmelser i planlagstiftning eller i naturvårds- och miljöskyddslagstiftning om begränsning i möjligheterna att använda fast egendom. Sådana begränsningar brukar benämnas rådighetsinskränkningar eller användningsregleringar.

De situationer där det krävs att skadan skall överskrida den angivna kvalifikationsgränsen för att ersättning skall utgå har upptagits i 14 kap. 8 § PBL. Det rör sig i samtliga fall om rådighetsinskränkningar. Eftersom sådana rådighetsinskränkningar faller utanför tillämpningsområdet för 2 kap. 18 § RF strider bestämmelserna inte mot grundlagen. I sammanhanget kan det vara värt att notera att lagstiftaren genom att låta en föreskrift om ingrepp i användningen av en fastighet få formen av en inskränkning i rådigheten över fastigheten i stället för att föreskriva att en särskild rätt, t. ex. ett servitut, får tillskapas till förmån för en annan fastighet, kan åstadkomma att den drabbade fastighetsägarens rätt till ersättning märkbart försämras. Som exempel kan anföras sådana skydds- och säkerhetsbestämmelser som avses i 14 kap. 8 § punkt 4 och som berörts i det föregående. Förbud enligt nämnda bestämmelser meddelas till förmån för viktiga statliga anläggningar, t. ex. befästningar, men också för betydelsefulla enskilda anläggningar, t. ex. kärnreaktorer. Om skyddet i stället hade utformats som ett negativt servitut hade expropriationslagens frikostigare värderingsregler blivit tillämpliga. Det må dock framhållas att motsvarande bestämmelser i gällande rätt (81 och 82 §§ byggnadslagen) också är utformade som rådighetsinskränkningar.

När det gäller förevarande bestämmelsers förhållande till Europakonventionen är det artikel 1 i första tilläggsprotokollet som är av intresse. Eftersom det inte är fråga om äganderättsövergång är det första meningen i

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.2

första stycket av artikeln som kan vara tillämplig. I denna mening föreskrivs att envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt. Enligt andra stycket i artikeln inskränker bestämmelsen likväl inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Rådighetsinskränkningar av det slag varom är fråga är således inte oförenliga med ordalydelsen i artikeln. Artikeln liksom hela konventionen bygger emellertid på förutsättningen att en rimlig avvägning skall göras mellan samhällets intressen och kravet på skydd av den enskildes grundläggande rättigheter (Europadomstolens dom den 23 september 1982 punkt 69 i Sporrong- och Lönnrothmålet). Vid en sådan avvägning är det naturligt att också beakta storleken av den ersättning som utgår till den som drabbas av rådighetsinskränkningar. Med hänsyn till att det i Europadomstolen föreligger endast få avgöranden i hithörande frågor råder det osäkerhet om hur domstolen kan tänkas se på förevarande bestämmelsers förenlighet med artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Lagrådet har därför svårt att bedöma om domstolen vid en eventuell prövning skulle anse det vara oförenligt med artikeln att en skada på tjugo procent av en fastighets värde till följd av inskränkningar i rådigheten över fastigheten inte är ersättningsgill.

Även om bestämmelsen i 14 kap. 8 § om en tjugoprocentig kvalifikationsgräns inte strider mot 2 kap. 18 § RF måste ifrågasättas om den är förenlig med rättsordningen i övrigt. Lagrådet har varken i praxis eller doktrin kunnat finna exempel på att en skadelidande under i övrigt jämförbara förhållanden själv fått bära en skada på tjugo procent av det skadade föremålets värde. Den föreslagna kvalifikationsgränsen får därför anses stå i mindre god överensstämmelse med i rättsordningen hittills tillämpade ersättningsprinciper. Med hänsyn härtill och då departementschefens motivering för en tjugoprocentig kvalifikationsgräns – såsom framgår av vad som anförts i det föregående – inte är invändningsfri kan det enligt lagrådets uppfattning med fog sättas i fråga om en fastighetsägare, som genom kommunala beslut drabbas av inskränkningar i rådigheten över sin fastighet, skall behöva tåla en härigenom uppkommen skada på en femtedel av – i de flesta fall – fastighetens värde.

Utredningen har (SOU 1979: 66 s. 575) funnit en rimlig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen vara att den enskilde utan rätt till kompensation bör tåla en ekonomisk skada som motsvarar ca tio procent av fastighetens eller fastighetsdelens värde vid sådana rådighetsinskränkningar varom är fråga. Mindre förändringar i värdet kan i praktiken ofta vara svåra att påvisa, anför utredningen, som också framhåller att den med sitt förslag inte åsyftat någon förändring av gällande praxis. Lagrådet finner för sin del att en kvalifikationsgräns på tio procent i de skadesituationer varom är fråga inte kan anses oförenlig med vad som tidigare i lagstiftning och praxis ansetts godtagbart. Med denna nivå på kvalifikationsgränsen synes också de i det föregående uttalade betänkligheterna rörande förenligheten med artikel 1 i första tilläggsprotokollet kunna vika.

Det må framhållas att de i det föregående berörda olikheterna i PBL:s och naturvårdslagens ersättningsregler såvitt avser vissa markreglerande åtgärder kvarstår även om kvalifikationsgränsen bestäms till tio procent. Olikheterna blir emellertid mindre med lagrådets förslag. I detta sammanhang vill lagrådet peka på möjligheten att i PBL låta kvalifikationsgränsen i fråga om ingrepp i användningen av marken för annat ändamål än bebyg-

gelse ligga på en lägre nivå än gränsen för bebyggelsereglerande ingrepp. Lagrådet kan inte bedöma om en sådan differentiering är lämplig och lägger därför inte fram något förslag i detta hänseende.
– – –

Med anledning av vad *lagrådet* har anfört vidhåller jag inte längre förslaget om en kvalifikationsgräns på tjugo procent i de nu avhandlade fallen. Jag är emellertid inte beredd att ansluta mig till lagrådets förslag om en kvalifikationsgräns på tio procent. I stället vill jag ta fasta på lagrådets påpekande angående möjligheten att låta kvalifikationsgränsen i fråga om ingrepp i användningen av marken för annat ändamål än bebyggelse ligga på en lägre nivå än gränsen för bebyggelsereglerande ingrepp.

Jag vill till att börja med ta upp frågan om kvalifikationsgränsen när det gäller markreglerande bestämmelser. Därefter kommer jag att behandla kvalifikationsgränsen som rör de bebyggelsereglerande bestämmelserna.

Markreglerande bestämmelser

De markreglerande bestämmelserna avser i första hand sådana åtgärder som berörs i de av mig åberopade rättsfallen (NJA 1981 s. 351). I lagrådsremissen drog jag den slutsatsen av rättsfallen att de synes kunna tydas så att ersättning för intrång som orsakas av beslut enligt naturvårdslagen bör utgå om skadan överstiger ca tio procent av värdet av den ekonomiska enhet till vilken skadan relateras. Mot detta invänder lagrådet att man inte kan dra så långtgående slutsatser av rättsfallen eftersom högsta domstolen påpekar att man – på grund av att förhållanden kan vara så skiftande i olika situationer – inte kan tillämpa någon fast procentsats. Jag godtar lagrådets bedömning i detta avseende och vidhåller därför inte mitt förslag i det remitterade lagförslaget att ange en fast procentsats för kvalifikationsgränsen beträffande de markregleranде bestämmelserna.

Eftersom de markreglerande bestämmelserna i PBL till stor del liknar de restriktioner som kan utfärdas med stöd av naturvårdslagen, föreslår jag – mot bakgrund av det nyss anförda – att nuvarande ersättningsbestämmelser för dessa fall i byggnadslagen i sak oförändrade förs över till PBL.

Om sålunda föreskrifter meddelas i områdesbestämmelser om vegetation m. m. inom områden som är avsedda för bebyggelse eller inom skydds- eller säkerhetsområden eller om marklov vägras inom sådana områden, skall fastighetsägare ha rätt till ersättning om den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Denna kvalifikationsgräns överensstämmer alltså med den som finns i naturvårdslagen.

Bebyggelsereglerande bestämmelser

Jag övergår nu till att behandla kvalifikationsgränsens utformning i sådana fall då fastighetsägaren vägras att återuppföra en riven byggnad eller vägras rivningslov eller då hans fastighet av kulturhistoriska eller miljömässiga skäl omfattas av skyddsbestämmelser.

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.2

De skador som kan uppkomma i dessa situationer kan naturligtvis vara olika till sin karaktär. Gemensamt för de tre situationerna är emellertid att fastighetsägaren alltid kan uppskatta vilket värde fastigheten skulle ha om han efter en rivning fick uppföra en i huvudsak likadan byggnad. Om det värdet är högre än det som fastigheten har i nuvarande skick med det för honom belastande kommunala beslutet, kan han konstatera att en ekonomisk skada har uppkommit till följd av beslutet.

Om skyddsbestämmelser meddelas för en kulturhistoriskt värdefull byggnad, kan naturligtvis skador också uppkomma genom att underhållet blir väsentligt fördyrat. Eftersom sådana skador emellertid ofta kan uppvägas av att fastigheten får ett ökat värde just genom att den kulturhistoriska särarten bevaras, torde även i dessa fall en reell skada uppkomma endast om alternativet med rivning och nybyggnad ter sig väsentligt mera förmånligt för fastighetsägaren.

Jag kommer därför i det följande att uppehålla mig särskilt vid sådana skador som kan uppkomma genom att fastighetsägaren efter rivning inte får återuppföra en i huvudsak likadan byggnad. Resonemanget är således relevant för alla de tre situationer som nu avhandlas.

Jag vill som en bakgrund till mitt förslag erinra om att det under den tid då rivning och nybyggnad sågs som ett naturligt och rationellt sätt att lösa förnyelse- och saneringsproblemen tillkom många orealistiska detaljplaner med bl. a. byggrätter som med dagens synsätt är orimligt stora. Mycket arbete har därför på senare år lagts ner på att revidera dessa planer. I många fall har revideringarna syftat till att bevara befintlig bebyggelse av hänsyn till miljömässiga eller kulturhistoriska värden. I andra fall har man med de nya planerna velat skapa garantier för att ny bebyggelse blir bättre miljöanpassad än den befintliga. I båda dessa situationer har den reviderade planen många gånger inneburit en sänkning av den tidigare medgivna byggrätten.

Även från fastighetsägarhåll torde man vara väl medveten om att man efter en eventuell rivning inte alltid kan påräkna att få uppföra en likadan byggnad eller en byggnad i enlighet med den gamla detaljplanen.

Enligt förslaget i lagrådsremissen skall som nämnts fastighetsägaren ha rätt till ersättning om han efter t. ex. en rivning inte får uppföra en i huvudsak likadan byggnad. Denna s. k. återuppföranderätt kopplades till den befintliga byggnaden med hänsyn till att detaljplaner enligt PBL inte kan väntas få samma varaktighet som dagens stads- och byggnadsplaner. På grund av att denna principiella återuppföranderätt får anses vara en väsentlig förstärkning av fastighetsägarens ställning i förhållande till i dag samt att dagens nybyggnadsförbud försvinner, ansåg jag det skäligt med en kvalifikationsgräns på tjugo procent.

Enligt *lagrådet* kan nuvarande förhållanden inte läggas till grund för ett förslag om en kvalifikationsgräns på tjugo procent. Lagrådets förslag inne-

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.2

bär att kvalifikationsgränsen – med bibehållande av den principiella återuppföranderätten – bestäms till tio procent.

Jag kan som jag tidigare nämnde inte ansluta mig till lagrådets förslag i denna del. Ett genomförande av förslaget skulle försvåra arbetet med bevarande av miljömässigt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och försämra möjligheterna att efter rivning kräva att ny bebyggelse anpassas till den befintliga miljön. Jag är emellertid beredd att något jämka mitt förslag i lagrådsremissen och ansluta mig till lagrådets tanke om en särskild kvalifikationsgräns för de bebyggelsereglerande bestämmelserna. Som jag har nämnt i det föregående och i lagrådsremissen är ju avsikten att fastighetsägarens ställning i de nu berörda situationerna inte nämnvärt bör förändras när PBL införs. Med hänsyn till att situationerna enligt PBL inte är direkt jämförbara och med hänsyn till att gällande rätt inte är helt entydig, föreslår jag nu ett mer nyanserat synsätt. Någon bestämd procentsats för kvalifikationsgränsen bör därför inte anges i lagtexten. I stället bör föreskrivas att fastighetsägare i de nu avsedda situationerna – dvs. om återuppförande vägras, rivningslov vägras eller skyddsbestämmelser meddelas – bör vara berättigade till ersättning endast om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörda delar av fastigheten. Vägledande för bedömningen av vad som skall anses utgöra en betydande skada skall alltså vara vad fastighetsägaren enligt dagens praxis anses skyldig att tåla när det gäller begränsningar i byggrätten.

Många stads- och byggnadsplaner anger – som jag nyss nämnde – en betydligt lägre byggrätt än den som den befintliga byggnaden representerar. Dessa planer kommer att fortsätta att gälla som detaljplaner när PBL träder i kraft. Efter rivning av den befintliga byggnaden kan således fastighetsägaren inte räkna med att få utnyttja större byggrätt än som anges i planen. Mot bakgrund av det resonemang som jag nyss förde kan han normalt heller inte räkna med någon rätt till ersättning i denna situation. Den begränsning av byggrätten som planen innebär har ju gjorts enligt nuvarande bestämmelser i byggnadslagen.

Om skadan är så allvarlig att det uppkommer synnerligt men vid användningen av fastigheten, dvs. att fastigheten blir i hög grad onyttig för fastighetsägaren, bör denne ha rätt att kräva att kommunen löser fastigheten.

Till vilken enhet skall skadan relateras?

Utredningen har föreslagit att kvalifikationsgränsen skall anges i förhållande till den berörda delen av fastigheten. I det remitterade lagförslaget har jag anslutit mig till utredningens förslag både när det gäller markreglerande bestämmelser och när det gäller bebyggelsereglerande bestämmelser. Förslaget innebär en förändring i förhållande till nuvarande bestämmelser.

I två rättsfall (NJA 1981 s. 351) bekräftas utredningens uppfattning att det

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.2

är ett relativt betraktelsesätt som anläggs när man bedömer om rätt till ersättning föreligger eller inte. Detta innebär att skadan skall relateras till värdet av en viss enhet och att ersättning skall betalas, om skadan uppgår till en viss del av denna enhets värde. Däremot synes rättsfallen tyda på att skadan enligt gällande bestämmelser skall relateras till hela den berörda fastigheten, sådan den definieras i expropriationslagen vid tillämpning av reglerna om delexpropriation (jfr SOU 1969:50, s. 145, 178–179, prop. 1971: 122, s. 191, 254 och 264). Det innebär att man inte behöver vara strikt bunden till den gällande fastighetsindelningen. Om flera fastigheter tillsammans bildar en ekonomisk enhet, t. ex. en bestående brukningsenhet, bör man vid prövningen utgå från denna enhet. Motsvarande gäller om en del av en registerfastighet utgör en självständig ekonomisk enhet.

Som jag nyss nämnde föreslår jag nu – med ändring av det remitterade lagförslaget – att nuvarande ersättningsbestämmelser i byggnadslagen i sak oförändrade förs över till PBL när det gäller de markreglerande bestämmelserna. För dessa situationer skall alltså nuvarande bestämmelser och praxis gälla.

Vad gäller de bebyggelsereglerande bestämmelserna vill jag emellertid vidhålla mitt tidigare förslag att skadan skall relateras till berörd del av fastigheten.

Eftersom skadan enligt gällande rätt skall relateras till hela enheten, kan en tillämpning av en fast procentsats för att ange skadans storlek i vissa situationer leda till orimliga resultat. Detta är också HD:s slutsats i de nämnda rättsfallen. En restriktion kan ju t. ex. orsaka en mycket stor skada på den del av fastigheten som berörs. Om den delen ingår i en mycket stor ekonomisk enhet, skulle kanske ersättning inte betalas, trots att skadan i absoluta belopp är betydande. Jag delar uppfattningen att en fast procentsats kan ge orimliga resultat om skadan skall relateras till hela den ekonomiska enheten. Jag föreslår därför – i likhet med utredningen – att skadan skall relateras till den berörda delen av fastigheten. I detta sammanhang vill jag hänvisa till vad utredningen anförde om uttrycket berörd del (s. 574 f):

> Två helt lika bostadshus är belägna intill varandra. Till det ena, som ägs av A, hör en avstyckad normalstor tomtplats. Det andra, som ägs av B, är beläget på en större jordbruksfastighet. Om skadans storlek skulle relateras till hela fastigheten, skulle detta t. ex. innebära att B kan bli skyldig att tåla en mångdubbelt större skada i pågående markanvändning än A. Det kan gälla mycket långtgående och fördyrande bevaringsföreskrifter som det i och för sig från allmän synpunkt är lika angeläget att tillämpa för båda bostadshusen. Det torde därför ge ett inte önskvärt resultat om A skulle få rätt till kompensation för skadan medan B inte skulle få det, trots att bevaringsföreskrifterna är exakt lika långtgående och fördyrande.
>
> – – –
>
> Mot bakgrund av det nu anförda föreslås i PBL en regel med innebörden att sådan skada, som skall föranleda rätt till kompensation för fastighets-

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.2

ägaren, skall relateras till den del av fastigheten som berörs. Beträffande bostadshusen i det första exemplet ovan skall skadan således i båda fallen relateras till den funktionsmässiga enheten, som då består av bostadshuset med en tillhörande normalstor tomt.
– – –

Jag ansluter mig således till den uppfattning som har kommit till uttryck i det nu återgivna exemplet. Jag vill emellertid samtidigt framhålla att frågan om avgränsningen av berörd del i mitt förslag får en väsentligt mindre betydelse än i utredningsförslaget, eftersom den berörda delen i de allra flesta fallen kommer att utgöras av hela fastigheten.

Skall hela skadan ersättas när kvalifikationsgränsen har uppnåtts?

Utredningen har föreslagit att hela skadan skall ersättas när kvalifikationsgränsen har uppnåtts. Flera remissinstanser har invänt mot detta och anser att det är orättvist gentemot den som drabbas av en skada som inte når upp till den angivna kvalifikationsgränsen. Några instanser föreslår att de ersättningsberättigade skall få ersättning endast för en del av den skada som ligger inom kvalifikationsgränsen. Andra menar att ersättning bör utgå endast för den del av skadan som överstiger kvalifikationsgränsen.

De HD-domar som jag nyss refererade ger inte stöd för någon annan tolkning av dagens bestämmelser beträffande intrång i pågående markanvändning än att hela skadan skall ersättas när kvalifikationsgränsen är uppnådd. Denna ordning kommer således att gälla även enligt PBL när det gäller ersättning med anledning av markreglerande bestämmelser inom områden avsedda för bebyggelse eller inom skydds- och säkerhetsområden.

I förarbetena till miljöskyddslagen diskuterades emellertid frågan om ersättning skall utgå endast för den del av skadan som ligger över gränsen för vad som enligt huvudregeln skäligen bör tålas eller för hela skadan (prop. 1969: 28, s. 242). Immissionssakkunniga menade att det är naturligt att grunda skadeståndsberäkningen på en fördelning av skadan i den mån det låter sig göra att bestämma "överskottet". De framhåll dock att bevis- och bedömningssvårigheterna är stora och påpekade vidare att det ibland just är immissionsöverskottet som utlöser skadan, t. ex. när det gäller men för människors hälsa (SOU 1966: 65, s. 287 f). Under hänvisning till att de situationer som kan tänkas uppkomma varierar alltför starkt för att man skall kunna lösa dessa spörsmål genom en enkel formel, ansåg föredragande departementschefen att frågan måste få sin lösning i rättstillämpningen.

Av rättsfallet NJA 1977 s. 424, som avsåg ersättning för vägbuller, framgår att ersättningen – med hänvisning till miljöskyddslagens bestämmelser – reducerades. Reduceringen synes ha skett genom att en del av den skada som ansågs falla under kvalifikationsgränsen frånräknades.

Som jag redan tidigare har slagit fast, anser jag att det är en rimlig princip att alla fastighetsägare skall tåla ett visst intrång till följd av vissa slag av

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.2

restriktioner som berör deras fastigheter. Enligt min mening skulle det då te sig föga rimligt, om en fastighetsägare som drabbas av ett intrång utöver den nivå där rätt till kompensation inträder skulle få ersättning också för den del av intrånget som är beläget under denna nivå och som alltså av andra får tålas utan rätt till kompensation. *Lagrådet* (yttrandet s. 15 f) delar i princip denna bedömning. Jag föreslår alltså att intrångsersättning till följd av bebyggelsereglerande bestämmelser alltid skall utgå endast för den del av skadan som överstiger den kvalifikationsgräns som jag har föreslagit.

Återuppförande av rivna eller brandskadade byggnader

Enligt utredningsförslaget skall fastighetsägare ha en principiell rätt att få återuppföra rivna eller brandskadade byggnader. Enda möjligheten för kommunen att på planmässiga grunder hindra detta skall vara att expropriera fastigheten. Även jag anser att markägaren normalt skall kunna påräkna att få återuppföra en i huvudsak likadan byggnad efter en rivning eller en brandskada. Till skillnad från utredningen anser jag emellertid – som jag tidigare har nämnt (avsnitt 12.3.2) – att återuppförandet måste ske såväl planenligt som enligt de krav som kan ställas med stöd av 3 kap. PBL. Dessa krav kan innebära att fastighetsägaren inte får uppföra ett precis likadant hus som det tidigare. I vissa fall kanske han inte alls får återuppföra det.

Den lösning som jag nu föreslår innebär att fastighetsägaren skall ha rätt till ersättning, om han hindras att återuppföra en i huvudsak likadan byggnad och detta medför skada av viss storlek. Som jag tidigare har nämnt bör fastighetsägaren därvid ha rätt till ersättning endast om skadan är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten. Skadan bör enligt min mening då bedömas med utgångspunkt i att fastighetsägaren skulle ha fått återuppföra en i huvudsak likadan byggnad. Med detta bör förstås en byggnad med samma användningssätt och i huvudsak lika stor bruksarea.

Om synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten till följd av att byggnaden inte får återuppföras, bör kommunen vara skyldig att lösa in fastigheten.

Rivning

Enligt vad jag tidigare har föreslagit (avsnitt 13.1.3) skall kommunen ha möjlighet att vägra rivningslov, om det är påkallat för att bevara kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse eller påkallat från bostadsförsörjningssynpunkt. Dessa allmänna intressen skall alltså här väga tyngre än fastighetsägarnas intresse att använda fastigheten på det från hans synpunkt mest rationella sättet.

Enligt utredningens förslag skall rivningslov kunna vägras för att bevara kulturhistoriska eller miljömässiga värden endast om skyddsföreskrifter

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.2

har meddelats i ett markförordnande eller i en detaljplan. Ersättning till en fastighetsägare skulle då enbart kunna aktualiseras i anslutning till planärendet och inte vid själva beslutet om vägrat rivningslov. Som jag tidigare (avsnitt 13.1.4) har föreslagit bör emellertid rivning kunna vägras i enskilda rivningsärenden, även om det inte finns stöd för detta i skyddsbestämmelser.

Om rivningslov vägras anser jag – i likhet med utredningen – att fastighetsägaren skall ha rätt till ersättning för den skada han härigenom lider, under förutsättning att skadan är tillräckligt kvalificerad. Av de skäl jag tidigare har redovisat, bör ersättning betalas endast om skadan är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten. Ersättning till fastighetsägaren bör kunna aktualiseras även i anslutning till det enskilda rivningsärendet. Samma synsätt bör gälla oavsett om rivningslov vägras av hänsyn till befintliga kultur- eller miljöintressen eller av hänsyn till bostadsförsörjningen. Uppkommer synnerligt men vid användningen av fastigheten, bör kommunen vara skyldig att lösa den. Jag föreslår att en bestämmelse med denna innebörd tas in i PBL. Jag återkommer mera utförligt till denna fråga i specialmotiveringen (14 kap. 8 §).

Skydd för miljö- och kulturvärden i allmänhet

Bestämmelser om skyldighet att ta hänsyn till befintliga miljö- och kulturvärden finns redan i gällande lagstiftning (29 och 38 §§ BS). Genom en ändring av 38 § första stycket byggnadsstadgan (prop. 1979/80: 149), som trädde i kraft den 1 juli 1980, vidgades möjligheterna att i samband med byggnadslovsprövningen kräva hänsynstagande till befintliga miljö- och kulturvärden. Enligt min mening bör det i PBL finnas samma möjligheter som i dag att utan ersättningsskyldighet kunna hävda miljö- och kulturintressen.

Som jag tidigare (avsnitt 11.2.2) har föreslagit bör en motsvarighet till 38 § första stycket byggnadsstadgan tas in i PBL (3 kap. 1 §) och sålunda utgöra en generell, ej ersättningsgill begränsning för fastighetsägaren att bestämma över byggnadens utseende. Denna begränsning torde normalt inte innebära någon nämnvärd ekonomisk belastning för fastighetsägaren.

Om en byggnad ingår i ett bebyggelseområde som bör skyddas med hänsyn till befintliga miljö- och kulturvärden, anser jag att fastighetsägaren på samma sätt som i dag skall vara skyldig att – utan rätt till ersättning – finna sig i krav på hänsynstagande till den omgivande miljön och bebyggelsen, även om hans eget hus i sig inte är av något större intresse t. ex. från kulturhistorisk synpunkt. Dessa krav blir av naturliga skäl mer eller mindre långtgående beroende på hur värdefull miljön eller den omgivande bebyggelsen är.

I vissa speciellt känsliga miljöer kan det således tänkas att det t. ex. inte finns förutsättningar för att kompletteringsåtgärder av det slag som jag tidigare (avsnitt 12.3.2) har beskrivit kan uppfylla kraven i 3 kap. på hän-

syn till omgivningen och att åtgärderna därför måste vägras. Trots detta bör således aldrig någon rätt till ersättning uppkomma vid tillämpningen av dessa krav.

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.2.2

Skyddsbestämmelser för bebyggelseområden av större kulturhistoriskt värde

För speciellt känsliga miljöer med byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt har jag tidigare föreslagit (avsnitt 11.2.2) att det skall finnas möjlighet att med stöd av PBL meddela relativt långtgående bestämmelser. Det är här fråga om sådana miljöer och byggnader som i dag omfattas av 38 § andra stycket byggnadsstadgan. Den regleringsmöjlighet som jag har föreslagit är dock mera långtgående. Beträffande dessa särskilt värdefulla byggnader eller miljöer vill jag anföra följande.

Det finns i dag ingen ersättningsrätt knuten till hänsynsreglerna i 38 § andra stycket byggnadsstadgan. Byggnadsstadgans bestämmelser innebär ett förbud mot förvanskning. De motsvarande bestämmelser som enligt mitt förslag bör tas in i PBL innebär dels att förvanskningsförbudet utvidgas till att omfatta inte bara enstaka byggnader utan också hela miljöer, dels att möjlighet öppnas att kräva aktiva skyddsåtgärder. På grund av att kraven på skyddsåtgärder kan komma att bli betungande, anser jag det rimligt att fastighetsägarna skall ha rätt till kompensation i viss utsträckning.

Enligt utredningsförslaget skall skyddsbestämmelser vara ersättningsgilla. Ersättningsfrågorna skall avgöras i anslutning till den tidpunkt då skyddsbestämmelserna meddelas i en detaljplan eller ett markförordnande.

Skada för fastighetsägaren kan uppkomma, om han till följd av skyddsbestämmelser hindras att riva en fastighet som inte är ekonomiskt bärkraftig. Även vissa långtgående bestämmelser om underhållet kan tänkas vara ekonomiskt betungande. Det är dessa sammanlagda skador som bör bedömas när fråga om kompensation till följd av skyddsbestämmelser uppkommer. Den skada som kan uppkomma till följd av att en byggnad inte får rivas har jag nyss behandlat. Beträffande övriga skador till följd av skyddsbestämmelser vill jag anföra följande.

I likhet med många remissinstanser anser jag att ett eventuellt fördyrat underhåll till följd av skyddsbestämmelser i normalfallet torde kompenseras av motsvarande värdehöjning för fastigheten genom att dess kulturhistoriska värde bevaras. Det kan dock inte uteslutas att skyddsbestämmelserna, speciellt beträffande inre underhållsåtgärder, ibland kan bli alltför betungande. I dessa fall är det fråga om ett mera antikvariskt intresse som berör endast mycket speciella byggnader. Det torde därför vara främst i dessa situationer som en reell skada kan uppkomma för fastighetsägaren. Här bör också påpekas att skyddsbestämmelserna inte får göras

18 Ersättning till fastighetsägare m.m.
18.2.2

mera omfattande än vad som är påkallat för att uppnå avsett syfte. Om skadorna sammantaget ändå är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten, bör fastighetsägaren ha rätt till kompensation. Vid en sådan bedömning måste man naturligtvis ta hänsyn till om fastighetsägaren kan få t. ex. särskilt ekonomiskt stöd till nödvändiga åtgärder.

Frågan om vid vilken tidpunkt som ersättningsfrågorna skall avgöras återkommer jag till senare (avsnitt 18.3)

Intresset att bevara kulturmiljöer tillgodoses i viss utsträckning genom bestämmelserna i byggnadsminneslagen. I den mån byggnader anses så skyddsvärda att statliga myndigheter ingriper med föreskrifter enligt den lagen, kan ersättning utgå för intrång i den pågående användningen av byggnaderna. Inte i något fall har emellertid ersättning betalats ut enligt dessa bestämmelser. Till en viss del beror detta naturligtvis på att staten i många fall har bidragit med ekonomiskt stöd. Till en stor del beror det emellertid på att fastighetsägarna själva normalt visar ett stort intresse att bevara de kulturhistoriska byggnaderna eller bebyggelsemiljön. Jag kommer i annat sammanhang att föreslå att byggnadsminneslagen ändras så att den överensstämmer med de regler jag nyss har föreslagit beträffande skyddsbestämmelser i PBL.

Områden avsedda för bebyggelse samt skydds- och säkerhetsområden

Enligt byggnadslagen kan områden för bl. a. bebyggelse säkerställas genom en fastställd generalplan. Vidare kan skyddsområden av olika slag säkerställas för olika slag av anläggningar och verksamheter såväl inom som utom detaljplan. Det kan vara fråga om dels att skydda själva anläggningen, s. k. skyddsområden, dels att skydda omgivningen från den verksamhet som bedrivs inom anläggningen, s. k. säkerhetsområden.

Inom detaljplaner kommer sådana skydds- och säkerhetsområden enligt PBL att vanligen redovisas antingen som kvartersmark eller som mark för allmän plats. I det förra fallet får – om berörd mark inte redan tillhör anläggningens ägare – förutsättas att genomförandet av planen är garanterat genom t. ex. avtal med anläggningens ägare innan planen antas. Skulle i undantagsfall så inte ha skett har fastighetsägare – i den mån de lider någon skada – indirekt möjligheter att hålla sig skadeslösa genom den rätt de har (6 kap. 3 §) att få en fastighetsplan upprättad. Härigenom skapas förutsättningar för att förmå anläggningens ägare att lösa in berörd fastighet eller fastighetsdel enligt bestämmelserna i 8 kap. fastighetsbildningslagen. Om skydds- och säkerhetsområdena redovisas som allmän plats, har fastighetsägare enligt vad jag tidigare (avsnitt 18.2.1) har föreslagit rätt till kompensation utan något krav på kvalificerad skada.

Som jag förut (avsnitt 18.1.3) nämnde skall det i PBL finnas möjligheter att säkerställa områden avsedda för bebyggelse samt skydds- och säkerhetsområden genom områdesbestämmelser som motsvarar nuvarande 17

resp. 81 och 82 §§ byggnadslagen. I likhet med några remissinstanser anser jag att det är nödvändigt att även i PBL ha ersättningsbestämmelser för nämnda situationer i de fall regleringen avser schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering. Regleringen kan t. ex. försvåra driften av skogsfastigheter. För att sådan ersättning skall kunna aktualiseras i anslutning till den tidpunkt när områdesbestämmelserna antas, är det nödvändigt att det i områdesbestämmelserna preciseras vilka åtgärder som får vidtas utan att skyddsintresset åsidosätts. Om detta inte är möjligt kan genom områdesbestämmelser beslutas om skyldighet att söka marklov inom t. ex. områden avsedda för bebyggelse samt skyddsområden. Därefter kan kommunen från fall till fall avgöra om den sökta åtgärden strider mot skyddsintresset. Om härigenom marklov vägras, bör naturligtvis också ersättning betalas. Förutsättningen härför bör vara att marklov vägras på den grunden att syftet med det område som är avsett för bebyggelse eller skyddsområdet runt en försvarsanläggning eller liknande anläggning annars skulle motverkas. Som jag föreslog tidigare (avsnitt 18.1.4) skall – i den sistnämnda situationen – anläggningens ägare vara skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

Skulle marklov emellertid vägras på någon annan grund, bör någon rätt till ersättning inte finnas.

Kvalifikationsgränsen för de nu angivna ersättningssituationerna bör som jag tidigare har förordat vara densamma som gäller i dag enligt byggnadslagen och naturvårdslagen. Om beslutet innebär att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras, skall fastighetsägaren alltså ha rätt till ersättning. Om synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, bör kommunen likaså vara skyldig att lösa fastigheten.

18.3 Kompensationstidpunkten

Jag övergår nu till att diskutera frågan vid vilken tidpunkt fastighetsägaren bör ha rätt till kompensation. Denna fråga har naturligtvis ett nära samband med frågan om när en skada kan anses uppkomma. Skall denna tidpunkt anses infalla när restriktionerna beslutas, t. ex. när de tas in som bestämmelser i en detaljplan, eller när fastighetsägaren vägras lov till en viss åtgärd på grund av innehållet i planbestämmelserna?

I PBL finns ingen motsvarighet till dagens nybyggnadsförbud. Fastighetsägaren skall, som jag tidigare har föreslagit, kunna räkna med att få vidmakthålla och i viss utsträckning förbättra byggnaderna på sin fastighet och vidta vissa kompletteringsåtgärder under förutsättning att han iakttar bestämmelserna i 3 kap. med krav på byggnader m. m.

Som jag nyss nämnde har utredningen föreslagit att ersättningsfrågor med anledning av skyddsbestämmelser skall avgöras i anslutning till den tidpunkt då bestämmelserna beslutas. Det kan emellertid även anföras skäl för att knyta ersättningsrätten till den tidpunkt då t. ex. rivningslov vägras

18 Ersättning till fastighetsägare m. m. 18.3

eller fastighetsägaren föreläggs att underhålla en kulturhistorisk byggnad i enlighet med de skyddsbestämmelser som gäller.

Att generellt knyta alla kompensationsfrågor till den tidpunkt när lov vägras kan emellertid innebära nackdelar. Om inte kompensationsfrågorna klaras av redan i samband med att t. ex. skyddsbestämmelser beslutas, kommer kommunen i fortsättningen att sväva i ovisshet om vilka kostnader som kan komma att uppstå. Vidare blir fastighetsägaren tvungen att – för att kompensation skall kunna aktualiseras – vid varje tillfälle söka tillstånd till åtgärder som strider mot bestämmelserna för att vid ett avslag kunna visa vilken olägenhet som avslaget innebär. Problem med att bedöma den totala skada som fastighetsägaren lider kan dessutom uppstå, om fastighetsägaren vid flera olika tillfällen blir berättigad till kompensation för olika åtgärder som han hindras att utföra.

För egen del anser jag det inte vara lämpligt att ha en och samma ersättningstidpunkt för alla ersättningssituationer enligt PBL. När det till att börja med gäller skyddsbestämmelser för värdefulla byggnader eller bebyggelsemiljöer skall – som jag tidigare har förordat – beslut att införa sådana bestämmelser meddelas i form av områdesbestämmelser eller bestämmelser i en detaljplan. Av dessa bestämmelser måste det klart framgå vilka skyldigheter fastighetsägarna skall ha. Med hänsyn härtill anser jag övervägande skäl tala för att ersättningsrätt med anledning av skyddsbestämmelser bör knytas till den tidpunkt när de inskränkande bestämmelserna meddelas i områdesbestämmelser eller i en detaljplan. Jag vill i detta sammanhang erinra om att ersättning för skada med anledning av att en byggnad förklaras som byggnadsminne enligt byggnadsminneslagen skall bestämmas i nära anslutning till förklaringen.

Den ordning som jag nu har förordat medför att fastighetsägaren, sedan skyddsbestämmelserna vunnit laga kraft, måste inom viss tid väcka ersättningstalan mot kommunen. Om de inskränkningar som följer av bestämmelserna är så omfattande att en tillräckligt kvalificerad skada uppkommer utlöses kompensationsregeln. Ersättningsfrågan blir med denna ordning en gång för alla reglerad. Någon ny prövning blir inte aktuell i senare sammanhang, t. ex. i samband med att rivningslov vägras eller ett åtgärdsföreläggande meddelas. Detta stämmer överens med utredningens förslag, och remissinstanserna har inte haft några avgörande invändningar mot förslaget i denna del.

Motsvarande ordning bör gälla i fråga om ersättning med anledning av områdesbestämmelser som beslutats för att säkerställa ett område som är avsett för bebyggelse eller ett skydds- eller säkerhetsområde.

Som jag tidigare har framhållit skall rivningslov kunna vägras även om byggnaden i fråga inte omfattas av skyddsbestämmelser. Marklov inom skydds- och säkerhetsområden skall på motsvarande sätt kunna vägras även utan stöd i områdesbestämmelser. Därför är det nödvändigt att komplettera de nu föreslagna bestämmelserna med en särskild reglering för

vägrat rivningslov och vägrat marklov. Här bör givetvis kompensationstidpunkten knytas till tidpunkten för det vägrade rivningslovet.

Motsvarande ordning bör enligt min mening gälla i fråga om ersättning eller inlösen med anledning av vägrat återuppförande av byggnader, förelägganden att flytta utfarter, byggnader m. m., ändringar av höjdläget för gator m. m., planändringar samt ersättning för skador i samband med att tillträdesrätt till fastigheter utövas och för avgifter för gatukostnader m. m., om bygglov vägras i vissa fall.

Möjligheten att knyta kompensationsrätten till tidpunkten för vägrat tillstånd aktualiserar naturligtvis frågan om hur man bör behandla ackumulerade skador. Varje skada i sig kanske inte är tillräckligt kvalificerad för att ersättningsskyldighet skall uppkomma, medan den sammanlagda skadan kanske är det. I denna fråga ansluter jag mig till utredningsförslaget och föreslår att kvalifikationsgränsen bör räknas för den ackumulerade skadan, i varje fall om skadetillfällena inträffar kort tid efter varandra. Uppenbart är dock att skador som har skett långt tillbaka i tiden inte bör räknas med. I likhet med utredningen anser jag att skador som har inträffat mer än tio år tillbaka i tiden inte bör få beaktas. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen (14 kap. 8 §).

Beträffande kommunens inlösenskyldighet för mark avsedd för annat än enskilt bebyggande bör inte någon tidsgräns gälla för talans väckande vid domstol. Här är ju de berörda parterna medvetna om att marken skall föras över i allmän ägo förr eller senare.

Enligt 22 § andra stycket och 116 § andra stycket byggnadslagen kan ersättning bestämmas att utgå med visst årligt belopp med möjlighet för parterna att erhålla omprövning vid ändrade förhållanden. Liknande bestämmelser finns i naturvårdslagen och byggnadsminneslagen. En motsvarande regel bör införas i PBL. Huvudregeln bör dock vara att ersättningen skall utgå med ett engångsbelopp. I detta sammanhang vill jag också peka på den möjlighet som erbjuds i 5 kap. 27 § expropriationslagen och som innebär att frågor om ersättning för skada eller intrång som inte lämpligen kan prövas i målet kan tas upp till behandling vid ett senare tillfälle, dock högst tio år senare. Jag kommer senare (avsnitt 18.4) att föreslå att expropriationslagen skall tillämpas vid ersättning och inlösen enligt PBL. Denna bestämmelse bör då kunna tillämpas t. ex. i de fall det inte är möjligt att, när områdesbestämmelser eller detaljplanen antas, förutse konsekvenserna av skyddsbestämmelser.

Vid ändrade förhållanden är det enligt min mening rimligt att man bör kunna ompröva den utdömda ersättningen. Utredningen har föreslagit en sådan möjlighet till omprövning av såväl engångsbelopp som årliga ersättningar. Flera remissinstanser kritiserar dock förslaget. I likhet med dessa instanser anser jag att det är olämpligt att öppna möjlighet till omprövning av utdömda engångsersättningar. Den av utredningen föreslagna omprövningsrätten skulle dessutom kunna innebära att kommunen kan kräva

tillbaka en tidigare utbetalad ersättning. Jag föreslår därför att omprövning enligt PBL får ske endast beträffande årliga belopp. Denna omprövningsrätt bör tillämpas mycket restriktivt. Jämkning av det årliga beloppet bör naturligtvis inte få tillämpas retroaktivt. Redan utbetalade ersättningar skall således inte påverkas av en eventuell jämkning.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har föreslagit att kommunen skall kunna begära omprövning av redan beslutad ersättning, om kommunen beslutar om lättnader i de skyldigheter som åligger fastighetsägaren. På grund av vad jag nyss har anfört anser jag att sådan omprövning endast skall kunna avse årliga belopp.

Jag vill i detta sammanhang ta upp en fråga som hänger samman med frågan om kompensationstidpunkten. Som jag tidigare har framhållit torde det i första hand vara förlusten av möjligheten att efter rivning uppföra en ny byggnad som kan orsaka sådan skada för en fastighetsägare att han är berättigad till ekonomisk kompensation till följd av att kommunen vill bevara en kulturhistoriskt värdefull byggnad. Fastighetsägaren kan i dessa situationer göra gällande att det är mest fördelaktigt att riva byggnaden och ersätta den med en ny. Kommunen anser emellertid att byggnaden bör bevaras och byggas om. Därvid kan det visa sig att ombyggnadsalternativet är så mycket mindre fördelaktigt än nybyggnadsalternativet att kompensation bör utgå.

Enligt min mening är det mycket angeläget att några ersättningar i dessa situationer inte betalas ut förrän ombyggnaden faktiskt genomförs. I annat fall kan kommunen bli tvungen att kompensera fastighetsägarna i ett stort antal fall utan att någon förbättring av byggnaderna kommer till stånd. Jag föreslår därför en möjlighet för domstolen att förordna att ersättningen betalas ut vid en senare tidpunkt när dessa åtgärder har utförts. Jag återkommer till denna bestämmelse i specialmotiveringen (15 kap. 5 §).

18.4 Värderingsregler

Mitt förslag: De materiella reglerna i expropriationslagen skall tillämpas i mål om skadeersättning och inlösen enligt PBL.

I gällande rätt återfinns de för fastighetsinlösen och fastighetsintrång grundläggande ersättningsreglerna i 4 kap. expropriationslagen. I vissa lagar t. ex. anläggningslagen och ledningsrättslagen, hänvisas beträffande bestämmande av ersättning helt till expropriationslagen. Andra lagar, som t. ex. byggnadslagen och naturvårdslagen, innehåller förutom en hänvisning till expropriationslagen vissa kompletterande ersättningsregler.

De ersättningsregler som skall vara generellt tillämpliga vid olika former av tvångsingripanden bör finnas i expropriationslagen. I PBL bör då tas in en hänvisning till expropriationslagen för de fall då ersättning eller inlösen

kan aktualiseras. Sådana ersättningsregler som endast gäller speciella ersättningssituationer enligt PBL bör lämpligen placeras i anslutning till de anknytande kompensationsreglerna i PBL. I och för sig skulle även sådana speciella ersättningsregler kunna placeras i expropriationslagen. En sådan lösning medför emellertid behov av att i expropriationslagen kodifiera även ersättningsregler som är specifika för ersättningssituationer i andra lagar, t. ex. naturvårdslagen. En sådan förändring skulle emellertid föra för långt i detta sammanhang.

I lagrådsremissen förutsatte jag att omfattande ändringar av ersättningsbestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen skulle göras i samband med förslaget till PBL. Ett förslag till sådana ändringar upprättades också inom bostadsdepartementet (Ds Bo 1984: 2, Expropriationsersättning). Förslaget innebar dels en reglering av hur expropriationsersättningen i olika situationer skulle bestämmas i förhållande till den i PBL föreslagna genomförandetiden för detaljplaner, dels en lagreglering av gällande praxis i flera avseenden. Förslaget innebar till följd härav en omfattande omredigering av fjärde kapitlet.

Efter remissbehandling av förslaget beslutade regeringen den 13 december 1984 att till lagrådet remittera ett förslag till ändringar i expropriationslagen. I lagrådsremissen föreslogs dock mycket begränsade ändringar. Anledningen härtill var i första hand att omfattande kritik riktades mot förslaget i promemorian om hur ersättningen för mark som enligt en detaljplan är avsedd för enskilt bebyggande skulle bestämmas. Förslaget i lagrådsremissen innebär ingen ändring av den huvudprincip som gäller i dag, nämligen att marknadsvärdet skall ersättas vid en expropriation. Denna princip föreslås sålunda gälla oavsett om expropriation sker före eller efter genomförandetidens slut. Jag avser att i samband med övriga följdändringar i annan lagstiftning lägga fram förslag till ändringar i expropiationslagen som överensstämmer med förslaget i lagrådsremissen.

De övriga delarna av promemorieförslaget fick ett i huvudsak positivt bemötande från remissinstanserna. Förslagen i dessa delar kommer att övervägas i samband med att ställning tas till fastighetsbildningsutredningens förslag i betänkandet (SOU 1983: 38) Fastighetsbildning 2, Ersättningsfrågor.

18.5 Domstolsprövning m. m.

18.5.1 Inlösen av mark m. m.

Mitt förslag: I mål om skadeersättning och inlösen enligt PBL skall de processuella bestämmelserna i expropriationslagen tillämpas. Om fastighetsägaren väcker talan föreslås emellertid en särskild bestämmelse i fråga om rättegångskostnader.

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.5.1

Som jag tidigare (avsnitt 18.4.) har föreslagit bör – på samma sätt som i nuvarande lagstiftning (137 § BL) – expropriationslagens regler tillämpas i inlösen- och ersättningsmål i den mån avvikande bestämmelser inte ges i PBL.

I 141 § byggnadslagen stadgas att en fastighetsägare inte skall ha möjlighet att begära utvidgning av en delexpropriation inom stadsplanelagt område. Detta har motiverats av att det vid planläggning bör tillses att all mark får en lämplig användning, varför synnerligt men för återstående del av fastigheten inte kan uppkomma.

Visserligen bör kommunen också vid planläggning enligt PBL se till att all mark i en detaljplan får en lämplig användning. Då man emellertid inte kan bortse från möjligheten att en fastighet i vissa situationer kan lida synnerligt men vid en delexpropriation, biträder jag utredningsförslaget att möjlighet till utvidgning av expropriationen skall finnas även inom områden med detaljplan. Någon motsvarighet till 141 § byggnadslagen bör därför inte finnas i PBL.

Enligt 138 § byggnadslagen skall allmänna regler om rättegångskostnader tillämpas, om ett yrkande om inlösen ogillas. Detsamma skall enligt huvudregeln i 139 § byggnadslagen gälla, om ett yrkande om intrångsersättning ogillas på talan av den som framställer ersättningsanspråket. Enligt en undantagsregel i den paragrafen kan emellertid domstolen under vissa förutsättningar förordna att kommunen skall stå för rättegångskostnaderna eller att kostnaderna skall kvittas. Denna särregel har motiverats av att markägaren är skyldig att tåla ett visst intrång genom samhällets åtgärder och att ersättning skall utgå först om intrånget når en viss gräns. Det är därför svårt för den enskilde att veta var den gränsen skall dras. Regeln infördes år 1972 efter påpekande av en av lagrådets ledamöter och förutsattes gälla under en övergångstid, fram till dess att rättspraxis beträffande kriterierna för ersättningsskyldigheten hade stabiliserats (prop. 1972: 111).

PBL-utredningen har föreslagit att denna särregel skall gälla såväl vid inlösen som i mål om intrångsersättning. Detta har kritiserats av vissa remissinstanser. Några anser att den är alltför generös mot fastighetsägaren, medan andra anser att den är alltför restriktiv. De senare föreslår i stället att expropriationslagens regler om rättegångskostnader skall tillämpas.

En tillämpning av expropriationslagens regler kan leda till att kommunerna utsätts för onödiga processer om inlösen eller ersättning. Å andra sidan anser jag att de allmänna reglerna om rättegångskostnader många gånger skulle vara oskäligt betungande för fastighetsägarna. Enligt PBL kommer nämligen skyldigheten för kommunen att lösa in viss mark eller att betala intrångsersättning i de flesta fall att vara beroende av om en viss kvalifikationsnivå är uppnådd, vilket ofta kan vara svårt för markägaren att på förhand avgöra. Därför föreslår jag – i likhet med utredningen – att särregeln i 139 § byggnadslagen skall föras över till PBL och gälla även vid inlösen.

18.5.2 Gatukostnader

Mitt förslag: Inte bara tvister om ersättning för gatukostnader utan också tvister om betalningsvillkor skall prövas av fastighetsdomstolen i första instans. De normala processreglerna i fastighetsdomstolen skall tillämpas i mål om gatukostnadsersättning. För att inte ansvaret för rättegångskostnader skall bli oskäligt betungande för fastighetsägarna införs en särregel om rättegångskostnader.

Den arbetsgrupp som har sett över reglerna om gatukostnader har ifrågasatt om processreglerna för gatukostnadsärenden har en lämplig utformning såvitt avser tvister om ersättning för gatukostnader och om betalningsvillkor. Det bör enligt arbetsgruppen bl. a. övervägas en förenkling av besvärsreglerna, varvid bör eftersträvas att samla de skilda betalningsfrågorna i samma besvärsinstans.

I den promemoria som utarbetades med anledning av arbetsgruppens förslag, föreslås att fastighetsdomstolen skall pröva såväl tvister om ersättning för gatukostnader som tvister om betalningsvillkor. Vidare föreslås i promemorian att de normala processreglerna i fastighetsdomstolen skall tillämpas i mål om gatukostnadsersättning. För att inte ansvaret för rättegångskostnader skall bli oskäligt betungande för fastighetsägarna föreslås dock i promemorian en särregel om rättegångskostnader.

Samtliga remissinstanser godtar den föreslagna processordningen. Några instanser anser dock att de nuvarande rättegångskostnadsreglerna bör bibehållas och att kommunen även utan rättegång bör vara skyldig att ersätta fastighetsägarnas utredningskostnader och kostnader för ombud eller biträde.

För skilda beslut om gatukostnadsersättning finns enligt gällande rätt tre olika vägar för överklaganden.

Kommunfullmäktiges beslut enligt 56 och 57 §§ byggnadslagen om uttag av gatukostnader kan överklagas genom kommunalbesvär enligt 7 kap. 1 § kommunallagen (1977: 179) hos *kammarrätten*. Besvären kan grundas på omständigheter som innebär att beslutet t. ex. inte har tillkommit i laga ordning, att det står i strid mot lag eller att det vilar på orättvis grund. Kammarrättens beslut kan överklagas till regeringsrätten.

Tvist om ersättning för gatukostnader prövas enligt 61 § byggnadslagen av *fastighetsdomstolen* på talan av endera parten. Dessa mål kan väckas genom att antingen fastighetsägaren yrkar att fordrad ersättning skall jämkas enligt 58 § byggnadslagen eller kommunen yrkar betalning för viss förfallen gatukostnadsersättning. Fastighetsdomstolens dom kan överklagas till hovrätten och vidare till högsta domstolen.

I målen inför fastighetsdomstolen tillämpas enligt 137 § andra stycket byggnadslagen rättegångsreglerna i expropriationslagen (1972: 719) och

18 Ersättning till fastighetsägare m. m.
18.5.2

även reglerna om rättegångskostnader i samma lag. Detta innebär bl.a. att kommunen i fastighetsdomstolen får svara för sina egna och motpartens rättegångskostnader oberoende av utgången i målet. I hovrätten eller högsta domstolen svarar kommunen för sina egna rättegångskostnader och för kostnader som uppkommit för motparten genom att kommunen fullföljt talan, också detta oberoende av utgången. Fastighetsägaren får stå för sina egna kostnader endast om han själv fullföljt talan och hans ändringsyrkande ogillas.

Beslut enligt 60 § byggnadslagen om betalningsvillkor kan enligt 71 § 1 mom. byggnadsstadgan överklagas genom förvaltningsbesvär hos *länsstyrelsen*. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos regeringen.

I lagrådsremissen återfinns motsvarande regler i 6 kap. 40 § andra stycket, 13 kap. 7 § 2 samt 14 kap. 9 § första stycket och 13 §.

Förslaget i lagrådsremissen innebär för gatukostnadsreglernas vidkommande endast en smärre förändring jämfört med dagens ordning. Om fastighetsägarens talan om jämkning vid fastighetsdomstolen ogillas, skall nämligen enligt 14 kap. 13 § i förslaget vad i rättegångsbalken är föreskrivet om ansvar för motpartens rättegångskostnader i tvistemål tillämpas. I sådana fall kan således fastighetsägaren förpliktas att svara för kommunens rättegångskostnader. Om fastighetsägaren har haft skälig anledning att få sin talan prövad av domstol, kan domstolen dock efter omständigheterna förordna att kommunen skall ersätta honom hans rättegångskostnader eller att vardera parten skall bära sina kostnader. Den föreslagna regeln är avsedd att gälla i alla instanser.

Som framgår av det anförda kan gällande bestämmelser – liksom förslaget i lagrådsremissen – föranleda flera skilda processer om gatukostnader sedan kommunen bestämt vilken ersättning som skall tas ut för en viss fastighet och eventuella kommunalbesvär slutligt har avgjorts. Fastighetsägaren kan begära jämkning av ersättningen med stöd av 58 § byggnadslagen, vilket prövas av fastighetsdomstolen i första instans. Härefter kan fråga uppkomma om betalningsvillkoren. Om parterna inte kan enas om dessa villkor, överprövas frågan först av länsstyrelsen. Slutligen kan kommunen – om fastighetsägaren inte betalar förfallen fordran på gatukostnadsersättning – tvingas att väcka talan vid fastighetsdomstolen för att få en exekutionstitel. Flera sådana "indrivningsprocesser" kan uppkomma i de fall fastighetsägaren givits rätt att betala ersättningen genom avbetalningar. Någon möjlighet att utverka betalningsföreläggande synes inte finnas i dessa fall, eftersom de speciella processreglerna i expropriationslagen skall tillämpas. Enligt gällande bestämmelser saknar kommunen också möjlighet att få ersättning för sina rättegångskostnader.

Det är givetvis nödvändigt att berörda fastighetsägare har möjligheter att få till stånd prövning av tvister om ersättning och betalningsvillkor i gatukostnadsfrågor. Gällande ordning är emellertid onödigt komplicerad. Utan att fastighetsägarnas berättigade intressen åsidosätts bör det vara

möjligt att ge prövningsreglerna en mer ändamålsenlig utformning. Målet bör därvid vara att åstadkomma en så enhetlig prövningsordning som möjligt och att även i övrigt utforma processreglerna på ett sådant sätt att onödiga processer undviks.

Den lösning som enligt min mening ligger närmast till hands är att i enlighet med promemorieförslaget överföra prövningen av tvister om betalningsvillkor till fastighetsdomstolen. Det skulle medföra bl. a. betydande processekonomiska fördelar i de fall parterna är oense om såväl gatukostnadsersättningens storlek som villkoren för betalningen. Domstolen skulle då i ett sammanhang kunna pröva båda dessa frågor, och domen kan göras exigibel, vilket innebär att utdömd ersättning kan drivas in tvångsvis med stöd av utsökningsbalken.

En förebild för en sådan lösning finns i va-lagen. Tvister om bl. a. fordringar på va-avgift prövas enligt den lagen av statens va-nämnd. Vid prövningen av sådana tvister kan va-nämnden också ta ställning till betalningsvillkoren. Va-nämndens beslut kan överklagas till Svea hovrätt och vidare till högsta domstolen. Denna ordning har såvitt känt fungerat bra. Eftersom ersättningstvister om gatukostnader har stora likheter med tvister om va-avgifter, borde det finnas goda förutsättningar för att på motsvarande sätt låta fastighetsdomstolen pröva tvister om betalningsvillkoren för gatukostnadsersättningar.

Det kan naturligtvis hävdas att de fastighetsägare som enbart har invändningar mot kommunens beslut angående betalningsvillkoren kan anse det vara enklare att, som nu, överklaga beslutet hos länsstyrelsen än att väcka talan vid fastighetsdomstolen. Denna eventuella försämring måste dock betraktas som marginell jämfört med de betydande processekonomiska fördelar som kan vinnas genom den ovan antydda ordningen.

Jag anser sammanfattningsvis att prövningsordningen bör ändras så att inte bara tvister om ersättning för gatukostnader utan också tvister om betalningsvillkoren prövas av fastighetsdomstolen i första instans.

När det gäller processreglerna i övrigt, är det i första hand de som rör ersättning för rättegångskostnader som kommer i blickpunkten. F. n. gäller att mål om gatukostnadsersättning – i likhet med mål om inlösen och intrångsersättning – skall handläggas med tillämpning av expropriationslagens processregler. Som tidigare har nämnts innebär detta bl. a. att kommunen i fastighetsdomstolen får svara för sina egna och motpartens rättegångskostnader oberoende av utgången i målet. En tillämpning av expropriationslagens rättegångskostnadsregler i mål om gatukostnader kan enligt min mening leda till att kommunerna utsätts för onödiga processer. Å andra sidan bör inte reglerna vara sådana att fastighetsägarna avhålls från att föra befogade processer. Eftersom det ofta kan vara svårt för den enskilde fastighetsägaren att avgöra vilken gatukostnadsersättning som kan anses skälig för hans fastighet och vilka betalningsvillkor som kan anses rimliga för honom, bör domstolen ha möjlighet att – om fastighets-

ägaren har haft skälig anledning att få sin talan prövad av domstol – förordna att kommunen skall stå för rättegångskostnaderna eller att kostnaderna skall kvittas även då fastighetsägaren förlorar målet. En sådan särregel om rättegångskostnader anser jag vara en rimlig avvägning mellan kommunernas och fastighetsägarnas intressen. Att, såsom föreslagits av några remissinstanser, ålägga kommunerna att ersätta fastighetsägarnas kostnader utom rättegång skulle enligt min mening föra alltför långt.

I övrigt synes de normala processreglerna i fastighetsdomstol väl kunna tillämpas i mål om gatukostnadsersättning. Detta innebär att rättegångsbalkens processregler i huvudsak blir tillämpliga. En sådan ordning medför också att kommunerna ges möjlighet att utverka betalningsföreläggande för indrivning av förfallna fordringar på gatukostnadsersättning.

19 Övergångsfrågor

Sammanfattning

PBL skall träda i kraft den 1 januari 1987 (s. 408)

- Avstyckningsplaner skall upphöra att gälla till de delar de omfattas av förordnande enligt 168 § byggnadslagen. I övrigt skall avstyckningsplanerna fortsätta att gälla som detaljplaner enligt PBL (s. 410)
- Stomplaner skall upphöra att gälla (s. 411)
- De regionplaner som har fastställts efter utgången av år 1981 skall fortsätta att gälla. Äldre planer skall upphöra att gälla (s. 411)
- Fastställda generalplaner skall fortsätta att gälla som områdesbestämmelser enligt PBL (s. 412)
- Alla stadsplaner och byggnadsplaner skall fortsätta att gälla som detaljplaner enligt PBL (s. 414)
- Stadsplaner och byggnadsplaner som har fastställts efter utgången av år 1978 skall få en viss genomförandetid. Äldre planer får ingen genomförandetid (s. 416)
- Fastighetsägare skall under vissa förutsättningar kunna kräva att kommunen löser fastigheten, om en detaljplan som inte får någon genomförandetid ändras eller upphävs (s. 418)
- Tomtindelningar skall fortsätta att gälla som fastighetsplaner enligt PBL (s. 424)
- Nybyggnadsförbuden skall – med några få undantag – upphöra att gälla (s. 425)
- Rivningsförbuden skall upphöra att gälla (s. 427)
- Alla kommuner skall före den 1 januari 1990 ha antagit en översiktsplan (s. 429).

19.1 Ikraftträdande m. m.

Mitt förslag: PBL skall träda i kraft den 1 januari 1987.

Utredningen har föreslagit att PBL skall träda i kraft den 1 januari 1985. Tidpunkten har bestämts så att tiden mellan lagens antagande och dess ikraftträdande skall bli väl tilltagen.

Jag föreslog i remissen den 20 oktober 1983 att PBL skall träda i kraft den 1 januari 1987 och i en ny remiss den 13 december 1984 att ikraftträdandet skall ske den 1 januari 1986. Skälet till att tidigarelägga ikraftträdandet var främst att det från kommunalt håll bedömts som angeläget att de nya reglerna träder i kraft och kan börja tillämpas så snart som möjligt.

En förutsättning för förslaget att PBL skall träda i kraft den 1 januari 1986 var att riksdagen skulle kunna ta ställning till förslaget under våren

1985. Detta är inte längre möjligt. Jag föreslår därför att lagen skall träda i kraft den 1 januari 1987.

Vid införandet av ett nytt planeringssystem som till väsentliga delar skiljer sig från dagens aktualiseras ett flertal övergångsfrågor. Jag delar utredningens uppfattning att en huvudprincip vid övergångsregleringen bör vara att göra så få ingrepp som möjligt i gällande planer och i stället genom övergångsbestämmelser anpassa de gällande planerna till PBL:s system.

I PBL finns ingen motsvarighet till dagens nybyggnadsförbud. Övergångsregleringen bör därför som utredningen har föreslagit syfta till att så långt möjligt avlösa dessa förbud i samband med övergången till PBL:s planeringssystem.

Dessa principer för övergångsregleringen har i huvudsak accepterats av remissinstanserna.

19.2 Planer från tiden före byggnadslagen

När byggnadslagen trädde i kraft den 1 januari 1948 upphävdes då gällande stadsplanelag (1931: 142). Enligt bestämmelserna i 159 § byggnadslagen skulle emellertid de i stadsplanelagen meddelade övergångsbestämmelserna alltjämt i tillämpliga delar gälla. Den huvudsakliga betydelsen av detta stadgande är att fortfarande gäller s. k. av ålder bestående stadsplaner, stadsplaner fastställda före den 1 januari 1908 eller därefter enligt 1 kap. 2 § lagen (1917: 269) om fastighetsbildning i stad eller motsvarande äldre stadgande samt s. k. bondplaner. De senare, som närmast kan betraktas som förenklade stadsplaner för områden på landsbygden, skall enligt 83 § övergångsbestämmelserna till stadsplanelagen med visst undantag ha samma verkan som byggnadsplan. Med "stadsplan som av ålder består" avses sådana stadsplaner som vid tiden för ikraftträdandet av 1874 års byggnadsstadga var av ålder bestående. Enligt 80 § stadsplanelagen skall vidare tomtindelning som av ålder består eller har fastställts före stadsplanelagens ikraftträdande fortfarande gälla.

I byggnadslagen finns inga övergångsbestämmelser om de stadsplaner, byggnadsplaner och tomtindelningar som fastställdes enligt 1931 års stadsplanelag. Eftersom motsvarande institut behölls i byggnadslagen ansågs det tydligen som överflödigt, och man har sålunda betraktat dem som fortfarande gällande. Enligt 1931 års stadsplanelag kunde även byggnadsplaner tomtindelas. Denna konstruktion överfördes emellertid inte till byggnadslagen. Enligt bestämmelserna i 169 § byggnadslagen gäller emellertid även sådana tomtindelningar fortfarande.

Som framgår av det nu anförda är många detaljplaner från tiden före byggnadslagen helt eller till vissa delar jämställda med planer enligt bygg-

nadslagen. I likhet med utredningen anser jag därför att de i princip inte bör särbehandlas i övergångsregleringen. När jag i det följande talar om stadsplaner och byggnadsplaner avser jag därför, med ett undantag som jag strax skall komma in på, även äldre detaljplaner som fortfarande gäller.

19.2.1 Avstyckningsplaner

Mitt förslag: Avstyckningsplaner skall upphöra att gälla till de delar de omfattas av förordnande enligt 168 § byggnadslagen. I övrigt skall avstyckningsplanerna fortsätta att gälla som detaljplaner enligt PBL.

Syftet med avstyckningsplanerna, som tillkom under åren 1926–1947, var att förhindra en olämplig jorddelning som kunde motverka en framtida planläggning. I avstyckningsplanerna angavs gränserna mellan byggnadsmark, trafikleder och andra allmänna platser. Avstyckningsplanerna skulle godkännas av länsstyrelsen eller, i stad, av magistraten. Någon prövning av områdets lämplighet för bebyggelse skedde emellertid inte. Därför förelåg inte heller något förbud mot att bygga i strid mot planen. Det kan noteras att kommunen inte hade något garanterat inflytande över planens tillkomst eller utformning.

När 1947 års byggnadslag infördes, bestämdes att gällande avstyckningsplaner i viss utsträckning skulle jämställas med byggnadsplaner (168 § byggnadslagen och 181 § i 1947 års byggnadsstadga, numera 83 § byggnadsstadgan). Något hinder mot tätbebyggelse skulle inte föreligga inom en sådan plan, om inte länsstyrelsen förordnade annorlunda. Eftersom någon prövning av markens lämplighet för tätbebyggelse inte ägt rum vid planens tillkomst, ansågs det lämpligt att länsstyrelsen fick möjlighet att förbjuda tätbebyggelse inom planen. Sådana förordnanden enligt 168 § byggnadslagen har utfärdats för ett stort antal avstyckningsplaner eller för delar av sådana planer.

Utredningen har föreslagit att alla avstyckningsplaner skall gälla som detaljplaner enligt PBL. Mot detta har flera remissinstanser reagerat och föreslagit att avstyckningsplanerna skall upphöra att gälla vid lagens ikraftträdande.

För egen del anser jag att man här bör göra skillnad mellan sådana avstyckningsplaner, där tätbebyggelseförbud har utfärdats, och sådana där detta inte har skett. I det förra fallet är förutsättningarna för fastighetsägaren att få bebygga sin mark desamma som för mark utanför planlagt område. I ersättningssammanhang har marken i princip jämställts med sådan mark. Jag kan därför inte finna några skäl till att sådana avstyckningsplaner skall få fortsatt giltighet. De bör alltså upphöra automatiskt vid lagens ikraftträdande.

Avstyckningsplaner utan förordnande enligt 168 § torde däremot värdemässigt vara att likställa med byggnadsplaner. De bör därför behandlas på

samma sätt som byggnadsplanerna i övergångsregleringen. För de ofta förekommande fall då förordnande enligt 168 § byggnadslagen har meddelats för en del eller delar av en avstyckningsplan bör motsvarande gälla för de delar som inte omfattas av något förordnande. Även dessa delar bör alltså behandlas som byggnadsplaner.

19.2.2 Stomplaner

Mitt förslag: Stomplaner skall upphöra att gälla.

Inom stad infördes genom stadsplanelagen (1931: 142) möjlighet att för områden utanför det stadsplanelagda området fastställa stomplaner. Sådana planer avsåg att ange grunddragen för områdets framtida utnyttjande och underlätta en framtida stadsplaneläggning genom ett i lagen infört generellt förbud mot nybyggnad i strid mot stomplan. Staden fick också lösenrätt till viss mark.

Enligt 161 § övergångsbestämmelserna till byggnadslagen skall stomplaner som har fastställts före byggnadslagens ikraftträdande jämställas med fastställd generalplan. Även utredningen jämställde stomplanerna med fastställda generalplaner, vilket innebar att de efter lagens ikraftträdande skulle gälla som områdesplaner.

Endast några enstaka stomplaner är nu gällande. Med hänsyn härtill och till de goda möjligheter att reglera bebyggelsen som ges i PBL, bör stomplanerna upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

19.3 Planer enligt byggnadslagen

19.3.1 Regionplaner

Mitt förslag: De regionplaner som har fastställts efter utgången av år 1981 skall fortsätta att gälla. Äldre planer skall upphöra att gälla.

Enligt byggnadslagen skall ett regionplaneförbund vara huvudman för regionplaneringen. Det statliga inflytandet garanteras genom att det är regeringen som bestämmer om en regionplan skall finnas, regionplaneområdets omfattning och i vilka hänseenden som gemensam planläggning skall äga rum. Regionplaneorganets verksamhet kan utmynna i en regionplan, som fastställs av regeringen. Jag har tidigare föreslagit (avsnitt 9.2.2) att regionplanering skall finnas även enligt PBL. Det statliga inflytandet skall dock avsevärt begränsas. Jag har också som huvudregel föreslagit att ett kommunalförbund skall vara regionplaneorgan.

Det finns i dag endast några få fastställda regionplaner. Deras rättsverkningar är mycket begränsade och de är som regel inaktuella. Endast en

regionplan, nämligen för Stockholms län, har fastställts under de senaste åren. Jag ansluter mig därför till utredningens av remissinstanserna godtagna förslag att endast sådana regionplaner som har fastställts inom fem år före PBL:s ikraftträdande skall fortsätta att gälla under en övergångstid och automatiskt upphöra sex år från den tidpunkt då planen fastställdes. Detta innebär att de regionplaner som har fastställts före år 1982 automatiskt upphör att gälla vid PBL:s ikraftträdande. De regionplaneförbund som enligt bestämmelserna i byggnadslagen existerar vid PBL:s införande bör då upplösas i den ordning som lagen (1957: 281) om kommunalförbund föreskriver. Någon övergångsbestämmelse om detta behövs inte. Om det bedöms som behövligt att den fortsatta mellankommunala planeringsverksamheten bedrivs i form av regionplanering, bör ett regionplaneorgan förordnas enligt PBL.

För handläggningen av frågor om regionplan för kommunerna i Stockholms län gäller speciella bestämmelser enligt lagen (1968: 598) angående handläggning av frågor om regionplan för kommunerna i Stockholms län. Utredningen har föreslagit att lagen upphävs och att Stockholms läns landstingskommun skall anses vara förordnad som regionplaneorgan enligt PBL. Enligt vad jag tidigare har föreslagit (avsnitt 9.4) bör emellertid särreglerna för Stockholms län behållas. Jag kommer senare att lägga fram förslag till en reglering av den innebörden att Stockholms läns landstingskommun automatiskt blir förordnad som regionplaneorgan enligt PBL. Någon särskild övergångsbestämmelse om detta behövs därför inte i PBL.

19.3.2 Generalplaner

Mitt förslag: Fastställda generalplaner skall fortsätta att gälla som områdesbestämmelser enligt PBL.

Mycket få generalplaner har fastställts efter år 1947. Utredningen har föreslagit att fastställda generalplaner skall utgöra områdesplaner enligt PBL. På skäl som jag tidigare har redovisat (avsnitt 7.3) ingår inte områdesplaner i PBL:s plansystem. Jag förordade inledningsvis att så få ingrepp som möjligt görs i gällande planer och att dessa i stället anpassas till PBL:s system. Eftersom fastställda generalplaner närmast kommer att motsvaras av områdesbestämmelser enligt PBL, ligger det närmast till hands att de planer som gäller vid PBL:s ikraftträdande därefter skall utgöra områdesbestämmelser.

Lagrådet har emellertid (yttrandet s. 130) anmärkt att en förutsättning för att fastställda generalplaner skall transformeras till områdesbestämmelser är att planerna – såsom de regleras i byggnadslagen eller åtminstone såsom de i praktiken kommit att utformas – i fråga om generell tillämpbarhet är att anse som normer. Med hänvisning till vad jag tidigare har

anfört beträffande PBL-planer i det hänseendet (avsnitt 4) anser jag att de fastställda generalplaner som nu gäller inte kan betraktas som normer.

19 Övergångsfrågor 19.3.2

Fastställda generalplaner bör därför fortsätta att gälla som områdesbestämmelser enligt PBL. Om en generalplan har blivit fastställd endast till en viss del bör planen – som lagrådet har påpekat – gälla som områdesbestämmelser endast i den delen.

Den lösningsrätt m. m. som enligt 18, 18 a, 19 eller 20 § byggnadslagen kan föreligga på grund av någon generalplan och som inte har utnyttjats när PBL träder i kraft, kommer därmed att förfalla. Detta torde dock inte leda till några olägenheter, eftersom kommunen enligt expropriationslagen har möjlighet att expropriera den mark som kan behövas.

Förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning m. m., som gäller enligt 17 § första stycket eller som har meddelats med stöd av 17 § tredje stycket byggnadslagen, bör dock fortsätta att gälla under en övergångstid av tre år för att kommunerna skall få tillräcklig tid att reglera dessa frågor med tillämpning av de nya reglerna om marklov.

En fastställd generalplan kan enligt 22 § byggnadslagen i vissa fall medföra ersättnings- eller inlösenskyldighet för kommunen gentemot fastighetsägarna. Om generalplanerna, som jag har föreslagit, skall utgöra områdesbestämmelser enligt PBL, bör det under ett övergångsskede finnas möjlighet att föra talan om ersättning eller inlösen enligt 22 §. Den möjligheten bör stå öppen under en tid av ett år efter ikraftträdandet. Bestämmelserna i 22 § om ersättning med anledning av förbud enligt 17 § byggnadslagen bör i konsekvens härmed gälla under ett år efter det att förbuden, enligt vad jag nyss har föreslagit, upphör att gälla.

I detta sammanhang bör också bestämmelserna i 10 a § byggnadslagen uppmärksammas. Enligt detta lagrum kan regeringen besluta att för ett visst område skall finnas en generalplan som tillgodoser ett i beslutet angivet intresse. Sådant förordnande har meddelats i några fall. Det finns dock enligt min mening knappast någon anledning att ett förordnande om upprättande av generalplan skall gälla efter PBL:s ikraftträdande. Några särskilda övergångsbestämmelser i lagen behövs därför inte i denna del.

Lagrådet har (yttrandet s. 130) efterlyst ett klarläggande av vilken funktion icke fastställda generalplaner skall ha efter ikraftträdandet. Jag vill därför något kommentera dessa planer.

Många kommuner har antagit generalplaner, utan att dessa har blivit föremål för fastställelse. Många planer har också, utan att ha benämnts generalplaner, antagits enligt former som liknar dem som gäller för generalplaner. Exempel på detta är kommunöversikter, markdispositionsplaner, områdesplaner och centrumplaner m. m.

De nu nämnda planerna saknar rättsverkan i dag. De kan därför inte i övergångshänseende jämställas med områdesbestämmelser enligt PBL. Eftersom de saknar rättsverkan finns det inget behov av att föreskriva att de skall upphöra att gälla vid ikraftträdandet. De flesta av de nu berörda

planerna innehåller riktlinjer för markanvändningen inom olika områden av kommunen och är ofta grundade på utredningar som har stort sakligt värde vid olika markanvändningsbeslut. Som uttryck för kommunens avsikter i fråga om huvuddragen av den framtida markanvändningen kan de naturligtvis inte frånkännas all betydelse. Utan någon uttrycklig bestämmelse härom bör därför dessa planer – i den mån de är förenliga med 2 kap. PBL – kunna utgöra underlag för markanvändningsbeslut under tiden fram till dess att den första översiktsplanen har antagits.

Sammanfattningsvis föreslår jag således att generalplaner, i den mån de är fastställda, skall utgöra områdesbestämmelser enligt PBL, att kommunens inlösenrätt på grund av dessa planer upphör att gälla, att förbud enligt 17 § byggnadslagen skall gälla under en tid av tre år efter ikraftträdandet, samt att talan om ersättning skall, beträffande förbud enligt 17 § byggnadslagen, väckas före utgången av år 1990 och i övrigt före utgången av år 1987. I fråga om sådan talan skall bestämmelserna i 22 och 23 §§ byggnadslagen tillämpas.

19.3.3 Stadsplaner och byggnadsplaner m. m.

Mitt förslag: Alla stadsplaner och byggnadsplaner skall fortsätta att gälla som detaljplaner enligt PBL.

Som jag tidigare nämnde har under tidens lopp alla gamla detaljplaner förts över till de nya systemen vid förändringar i byggnadslagstiftningen. Många äldre planer har dock till sitt innehåll inte bara speglat ett annorlunda samhälle med andra värderingar och förhoppningar utan har också inneburit helt andra regler för olika parters ansvar och rättigheter än vad som gällt enligt det nya regelsystemet. Detta har emellertid inte kommit till uttryck i övergångsbestämmelserna till de olika reformerna. Däremot har i förarbetena många gånger betonats angelägenheten av att man söker rätta till tidigare planläggningsmisstag. Upphävande av äldre planer har emellertid skett i ganska begränsad omfattning. I stället har under den nuvarande byggnadslagens tid nybyggnadsförbud tillgripits i stor utsträckning för att hindra en icke önskad bebyggelseutveckling. På detta sätt har en stor del av de gamla planerna kommit att finnas kvar – åtminstone formellt sett – men kompletterade med olika slags förbud. Om någon har velat genomföra större projekt, har de gamla planerna nästan aldrig varit styrande för den nya bebyggelsens utformning utan endast varit en utgångspunkt för förhandlingar mellan kommunen och den byggande. Många av de detaljplaner som i dag gäller uppfattas därför som inaktuella, inte bara av kommunerna.

Inom planer för fritidsbebyggelse där det föreligger risk för permanentbosättning anses problemen för kommunerna vara särskilt markanta. Många av dessa planområden, som till största delen tillkom under perioden

1930–1960, är varken till belägenhet, detaljutformning eller teknisk standard avpassade för boende året om. Permanentbosättning som sker i sådana områden medför krav på upprustning av bl. a. vägar, vatten, avlopp och kommunal service i en omfattning som kommunerna inte kan tillgodose, i varje fall inte i takt med en oreglerad permanentbosättning som sker samtidigt i många områden.

I brist på andra styrmöjligheter har kommunerna sökt utnyttja planlagstiftningen genom att begränsa den högsta medgivna byggnadsarean i detaljplaner avsedda enbart för fritidsbebyggelse.

Från samhällets sida har det även funnits andra skäl att begränsa bebyggelsen, t. ex. om det skulle strida mot den fysiska riksplaneringens riktlinjer att bygga i enlighet med planen.

I många fall har dock fastighetsägarna själva varit ointresserade av att genomföra planerna. Kostnaderna för exploateringen av t. ex. fritidsbebyggelseområden påverkar givetvis efterfrågan på tomter. Förutom att va-försörjning är kostsam att ordna kan t. ex. terrängförhållandena vara besvärliga och ge så höga utbyggnadskostnader att tomterna inte skulle gå att sälja. Många planer har redan från början varit orealistiska, vilket har gjort att förhoppningar vid planläggningen inte har kunnat infrias.

Det kan i det här sammanhanget finnas skäl att också något beröra vilka möjligheter som i dag finns att ändra eller upphäva detaljplaner. Enligt 23 § byggnadsstadgan skall reglerna om antagande och fastställande av stads- och byggnadsplaner i princip också gälla vid ändring eller upphävande av sådana planer. Vilka materiella förutsättningar som skall föreligga för att ändring eller upphävande skall få beslutas finns det däremot inte några regler om. Inte heller finns det några ersättningsbestämmelser knutna till dessa situationer. Jag vill emellertid nu – utöver vad jag anförde i lagrådsremissen – erinra om att departementschefen vid lagens tillkomst utgick från att upphävande eller ändring av stads- och byggnadsplaner skulle få ske när det fanns behov av det. Han anförde i fråga om stadsplaner följande (prop. 1947: 131 s. 115).

> Jag har i ett annat sammanhang berört olägenheterna av att stadsplan fastställes för alltför stora områden. Det torde därför i byggnadsstadgan böra föreskrivas, att stadsplan icke må fastställas för större område än som kan förväntas bliva bebyggt eller eljest taget i anspråk inom överskådlig tid. Såsom stadsplaneutredningen funnit är det vidare önskvärt, att redan fastställda planer, som omfatta alltför stora områden, bli föremål för revision. Frågan om upphävande av fastställd stadsplan är ej reglerad i gällande lag. Det är emellertid klart, att en stadsplan kan upphävas i samband med att ny plan fastställes. Hinder torde ej heller möta att utan samband med sådan ändring upphäva stadsplan. Något särskilt lagstadgande härom synes emellertid icke påkallat. Kungl. Maj:t lärer även utan att detta uttryckligen angives i lagen äga befogenhet att upphäva stadsplan i samma ordning som gäller för antagande och fastställelse av sådan plan.

Trots detta har det rått en viss osäkerhet om vilka möjligheter kommunerna har att ändra eller upphäva inaktuella detaljplaner. Olika uppfattningar har också i skilda sammanhang framförts i frågan. Någon enhetlig regeringspraxis kan inte heller sägas föreligga. Det finns sålunda exempel både på att långt gående begränsningar har godtagits mot fastighetsägarens bestridande och på att relativt måttliga begränsningar inte har tillåtits.

Som jag tidigare har förordat bör nuvarande stads- och byggnadsplaner anpassas till PBL:s plansystem. Utredningen har föreslagit att samtliga dessa planer skall få fortsatt giltighet som detaljplaner enligt PBL.

Mot en sådan ordning har flera remissinstanser riktat kritik och föreslagit att många av de äldsta planerna skall upphävas automatiskt vid PBL:s ikraftträdande.

Jag har nyss föreslagit att vissa avstyckningsplaner bör helt eller delvis upphöra att gälla vid lagens ikraftträdande. Sannolikt finns det också bland övriga planer många som helt saknar aktualitet och därför bör upphävas. Jag är emellertid inte beredd att förorda en lösning som innebär att alla planer av en viss typ eller ålder automatiskt upphör att gälla vid PBL:s ikraftträdande. Det skulle träffa en mängd planer, inom vilka en förändring av markanvändningen visserligen inte är aktuell, men som innehåller andra byggnadsreglerande bestämmelser av vikt som bör fortsätta att gälla. Den lösning som utredningen har föreslagit är därför enligt min mening att föredra. Det innebär att alla stads- och byggnadsplaner som gäller vid ikraftträdandet därefter skall utgöra detaljplaner enligt PBL och gälla tills de upphävs. De kommer därmed också att omfattas av de bestämmelser om upphävande av detaljplaner som jag har föreslagit i det föregående (avsnitt 8.6). Enhetliga regler kommer således att gälla i dessa avseenden för sådana planer och för nya detaljplaner som antas enligt bestämmelserna i PBL.

Genomförandetid

Mitt förslag: Stadsplaner och byggnadsplaner som har fastställts efter utgången av år 1978 skall få en viss genomförandetid. Äldre planer får ingen genomförandetid.

En avgörande skillnad mellan nu gällande detaljplaner och de detaljplaner som antas med stöd av PBL är att dagens planer gäller utan någon uttrycklig begränsning i tiden, medan detaljplaner enligt PBL skall förses med genomförandetid. När nu gällande detaljplaner skall anpassas till PBL:s system, uppstår frågan i vilken utsträckning dessa planer skall påföras genomförandetid.

En tänkbar lösning är att låta kommunerna inventera alla sina detaljplaner och inom en viss tid ange i vilken utsträckning dessa bör få genom-

föras. Detta skulle emellertid, som också utredningen kommit fram till, ställa alltför stora krav på kommunernas resurser. Därför föreslår jag att det i övergångsbestämmelserna införs en generell regel om vilka planer som skall få genomförandetid. Visserligen kan ibland relativt nya planer redan vara omoderna av något skäl, medan vissa äldre planer fortfarande kan anses vara aktuella. I fråga om det helt övervägande antalet fall kan man emellertid utgå från att planernas ålder är ett bra mått på deras aktualitet.

19 Övergångsfrågor 19.3.3

Utredningen har föreslagit att planer som har fastställts inom åtta år före ikraftträdandet skall påföras en genomförandetid av tio år, räknat från den dag då beslutet att fastställa planen vann laga kraft.

Förslaget har fått ett positivt mottagande från flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Några remissinstanser, däribland länsstyrelsen i Hallands län och Näringslivets byggnadsdelegation, har emellertid kritiserat förslaget och därvid framhållit att det får alltför negativa konsekvenser för ägare till sådana fastigheter som inte är bebyggda enligt gällande plan, särskilt om planen inte får någon genomförandetid. Kommunerna kommer att alltför lätt kunna upphäva dessa äldre planer och härigenom beröva fastighetsägarna den rätt till förändring av markanvändningen som planerna medger.

Om man vill ha en planmässigt lämplig samhällsutveckling är det väsentligt att endast aktuella planer får genomförandetid. Enligt min mening tillgodoser utredningens förslag väl detta krav. Äldre planer än vad utredningen har föreslagit bör därför inte få genomförandetid. Inom t. ex. förnyelseområdena runt storstäderna har utnyttjandet gradvis ökat intill gränsen för sanitära olägenheter eller helt oacceptabla trafiksituationer. Om bebyggelse medgavs enligt gällande planer inom områden av denna typ, skulle utvecklingen snabbt leda till en situation där omfattande investeringar i vägar, vatten och avlopp samtidigt skulle bli nödvändiga inom ett stort antal områden. Varken bostadsbyggnadsbehoven eller efterfrågan ger dock ens tillnärmelsevis förutsättningar för fullt kapacitetsutnyttjande inom rimlig tid. Det skulle i sådana fall många gånger vara ekonomiskt oförsvarligt att genomföra planen.

Jag ansluter mig därför till principen bakom utredningens förslag i fråga om vilka planer som skall påföras genomförandetid. Det innebär bl. a., som jag nyss påpekade, att kommunen för planer utan genomförandetid får möjlighet att ändra eller upphäva dessa i samma utsträckning som PBL-planer, för vilka genomförandetiden har gått ut. Jag gör för egen del den bedömningen att det i ett stort antal fall inte föreligger några hinder mot att den markanvändning som har medgetts i planen ändå kommer att få genomföras, eventuellt efter sådana ändringar som behövs för att planen ändå skall kunna anpassas till nya förutsättningar. I vissa situationer bör emellertid fastighetsägare ha ett ekonomiskt skydd vid ändring eller upphävande av äldre planer. Jag övergår nu till att behandla hithörande frågor.

Ersättningsfrågor

19 Övergångsfrågor 19.3.3

Mitt förslag: Fastighetsägare skall under vissa förutsättningar kunna kräva att kommunen löser fastigheten, om en detaljplan som inte får någon genomförandetid ändras eller upphävs.

Utredningens förslag innebär att någon kompensation inte skall kunna utgå till fastighetsägarna, om en sådan plan som inte får genomförandetid upphävs eller ändras. Mot förslaget har kritik riktats från framför allt fastighetsägarhåll. Kritikerna anser att förslaget kan leda till stötande resultat för vissa fastighetsägare.

Jag har förståelse för kritiken. Den nu föreslagna ordningen innebär att kommunerna får stora möjligheter att efter PBL:s ikraftträdande upphäva eller ändra stads- och byggnadsplaner, fastställda under år 1978 eller tidigare, vilket i vissa situationer kan medföra att enskilda fastighetsägare drabbas oskäligt hårt. En ändring av en plan kan t.ex. få till följd att en fastighet, som enligt den ursprungliga planen fick bebyggas på visst sätt, efter ändringen inte alls får bebyggas. Jag bortser givetvis här från sådana fall då kommunen på grund av 6 kap. kan vara skyldig att lösa fastigheten, därför att den t.ex. har avsatts som mark för allmän plats.

Jag anser det med hänsyn härtill nödvändigt att PBL innehåller bestämmelser som medger kompensation till fastighetsägare som drabbas oskäligt hårt av att en stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ändras efter PBL:s ikraftträdande.

De fall som därvid i första hand bör komma i fråga är sådana där fastighetsägaren till följd av långvariga nybyggnadsförbud har varit hindrad att bygga i enlighet med planen, och upphävandet eller ändringen av planen leder till att hans fastighet inte alls får bebyggas. Effekten blir i sådana fall att marken blir i stort sett värdelös. Effekter av likartat slag kan uppkomma om en planändring innebär att en tidigare medgiven byggrätt kraftigt begränsas. För att detta skall medföra rätt till kompensation skall det emellertid, som jag nyss nämnde, vara fråga om fall där fastighetsägaren drabbas oskäligt hårt. Det gäller t.ex. inte om kommunen för att undvika olämplig permanentbosättning sänker den tidigare medgivna byggrätten.

Jag återkommer i specialmotiveringen (17 kap. 8 §) till frågan om vad som i olika fall kan vara ett skäligt utnyttjande.

När det gäller avgränsningen av den kompensationsberättigade kretsen av fastighetsägare, uppkommer till att börja med frågan om rätten till kompensation skall vara beroende av det ändamål för vilket fastigheten i fråga fick bebyggas enligt planen. Förslaget i lagrådsremissen innebär att kompensationsbestämmelserna skall avse endast fastigheter för bostadsändamål. Beträffande fastigheter som får användas för andra ändamål,

19 Övergångsfrågor 19.3.3

t. ex. industri- eller handelsändamål, framhöll jag bl. a. att ägarna till sådana fastigheter har helt andra möjligheter att genom förhandlingar med kommunen i planärendet eller på annat sätt kompensera sig för en utebliven byggrätt. Fastigheter för nu avsedda ändamål omfattas därför inte av kompensationsbestämmelserna i det remitterade lagförslaget.

Lagrådet riktar kritik mot den föreslagna avgränsningen och anför (yttrandet s. 16):

Enligt departementschefens åsikt (s. 331) råder det ingen tvekan om att fastigheter som får bebyggas med bostäder bör omfattas av kompensationsbestämmelserna. Däremot bör enligt hans mening fastigheter som får användas för andra ändamål t. ex. industri- eller handelsändamål falla utanför rätten till ersättning. Som ett skäl härför åberopar departementschefen att ägare till sådana fastigheter har helt andra möjligheter att genom förhandlingar med kommunen i planärendet eller på annat sätt kompensera sig för en utebliven byggrätt. Även om detta påstående i många fall är riktigt kan det inte gälla generellt. Att en planändring ofta hårt kan drabba en ägare till fastighet avsedd för handel eller industri bör man inte bortse ifrån. Av intresse vid bedömningen av det remitterade förslaget i denna del är till en början vad som f. n. gäller vid ändring av en stadsplan eller byggnadsplan. Rättsläget får bedömas som osäkert och någon klar linje kan inte sägas föreligga i regeringspraxis. Enligt vad som upplysts vid lagrådsföredragningen finns det flera exempel på att regeringen har fastställt planer med byggrättsminskningar. Man torde emellertid våga påstå att regeringen visat återhållsamhet vid fastställelseprövning av en ändrad plan som skulle medföra att en byggrätt tas bort eller väsentligt minskas. Har en planändring haft sådana följder, har regeringen med stöd av 45 § byggnadslagen kunnat som villkor för fastställelsen föreskriva skyldighet för kommunen att expropriera fastigheten. När man bedömer effekten av ett upphävande eller en ändring skall man hålla i minnet att inga rättigheter överförs till kommunen. De ekonomiska konsekvenserna kan likväl – också i förslagets mening (s. 331) – bli oskäligt hårda för fastighetsägaren, om den byggrätt han en gång fått i den ursprungliga planen blir beskuren. Upphävandet eller ändringen av planen kan – under förutsättning att en ny plan inte ger motsvarande byggrätt – innebära förlust av en rättighet som genom den ursprungliga planen tillförsäkrats honom i hans egenskap av ägare till fastigheten. Mot den nu skisserade bakgrunden och med hänsyn till ovissheten om rättsutvecklingen inom Europadomstolen är det enligt lagrådets mening tveksamt om regeln, i den mån den innebär att en plan ändras eller upphävs utan ersättning till fastighetsägaren, kan komma att bedömas som förenlig med Europakonventionen. Grundlagsstridig torde regeln däremot knappast vara. Enligt lagrådets uppfattning vore det att föredra om kretsen ersättningsberättigade vidgades och att bestämmelsen även fick omfatta sådana avstyckningsplaner och andra äldre planer som enligt 15 kap. 4 § skall gälla som detaljplaner.

Med anledning av lagrådets synpunkter vill jag anföra följande: Som jag nyss nämnde förutsattes vid byggnadslagens tillkomst att fastställda planer skulle kunna upphävas. Även om denna möjlighet ibland har ifrågasatts och inte har utnyttjats i särskilt stor utsträckning, kan jag inte av den

anledningen se något hinder mot de föreslagna möjligheterna för kommunen att upphäva eller ändra gamla planer. Förarbetena till byggnadslagen visar enligt min mening att den möjlighet att bebygga en fastighet som medges i en plan inte är att betrakta som en rättighet som för all framtid är tillförsäkrad fastighetsägaren. En omständighet av betydelse i sammanhanget är givetvis att marknadsvärdet för en fastighet i hög grad styrs av den i planen medgivna byggnadsrätten. Bl. a. av den anledningen utformades förslaget i lagrådsremissen som ett skydd för de fastighetsägare för vilka övergångsbestämmelserna skulle kunna medföra alltför ogynnsamma effekter.

19 Övergångsfrågor 19.3.3

Den krets av fastigheter som skall omfattas av den nu avsedda bestämmelsen måste emellertid avgränsas på något sätt. En gräns drogs i lagrådsremissen mellan fastigheter som enligt planen är avsedda för bostadsändamål och andra fastigheter. Jag gör fortfarande den bedömningen att risken för att fastigheter för t. ex. industriändamål kommer att drabbas på ett oskäligt sätt av övergångsbestämmelserna är mycket små. Eftersom det inte går att helt utesluta denna risk, anser jag emellertid att det av rättviseskäl kan vara motiverat att, som lagrådet har förespråkat, vidga bestämmelsens tillämpningsområde. Jag föreslår därför att någon begränsning i fråga om markens användningssätt inte skall föreskrivas.

Det är alltså rättviseskäl som ligger bakom denna vidgning av tillämpningsområdet. Lagrådet har som grund för sitt ställningstagande även hävdat att det, med hänsyn till ovissheten om rättsutvecklingen inom Europadomstolen, är tveksamt om regeln, i den mån den innebär att en plan ändras eller upphävs utan ersättning till fastighetsägaren, kan komma att bedömas som förenlig med europakonventionen.

Den artikel i europakonventionen som skulle kunna vara tillämplig i förevarande fall är artikel 1 i första tilläggsprotokollet. I artikeln stadgas (första stycket första meningen) att envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt. Enligt andra stycket i artikeln inskränker bestämmelsen likväl inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Det är svårt att bedöma hur långt konventionen sträcker sig i denna del. I den av lagrådet i annat sammanhang (yttrandet s. 13) åberopade domen av Europadomstolen ansågs undantagsregeln i andra stycket inte tillämplig, eftersom expropriationstillstånden inte var avsedda att inskränka eller reglera nyttjandet av sökandenas egendom utan var att betrakta som ett inledande steg i ett förfarande som leder till ett egendomsberövande. När det gäller de bestämmelser i PBL som lagrådet synes åsyfta, nämligen de som reglerar kommunens möjligheter att upphäva eller ändra äldre detaljplaner, kan till en början konstateras att de inte kan leda till något egendomsberövande. Man kan enligt min mening vidare konstatera att de motiv som ligger bakom regeln – att öppna möjlighet för kommunerna att ändra

eller upphäva föråldrade planer – rimligen måste vara av den karaktär som åsyftas i undantagsstadgandet i artikelns andra stycke. Regeln skulle därmed inte strida mot artikel 1 i konventionen.

I detta sammanhang måste emellertid också beaktas Europadomstolens uttalande i den nyss nämnda domen att artikel 1 liksom hela konventionen bygger på förutsättningen att en rimlig avvägning skall göras mellan samhällets intressen och kravet på skydd av den enskildes grundläggande rättigheter. Även om man i enlighet med detta uttalande gör en samlad bedömning av den nu aktuella regeln i PBL, kan det enligt min mening inte råda någon tvekan om att regeln – såväl i den nu föreslagna utformningen som i dess utformning enligt det remitterade förslaget – väl tillgodoser kravet på skydd av den enskildes rättigheter och att regeln därför är förenlig med konventionen.

När det sedan gäller avgränsningen av kompensationsfallen – dvs. i vilka situationer fastighetsägare skall ha rätt till kompensation – måste avgörande betydelse tillmätas de möjligheter fastighetsägaren har haft att bygga i enlighet med planen. Om några planmässiga hinder i form av förbud mot nybyggnad inte har funnits, finns det enligt min mening ingen anledning att ha någon rätt till kompensation, för det fall att planen ändras eller upphävs. I dessa situationer kan man på goda grunder normalt utgå från att det med hänsyn till höga exploateringskostnader e.d. inte har funnits rimliga ekonomiska förutsättningar att utnyttja byggrätten i planen.

En grundläggande förutsättning för att kompensation skall komma i fråga bör enligt min mening vara att fastighetsägaren genom ett långvarigt nybyggnadsförbud enligt 35 eller 109 § byggnadslagen i avvaktan på planändring har varit hindrad att utnyttja den byggrätt som planen har givit.

Enbart denna omständighet bör emellertid inte vara tillräcklig som grund för kompensation. Långt ifrån alltid är det nybyggnadsförbudet som har avhållit fastighetsägaren från att bygga. Som jag antydde tidigare beror det många gånger på fastighetsägaren själv att bebyggelse inte har kommit till stånd. Att medge kompensation i sådana fall anser jag inte bör komma i fråga.

Om nybyggnadsförbud har gällt inom ett planområde, är det naturligtvis vanskligt att bedöma, om det i första hand beror på förbudet eller på fastighetsägaren själv att fastigheten är obebyggd. Bortser man från byggnadsplaneområden med förordnanden enligt 110 § andra stycket byggnadslagen – dvs. nybyggnadsförbud i avvaktan på att vägar, vatten och avlopp har ordnats – har det emellertid erfarenhetsmässigt alltid funnits en tidsperiod när fastighetsägaren har kunnat genomföra planen. I allmänhet har det nämligen dröjt mer än tio år efter planens fastställande innan ett nybyggnadsförbud har meddelats. Den utsträckning i vilken området har blivit utbyggt bör därför kunna vara ett mått på fastighetsägarnas intresse av att genomföra planen.

En ytterligare förutsättning för rätt till kompensation bör med detta

synsätt vara att området till större del är i huvudsak utbyggt i enlighet med planen. Fastigheter inom områden som är helt outbyggda eller utbyggda endast till en begränsad del bör alltså över huvud taget inte komma i fråga för kompensation.

Vad jag nu har föreslagit innebär sammanfattningsvis att som förutsättningar för kompensation bör gälla *att* det är fråga om en kvalificerad skada, *att* området är i huvudsak utbyggt *och att* fastighetsägaren på grund av ett långvarigt nybyggnadsförbud har varit hindrad att bygga i enlighet med planen.

Kravet på långvarighet bör enligt min mening i regel anses uppfyllt, om nybyggnadsförbudet när PBL träder i kraft har gällt oavbrutet eller med kortare avbrott under en tid av minst åtta år. Som *lagrådet* har påpekat (yttrandet s. 132) kan emellertid i uttrycket "långvarigt" inte anses ligga en fix och en gång för alla given tidsgräns. Ett visst utrymme för att vid prövningen ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet bör alltså finnas. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (17 kap. 8 §).

Enligt det remitterade förslaget skall inlösenbestämmelsen endast omfatta stadsplaner och byggnadsplaner, alltså inte avstyckningsplaner. *Lagrådet* anser det emellertid vara att föredra att bestämmelsen fick omfatta även avstyckningsplaner.

Att avstyckningsplanerna inte ingår i bestämmelsens tillämpningsområde har sin grund främst i att någon prövning av markens lämplighet för bebyggelse aldrig har skett. Jag har dock en viss förståelse för lagrådets synpunkter. Har omgivande fastigheter bebyggts enligt planen, kan nämligen marknadsvärdet för den eller de obebyggda fastigheterna inom planområdet vara grundat på att fastigheten skall få bebyggas.

Inlösenbestämmelserna bör därför omfatta samtliga äldre planer och bestämmelser som skall gälla som detaljplan enligt PBL och vars genomförandetid har gått ut, dvs. även sådana avstyckningsplaner som saknar förordnande enligt 168 § byggnadslagen. Övriga avstyckningsplaner bör som jag tidigare har föreslagit (avsnitt 19.2.1) upphöra att gälla.

I fråga om kompensationssättet finns det, som jag ser det, två tänkbara möjligheter. Fastighetsägaren kan antingen få intrångsersättning eller ges rätt att begära att kommunen löser fastigheten. Eftersom restvärdet för en tomt som inte får bebyggas i allmänhet är obetydligt, torde det inte innebära någon större skillnad för kommunens del, ekonomiskt sett, vilken lösning man väljer.

När man bedömer effekterna av dessa lösningar måste man emellertid hålla i minnet att kommunens besked om markens användning inte behöver innebära ett ställningstagande för all framtid. Om fastighetsägaren kompenseras genom en intrångsersättning, varvid han får behålla marken, kommer han, om han sedermera får bygga på marken, att kunna tillgodogöra sig värdet av bebyggelserätten två gånger. Detta kan inte vara rimligt. Bl. a. av det skälet bör bestämmelserna konstrueras så att kommunen,

under de tidigare angivna förutsättningarna, skall vara skyldig att lösa marken på fastighetsägarens begäran.

Fastighetsägarens rätt till kompensation inträder, som jag nyss har redogjort för, i och med att planen ändras eller upphävs. I ett skede närmast efter lagens ikraftträdande kan det emellertid innebära stora svårigheter för kommunen att genast ta ställning till markens framtida användning.

I lagrådsremissen föreslogs därför att kommunen under en övergångsperiod skall kunna ändra eller upphäva inaktuella planer i avvaktan på att markanvändningen bestäms – utan att därmed riskera inlösenskyldighet. Kommunen skall enligt förslaget ha möjlighet att begära att inlösenfrågan skjuts upp i avvaktan på att markens framtida användningssätt bestäms.

Lagrådet kritiserar förslaget i denna del och anför (yttrandet s. 133):

Vidare bör inlösenskyldighet föreligga så snart en fastighetsägare efter upphävande eller ändring av planen får sin byggrätt oskäligt inskränkt. Domstolen bör alltså pröva frågan utifrån plansituationen i det läge som gäller när tvisten avgörs. Beaktas det sist sagda behöver andra stycket endast ge hänvisning till de materiella och processuella regler som skall tillämpas i mål om inlösen. Vill kommunen gentemot inlösenanspråk åberopa kommande planläggning kan uppskov eller vilandeförklaring ske om bestämmelserna i rättegångsbalken tillåter det. Härutöver bör emellertid inte kommunerna kunna utverka rådrum. Lagrådet ansluter sig alltså inte till förslaget att inlösenfrågan på kommunens yrkande skall uppskjutas till en särskild rättegång tio år efter PBL:s ikraftträdande.

Jag kan ansluta mig till lagrådets förslag till uppläggning av inlösenregeln. Den kommer därmed att få bl. a. den effekten att en osäkerhet om markens framtida användning inte drabbar fastighetsägaren. Om t. ex. bygglov inte kan påräknas när inlösenmålet avgörs bör således inlösenskyldighet föreligga. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (17 kap. 8 §).

Enligt det remitterade förslaget har inlösenbestämmelsernas tillämpning inte begränsats i tiden. Av flera skäl anser jag det emellertid vara lämpligt med någon form av tidsbegränsning. Ett skäl är att det är otillfredsställande för alla parter att inlösenmöjligheterna hålls svävande under en obegränsad tid. Ett annat skäl hänger samman med det förslag till lag om ändring i expropriationslagen som är föranlett av PBL-förslaget och som efter remiss den 13 december 1984 har granskats av lagrådet. En av övergångsbestämmelserna till lagförslaget reglerar ersättning för mark som är avsedd för enskilt bebyggande enligt en sådan äldre plan som enligt vad jag nyss har föreslagit inte påförs någon genomförandetid. Bestämmelsen innebär att, om sådan mark exproprieras eller blir inlöst på annat sätt på grund av talan som väcks före utgången av år 1996, ersättningen skall bestämmas på grundval av det marknadsvärde som marken hade vid PBL:s ikraftträdande den 1 januari 1987. Om talan väcks efter utgången av år 1996 och planen då är upphävd eller ändrad, skall marknadsvärdet, som

ligger till grund för ersättningen, bestämmas med ledning av de nya planförhållandena.

Med hänsyn till de effekter expropriationslagens bestämmelser kan förväntas få på löseskillingens storlek kommer inlösenbestämmelsen att leda till olika resultat beroende på om talan väcks före eller efter utgången av år 1996. Inlösenbestämmelsen kommer att ge fastighetsägaren avsett skydd endast om talan väcks före nämnda tidpunkt.

Övervägande skäl talar därför enligt min mening för att inlösenbestämmelsens tillämpning begränsas i tiden på så sätt att talan måste vara väckt före utgången av år 1996 för att inlösen skall få ske.

I detta sammanhang vill jag erinra om mitt tidigare framförda förslag (avsnitt 18.2.1) att fastighetsägaren alltid skall få ersättning av kommunen för de avgifter han har betalat för gator, vatten och avlopp, om bygglov senare vägras för åtgärder som, när avgifterna togs ut, förutsattes skulle komma att vidtas. Förslaget avser även avgifter som har betalats före lagens ikraftträdande.

19.3.4 Plangenomförande

Gator och andra allmänna platser

Jag har tidigare (avsnitt 8.3.1) föreslagit att kommunen skall vara huvudman för gator och andra allmänna platser inom detaljplanelagt område, om inte något annat har bestämts i planen. Eftersom bestämmelserna om detaljplan i PBL enligt vad jag nyss har föreslagit skall tillämpas även på dagens byggnadsplaner och även på vissa avstyckningsplaner, behövs en särskild övergångsbestämmelse som befriar kommunen från huvudmannaskapet i områden med planer av detta slag. Ansvaret för plangenomförandet i sådana områden ligger nämligen i dag på fastighetsägarna. Jag föreslår därför en övergångsbestämmelse av den innebörden att kommunen inte skall vara huvudman för allmänna platser inom områden som vid ikraftträdandet omfattas av byggnadsplan eller avstyckningsplan.

Tomtindelningar

Mitt förslag: Tomtindelningar skall fortsätta att gälla som fastighetsplaner enligt PBL.

De tomtindelningar som gäller i dag kommer i sak att motsvaras av fastighetsplaner enligt PBL. I likhet med utredningen föreslår jag därför att tomtindelningar av detta slag skall gälla som fastighetsplaner enligt PBL.

19.4 Övriga beslut enligt byggnadslagen

19 Övergångsfrågor

19.4.1 Nybyggnadsförbud

19.4.1

Mitt förslag: Nybyggnadsförbuden skall – med några få undantag – upphöra att gälla.

Förbud att utföra åtgärder som är att hänföra till nybyggnad gäller för stora delar av landet. Vissa av förbuden följer direkt av byggnadslagens bestämmelser, s. k. legala nybyggnadsförbud (13, 14, 34, 35, 37, 38, 79, 81 och 110 §§ BL). Andra har utfärdats av länsstyrelsen eller regeringen för speciella ändamål (14 a, 15, 16, 35, 36, 82, 86, 109 och 110 §§ BL). Vilka åtgärder som är att hänföra till nybyggnad framgår av 75 § byggnadsstadgan.

Någon motsvarighet till dagens nybyggnadsförbud kommer enligt vad jag tidigare har föreslagit inte att finnas i PBL. Inte heller tätbebyggelsebegreppet kommer att behövas och därför inte heller det s. k. tätbebyggelseförbudet.

Nu gällande detaljplaner bör som jag nyss förordade anpassas till PBL:s regelsystem. Det innebär att de nybyggnadsförbud som i dag gäller beträffande dessa planer, med några få undantag, bör upphöra att gälla vid PBL:s ikraftträdande. Detta överensstämmer också med utredningens förslag, som i princip har accepterats av remissinstanserna.

De ojämförligt mest frekventa nybyggnadsförbuden är de som har utfärdats på grund av förestående planläggning eller planändring (jfr 14 a, 15, 16, 35, 36 och 109 §§ BL). Dessa förbud är enligt byggnadslagen avsedda att vara temporära och kan meddelas endast för en viss tid. De kan emellertid förlängas. I praktiken finns det exempel på mycket långvariga nybyggnadsförbud i avvaktan på planändring, något som har hämmat bebyggelseutvecklingen i stora områden.

Anledningen till dessa långvariga nybyggnadsförbud är ofta att kommunen vill förhindra att alltför stora byggrätter tas i anspråk. Med gällande definition av begreppet nybyggnad innebär förbuden emellertid i praktiken att även ganska måttliga tillbyggnader eller rena komplement till befintlig bebyggelse kan hindras. Även inre åtgärder kan träffas av förbuden. I flertalet fall torde detta inte tjäna syftet med nybyggnadsförbuden.

Om sådana tidsbegränsade förbud som i avvaktan på planläggning eller planändring har meddelats för områden inom äldre stads- och byggnadsplaner upphör att gälla, medför det att kommunen, på sätt som jag tidigare har redogjort för, tvingas ta ställning till frågan om och i vilken utsträckning marken skall få bebyggas enligt planen.

Ett stort antal remissinstanser, bl. a. många kommuner, påpekar att det övergångsvis kan uppstå svårigheter, eftersom det framför allt på vissa orter finns ett stort antal starkt föråldrade planer, där bebyggelsen i många

19 Övergångsfrågor
19.4.1

fall inte stämmer överens med planen. Dessa planer är regelmässigt belagda med nybyggnadsförbud. Om förbuden upphävs tvingas kommunerna, enligt dessa remissinstanser, för att förhindra olämplig bebyggelse att ändra planerna på kort tid. För egen del anser jag, med hänsyn till den utformning som reglerna om handläggning av bl. a. bygglovsärenden föreslås få, att några olägenheter av betydelse inte skall behöva uppkomma. Jag tänker därvid främst på förslaget (avsnitt 12.3.3) att byggnadsnämnden i vissa fall skall kunna besluta om anstånd med avgörandet av bl. a. bygglovsansökningar. Det kan t. ex. ske, om kommunen påbörjar arbete med att ändra eller upphäva detaljplanen för det område som bygglovsansökningen avser. Om kommunen inte avgör planärendet inom två år, måste dock ansökningen prövas utan dröjsmål. Skulle denna tvåårsfrist vara för kort för att planen skall hinna ändras, har kommunen möjlighet att upphäva planen, om förutsättningarna för detta föreligger. En ny plan kan sedan antas, när markens framtida användning har bestämts.

Förbud mot nybyggnad i strid mot fastställd generalplan (13 § BL), fastställd stadsplan och byggnadsplan (34 och 109 §§ BL) och fastställd tomtindelning (38 § BL) ersätts i de väsentliga delarna med motsvarande förbud enligt PBL i och med att dessa planformer fortsättningsvis kommer att gälla som områdesbestämmelser, detaljplan samt fastighetsplan. Några övergångsbestämmelser för denna typ av förbud behövs därför inte.

Vad gäller de nybyggnadsförbud som automatiskt inträder till följd av att kommunfullmäktige beslutat göra framställning om fastställelse av generalplan eller ändring av fastställd generalplan (14 § BL) eller beslutat anta eller ändra en stadsplan (35 § BL) torde inte heller några övergångsbestämmelser behövas. De regler som jag har föreslagit – att byggnadsnämnden skall kunna besluta om anstånd med att avgöra bygglovsansökningar – bör ge kommunen tillräckliga möjligheter att hindra olämplig bebyggelse under handläggningen av sådana planärenden.

I närheten av befästningar m. fl. anläggningar kan enligt 81 och 82 §§ byggnadslagen inte bara nybyggnadsåtgärder utan även schaktning, fyllning m. fl. åtgärder vara förbjudna. Utredningen har föreslagit att sådana förbud skall gälla under en övergångstid av tre år efter PBL:s ikraftträdande. I 83 § byggnadslagen finns bestämmelser om ersättning och inlösen i vissa fall, om skada för fastighetsägaren har uppkommit på grund av förbuden. Ersättnings- och inlösenbestämmelserna i 83 § skall enligt utredningens förslag gälla under fyra år efter PBL:s ikraftträdande.

Några remissinstanser har ansett att förbuden bör finnas kvar permanent med hänsyn till att det här ofta rör sig om hemliga anläggningar och att frågorna därför inte går att klara av i kommunens fysiska planering. Jag har tidigare föreslagit (avsnitt 16.3.5) att länsstyrelsen skall ha möjlighet att förordna att beslut om lov inom särskilt angivna områden skall kunna prövas av länsstyrelsen. En lösning som enligt min mening bättre ansluter till PBL:s regelsystem än den som utredningen har föreslagit är att förbu-

den betraktas som sådana förordnanden. På så sätt tillgodoses också remissinstansernas önskemål. Jag föreslår därför att förordnanden enligt 81 och 82 §§ byggnadslagen efter lagens ikraftträdande skall gälla som förordnanden om prövning av länsstyrelsen (12 kap. 4 §). Möjligheten enligt 83 § byggnadslagen att väcka talan om ersättning eller inlösen bör enligt min mening stå öppen under en tid av ett år efter ikraftträdandet.

Enligt 86 § byggnadslagen kan länsstyrelsen förordna att nybyggnad inte får ske utan tillstånd av länsstyrelsen inom områden som bör skyddas med hänsyn till företrädesvis från historisk eller konstnärlig synpunkt värdefull bebyggelse, fasta fornlämningar eller andra minnesmärken.

En del remissinsanser har framfört kritik mot utredningens förslag att dessa förbud skall upphöra att gälla vid lagens ikraftträdande.

Genom den ändring som jag tidigare har föreslagit (avsnitt 11.2.2) i förhållande till utredningens förslag skall ett längre gående hänsynstagande till kulturhistoriska värden kunna ske direkt i ärenden om lov utan att skyddsbestämmelser dessförinnan har meddelats i en detaljplan. Bygglovsplikt skall visserligen normalt inte gälla för omfärgning, fasadändringar m. m. utanför områden med detaljplan. Möjlighet finns dock för kommunen att införa bygglovsplikt för varje särskilt område. Det bör i sammanhanget påpekas att sådana åtgärder inte omfattas av 86 § byggnadslagen, eftersom de inte utgör nybyggnad.

Som jag nyss nämnde kan länsstyrelsen få inflytande över bygglovsprövningen genom att med stöd av 12 kap. bestämma att beslut i lovärenden inom särskilt angivna områden skall prövas av länsstyrelsen.

Med hänsyn till det nu anförda anser jag att förordnanden enligt 86 § byggnadslagen som utredningen har föreslagit bör upphöra att gälla när PBL träder i kraft.

Enligt 122 § byggnadslagen i dess lydelse före den 1 januari 1965 kunde länsstyrelsen meddela förbud mot nybyggnad, förutom i den utsträckning som medges i 86 § samma lag, för områden som borde särskilt skyddas på grund av naturskönhet, växtlighet eller andra särskilda naturförhållanden. När naturvårdslagen (1964: 822) infördes, upphörde möjligheten att meddela sådana förordnanden. Gällande förordnanden fick dock fortsätta att gälla. I den mån de grundats på naturförhållandena ansågs de lämpligen efter hand kunna utbytas mot förordnanden enligt naturvårdslagen (se prop. 1964: 148 s. 136). Dessa förordnanden bör med hänsyn till de motivuttalanden som gjordes 1964 nu kunna upphöra att gälla.

I enlighet med vad jag nyss anförde beträffande förordnanden enligt 86 § byggnadslagen, bör även de förordnanden som har meddelats av kulturhistoriska skäl enligt 122 § upphöra att gälla.

19.4.2 Rivningsförbud

Mitt förslag: Rivningsförbuden skall upphöra att gälla.

Enligt 35 a § byggnadslagen har kommunen möjlighet att bl. a. inom stadsplan meddela tidsbegränsade förbud mot rivning, om det är påkallat från bostadsförsörjningssynpunkt eller för bevarande av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse. Dessa förbud är avsedda att vara temporära. I PBL bör, enligt vad jag har föreslagit tidigare (avsnitt 13.1.2), införas en permanent rivningsreglering.

Ett stort antal remissinstanser, bl. a. många kommuner, är kritiskt inställda till utredningsförslaget att förbuden skall upphöra att gälla. Dessa remissinstanser pekar på de svårigheter som kan uppstå övergångsvis på grund av att det i många kommuner finns stora områden med rivningsförbud för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och att rivning av sådan bebyggelse enligt utredningsförslaget kan hindras endast om det finns skyddsbestämmelser för bebyggelsen i en detaljplan. Den av utredningen föreslagna möjligheten att vilandeförklara en ansökan om rivningslov under två år i avvaktan t. ex. på planändring anser remissinstanserna otillräcklig. Tiden påstås vara alltför kort för att kommunen skall hinna utföra erforderligt planarbete, särskilt under tiden närmast efter ikraftträdandet av PBL.

Jag har full förståelse för dessa synpunkter. Med de förslag som jag tidigare har lagt fram (avsnitt 13.1.4) bör det emellertid vara möjligt att komma till rätta med de påtalade olägenheterna. Enligt dessa förslag skall nämligen rivning kunna hindras av kulturhistoriska eller miljömässiga skäl även om bebyggelsen inte omfattas av en detaljplan med skyddsbestämmelser. Härigenom kan t. ex. rivningslov vägras utan att kommunen först behöver göra en planändring. Några särskilda övergångsbestämmelser angående rivningsförbuden behövs enligt min mening därför inte.

19.4.3 Dispenser

I byggnadslagen och byggnadsstadgan finns ganska omfattande möjligheter att meddela dispens från gällande byggnadsförbud och tätbebyggelseförbud. Däremot saknas bestämmelser som anger hur länge dispenser från olika nybyggnadsförbud skall gälla. Det har förekommit att mycket gamla dispenser har åberopats som skäl för byggnadslov, trots att bl. a. planförutsättningarna kan ha förändrats avsevärt sedan dispensen meddelades. Detta har varit en olägenhet, och en viss osäkerhet har rått i frågan om vilket aktualitetskrav som kan ställas på dispenser.

Utredningens förslag att dispenser som har meddelats inom en viss tid före PBL:s ikraftträdande skall utgöra förhandslov enligt PBL har godtagits av remissinstanserna. Även enligt min mening är detta en lämplig ordning.

Utredningen har vidare föreslagit att sådana förhandslov skall gälla under en tid av fem år från den dag då dispensbeslutet vann laga kraft. Jag har tidigare (avsnitt 12.5.2) föreslagit att giltighetstiden för ett förhandsbesked, som motsvarar utredningens förhandslov, maximeras till två år.

Eftersom enhetliga regler bör gälla, föreslår jag att giltighetstiden även i dispensfallen skall vara två år. För att regleringen skall vara meningsfull, bör den tid som återstår vid ikraftträdandet i intet fall vara mindre än ett år. Därför bör endast dispenser som har meddelats inom ett år före ikraftträdandet få giltighet som förhandslov.

19.4.4 Särskilda frågor

I viss utsträckning behövs även övergångsregler i fråga om sådan planläggning som har påbörjats men inte slutförts vid ikraftträdandet. Följande situationer kan tänkas föreligga:

1. Planarbetet har endast påbörjats.
2. Planen har upprättats och ställts ut men ännu inte antagits.
3. Planen har antagits men någon framställning om fastställelse har inte gjorts.
4. Planen har antagits och framställning om fastställelse har gjorts.
5. Planen har fastställts av länsstyrelsen men fastställelsebeslutet har inte vunnit laga kraft.

I likhet med utredningen finner jag att planen i fallen 1 och 2 vid behov bör omarbetas, så att dess innehåll och förfarandet vid planens upprättande och handläggning helt stämmer överens med bestämmelserna i PBL. Någon särskild övergångsregel behövs inte för dessa fall. Jag delar också utredningens uppfattning att planen i fallen 3–5 bör handläggas och prövas enligt äldre bestämmelser och att särskilda övergångsbestämmelser införs för dessa fall.

Vad jag nu har föreslagit bör gälla även för tomtindelningar. Däremot torde det inte finnas behov av att införa motsvarande bestämmelser för regionplaner och generalplaner.

19.5 Vissa övriga övergångsfrågor

19.5.1 Översiktsplaner

Mitt förslag: Alla kommuner skall före den 1 januari 1990 ha antagit en översiktsplan.

Utredningens förslag att den första marköversikten skall vara antagen inom tre år efter PBL:s ikraftträdande har i stort sett accepterats av remissinstanserna. En del kommuner har dock hävdat att denna tid är för kort. Man framhåller att kommunen inte kan börja upprätta marköversikten före PBL:s ikraftträdande som utredningen har förutsatt, eftersom de formella reglerna om upprättande då ännu inte är gällande.

Utredningen har som skäl till sitt förslag anfört dels att en omfattande översiktlig planering under senare år har bedrivits inom kommunerna, dels

att kravet på en obligatorisk marköversikt kan förutsättas vara känt flera år före PBL:s ikraftträdande. Utredningen har alltså förutsatt att arbetet med att upprätta marköversikten skall kunna påbörjas före ikraftträdandet.

Som jag tidigare har framhållit kan översiktsplanerna, som motsvarar utredningens marköversikter, bygga på dagens kommunöversikter och andra former av översiktliga planer. Arbetet med att upprätta den första översiktsplanen behöver därför inte bli alltför betungande. Arbetet kan givetvis påbörjas före lagens ikraftträdande. Om förfarandet vid planens tillkomst följer reglerna i 4 kap. PBL beträffande samråd, utställning m. m., måste en översiktsplan som antas efter lagens ikraftträdande anses ha tillkommit i laga ordning. Någon uttrycklig bestämmelse om detta behövs inte. Jag anser att utredningens förslag om en treårig övergångstid är lämpligt avvägt och ansluter mig därför till detta. Det innebär att alla kommuner skall ha antagit en översiktsplan före utgången av år 1989.

19.5.2 Gatukostnadsbestämmelser

Som jag tidigare har föreslagit (avsnitt 10.6) skall gatukostnadsreglerna i PBL i allt väsentligt stämma överens med de nu gällande i byggnadslagen. Dessa tillkom genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1982. Enligt övergångsbestämmelserna skall äldre bestämmelser tillämpas i fråga om gatubyggnadsåtgärder som har påbörjats före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelser av i princip samma innebörd finns till gatukostnadsreglerna i både stadsplanelagen (1931: 142) och byggnadslagen (1947: 385).

Frågor om gatukostnadsersättning skall sålunda i dag prövas enligt flera äldre lagar. I många fall har ersättningar, som avser gatubyggnadsåtgärder långt tillbaka i tiden enligt då gällande bestämmelser, ännu inte förfallit till betalning. Det kan t. ex. bero på att tomten inte är bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen. I vilken omfattning icke förfallna fordringar återstår att reglera är svårt att bedöma. De torde dock, åtminstone i Stockholms kommun, beröra ett stort antal fastigheter och uppgå till betydande belopp. Konsekvenserna av en övergångsbestämmelse om att bestämmelserna i PBL skall tillämpas även på gamla förhållanden är svåra att överblicka. Enligt min mening bör därför övergångsfrågorna lösas på samma sätt som vid lagändringen 1982. Äldre bestämmelser bör alltså tillämpas på kostnader som har uppstått före ikraftträdandet. Denna lösning, som formellt skiljer sig från vad jag föreslog i lagrådsremissen, har jag valt på inrådan av *lagrådet* (yttrandet s. 134). I sak innebär detta dock ingen ändring.

19.5.3 Fastighetsbildningsfrågor

Utredningen har föreslagit att fastighetsbildning för bebyggelseändamål, som har skett under tiden fyra år före PBL:s ikraftträdande, skall utgöra förhandslov att bygga i enlighet med det ändamål för vilket fastighetsbildningen har skett. Förslaget har motiverats med att fastighetsbildning för

bebyggelseändamål enligt praxis har godtagits som skäl att medge dispens från rådande förbud mot tätbebyggelse, om en viss aktualitet har förelegat.

Enligt min mening är det mindre lämpligt att beslut som har meddelats i judiciell ordning skall vara bindande för byggnadsnämndens planmässiga överväganden i bygglovsärenden. Någon motsvarighet till utredningens förslag i denna del bör därför inte införas. Jag utgår dock från att nuvarande praxis kommer att fortsätta, vilket i det övervägande antalet fall kommer att leda till samma resultat som med utredningens förslag.

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.1

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor

Det historiskt framvuxna kulturlandskapet med sin bebyggelse är en betydelsefull del av vårt gemensamma kulturarv. Strävandena att ta till vara detta har i arbetet med PBL tillmätts stor tyngd.

Den framtida byggnadsverksamheten kommer till stor del att innebära kompletteringar och andra förändringar inom redan bebyggda områden. Nybebyggelsens mera begränsade omfattning och strävan från många håll att hushålla med naturresurserna samt att utnyttja redan gjorda samhällsinvesteringar gör en sådan utveckling naturlig. Det gäller att ta vara på det redan befintliga byggnadsbeståndet och upprusta eller bygga om det i takt med förändrade krav och förutsättningar. Utnyttjandet av redan gjorda investeringar i gator, ledningar och serviceanläggningar av skilda slag medför också anspråk på kompletterande bebyggelse i den redan byggda miljön. Lagsystemet har därför utformats så att det är anpassat till dels önskemålen att främja och styra sådana önskvärda förändringar av byggnader och bebyggelseområden och dels behovet av att bevara kulturhistoriskt och miljömässigt värdefull bebyggelse. Som en sammanfattning av vad jag tidigare anfört i den allmänna motiveringen vill jag därför nu ange de viktigaste punkterna, där den nu föreslagna lagstiftningen får särskild betydelse för stadsförnyelse- och bevarandefrågorna.

20.1 Stadsförnyelse

Inledningsvis vill jag peka på några avgörande skillnader beträffande reglering av ny bebyggelse jämfört med förändringar av befintliga bebyggelsemiljöer och byggnader.

Vid första planläggning av obebyggd mark ställs de samhälleliga kraven med utgångspunkt i generellt formulerade sociala, tekniska och ekonomiska krav. I allmänhet skall alla förändringar ske under en kort tidsperiod under vilken en ny sammanhållen bebyggelsemiljö växer fram med stark samhällskontroll av tidsschemat.

Vid stadsförnyelse däremot finns redan en stor del av den avsedda framtida miljön, vilken många gånger har tillkommit under andra administrativa och tekniska förutsättningar och sedan kanske undergått förslitningar och planerade eller oavsedda förändringar. Inom områdena finns också en befolkning som både påverkat miljön och formats av dess förutsättningar. Avsedda förändringar kan många gånger genomföras endast under lång tid och planeringen måste då förutsätta en tidsmässigt utdragen förnyelseprocess eller t. o. m. förutsätta en kontinuerlig långsam förändring som ett normaltillstånd. Den befintliga bebyggelsen och redan gjorda investeringar behöver tillvaratas som en resurs. Ny planläggning, ombyggnad och kompletteringar bör utgå ifrån befintliga kvaliteter och resurser så

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.1–20.1.1

att husens och områdets goda egenskaper utnyttjas. Lagstiftningen måste kunna främja en sådan utveckling och möjliggöra att stor hänsyn kan tas till de lokala förutsättningarna så att önskvärda förändringar i befintliga miljöer kan komma till stånd.

När jag nu går in på de enskilda punkter i lagförslaget som får särskild betydelse för stadsförnyelsearbetet, vill jag börja med de olika planformerna och deras tillämpning och därefter peka på några förslag som rör det materiella innehållet i bebyggelseregleringen. Slutligen kommer jag att uppehålla mig något vid bestämmelserna om bygglov, rivningslov och marklov.

20.1.1 Plansystemet

Jag räknar med att *översiktsplanen* kommer att få stor betydelse i stadsförnyelsesammanhang. Genom översiktsplanen kan kommunen ange vilka områden som behöver förnyas och besluta om riktlinjer för förnyelsens omfattning. Riktlinjernas innehåll får då anpassas efter behovet i varje område allt ifrån en total karaktärsförändring av bebyggelsen – t. ex. övergång från gles småhusbebyggelse till ett nytt centrumområde med flerbostadshus, butiker och serviceinrättningar av olika slag – till ett bevarande med inslag av försiktig förtätning och komplettering med viss service, t. ex. ett daghem. En viktig uppgift i sammanhanget – framför allt när det är fråga om ändring av översiktsplanen för ett begränsat område – är att klara ut trafikfrågor, inte minst vad gäller kollektiv trafik, tillgång till friytor för lek och rekreation och andra för området gemensamma funktioner.

Översiktsplanen skall således mer eller mindre detaljerat ange de fysiska ramarna för stadsförnyelsen. Den kan och bör emellertid också utnyttjas som ett samordningsintrument i den kommunala verksamhetsplaneringen. Beslut som har fattats i form av t. ex. bostadsförsörjningsprogram, bevarandeprogram för värdefull bebyggelse och program för barntillsyn, äldreomsorg och annan social omvårdnad liksom för kultur- och fritidssektorn bör – i den mån de har anknytning till markanvändningsfrågor – sammanvägas i översiktsplanen. En samordning med kommunens ekonomiska planering är givetvis nödvändig. Översiktsplanen kommer härigenom att behandla inte bara var och hur stadsförnyelsen bör ske utan även när. Med andra ord blir översiktsplanen ett underlag för fördelning av resurser av olika slag i både tid och rum.

Detaljplanen motsvarar i allt väsentligt dagens stadsplan och byggnadsplan och kommer således att få samma styrfunktion för stadsförnyelsen som dessa. På några punkter sker dock förändringar som får betydelse i stadsförnyelsesammanhang. Först vill jag då nämna att PBL:s detaljplan förutsätter en tydligare reglering och redovisning av allmänna platsers funktion och utformning (5 kap. 7 § första stycket 6). Den yttre miljön i staden är väsentlig både med avseende på hälsa och säkerhet och när det

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.1.1

gäller att skapa trivsel och hemkänsla i ett område. Här vill jag erinra om att regeringen har uppdragit åt planverket att bedriva utvecklings- och informationsverksamhet rörande den yttre miljöns utformning med en redovisning den 1 september 1985. Till den yttre miljön hör även kvartersmarken, vari kommer att ingå flertalet av dagens specialområden. Också här kommer PBL:s detaljplaneinstitut att innehålla vidgade styrmöjligheter i syfte att skapa och befästa trygga, funktionella och trivsamma miljöer.

När det gäller byggnaderna kommer man liksom hittills att kunna reglera deras användning, storlek, placering och yttre gestaltning. Som jag närmare kommer att redovisa i specialmotiveringen (5 kap. 7 § första stycket 2 och 3) anser jag att regleringen av användningen i vissa fall skall kunna gå något längre än i dag, bl. a. vad avser andelen lägenheter av olika slag och storlek i bostadshus. Även möjligheterna att reglera verksamheter inom ramen för vad som i dagens planer brukar benämnas handelsändamål ökar något. Därigenom kommer kommunerna att i viss utsträckning kunna påverka även det kommersiella serviceutbudet. Till nyheterna när det gäller byggnadsregleringen hör även en möjlighet att utfärda skyddsbestämmelser för särskilt värdefulla byggnader (5 kap. 7 § första stycket 4). Jag återkommer till detta när jag behandlar bevarandefrågor (avsnitt 20.2).

Även om de förbättringar av detaljplaneinstitutet som jag nu har berört är betydelsefulla, bedömer jag dock att de ändringar som gäller plangenomförandet är ännu viktigare. Jag syftar då bl. a. på förslagen att varje detaljplan skall ha en viss genomförandetid (5 kap. 5 §), att planen skall åtföljas av en särskild genomförandebeskrivning (5 kap. 10 §) och att principerna för fastighetsbildning och för inrättande av gemensamhetsanläggningar skall kunna anges i planbestämmelser och preciseras i en fastighetsplan (5 kap. 7 § första stycket 12 och 6 kap. 3–16 §§).

Vidare bör här nämnas förslaget att kommunen efter genomförandetidens slut får rätt att lösa mark som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med planen (6 kap. 24 §). Samtliga dessa bestämmelser liksom många av de bestämmelser som nu gäller och som avses få sin motsvarighet i PBL syftar till att antagna detaljplaner verkligen blir genomförda i praktiken. När så inte sker uppstår ofta problem av olika slag. Det kan t. ex. resultera i att otrivsamma miljöer upppkommer och att gjorda investeringar inte blir utnyttjade fullt ut eller rent av inte alls.

Jag vill i detta sammanhang också framhålla de nyheter som ligger det förslag till lag om exploateringssamverkan som jag avser att lägga fram senare denna dag. Det förslaget innebär nya möjligheter för fastighetsägare att i samverkan genomföra kommunala planintentioner i enskild regi. Förslaget innehåller också ett regelsystem som möjliggör en värdeutjämning mellan de fastigheter som deltar i exploateringssamverkan. Härigenom blir det möjligt att välja planläggningsalternativ som inte behöver styras av den rådande fastighetsindelningen. Dessa möjligheter torde innebära förbättrade möjligheter att genomföra bl. a. stadsförnyelseåtgärder.

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.1.1

I samband med att jag presenterar förslaget till lag om exploateringssamverkan kommer jag också att redovisa några exempel som lantmäteriverket har utarbetat och som visar hur exploateringssamverkan kan tillämpas t. ex. vid stadsförnyelse.

Detaljplaner som inte har genomförts har ofta efter någon tid framstått som otidsenliga och därför behövt ändras. I avvaktan på en planändring har man då ibland utfärdat nybyggnadsförbud för att förhindra ett plangenomförande. Eftersom nybyggnadsförbud som utfärdats i avvaktan på planändring alltid är tidsbegränsade och således endast temporärt sätter planen ur spel, har de i praxis i princip inte ansetts inverka på värdet av outnyttjade byggnadsrätter. Som jag tidigare har påpekat har kommunerna iakttagit stor försiktighet med att ändra eller upphäva dessa planer, även sådana som har blivit föråldrade. Detta har lett till låsta situationer där utnyttjandet av en gällande plan förhindrats genom nybyggnadsförbud samtidigt som det inte har bedömts möjligt att utarbeta någon ny plan. Ofta har det gällt centrala stadsområden samt fritidsbebyggelseområden som ligger nära större tätorter och därför är utsatta för ett permanentningstryck. I längden är sådana låsta situationer ohållbara både för samhället och för fastighetsägarna. Det är mot bakgrund härav som jag föreslår systemet med genomförandetider, som bl. a. innebär att en detaljplan vars genomförandetid har gått ut får ändras eller upphävas utan att rättigheter som har uppkommit genom planen behöver beaktas (5 kap. 11 § andra stycket). Detta nya system bör som jag tidigare har redogjort för genom en övergångsbestämmelse göras tillämpligt även på nu gällande stads- och byggnadsplaner (17 kap. 4 §). Förutsättningarna för att genom planändringar lägga grunden för en önskvärd stadsförnyelse förbättras härigenom enligt min bedömning betydligt. Äldre, inaktuella planer, som har tillkommit under en tid då stadsförnyelsen i stor utsträckning tänktes ske genom rivning och nybyggnad, utgör nämligen i dag hinder för en varsam stadsförnyelse där befintliga miljövärden tas till vara.

I PBL:s plansystem ingår även den nya planformen *områdesbestämmelser* (5 kap. 16 och 17 §§). Sådana bestämmelser skall kommunen kunna anta för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett nationellt intresse enligt NRL. Till skillnad mot detaljplanen är områdesbestämmelserna tänkta att komma till användning främst i lägen där bindande bestämmelser behövs endast i några få avseenden. Områdesbestämmelser skall inte kunna gälla inom ett område med detaljplan. Det ligger i sakens natur att ett område där stadsförnyelse är aktuell vanligen kräver den mer fullständiga reglering som en detaljplan kan ge. Enligt vad jag har erfarit har emellertid den försöksverksamhet som planverket bedrivit i några kommuner visat att områdesbestämmelser i vissa fall temporärt kan fylla en uppgift som ersättning för en helt inaktuell äldre stadsplan för att sedan i sin tur ersättas av detaljplaner efter hand som olika byggnadsprojekt blir aktuella. Ett sådant förfarande kan i vissa speciella fall var lämp-

ligt men förutsätter då att det finns en tillräckligt detaljerad översiktsplan för området i fråga som grund för områdesbestämmelserna.

Till bilden av plansystemet hör även de förfarandebestämmelser som reglerar planläggningsprocessen. Jag har tidigare redogjort för mina förslag i den delen och vill därför nu begränsa mig till några punkter som rör detaljplaneläggningen och som jag anser vara av särskild betydelse i stadsförnyelsesammanhang.

Först vill jag framhålla betydelsen av att PBL tillförsäkrar hyresgäster och boende ett inflytande på planläggningen. Det är ju i första hand deras dagliga miljö som planerna syftar till att mer eller mindre förändra. Dagens praxis att inte alls tillerkänna de boende någon rätt att föra talan i detaljplaneärenden - och inte heller i ärenden om dispenser och byggnadslov - uppfattas därför som mycket otillfredsställande.

Avskaffandet av den statliga fastställelseprövningen är betydelsefull av två skäl. Dels bör det bidra till en snabbare planprocess, vilket är värdefullt för alla parter, dels innebär det en markering av att huvudansvaret för att förverkliga stadsförnyelsen och att lösa de problem som kan uppkomma i samband därmed vilar på kommunerna i samverkan med dem som är direkt berörda.

Möjligheterna att tillämpa ett s. k. enkelt planförfarande, så att planläggningen kan ske snabbt och på ett sätt som är anpassat till behovet i det enskilda fallet, torde ibland kunna komma till användning i stadsförnyelsesammanhang. Med tanke på att en regelrätt planändring skapar större klarhet för framtiden än en dispens anser jag att detta förfarande är att föredra, så snart det inte är fråga om helt obetydliga avvikelser från gällande plan.

20.1.2 Det materiella innehållet i bebyggelseregleringen

När det gäller helt nya hus skiljer sig kraven i PBL inte på något avgörande sätt från motsvarande bestämmelser i byggnadsstadgan. En nyhet är dock att särskilda bestämmelser införs rörande undermarksbyggandet, bl. a. i syfte att minska risken för skadlig inverkan på omgivningen (3 kap. 2 §). Det bör också nämnas att föreskrifterna om en byggnads yttre utseende och placering inom tomten har fått en utformning som medför att anpassning till omgivningen både kan och skall göras med hänsyn till vad omgivningen kräver i varje särskilt fall (3 kap. 1 §).

I fråga om ändringar av befintliga byggnader föreslår jag däremot en uppläggning i PBL som avviker från dagens ordning. Som en grundregel bör gälla att alla ändringar skall utföras på ett varsamt sätt så att byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara. Utöver denna grundregel bör gälla särskilda bestämmelser för tillbyggnader, ombyggnader resp. andra ändringar. Kortfattat innebär dessa bestämmelser följande.

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.1.2

Vid tillbyggnader avses samma krav gälla för den tillkommande delen som för ett helt nytt hus. Vissa följdkrav kan även riktas mot den befintliga byggnaden.

Vid ombyggnad – varmed menas bygglovspliktiga åtgärder som avsevärt förlänger brukstiden för byggnaden samt inredningsåtgärder som syftar till en väsentligt ändrad användning av byggnaden – skall den del av byggnaden som byggs om, tillföras de egenskaper som föreskrivs för nya byggnader i sådan omfattning och på sådant sätt som följer av särskilda ombyggnadsföreskrifter, som skall meddelas med stöd av PBL. Även vid ombyggnad av en del av en byggnad kan vissa följdkrav mot andra delar av byggnaden bli aktuella.

När det gäller annan ändring än tillbyggnad eller ombyggnad skall bestämmelserna för nya hus tillämpas i skälig omfattning. Krav skall endast ställas på utförandet av det som tillförs byggnaden genom ändringen och på funktionen av konstruktioner m. m. som påverkas av ändringen. Några följdkrav på byggnaden i övrigt skall således inte kunna ställas i dessa fall.

En annan nyhet är att kommunen i områdesbestämmelser eller detaljplan kan ställa lägre krav än vad som följer av vad jag nyss har sagt, under förutsättning att bebyggelsen inom det avsedda området får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Som jag redan har nämnt anser jag att den yttre miljöns utformning är väsentlig i stadsbyggandet. Här kommer PBL att i några betydelsefulla hänseenden avvika från vad som nu gäller. Bl. a. innehåller lagförslaget ett krav att tomter skall vara tillgängliga för och kunna nyttjas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, om det inte är obefogat med hänsyn till terrängförhållandena (3 kap. 15 § första stycket 5). Kravet på handikappanpassning skall således inte bara avse byggnader och vägen fram till dem utan även utemiljön i deras närhet. Även handikappade människor har ju ett berättigat intresse av att kunna vistas utomhus, och det är därför viktigt att utomhusmiljön utformas med hänsyn till detta.

Av särskild betydelse i stadsförnyelsesammanhang är också de ändringar som jag föreslår i fråga om skyldigheten att anordna utrymmen för parkering (3 kap. 15 § första stycket 6). Till skillnad från nu skall en fastighetsägare vara skyldig att i skälig utsträckning tillgodose det parkeringsbehov som härrör från hans tomt även om det inte kan ske på den egna tomten. Vidare skall, om en tomt inte är tillräckligt stor för att kunna rymma både parkering och erforderliga friytor för lek och utevistelse, kravet på friytor prioriteras (3 kap. 15 § tredje stycket). Det torde bli ganska vanligt att parkeringsbehovet måste tillgodoses utanför den egna tomten, och inte sällan kan det bli aktuellt att inrätta en gemensamhetsanläggning för detta ändamål. Jag förutsätter att frågor om ordnande av såväl friytor som parkering i sådana fall regelmässigt behandlas i detaljplanen och vid behov även i en fastighetsplan.

Byggnadsnämnden får enligt förslaget möjlighet att kräva inte bara att

befintlig växtlighet som är störande för omgivningen tas bort utan också att plantering skall utföras och att befintlig växtlighet skall bevaras (3 kap. 17 §). Båda typerna av krav skall kunna avse såväl bebyggda som obebyggda tomter.

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.1.2–20.1.3

Bestämmelserna för tomter skall i tillämpliga delar och i skälig omfattning gälla även för allmänna platser och för områden för andra anläggningar än byggnader, t. ex. idrottsanläggningar, småbåtshamnar och upplagsplatser (3 kap. 18 §).

Bestämmelserna om utformningen av allmänna platser har givetvis ett direkt samband med de föreskrifter om redovisningen härav i detaljplaner som jag nyss berörde. Likaså finns ett samband med bestämmelserna om fastighetsägarnas skyldigheter att betala kommunens kostnader för anläggande och förbättring av gator och andra allmänna platser, s. k. gatukostnader (6 kap. 31–38 §§).

Som jag tidigare föreslagit (avsnitt 10.6.2) bör dock vissa ändringar göras i förhållande till de nu gällande gatukostnadsbestämmelserna. Ändringarna syftar dels till att stärka fastighetsägarnas ställning bl. a. genom att samråd med dem skall ske då förslag till uttag av gatukostnader upprättas. Ändringarna syftar också till att främja en smidigare handläggning i kommunen genom att rätten att besluta om uttag av ersättning för gatukostnader skall kunna delegeras från kommunfullmäktige till någon lämplig kommunal nämnd. Jag vill också erinra om att det på förslag i budgetpropositionen (prop. 1984/85: 100, bil. 13 s. 46, BoU 13, rskr 230) införs möjligheter till statlig finansiering av vissa gatukostnader.

20.1.3 Bygglov, rivningslov och marklov

Vad beträffar skyldigheten att söka lov kommer PBL:s föreskrifter att rätt väl motsvara dagens situation såvitt rör stadsförnyelsefrågor. I viss ökad utsträckning kommer dock lov att krävas för förändringar av den yttre miljön, t. ex. anordnande av parkeringsplatser annat än på tomter för en- eller tvåbostadshus (8 kap. 2 § 8).

Däremot kommer vissa mycket betydelsefulla förändringar att inträffa i fråga om förutsättningarna för lov. Förändringarna hänger samman med ett av huvudsyftena med PBL-reformen, nämligen och att åstadkomma en större frihet och bättre inflytande för enskilda människor och en tydligare gränsdragning än i dag mellan samhällets och fastighetsägarnas befogenheter.

Dagens system inrymmer en hel rad olika typer av nybyggnadsförbud från vilka emellertid dispens i de flesta fall kan beviljas, om särskilda skäl föreligger i det enskilda ärendet. Den enskilde har dock ingen rätt att få dispens. Till nybyggnad räknas inte bara uppförande av nya hus utan även vissa ändringar, ibland även tämligen obetydliga sådana, av befintliga byggnader enligt en ganska svåröverskådlig reglering i 75 § byggnadsstadgan. Syftet med nybyggnadsbegreppet och förbuden mot nybyggnad i olika

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.1.3

situationer är främst att förhindra investeringar som är eller kan visa sig vara olämpliga från samhällets synpunkt och som kan leda till förhöjda inlösenkostnader. Jag anser att ett system som inrymmer så många osäkerhetsfaktorer inte kan accepteras.

En strävan vid utformningen av PBL har varit att minska antalet beslut av dispenskaraktär, dvs. att ett lov skall förutsätta att undantag medges från ett förbud efter en skönsmässig prövning. Helt kan man dock inte avvara möjligheterna att göra mindre avvikelser från planbestämmelser i enskilda fall – det skulle kräva en orimligt stelbent och detaljrik lagstiftning. Av intresse i stadsförnyelsesammanhang är främst följande.

Möjligheterna att belägga ett område med nybyggnadsförbud i avvaktan på en ny detaljplan eller en planändring avskaffas. Fastighetsägaren kan således inte hindras att bygga i överensstämmelse med en detaljplan. Så länge genomförandetiden löper kan planen inte heller ändras utan ägarens medgivande eller utan att nya förhållanden av stor allmän vikt inträtt. Om planändring sker under genomförandetiden, har fastighetsägaren rätt till ersättning för den skada som ev. drabbar honom. (5 kap. 11 § första stycket och 14 kap. 5 §). Den enskilde får således ett mycket starkt skydd under genomförandetiden. Efter genomförandetiden gäller visserligen helt andra förutsättningar i fråga om planändring (5 kap. 11 § andra stycket), men så länge planen gäller finns också rätten att få bygga enligt planen kvar. Den enda motsvarigheten till ett byggnadsförbud som kommer att finnas är att byggnadsnämnden kan besluta om anstånd med behandlingen av en ansökan om lov i högst två år (8 kap. 23 §). Längre än så skall den enskilde inte behöva sväva i ovisshet om de planmässiga förutsättningarna för en önskad åtgärd.

Inte sällan aktualiseras ändringar på en byggnad som i något hänseende strider mot gällande detaljplan. Åtgärdens tillåtlighet beror då i dag på om den hänförs till nybyggnad eller ej. Nybyggnad får ju inte ske i strid mot planen, om inte dispens beviljas. I PBL anges en krets av åtgärder med byggnader som får utföras även om byggnaderna strider mot en plan, förutsatt att åtgärden som sådan står i överenstämmelse med planbestämmelserna (8 kap. 11 § tredje stycket). Kretsen är vidare än de åtgärder som i dag inte hänförs till nybyggnad. Den enskilde får härigenom större befogenheter att utnyttja sin fastighet på ett från hans synpunkt ändamålsenligt sätt. Härigenom bör risken för förslumning kunna minska betydligt. Värdet av att bebyggelsen hålls i stånd i ökad omfattning anser jag vara så stort att det klart överväger riskerna för högre inlösenkostnader i vissa fall.

I de fall en tilltänkt åtgärd i sig är planstridig, måste planändring ske för att åtgärden skall kunna genomföras. Många gånger kan härvid ett enkelt planförfarande tillämpas (5 kap. 28 §). Ibland är det dock fråga om så begränsade avsteg att även ett sådant förfarande framstår som onödigt. För sådana situationer där en mindre avvikelse inte motverkar planens syfte blir det enligt PBL möjligt att ge lov utan hinder av att åtgärden är

planstridig (8 kap. 11 § femte stycket). Här blir det dock alltjämt en bedömning från fall till fall av vad som är lämpligt.

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.1.3–20.2.1

En nyhet i PBL är att byggnadsnämnden föreslås få möjlighet att ge lov för tillfälliga åtgärder i de fall förutsättningar för lov annars saknas (8 kap. 14 §). Möjligheten avser inte – som enligt 56 § 2 mom. byggnadsstadgan – bara uppförandet av tillfälliga byggnader utan även ändrad användning av byggnader eller delar av byggnader eller ianspråktagande av mark för något annat ändamål än byggande. Tiden för den tillfälliga användningen föreslås kunna bli ända upp till tio år med möjligheter till förlängning till sammanlagt högst tjugo år. Bestämmelserna kan i stadsförnyelsesammanhang komma till användning på olika sätt. En ny verksamhet, t.ex. ett daghem, kan behöva inrymmas tillfälligt i ett bostadshus i avvaktan på att permanenta lokaler kan byggas. Ett garage som för dagen inte är fullt utnyttjat kan delvis användas som lager, varvid en omprövning av behovet av garageplatser kan ske senare. En tomt där byggnaden har rivits kan utnyttjas för parkering om den inte genast skall bebyggas igen.

20.2 Bevarande

20.2.1 Allmänt

Jag övergår nu till att översiktligt sammanfatta inriktningen och utformningen av PBL:s regelsystem för att bevara kulturvärdena i den fysiska miljön. Först vill jag förtydliga vad jag avser med ordet kulturvärden. I skilda sammanhang har man sökt ett samlande begrepp för de vetenskapliga och upplevelsemässiga värden i bebyggelsen som huvudsakligen har sin grund i historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värderingar. Jag vill exempelvis erinra om saneringsutredningens definition av begreppet kulturhistoriskt värde som "de värden, uppfattbara för ett samhälles medborgare, som kan tillmätas en byggnad utöver dess nyttovärde". Samma synsätt som låg till grund för saneringsutredningens medvetet vida definition av kulturhistoriskt värde har varit vägledande för mig då jag talar om kulturvärden i bebyggelsen och kulturlandskapet.

Det är givet att motiven för bevarande förändras och att synen på vad som är mer eller mindre värdefullt inte förblir densamma. De senaste decenniernas utveckling har också inneburit betydande åsiktsförskjutningar i dessa avseenden. Den har exempelvis fört med sig en ny betoning av de sociala skälen för att bevara en historisk kontinuitet i miljön och att förena förnyelsen med en varsam förvaltning av kvaliteterna i den befintliga bebyggelsen. Den har också fört med sig en mycket starkare betoning av det lokala perspektivet på bebyggelsens och kulturlandskapets värden. Samtidigt har tyngdpunkten i planeringen för bevarande ytterligare förskjutits från enstaka, särskilt värdefulla kulturminnen till samlade kulturmiljöer. I den här utvecklingen har både målet att bevara och formerna för bevarande mer och mer integrerats i kommunernas fysiska planering.

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.2.1–20.2.2

Det är mot denna bakgrund som man skall se de inslag i PBL som syftar till att stärka de grundläggande kraven på bevarande av kulturmiljön i planerings- och byggnadsverksamheten och att därvid ge kommunerna ett ökat ansvar och bättre instrument för att hävda dessa krav.

Innan jag sammanfattar regelsystemet för bevarande i PBL, skall jag i korthet erinra om vissa grunddrag i den nuvarande lagstiftningen till skydd för kulturvärdena i den fysiska miljön.

20.2.2 Nuvarande lagstiftning till skydd för kulturvärden i den fysiska miljön

I dagens byggnadslagstiftning ges de grundläggande reglerna för att ta tillvara bebyggelsens kulturvärden i 9 och 38 §§ byggnadsstadgan.

Enligt 9 § gäller för all planläggning att bebyggelse med särskilt värde från historisk eller kulturhistorisk synpunkt eller från skönhetssynpunkt såvitt möjligt skall bevaras.

Enligt 38 § första stycket gäller allmänt att en byggnad skall ges sådan utformning och färg, som stads- eller landskapsbilden fordrar och som är lämplig både för byggnaden som sådan och för en god helhetsverkan. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1980 (prop. 1979/80: 149, SFS 1980: 337) har till första stycket lagts den bestämmelsen att inom ett område som utgör en värdefull miljö särskild hänsyn dessutom skall tas till områdets egenart. Enligt 38 § andra stycket får en byggnad som är av större värde från historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt inte förvanskas vare sig genom arbeten på själva byggnaden eller genom bebyggelse i grannskapet.

Olika styrmedel har i praxis utvecklats för att säkerställa bevarandeintressena i den fysiska planeringen. I kommunöversikter och områdesplaner har områden med värdefull miljö avgränsats och riktlinjer getts för hur den yttre miljön i området bör behandlas. Genom särskilda beslut, som i princip kan jämställas med översiktsplanernas riktlinjer, har också sådana områden utpekats där särskild hänsyn skall tas enligt 38 § första stycket byggnadsstadgan.

Genom stads- och byggnadsplaner kan riktlinjer för bevarande och anpassning preciseras och ges självständig rättsverkan i form av planbestämmelser.

Inom ett stadsplanelagt område eller ett område där det råder nybyggnadsförbud i avvaktan på stadsplan kan kommunen med stöd av 35 a § byggnadslagen utfärda ett tidsbegränsat förbud att riva kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse. Ett bestående rivningsförbud kan däremot inte utfärdas med stöd av dagens byggnadslagstiftning.

Länsstyrelsen kan med stöd av 86 § byggnadslagen förordna att nybyggnad inte får utföras utan länsstyrelsens tillstånd inom sådana områden utanför detaljplan som särskilt bör skyddas på grund av sina kulturvärden.

Länsstyrelsen kan också med stöd av naturvårdslagen förordna om

skydd av kulturvärden i landskap som människan präglat genom odling, hävd och bebyggelse. I det här sammanhanget vill jag också erinra om att reglerna om hänsyn till naturvårdens intressen i skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark syftar till att även kulturvärdena i landskapet skall tas till vara.

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.2.2–20.2.3

Kulturminnesvårdens s. k. speciallagstiftning slutligen omfattar i första hand lagen om fornminnen, lagen om byggnadsminnen och bestämmelserna om byggnadsminnesmärken i kungörelsen (1920: 744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet. Speciallagstiftningen syftar till att skydda kulturhistoriskt värdefulla enskildheter eller monument och är således inte avsedd för skydd av värdefulla områden eller miljöer. Av samma karaktär är lagstiftningen om statens tillsyn över kyrkobyggnader och begravningsplatser, som till ett huvuvdsyfte har att tillvarata kulturminnesvårdens intressen.

20.2.3 PBL:s regelsystem för bevarande

Generella regler om hänsyn till kulturvärdena i den fysiska miljön ges både i PBL och NRL. Först vill jag sammanfatta de *grundläggande krav på varsamhet och hänsyn* som ges i 3 kap. PBL.

För uppförande av nya byggnader gäller den grundregeln att de skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Byggnaden skall också ha en yttre form och färg som är lämplig för byggnaden och dess omgivning (3 kap. 1 §). Motsvarande krav på anpassning till omgivningens karaktär och kvalitet gäller för ändring och underhåll av byggnader (3 kap. 10 och 13 §§).

Med PBL införs också ett grundläggande krav på varsamhet vid alla ändringar av en byggnad (3 kap. 10 §). Som jag har betonat förut (avsnitt 11.2.1.) gäller detta varsamhetskrav byggnader i allmänhet och således inte bara byggnader med särskilda kulturvärden. Också beträffande underhåll av byggnader införs en generell bestämmelse om hänsyn till byggnaders kulturvärden (3 kap. 13 §).

Ett visst områdes kulturvärden består och bestäms inte enbart av bebyggelsen utan även av exempelvis gator och torg, trädgårdar, inhägnader etc. Generella krav på hänsyn till dessa värden införs därför också i fråga om andra anläggningar än byggnader (3 kap. 14 §), tomter som tas i anspråk för bebyggelse (3 kap. 15 §), allmänna platser samt områden för andra anläggningar än byggnader (3 kap. 18 §).

Med stöd av dessa grundläggande regler om varsamhet och hänsyn bör, som jag tidigare framhållit (avsnitt 11), sådana krav kunna ställas vid nybyggnad, ändring och underhåll att ett områdes särskilda kvaliteter kan tas till vara. Av det skälet har jag ansett att någon ytterligare bestämmelse som motsvarar 38 § första stycket byggnadsstadgan om särskild hänsyn i värdefulla miljöer inte erfordras i PBL.

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.2.3

Av samma grundläggande karaktär som de allmänna reglerna om varsamhet och hänsyn är förbudet att förvanska byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär (3 kap. 12 §). I förhållande till 38 § andra stycket byggnadsstadgan innebär PBL således den ändringen, att det generella förvanskningsförbudet utsträcks till att gälla också byggnader som ingår i områden som är särskilt värdefulla.

Beträffande de utgångspunkter som skall gälla för tillämpningen av bestämmelsen om särskilt värdefulla byggnader hänvisar jag till vad jag tidigare har anfört (avsnitt 11.2.2) och till specialmotiveringen (3 kap. 12 §).

Det till lagrådet remitterade förslaget till NRL innehåller i likhet med PBL grundläggande bestämmelser till skydd för kulturvärdena i den fysiska miljön (2 kap. 6 § NRL). Dessa bestämmelser skall tillämpas bl. a. vid planläggning och prövning av ansökningar om bygglov och förhandsbesked enligt PBL (2 kap. 2 § PBL). NRL:s bestämmelser innebär att områden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av sin naturskönhet, vetenskapliga eller kulturella värden eller med hänsyn till friluftslivet så långt som möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön (2 kap. 6 § första stycket). För områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården och friluftslivet gäller att de skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada dessa värden (2 kap. 6 § andra stycket).

De generella bestämmelser om bevarande som jag nu har refererat skall kunna hävdas av kommunen direkt i enskilda tillståndsärenden. Hur högt anspråken på bevarande skall kunna ställas är beroende av hur värdefull en byggnad eller dess omgivning är ur allmän synpunkt. De grundläggande kraven på varsamhet och hänsyn i 3 kap PBL är i skälig utsträckning också tillämpliga på åtgärder som inte kräver lov. Den enskilde har i sådana fall själv ansvaret att handla i lagens anda.

Med dessa utgångspunkter är det naturligtvis viktigt att kommunerna i förhand kan ge besked om vilka värden det är som man vill stå vakt om och hur de generella bestämmelserna kommer att tillämpas inom olika bebyggelseområden. För att belysa den frågan vill jag sammanfatta min syn på *planeringen* för bevarande, med särskild tonvikt på *kunskapsuppbyggnaden och kunskapsförmedlingen*.

Inom ramen för den fysiska riksplaneringen har det utförts ett omfattande arbete med att kartlägga och redovisa objekt och miljöer av kulturhistoriskt intresse. Detta har sedan följts upp vid arbetet med kommunöversikterna. Många kommuner har också för olika områden utarbetat särskilda kulturminnesvårds- eller bevarandeprogram. Dessa program, som främst är avsedda att ligga till grund för kommande planering och utgöra information till fastighetsägarna, har haft stor betydelse vid tillämpningen av 38 § första stycket byggnadsstadgan. Det finns alltså i kommu-

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.2.3

nerna i allmänhet ett bra underlag för att göra kulturhistoriska avvägningar i planeringen. Skillnaderna mellan olika kommuner torde dock vara stora. Det återstår också arbete med att inventera och sammanställa de kunskaper som finns. En samlad redovisning av kulturhistoriska intressen och hur de skall behandlas kan lämnas exempelvis i ett kulturminnesvårdsprogram som inte bara underlättar kommunens planläggning utan också, om det hanteras offentligt, ger fastighetsägare och övriga medborgare möjlighet till inflytande på ett tidigt stadium. Härigenom ger man också möjligheter till en offentlig debatt om programmen. Eftersom det rör sig om en sektorsutredning – ett beslutsunderlag bland många andra och utan rättsverkan – bör dock hanteringen inte lagregleras.

I kunskapsuppbyggnaden och programarbetet har länsstyrelserna i egenskap av regionala myndigheter för kulturminnesvården stor betydelse när det gäller att tillhandahålla kommunerna underlag för planeringen. Jag vill också särskilt peka på länsmuséernas roll som basinstitutioner för kulturhistorisk dokumentation och information och som serviceorgan åt den statliga och den kommunala kulturminnesvården. Länsmuséerna bör således ses som viktiga expertorgan för kommuner som inte har tillgång till egen kulturhistorisk sakkunskap.

Det är väsentligt att sådant översiktligt planeringsarbete som jag nu har redogjort för utförs även i framtiden. Det kan komma till uttryck t. ex. genom att kommunerna i översiktsplanens riktlinjer klargör på vilket sätt de avser att tillämpa de grundläggande reglerna om varsamhet och hänsyn i olika områden. Jag tänker då inte bara på områden med en samlad bebyggelse som kan betecknas som särskilt värdefull (3 kap. 12 §). Också när det gäller bebyggelseområden av mera alldaglig karaktär är det viktigt att skapa förståelse och intresse för bebyggelsens egenart och värden.

En väsentlig del av bevarandeplaneringen är information till fastighetsägare och brukare med närmare beskrivningar av områdets kvaliteter och med råd om hur dessa kvaliteter kan tas till vara vid byggnadsåtgärder av olika slag. Jag tillmäter en bred information från kommunernas sida och positivt vägledande riktlinjer stor betydelse när det gäller att förverkliga målet att ta till vara det kulturarv som den byggda miljön utgör.

I det här sammanhanget vill jag också erinra om att i PBL införs en föreskrift om att byggnadsnämnden särskilt skall verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsmiljö (11 kap. 1 § första stycket 1). Den uppgiften innefattar naturligtvis ett ansvar för den kunskapsuppbyggnad och kunskapsförmedling som jag här har talat om.

I stor utsträckning räknar jag med att kulturvärdena i den byggda miljön skall kunna tryggas genom riktlinjer och information i förening med en tillståndsprövning som grundar sig på PBL:s grundläggande bestämmelser om bevarande. Jag återkommer i specialmotiveringen till hur bygglovsprövningen kan utfalla i områden med riktlinjer om bevarande (8 kap. 12 §).

För att långsiktigt säkerställa värdefulla kulturmiljöer finns det emeller-

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.2.3

tid ibland behov av att omsätta riktlinjerna i bestämmelser som tillståndsmyndigheterna och enskilda har att följa. Jag övergår nu till att behandla de olika typer av bestämmelser till skydd för kulturvärdena som kan meddelas med stöd av PBL.

För att säkerställa bevarandeintressena kan kommunen genom områdesbestämmelser eller bestämmelser i detaljplan

- utvidga den tillståndsplikt som normalt gäller
- närmare reglera bebyggelsemiljöns utformning
- meddela skyddsbestämmelser för särskilt värdefull bebyggelse (se 3 kap. 12 §).

Jag behandlar först utvidgningen av tillståndsplikten.

Inom områden som inte omfattas av detaljplan krävs enligt PBL normalt inte bygglov för att färga om byggnader, byta fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller utföra ändringar som avsevärt påverkar en byggnads yttre. Inom sådana områden krävs normalt inte heller rivningslov.

För att kommunen inom områden av detta slag skall få möjlighet att kontrollera att kulturvärdena inte äventyras genom yttre ändringar och rivningar kan tillståndsplikt för sådana åtgärder införas genom områdesbestämmelser (8 kap. 6 § första stycket 1 resp. 8 kap. 8 § andra stycket).

Inom områden med detaljplan krävs bygglov för omfärgning av en- eller tvåbostadshus normalt endast om byggnadens karaktär därvid ändras väsentligt. Föreskrifter att tillståndsplikten skall gälla alla omfärgningar kan meddelas i detaljplan (8 kap. 6 § första stycket 2).

För byggnader eller samlad bebyggelse med särskilt stort bevarandevärde kan bygglovsplikten utökas att gälla även underhållsåtgärder genom såväl områdesbestämmelser som detaljplan (8 kap. 6 § första stycket 3).

I områdesbestämmelser och detaljplan kan också införas skyldighet att söka marklov för schaktning, fyllning och trädfällning (8 kap. 9 §).

Jag vill i det här sammanhanget understryka att kulturhistoriska och miljömässiga överväganden har varit tungt vägande motiv för förslaget att bygglovsplikt skall kunna införas för jordbrukets och andra liknande näringars ekonomibyggnader. Det ligger lika mycket i den byggandes intresse som i samhällets att en prövning på dessa grunder i vissa områden kan ske i förväg i stället för att det sker i form av ett ingripande i efterhand. Inom områden där sådana byggnader inte kan antas ha någon påtaglig påverkan på bebyggelsemiljön eller landskapsbilden finns det naturligtvis ingen anledning för kommunerna att införa bygglovsplikt.

För att säkerställa översiktsplanens bevarandesyften kan det i många fall vara naturligt att omsätta planens riktlinjer i ganska detaljerade bestämmelser om byggnadernas placering, utformning och utförande. Också när det gäller andra betydelsefulla inslag i miljön som parker, gator, torg och andra allmänna platser kan det ofta vara skäl att genom planbestämmelser precisera bevarandeintressena. Jag återkommer i specialmotiveringen (5 kap. 7 § första stycket 4) med vissa synpunkter på bevarandefrå-

gornas behandling i detaljplan. Här vill jag avslutningsvis ta upp de skyddsbestämmelser som kan föreskrivas för särskilt värdefull bebyggelse (3 kap. 12 §) och rivningsregleringen i PBL.

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor
20.2.3

Avsikten med reglerna om skyddsbestämmelser är att kommunerna med stöd av PBL skall kunna ge samma skydd åt kulturvärdena i bebyggelsen som nu enbart kan åstadkommas genom länsstyrelsens beslut med stöd av lagen om byggnadsminnen. Till skillnad från kulturminnesvårdens speciallagstiftning är skyddsbestämmelserna i PBL avsedda att tillämpas för skydd även av värdefulla bebyggelseområden.

Skyddsbestämmelserna avser således i likhet med byggnadsminneslagens skyddsföreskrifter att förhindra rivningar och olämpliga ändringar av bebyggelsen. Om skyddsbestämmelser har meddelats innebär det att rivningslov inte får lämnas (8 kap. 17 § andra stycket). Genom att meddela skyddsbestämmelser kan kommunen således införa ett permanent förbud mot rivning av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse. Skyddsbestämmelser kan också innehålla föreskrifter om att värdefulla byggnader skall underhållas på ett visst sätt. Bestämmelserna kan avse både en byggnads yttre och dess inre.

Rivningslov skall också kunna vägras i enskilda tillståndsärenden, då ansökningen gäller kulturhistoriskt och miljömässigt värdefull bebyggelse (8 kap. 16 §). Jag vill erinra om att rivningsregleringen inte bara kan omfatta särskilt värdefull bebyggelse (se 3 kap. 12 §) och hänvisar till vad jag tidigare (avsnitt 13.1.3) har anfört i denna sak. Till ersättningsfrågorna i samband med att skyddsbestämmelser meddelas och rivningslov vägras återkommer jag i det följande.

Som framgått redan av denna översikt föreligger inte något plankrav enligt PBL för att de grundläggande kraven på bevarande av bebyggelsen skall kunna hävdas. Samtidigt vill jag framhålla det lämpliga i att kommunen ändå i förväg tar ställning till bevarandefrågorna och att detta kommer till uttryck i områdesbestämmelser eller detaljplaner. I vissa fall torde det exempelvis vara ändamålsenligt att nuvarande förordnanden enligt 86 § byggnadslagen liksom beslut om särskild miljöhänsyn enligt 38 § första stycket byggnadsstadgan omvandlas till bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser.

I min inledande översikt över dagens lagstiftning till skydd för kulturvärdena i den fysiska miljön berörde jag även de möjligheter som naturvårdslagen ger att säkerställa kulturminnesvårdens bevarandeintressen. Avslutningsvis vill jag understryka att kulturminnesvårdens och naturvårdens intressen ofta sammanfaller i kulturlandskapet och att en samlad syn på kultur- och naturvärdena i den fysiska miljön därför bör vara en utgångspunkt för bevarandeplaneringen. Mitt kommande förslag att kommunerna skall ges vidgade möjligheter att använda de instrument för säkerställande som finns i naturvårdslagen bör kunna bidra till att denna samordning utvecklas ytterligare.

20.2.4 Ansvars- och kostnadsfördelningen

Ansvaret för att bevara kulturvärdena i den fysiska miljön måste tas både av dem som äger och brukar mark och byggnader och av staten och kommunerna.

De grundläggande kraven i PBL på varsamhet och hänsyn till kulturvärdena är av den arten att de alltid skall iakttas av en fastighetsägare. Dessa krav blir av naturliga skäl mer eller mindre långtgående beroende på hur värdefull en byggnad eller en bebyggelsemiljö är. I vissa speciellt känsliga miljöer kan det exempelvis tänkas att kompletteringsåtgärder inte kan uppfylla kraven på hänsyn i 3 kap. och att åtgärderna därför måste vägras. Någon rätt till ersättning föreligger inte när varsamhets- och hänsynskrav av det här slaget hävdas vid planläggning och tillståndsprövning. Det innebär att PBL i princip ger samma möjligheter som dagens byggnadslagstiftning att hävda bevarandeintressena utan att ersättningsskyldighet uppkommer.

Till skillnad från dagens byggnadslagstiftning ger emellertid PBL som jag nyss nämnde möjlighet att meddela långtgående skyddsbestämmelser med permanenta rivningsförbud för särskilt värdefulla byggnader och miljöer. Dessa skyddsbestämmelser skall i likhet med beslut att vägra rivningslov vara ersättningsgilla. Jag har förut (avsnitt 18.2.2) närmare behandlat frågor om ersättning då rivningslov vägras för att bevara kulturhistorisk eller miljömässigt värdefull bebyggelse och då skyddsbestämmelser meddelas i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Mitt förslag i denna del går i korthet ut på, att kommunen blir ersättningskyldig gentemot fastighetsägaren om skadan till följd av vägrad rivning eller skyddsbestämmelser är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten. Om synnerligt men uppkommer vid användningen av fatigheten är kommunen skyldig att lösa den Vad gäller skyddsbestämmelserna förutsätter jag att rätt till ersättning eller inlösen väsentligen kommer att utlösas av bestämmelserna om rivningsförbud. Ett eventuellt fördyrat underhåll till följd av skyddsbestämmelser torde således i normalfallet kompenseras av att fastighetens ekonomiska värde ökar genom att dess kulturvärden bevaras.

En av huvudtankarna i PBL, är som jag tidigare framhållit, att kommunerna skall få ett ökat ansvar för bevarandefrågorna. Samtidigt garanterar PBL och NRL att staten får möjligheter att se till att kulturvärdena inte äventyras när det gäller områden och objekt som är av riksintresse enligt NRL. Det förutsätts därvid att staten ansvarar för den kunskapsförsörjning som erfordras för urvalet och bevarandet av objekt och områden som är värdefulla i ett nationellt perspektiv.

Vid sidan av regelsystemet för bevarande i PBL kommer naturligtvis även i fortsättningen kulturminnesvårdens speciallagstiftning att ha stor betydelse för att ta tillvara kulturminnesvårdens intressen. I vissa fall kan det tänkas uppkomma behov av att meddela skyddsbestämmelser enligt

20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor 20.2.4

PBL för att bevara ett värdefullt bebyggelseområde där någon eller några byggnader redan är skyddade som byggnadsminnen eller byggnadsminnesmärken. Jag har inte ansett det befogat att införa regler som hindrar att skyddsbestämmelser enligt PBL omfattar byggnader som samtidigt har skydd enligt speciallagstiftningen. Jag har därvid utgått från att samrådsförfarandet vid den kommunala planläggningen medför att skyddsbestämmelserna samordnas på ett tillfredsställande sätt från bl. a. fastighetsägarens synpunkter. Skyddsbestämmelserna enligt PBL och speciallagstiftningen bör emellertid hållas isär så att det inte råder någon oklarhet i frågan om ett eventuellt ersättningsansvar ligger hos staten eller hos kommunen.

PBL ger staten möjlighet att utfärda planföreläggande om det behövs för att trygga kulturvärdena i ett område som är av stor nationell betydelse för kulturminnesvården (12 kap. 6 §). Om ersättningsskyldighet uppkommer till följd av ett sådant föreläggande, är staten skyldig att kompensera kommunen för dess kostnader för ersättning eller inlösen (14 kap. 8 § femte stycket). Det bör också noteras att staten även kan ge ekonomiskt stöd direkt till fastighetsägarna enligt bl. a. förordningen (1981: 447) om statsbidrag till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och förordningen (1983: 1201) om tilläggslån för ombyggnad av bostadshus m. m.

21 Samordning med annan lagstiftning

21.1 Nuvarande ordning i huvuddrag

Reglerna i byggnadslagstiftningen om samordning mellan tillståndsgivning enligt den lagstiftningen och tillståndsgivningen enligt speciallagar återfinns i 56 § 1 mom. byggnadsstadgan. I 56 § föreskrivs att byggnadsnämnden vid prövning av ansökan om byggnadslov skall se till att det tillämnade byggnadsföretaget inte strider mot vissa uppräknade lagar, t. ex. väglagen, naturvårdslagen och miljöskyddslagen. Om en åtgärd, för vilken söks byggnadslov, är beroende av tillstånd av annan myndighet än byggnadsnämnden, skall nämnden hänvisa sökanden att söka sådant tillstånd (57 § BS).

Samordningen i speciallagar med byggnadslagstiftningen har i åtskilliga fall lösts på så sätt att tillstånd normalt inte får ges till åtgärder som strider mot fastställda planer enligt byggnadslagen. Planbedömningen ankommer i dessa fall på beslutsmyndigheten. Som exempel på en sådan reglering kan nämnas 9 § anläggningslagen där det föreskrivs att gemensamhetsanläggningar som inrättas inom områden med fastställd generalplan, stadsplan, tomtindelning eller byggnadsplan skall stå i överensstämmelse med planen. Här föreskrivs också att gemensamhetsanläggningar skall inrättas så att de står i överensstämmelse med vissa andra bestämmelser för marks byggande och användning. Jag nämnde nyss att det är beslutsmyndigheten enligt speciallagen som bedömer överensstämmelsen med planer. När det gäller frågor om att medge avvikelser från bebyggelseplaner vid tillståndsgivning enligt speciallagar har som regel denna rätt lagts på planmyndigheten. Även här kan reglerna i 9 § anläggningslagen tjäna som exempel. De innebär att undantag från fastställda planer får medges endast om byggnadsnämnden har tillstyrkt det.

21.2 Behov av ändrade samordningsregler

Frågor om samordning mellan byggnadslagstiftningen och annan lagstiftning har diskuterats i olika sammanhang under senare år. Bl. a. har riksdagen i samband med lagstiftningsärenden som rör fysisk planering pekat på behovet av samråd och att samordningsfrågorna bör belysas ytterligare i arbetet med en ny byggnadslagstiftning. (Se t. ex. NU 1977/78: 47 med anledning av prop. 1977/78: 86 med förslag till lag om vissa rörledningar m. m. jämte motion.)

I PBL ges kommunerna en stark ställning när det gäller att bestämma om förändring och bevarande av tätorter och bebyggelse i övrigt samt om markanvändning som hör samman med bebyggelseutvecklingen i kommunen. I princip skall staten kunna bestämma om inriktningen på kommunens planering endast i frågor som rör områden av riksintresse eller mel-

lankommunala intressen. Denna starka ställning för kommunerna bör naturligtvis komma till uttryck även i andra lagar som reglerar prövning av företag som kan påverka den fysiska planeringen i kommunen.

När det gäller samordning av handläggningen av ärenden som skall prövas enligt flera lagar är det av stort intresse för den som ansöker om tillstånd till ett företag att beslutsprocessen blir så rationell som möjligt. Det är viktigt att tillståndsfrågor som berör flera lagstiftningsområden i görlig mån samordnas. Som jag närmare skall behandla i specialmotiveringen (8 kap. 25 §) bör det ankomma på byggnadsnämnden att upplysa den som söker lov om vilka tillstånd i övrigt som kan erfordras.

Samordningen mellan PBL och annan lagstiftning rör sålunda dels behovet av en sammanvägning av olika anspråk på användning av mark- och vattenområden – det planpolitiska intresset – dels behovet av en för den enskilde enkel och rationell process i de fall då en åtgärd är prövningspliktig enligt både PBL och någon annan lag – man kan här tala om dubbelprövningsfallen.

I det fortsatta resonemanget delar jag upp samordningsfrågorna i dessa två led.

21.3 Det planpolitiska intresset

Samordningen mellan byggnads- och planlagstiftningen och andra lagar gäller främst frågor om tillstånd till verksamheter av olika slag, t.ex. tillstånd enligt vattenlagen eller koncession enligt minerallagen. Konflikter kan emellertid uppkomma även i samband med beslut om markanvändningsrestriktioner enligt olika lagar när besluten skall fattas av olika organ. Ett beslut av länsstyrelsen om naturvårdsområde enligt naturvårdslagen kan t.ex. strida mot kommunens intentioner om markanvändningen.

Som jag nämnde nyss får kommunen en stark ställning när det gäller sådana markanvändningsfrågor som kan styras genom PBL. Staten kommer inte längre att ha kontroll över inriktningen på kommunernas fysiska planer annat än när områden av riksintresse enligt NRL inte säkerställs eller när det är nödvändigt att samordna markanvändningen mellan olika kommuner. Avsikten med reformen är ju också att kommunerna själva – så långt det är möjligt från statens synpunkt – skall ha det avgörande inflytandet när det gäller bebyggelseutvecklingen i vid mening i kommunen. Mot den här bakgrunden bör, som också PBL-utredningen har föreslagit, planbesluten enligt PBL påverka tillståndsprövningen enligt olika speciallagar. Detta bör gälla oavsett om ett företag skall prövas både enligt en speciallag och enligt PBL eller endast enligt speciallag.

21.3.1 Detaljplan och områdesbestämmelser

När det gäller detaljplaner bör – i likhet med vad som nu oftast gäller – beslut enligt speciallagar inte få strida mot planerna. Plantolkningen bör

som nu anförtros beslutsmyndigheten i varje tillståndsärende med rätt för kommunen att klaga i den ordning som anges i resp. lag. Helt naturligt bör den myndighet som har att fatta beslut enligt en speciallag vid tveksamhet samråda med kommunen. Som jag redovisat tidigare skall detaljplaner, för vilka genomförandetiden har gått till ända, fortsätta att gälla till dess att kommunen ändrar eller upphäver planen. Kravet på överensstämmelse med detaljplanen bör därför gälla även för åtgärder som vidtas efter genomförandetidens utgång. I vissa fall bör det emellertid öppnas möjlighet för en specialmyndighet att meddela ett villkorat tillstånd, om en kommun i ett ärende förklarar att planen skall upphävas eller ändras så att ett företag som strider mot gällande plan kan genomföras. Möjlighet bör också finnas för specialmyndigheter att medge vissa avvikelser från gällande planer. För sådana medgivanden bör gälla samma förutsättningar som i bygglovsfallen, dvs. mindre avvikelser bör få medges, om de är förenliga med syftet med planen.

I områden utan detaljplaner – som således endast omfattas av översiktsplanen – kan kommunen genom områdesbestämmelser med bindande verkan styra efterkommande markanvändningsbeslut enligt PBL på ett i vissa avseenden liknande sätt som genom detaljplan. Bygglov får i princip inte lämnas, om en ansökt åtgärd strider mot områdesbestämmelser.

I likhet med vad jag har förordat i fråga om detaljplaners verkan bör områdesbestämmelserna få motsvarande effekt på beslut enligt speciallagar som på beslut om bygglov.

I mina förslag till ändringar i annan lagstiftning tar jag upp den närmare utformningen av reglerna om detaljplanens och områdesbestämmelsernas ställning vid beslut enligt olika speciallagar.

21.3.2 Översiktsplanen

När det så gäller förhållandet mellan översiktsplanen och speciallagar, bör samordningsfrågorna behandlas på ett annat sätt. Översiktsplanen behandlar först och främst mål och riktlinjer för en lämplig bebyggelseutveckling i kommunen. I översiktsplanen kommer också att finnas redovisningar av kommunens syn på markanvändningsfrågor i ett vidare perspektiv för att bebyggelsen och dess omgivning i kommunen skall bli tillfredsställande för kommuninvånarna. Det är knappast möjligt att, utöver det obligatoriska innehållet, förutse hur översiktsplanerna kommer att utformas. Det blir beroende på vilka behov kommunerna anser sig ha av att redovisa sin syn på markanvändningsfrågorna.

Översiktsplanens riktlinjer är som jag tidigare har framhållit ett uttryck för överväganden inom den allmänna sektorn – staten och kommunen – som är grundade på de allmänna bestämmelserna i 2 kap. Översiktsplanen utgör ett beslutsunderlag med förhandsupplysningar från samhällets sida om vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om markanvändningen. Även om översiktsplanen inte är bindande

vare sig för myndigheter eller enskilda, måste man konstatera – som jag också nämnde tidigare – att ett dokument av översiktsplanens karaktär, som redovisar den planerade utvecklingen i kommunen och som har antagits av kommunens beslutande församling, i praktiken får stor betydelse vid beslut i markanvändningsfrågor.

Den starka ställning som kommunerna nu föreslås få i markanvändningsfrågor, som kan styras med stöd av PBL, får naturligtvis inte utan vidare brytas genom att tillstånd med stöd av annan lagstiftning lämnas till verksamheter m.m. som är helt oförenligt med kommunens planering för bebyggelse och därmed sammanhängande frågor.

Vid min behandling av frågan om lov till ny bebyggelse utanför områden med detaljplan diskuterade jag den betydelse översiktsplanen kan ha vid beslut i enskilda ärenden (avsnitt 12.2.4). I specialmotiveringen (8 kap. 12 §) belyser jag med några exempel hur bygglovsprövningen inom områden med olika slags riktlinjer kan utfalla. Det synsätt jag i dessa sammanhang har gett uttryck för i fråga om översiktsplanens betydelse för efterföljande bygglovsbeslut bör i allt väsentligt kunna anläggas även på beslut enligt annan lagstiftning än PBL. Jag tar upp den frågan i samband med att jag lägger fram förslagen till ändringar i annan lagstiftning.

Med den ställning som översiktsplanen nu föreslås få är det inte möjligt att använda den modell som utredningen har föreslagit för kopplingen mellan kommunens översiktliga planering och prövningen av frågor om tillstånd enligt annan marklagstiftning. Utredningsförslaget innebär på denna punkt att tillståndsärenden skall underställas regeringens prövning så snart en kommun påstår att ett företag inte är förenligt med den översiktliga planeringen. Att utredningsförslaget inte kan utnyttjas har emellertid enligt min mening begränsad betydelse, eftersom förslaget i många fall torde kunna leda till en omotiverad beslutsomgång. De myndigheter som skall pröva ärenden enligt speciallagar är oftast väl förtrogna med planmaterial och kan i tveksamma fall inhämta yttrande från planmyndigheterna. Dessutom är att märka att besvärsordningen enligt de speciallagar, för vilka en anknytning till kommunernas översiktsplan bör komma i fråga, i stort sett genomgående innebär att regeringen är slutinstans. Syftet med utredningsförslaget – att åstadkomma en regeringsprövning – kan således normalt uppnås med hjälp av gällande besvärsregler i speciallagarna.

21.4 Förfarandet vid dubbelprövning

Även om man bör sträva efter att undvika dubbelprövning, är detta i åtskilliga fall inte möjligt att nå. Många verksamheter, vilkas tillåtlighet skall prövas enligt någon speciallag, kräver också byggnader eller andra anläggningar som skall prövas enligt PBL. Som exempel kan nämnas en fabrik som är prövningspliktig enligt både PBL och miljöskyddslagen.

Vissa speciallagar innehåller å andra sidan regler om tillståndsprövning,

där prövningsgrunderna är näraliggande eller i det närmaste identiska med prövningsgrunderna i PBL. I sådana fall bör naturligtvis övervägas om det inte räcker med prövning enligt en av lagarna. Som jag tidigare har framhållit (avsnitt 5.4.3) bör sålunda väglagens regler om avstånd till väg för nya byggnader upphävas när PBL träder i kraft, eftersom trafiksäkerhetsfrågorna också vägs in i bygglovsprövningen.

21 Samordning med annan lagstiftning 21.4

Åtskilliga åtgärder kommer även i fortsättningen att kräva tillstånd enligt olika lagar och av olika myndigheter. En särskild fråga är då i vilken ordning tillståndsprövningen skall göras. Härmed sammanhänger också frågan hur beslut enligt olika lagar skall bringas i samklang med varandra. I remissyttrandena över PBL-förslaget framförs olika åsikter i dessa frågor. Vissa instanser menar att tillstånd enligt speciallagen skall föreligga innan bygglov ges, medan andra hävdar att bygglov eller förhandslov skall finnas innan slutlig prövning enligt speciallagen görs.

I vilken turordning tillståndsprövningen skall göras är i första hand en fråga som har att göra med utredningskostnaderna. Enligt min mening bör det, i likhet med vad som nu gäller, i princip stå en sökande fritt att ansöka om tillstånd i den ordning han själv bedömer vara lämplig. När ett företag projekteras torde det ofta vara möjligt att konstatera vilka led i tillståndsprövningen som blir avgörande för företagets tillkomst. Med frihet för sökanden att välja prövningsordning kan man då välja att steg för steg ta fram underlag för myndighetsprövningen. I många fall är kommunens intresse i ett företag främst planpolitiskt medan den tekniska granskning som skall göras, t. ex. med stöd av miljöskyddslagen, är av underordnad betydelse för kommunen. I ett sådant fall kan det vara fördelaktigt för en sökande att genom ett förhandsbesked enligt PBL få lokaliseringsfrågan prövad innan ett omfattande arbete med den tekniska detaljprojekteringen utförs. Å andra sidan kan ibland utfallet av den planpolitiska bedömningen vara beroende av vilka villkor som en specialmyndighet föreskriver. I sådana fall kan en sökande riskera att få avslag på en ansökan om förhandsbesked, om han inte först driver sitt ärende hos specialmyndigheten. Det tveksamma ledet i prövningen av en verksamhet kan också vara reglerna i en speciallag, varför det av den anledningen kan vara lämpligt att begära den prövningen först.

Några allmänna regler om prövningsordningen bör således inte ställas upp. I den mån sådana frågor är komplicerade kan man utgå från att de diskuteras mellan sökanden, olika tillståndsmyndigheter och kommunen.

Vilken effekt skall då ett tillstånd enligt en speciallag ha på en efterföljande prövning enligt PBL? Om kommunen i sitt yttrande till specialmyndigheten inte har motsatt sig företaget, får man i allmänhet anta att kommunen från sina utgångspunkter inte heller motsätter sig ett tillstånd enligt PBL. Normalt bör man således i dessa fall kunna räkna med att tillståndet enligt en speciallag också följs av tillstånd enligt PBL. Om en kommun i sitt yttrande till en specialmyndighet har motsatt sig ett företag på grunder

som kan hänföras till PBL, men tillstånd enligt en speciallag ändå lämnas, bör dock detta tillstånd inte binda kommunen vid en senare prövning enligt PBL. Ofta rymmer nämligen bygglovsprövningen även andra aspekter än de som specialmyndigheter har att beakta. I speciella fall kan emellertid aspekter som skall beaktas vid tillståndsgivningen enligt en speciallag resp. PBL vara tämligen lika. Utgången i speciallagsärendet måste enligt min mening då tillmätas stor betydelse även vid prövningen enligt PBL.

21 Samordning med annan lagstiftning 21.4

I likhet med utredningen anser jag att några bestämmelser i denna fråga inte bör införas.

22 Resursfrågor

Som jag nämnde inledningsvis har regeringen i beslut den 14 maj 1981 uppdragit åt statskontoret att biträda bostadsdepartementet i arbetet med PBL i vad gäller organisatoriska och administrativa frågor samt att därvid särskilt belysa de kostnadsmässiga och finansiella aspekterna på utformningen och genomförandet av det förslag som utarbetas i departementet.

I beslutet framhöll regeringen som en av utgångspunkterna för reformen att den samlade resursåtgången för kommunernas och statens insatser för genomförandet och tillämpningen av PBL skulle hållas inom nuvarande ekonomiska ramar för berörd verksamhet. Vidare framhölls att det skall vara en strävan att söka efter enklast möjliga regler och förfaranden för beredning och beslut i plan- och byggärenden samt att i övrigt sänka kostnaderna för verksamheten.

Statskontoret har fortlöpande lämnat värdefulla synpunkter på regelsystemets uppbyggnad, vilka i stor utsträckning har kunnat beaktas i lagstiftningsarbetet. I en preliminär rapport den 22 april 1985 (bilaga 12 till protokollet i detta ärende) har statskontoret efter en granskning och analys gjort en sammanfattande bedömning av det nu framlagda lagförslaget. Bedömningen omfattar i första hand förslagets administrativa konsekvenser. Rapporten innehåller också kommentarer till de enskilda bestämmelser som enligt statskontorets mening på ett eller annat sätt har inverkan på resursfrågorna eller av någon annan anledning behöver särskilt kommenteras. Den reservationen bör göras att statskontorets rapport, som lämnades för ungefär en månad sedan, på en del punkter utgår från bestämmelser som i det nu föreliggande förslaget har en något ändrad lydelse. Statskontoret avser att senast den 31 augusti 1985 lämna en slutrapport, vari bl. a. statskontorets bakgrundsmaterial kommer att redovisas.

I fråga om grunderna för statskontorets bedömning och beträffande kommentarerna till förslagets enskildheter hänvisar jag till innehållet i statskontorets preliminära rapport. Här vill jag nöja mig med att återge vad statskontoret har anfört under rubriken "Slutsatser":

Enligt statskontorets bedömning bör nyheterna i den nya plan- och bygglagen för kommunernas vidkommande knappast medföra ökade krav på administrativa resurser. Övergångsvis kommer givetvis en omfattande utbildningsverksamhet att krävas så att förtroendevalda och tjänstemän så snart som möjligt får kunskap om avsikterna med lagändringen och den nya lagens sätt att verka. En viss kompetensförstärkning hos en del kommuner kan också bli nödvändig t. ex. beträffande grundvattenfrågor.

En särskild osäkerhet i bedömningen ger bestämmelsen om den utökade sakägarkretsen. Hur denna grupp kommer att agera är svårt att förutse. Inte förrän erfarenheter vunnits kan en slutlig bedömning göras av kostnadskonsekvenserna såväl för kommunerna som för länsstyrelser och övriga besvärshandläggande organ.

Rätten för markägare att begära ersättning eller inlösen i vissa situationer – särskilt de som behandlas i övergångsbestämmelserna – är svåra att bedöma. Detta gäller både processkostnadernas och ersättningarnas storlek. Till viss del bör dock dessa kostnader kunna ses som "investeringar" som underlättar det fortsatta planeringsarbetet i kommunerna.

Länsstyrelsens förändrade roll bör på längre sikt ge möjligheter till en minskning av arbetsinsatserna för planhandläggningen. I ett övergångsskede är det emellertid väsentligt att alla befintliga resurser utnyttjas för den massiva utbildningsinsats som krävs för att få alla medagerande på kommunal och regional nivå att följa och använda sig av den nya lagens bestämmelser.

För övrigt bör inte lagförslaget innebära några ändrade krav på administrativa resurser av betydelse. Med nuvarande ambitioner bör lagen kunna verka inom ramen för nuvarande resurser. Hur kraven senare utvecklas blir mer beroende av hur lagen hanteras av kommunerna, i vilken riktning bebyggelseutvecklingen går och ambitionsökningar i allmänhet snarare än av lagens nya utformning.

Jag kan för min del ansluta mig till de sammanfattande bedömningar som statskontoret har gjort. Särskilt vill jag framhålla att mitt förslag – även om det rymmer flera principiella nyheter – i stora delar bygger på det gällande systemet, sådant det har utvecklats i den praktiska hanteringen. I den mån förfaranderegler ändras går ändringarna nästan genomgående i riktning mot ett enklare och snabbare förfarande. Av stor betydelse i sammanhanget är givetvis förskjutningen av befogenheter och ansvar från staten till kommunerna. Avskaffandet av fastställelseprövningen av planer är det mest framträdande draget därvidlag. Detta medför inte bara en omfördelning av insatserna inom den offentliga sektorn som helhet utan även en delvis ny roll för länsstyrelserna. Tyngdpunkten i länsstyrelsens arbete läggs på servicefunktionen, medan kontrollen i efterhand begränsas. Enligt min bedömning leder detta sannolikt på sikt till en begränsning av de resurser som krävs för länsstyrelsernas hantering av planfrågor.

När det härefter gäller kommunernas resurser är det viktigt att erinra om att lagförslaget är så utformat att kommunerna själva i stor utsträckning kan avgöra regleringens omfattning och därmed också råda över de administrativa kostnaderna. Några inslag i reformen kan antas leda till en viss merkostnad under ett övergångsskede. Jag tänker främst på arbetet med att upprätta och anta den första översiktsplanen. Som jag tidigare har framhållit (avsnitt 7.2) kan översiktsplanen emellertid bygga på dagens kommunöversikter och andra former av översiktliga planer som de flesta kommuner redan har. Alltför höga krav kan inte ställas i det inledande skedet, utan den första översiktsplanen bör kunna utarbetas med ganska små insatser. Här gäller också – liksom beträffande flera andra moment i mitt förslag till plansystem – att en engångskostnad kan återfås i form av enklare handläggning och snabbare beslut i fortsättningen. Detta kommer givetvis även de enskilda intressenterna till godo.

På en punkt kan förslaget sägas ha mycket svårbedömbara konsekvenser för både kommunerna och statliga organ. Jag syftar på effekterna av utökningen av den krets som jämställs med sakägare. Det är enligt min uppfattning angeläget att den ändringen genomförs, så att möjligheterna till medinflytande kan vidgas. Jag vill se detta som ett led i strävandena att åstadkomma en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Som jag tidigare har anfört (avsnitt 17.6) anser jag det lämpligt att när det har gått några år från lagens ikraftträdande utvärdera konsekvenserna av reformen i denna del. Fördelar och nackdelar bör då kunna överblickas bättre.

En viktig konsekvens av decentraliseringen till kommunerna är att beslutsprocessen som helhet blir kortare till fördel både för kommunerna och för byggbranschen. Rationaliseringsvinster för alla berörda ligger också i förslaget att sådana frågor som redan är avgjorda i ett tidigare led i planprocessen inte kan överklagas på nytt. Effektiviteten i plangenomförandet bör också öka genom de nya reglerna om genomförandetid för detaljplaner och övriga bestämmelser som lägger ökad vikt vid ett närmare samband mellan planläggning och genomförande. Detta har klart positiva effekter för byggsektorn i stort. Den obligatoriska genomförandebeskrivningen bör också medverka till en större medvetenhet i genomförande- och kostnadsfrågor.

Även när det gäller reglerna om byggandet finns det flera inslag som är ägnade att medföra lättnader och kostnadsbesparingar för byggherrarna, t. ex. möjligheterna för kommunerna att minska bygglovspliktens omfattning, reglerna om en nyanserad granskning av bygglovshandlingar och om att besiktning och annan tillsyn av byggnadsarbeten kan anpassas efter bl. a. byggherrens kompetens. Lättnaderna av ombyggnadskraven tillhör också de reformer som kan föranleda kostnadsminskningar. Förslaget innehåller en uttrycklig föreskrift om att byggnadsnämnden skall ta tillvara de möjligheter lagen ger att förenkla och underlätta ärenden för enskilda.

Att nybyggnadsförbuden avskaffas och en rätt till kompletteringsåtgärder införs måste anses som fördelaktigt sett i ett något vidare ekonomiskt perspektiv, även om det kan bli ett visst merarbete under en övergångstid för vissa kommuner. Här vill jag också framhålla de många inslag i reformen som kan underlätta arbetet med stadsförnyelsen (se avsnitt 20.1) Från samhällsekonomisk synpunkt är detta kanske den mest betydande aspekten på hela reformen.

Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom bostadsdepartementet upprättats ett förslag till plan- och bygglag.

Specialmotivering till förslaget till plan- och bygglag

1 kap. Inledande bestämmelser

I 1–4 §§ anges i mycket allmänna ordalag lagens övergripande syften och dess huvudsakliga inslag, dvs. plansystemets grunder och de olika formerna av prövning. I 5 och 6 §§ finns bestämmelser av grundläggande innebörd om förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen. Därefter anges i 7 och 8 §§ de myndigheter som i första hand tillämpar lagen eller som har tillsyn över dess tillämpning. I det remitterade lagförslaget finns ytterligare fem paragrafer med vissa definitioner och bemyndiganden för regeringen m. m. Enligt *lagrådets* mening (yttrandet s. 23) skulle lagen vinna i överskådlighet och systematisk reda om dessa bestämmelser bryts ut ur 1 kap. och flyttas till senare kapitel. Jag har ingen erinran mot detta. Kapitlet har därför disponerats i enlighet med lagrådets förslag.

Jag anser det nödvändigt att här något uppehålla mig vid sakägarbegreppet i PBL. I 8 § i det remitterade lagförslaget ges en s. k. legaldefinition av begreppet sakägare i PBL. Sakägarkretsen anges omfatta den vars rätt berörs eller vars intressen i övrigt påverkas av ett ärende enligt lagen, om han antingen äger, innehar särskild rätt till eller är bosatt på en fastighet som berörs av ärendet. Enligt andra stycket är under vissa förutsättningar också hyresgästorganisationer sakägare.

Om detta har *lagrådet* gjort följande uttalande (yttrandet s. 28 f):

> Enligt det remitterade förslaget skall alltså genom uttrycklig bestämmelse i PBL anges vilka som är sakägare. Detta är ett ovanligt grepp i en lagstiftning av förevarande slag. Sålunda har lagstiftaren inte gett någon definition av sakägarbegreppet i vare sig miljöskyddslagen (1969: 387), fastighetsbildningslagen (1970: 988), expropriationslagen (1972: 719) eller anläggningslagen (1973: 1149). Inte heller gällande byggnadslagstiftning innehåller bestämmelser i ämnet. Detsamma gäller också såväl tidigare som nuvarande vattenlag. De anförda exemplen visar att innebörden av begreppet sakägare inte brukar fastställas i lag. Det finns goda skäl för denna lagstiftningsteknik. Det är nämligen svårt för att inte säga omöjligt att ge en definition som uppfyller kravet att inte vara för vagt utformad men som samtidigt entydigt avgränsar sakägarkretsen. Även om man lyckas härmed, kan det likväl vara en nackdel att ha en stel regel som en gång för alla lägger fast sakägarbegreppet. Förändrade och oförutsebara förhållanden kan uppstå där det blir naturligt att inrymma nya kategorier i sakägarbegreppet. Begreppets innebörd varierar uppenbarligen mellan olika lagar. Vattenlagen och miljöskyddslagen har ett vidsträckt sakägarbegrepp. I expropriationslagen har sakägarbegreppet en snävare innebörd. I fastighetsbildningslagen torde sakägarkretsen vara ytterligare begränsad.
>
> Med beaktande av vad som nu anförts talar enligt lagrådet sakliga och systematiska skäl mot att i PBL tas upp en precisering av sakägarbegreppets innebörd. Detta innebär emellertid inte att rättstillämpningen lämnas utan ledning. Genom åtskilliga av lagens övriga föreskrifter samt av utta-

landen i motiv och förarbeten får man en tämligen ingående belysning av frågeställningen. Hyresgästorganisationerna faller emellertid utanför även ett extensivt sakägarbegrepp. Det kan därför, när det i PBL talas om sakägare, vara nödvändigt att ange att också hyresgästorganisationerna skall ha den rättsliga ställning som tillkommer sakägare. Lagrådet återkommer till sakägarbegreppets innebörd enligt PBL senare i sitt yttrande: se t. ex. under 5 kap. 17 §. *1 kap. 1 §*

Jag kan ställa mig bakom vad lagrådet sålunda har anfört och föreslagit. Med sakägare enligt PBL kommer därmed att avses i första hand ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än bostadsrätt och hyresrätt. Det är med andra ord det traditionella begreppet sakägare i byggnadslagstiftningen som avses. En annan sak är att bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt hyresgästorganisationer får samma ställning i förfarandet – inbegripet besvärsrätt – som sakägarna.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Lagen inleds med en s. k. portalparagraf som anger de grundläggande värderingar som ligger bakom lagstiftningen. Paragrafen är däremot inte avsedd att kunna åberopas i de enskilda ärenden som avgörs med stöd av lagen. Bestämmelser med denna innebörd finns främst i 2 och 3 kap.

På det sätt som jag har antytt i den allmänna motiveringen (avsnitt 1) bedrivs inom kommunerna en omfattande planeringsverksamhet. PBL:s regelsystem är helt inriktat på den del av planeringen som rör användningen av mark och vatten samt bebyggelsemiljöns egenskaper, dvs. den fysiska planeringen. I själva verket tar reglerna inte sikte på planeringen som sådan utan snarare på den procedur som leder fram till antagandet av planer. Den proceduren benämns planläggning. I paragrafen har slagits fast lagens huvudsakliga tillämpningsområde, som alltså är fysisk planläggning och byggande.

Lagens bestämmelser anges syfta till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsvillkor. Till de grundläggande syftena med lagen hör således bl. a. strävanden att motverka segregation i bosättningen som har sin grund i ekonomisk ojämlikhet liksom att främja jämställdheten mellan kvinnor och män. Konkret innebär detta att planläggningen bl. a. bör bidra till väl fungerande lokala arbetsmarknader och till att bostadsområdena utformas så att olika former av boende kan integreras och kvinnornas deltagande i förvärvsarbetet kan underlättas.

I lagrådsremissen föreslog jag en formulering av lagtexten som innebär att den eftersträvade samhällsutvecklingen skall ske "på demokratins och solidaritetens grund". *Lagrådet* har (yttrandet s. 24 f) framfört invändning-

är mot detta och därvid bl. a. framhållit att orden inte fyller någon funktion i lagtexten.

På de skäl som lagrådet har anfört anser jag det inte nödvändigt att i lagtexten särskilt framhålla den redan i regeringsformen intagna principen att de samhällsorgan som har ansvar för den fysiska miljön är verksamma på demokratins grund. Jag kan också ansluta mig till lagrådets uppfattning att ordet solidaritet inte fyller någon funktion i själva lagtexten. Det är närmast en självklarhet att de enskilda människorna har delaktighet i och ett gemensamt ansvar för samhällets utveckling. Däri ligger också att enskilda personer kan behöva avstå fördelar för egen del för att ge stöd åt andra och för att tillgodose gemensamma behov. Om demokrati och solidaritet skall prägla planläggningen och byggandet, kan medborgarna emellertid inte passivt överlåta åt samhällsorganen att fatta beslut med hänvisning till att de tar sitt ansvar genom att solidariskt bära de bördor som blir pålagda. En fungerande demokrati förutsätter aktiva medborgare. Lagens bestämmelser har därför utformats så att de främjar människornas aktiva deltagande i beslutsfattandet. Goda möjligheter att utöva medborgarinflytande präglar alltså lagens allmänna uppbyggnad.

Planläggningen bör inte bara beakta anspråken från människorna i dagens samhälle – dvs. de som lever och verkar när lagen tillämpas – utan också behoven hos kommande generationer. Långsiktiga behov bör väga tyngre än kortsiktiga intressen. Den fysiska planläggningen måste – liksom alla andra former av samhällsplanering – innebära hushållning med ändliga resurser. Närmare bestämmelser om beaktandet av kravet på resurshushållning tas upp i 2 kap. 2 §. Jag har vidare ansett det motiverat att i 1 § särskilt erinra om att den enskildes frihet alltid skall beaktas. Den grundsatsen bör genomgående prägla myndigheternas tillämpning av PBL. Jag har något utvecklat detta i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.6).

2 § Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten.

Någon motsvarande bestämmelse finns inte vare sig i gällande rätt eller i utredningsförslaget. Jag anser det dock befogat att – i enlighet med önskemål från en del remissinstanser – nu slå fast grundsatsen att fysisk planläggning i första hand är en kommunal angelägenhet. Därmed blir det s. k. kommunala planmonopolet uttryckligen förankrat i lagen.

Lagtexten har fått sin placering och slutliga utformning i enlighet med lagrådets förslag. I lagrådsremissen finns en motsvarande bestämmelse i 2 § fjärde stycket. Som *lagrådet* (yttrandet s. 25) är dock den princip som framgår av lagtexten av så central betydelse att den bör komma till uttryck i en särskild paragraf.

Vad som omfattas av den kommunala ensamrätten är befogenheten att

anta planer. Däremot kan själva arbetet med att upprätta planförslag uppdras åt något icke kommunalt organ, t. ex. en konsult. *1 kap. 2–3 §§*

Grundsatsen om kommunalt monopol kan genombrytas i vissa undantagsfall, nämligen om regeringen med stöd av 12 kap. 7 § efter ett planföreläggande låter upprätta och antar detaljplan eller områdesbestämmelser. Enligt *lagrådets* mening, som jag biträder, behöver någon hänvisning till 12 kap. 7 § inte göras i förevarande paragraf.

3 § Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall i stort ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske.

Den närmare regleringen av markens användning och bebyggelsen inom delar av kommunen sker genom *detaljplaner*.

För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får *områdesbestämmelser* antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses.

Fastighetsplaner får antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner.

För samordning av flera kommuners planläggning får *regionplaner* antas.

I denna paragraf beskrivs mycket kortfattat PBL:s plansystem. Paragrafen motsvarar 2 och 3 §§ byggnadslagen. Den har fått sin redaktionella utformning i huvudsaklig överensstämmelse med lagrådets förslag. Motsvarande paragraf i lagrådsremissen är 1 kap. 2 §.

Första stycket

I första stycket slås fast som ett obligatorium att varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan för hela kommunens område. I 4 kap. finns närmare bestämmelser om översiktsplanen. På samma sätt som i 2 § byggnadslagen har i stadgandet i allmänna ordalag angetts vad översiktsplanen skall innehålla. Den skall sålunda i stort ange dels hur mark- och vattenområden i hela kommunen avses bli använda – en motsvarighet till dagens markdispositionsplaner – och dels hur bebyggelseutvecklingen bör ske, dvs. riktlinjer som i stort motsvarar dem som återfinns i dagens kommunöversikter. Därmed avses att översiktsplanen skall vara både en plan som visar hur kommunen har tänkt sig att marken på sikt skall användas inom olika områden och ett dokument som beskriver kommunens uppfattning från allmän synpunkt beträffande utvecklingen av bebyggelse och annat. Med uttrycket bebyggelseutvecklingen avses inte bara tillkomsten av ny bebyggelse utan även förändring och bevarande av befintlig bebyggelse. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen till 4 kap. 1 §.

Översiktsplanen har sin betydelse både som samordningsinstrument inom kommunen och som information till utomstående myndigheter och

till enskilda om kommunens principiella inställning i sådana frågor som behandlas i planen. *1 kap. 3 §*

Det krav på aktualitet hos översiktsplanen som i lagrådsremissen togs upp i 4 kap. 1 § har på *lagrådets* förslag flyttats till förevarande paragraf.

Detta aktualitetskrav har tidigare behandlats i allmänna ordalag (avsnitt 7.1). Erfarenheterna av tidigare generalplaner visar på stora olägenheter av att kommunerna låter planerna successivt bli alltmer föråldrade men fortfarande formellt gällande. Kravet på aktualitet innebär att översiktsplanen skall utgöra en sammanställning och redovisning av resultatet av den kontinuerligt bedrivna översiktliga planeringen inom kommunen. Detta sammanvägda resultat skall bli föremål för fullmäktiges ställningstagande i form av ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen. Utöver de revisioner som påkallas av samhällsutvecklingen i stort och av förändrade förutsättningar inom kommunen, kan man också räkna med ett behov av successiv utveckling av översiktsplanen som ett informationsdokument och beslutsunderlag. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.2) utgår jag nämligen från att de första översiktsplanerna kan bli förhållandevis enkla. Behovet av revideringar kommer sedan att bli beroende dels på utvecklingen i kommunen, dels på vilken nytta översiktsplanen får som underlag för följande beslut och dels på vilken detaljeringsgrad och precision som planen ges. Här vill jag åter framhålla planens karaktär av översiktlig plan med ganska schematisk redovisning, vilket bör medföra att dess aktualitet står sig över en längre tidsperiod.

Ett krav på aktualitet gör bestämmelser om översiktsplanens giltighetstid överflödiga. Inte heller behövs bestämmelser om att planen skall omprövas med vissa i lagen angivna intervall. Med det informationsvärde och den tyngd som bör tillmätas översiktsplanen som underlag för olika beslut om användningen av mark och vatten, bör det ligga i kommunens eget intresse att den hålls aktuell. Någon speciell sanktion mot kommunen för bristande aktualitet i översiktsplanen anser jag inte behöver införas. Till följd av planens uppgift att också behandla frågor om riksintressen bör aktualiteten tas upp i det löpande samrådet mellan kommunen och länsstyrelsen. Det är kommunen som själv avgör om översiktsplanen är aktuell. Jag föreställer mig att det kan finnas skäl för kommunfullmäktige att i början av varje mandatperiod eller minst varannan period, dvs. vart sjätte år, ta upp översiktsplanen till en helhetsbedömning och därvid fatta ett beslut som som ger översiktsplanen föreskriven aktualitet.

Andra stycket

I andra stycket nämns detaljplanerna, om vilka närmare bestämmelser finns i 5 kap.

Tredje stycket *1 kap. 3–4 §§*

I tredje stycket presenteras områdesbestämmelser, som är en nyhet i byggnadslagstiftningen och som närmare regleras i 5 kap. 16 och 17 §§. De kan användas för att utanför områden med detaljplan reglera markanvändningen och bebyggelsemiljöns egenskaper med samma rättsliga effekter som när man använder detaljplan, bortsett från att områdesbestämmelser inte kan ge någon s. k. byggrätt och inte heller någon inlösenrätt för kommunen. Förfarandet vid antagandet av områdesbestämmelser är också i stort sett detsamma som vid detaljplaneläggning. Ett viktigt tillägg i förhållande till det remitterade lagförslaget är att ordet "begränsade" skjutits in före "områden". Anledningen härtill är att det ytterligare bör markeras att områdesbestämmelser inte får antas för hela eller stora delar av kommunen. Något exakt mått på områdenas storlek kan dock naturligtvis inte anges.

I lagtexten anges till en början att områdesbestämmelser kan användas för att syftet med översiktsplanen skall uppnås. Detta blir det vanligaste fallet. Jag förutsätter då att områden som är av riksintresse enligt NRL normalt kommer att säkerställas genom att de anges i översiktsplanen. I vissa situationer kommer dock områdesbestämmelser att kunna vara motiverade av andra skäl än det nu nämnda. Jag tänker då på den möjlighet som regeringen har enligt 12 kap. 6 § att meddela planföreläggande för kommunerna. Sådana föreläggande kan motiveras av att översiktsplanen inte säkerställer områden som är av riksintresse. Områdesbestämmelser som på detta sätt tillkommer på statligt initiativ – något som säkert kommer att ske endast i undantagsfall – syftar alltså inte till att fullfölja intentionerna med översiktsplanen. Snarare torde det bli så att översiktsplanen måste ändras till följd av sådana områdesbestämmelser. Lagtexten har utformats så att den täcker även detta specialfall.

Fjärde stycket

I fjärde stycket nämns fastighetsplan som i huvudsak motsvarar dagens tomtindelning. Bestämmelser om fastighetsplan finns i 6 kap.

Femte stycket

I femte stycket berörs regionplanen, som är en frivillig planform för interkommunal samordning av markanvändningsfrågor och som i stort motsvarar dagens regionplan. Bestämmelser om regionplan finns i 7 kap.

4 § Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av *bygglov*, *rivningslov* respektive *marklov* i den omfattning som följer av denna lag.

Beträffande åtgärder som kräver bygglov får ges *förhandsbesked* huruvida byggande kan tillåtas på den avsedda platsen.

I denna paragraf, som i lagrådsremissen motsvaras av 1 kap. 3 §, presenteras de olika former av tillstånd som kan ges enligt 8 kap., nämligen bygglov, rivningslov och marklov. Beträffande åtgärder som kräver bygglov kan förhandsbesked lämnas. *1 kap. 4–6 §§*

5 § Vid prövning av frågor enligt denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Paragrafen, som har fått sin redaktionella utformning i enlighet med lagrådets förslag, motsvarar 4 § byggnadslagen och 1 kap. 4 § i lagrådsremissen.

Det är givet att beslut enligt PBL skall ges sådant innehåll att enskilda som berörs får sina intressen beaktade på ett rimligt sätt. I 5 § föreskrivs därför, liksom i 4 § byggnadslagen, att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas. Paragrafen preciserar således inte hur avvägningen mellan dessa intressen skall göras utan föreskriver enbart ett krav på hänsyn till de olika intressena. Vilka allmänna intressen som skall beaktas anges bl. a. i 2 och 3 kap.

För ett par fall ställs dock upp regler för denna avvägning. Ett exempel är reglerna i 8 kap. 12 § om kompletteringsåtgärder i områden som inte omfattas av detaljplan, vilka innebär att de enskilda intressena får en stark ställning, eftersom någon planmässig prövning av kompletteringsåtgärders lämplighet normalt inte skall ske. Ett annat exempel är reglerna om ändring eller upphävande av detaljplaner efter genomförandetidens slut. Någon avvägning mot enskilda intressen skall inte göras i dessa fall. Detta har föranlett förbehållet i 5 § "om inte annat är föreskrivet". Under detaljplanens genomförandetid kan förhållandena sägas vara de motsatta. Den enskilde har då en stark ställning, eftersom det krävs mycket starka skäl för att samhället skall få ändra eller upphäva planen. Reglerna om genomförandetid finns i 5 kap. 5, 11 och 14 §§.

Man kan i detta sammanhang även peka på kompensationsreglerna i 14 kap. som innebär ytterligare klarläggande direkt i lagen av gränserna mellan allmänna och enskilda intressen.

6 § För att mark skall få användas för bebyggelse skall den vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Lämplighetsbedömningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked.

Paragrafen, som har fått sin slutliga utformning i enlighet med *lagrådets* förslag, motsvarar i huvudsak 5 § andra stycket byggnadslagen.

Av de skäl som jag har redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitten 3.7 och 12.2.3) har i 6 § tagits in ett krav på lämplighetsbedömning av mark som skall användas för bebyggelse.

I lagrådsremissen (1 kap. 5 §) användes uttrycket "bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar" för att ange att lämplighetsbedöm-

1 kap. 6–7 §§

ningen skall omfatta inte enbart platsen för enskilda byggnader utan även hela områden som skall tas i anspråk för bebyggelse. Orden "därmed sammanhängande anordningar" avsågs således inrymma bl. a. vägar, parker, lekplatser men däremot inte friluftsområden eller utrymmeskrävande anläggningar – t. ex. golfbanor och skidliftar – som inte ligger i direkt anslutning till bebyggelsen.

Lagrådet (yttrandet s. 26) har pekat på att denna innebörd av orden avviker från den som motsvarande uttryck har i lagstiftningen på närliggande områden – 1 § förköpslagen (1967: 868) och 2 kap. 1 § expropriationslagen (1972: 719) – och därför föreslagit att uttrycket "därmed sammanhängande anordningar" får utgå ur lagtexten.

I likhet med lagrådet anser jag att ordet "bebyggelse" väl täcker in de anordningar och anläggningar inom ett bebyggelseområde som uttrycket avses inrymma enligt vad jag anförde i lagrådsremissen.

Även mark för andra anläggningar än byggnader skall enligt lagtexten i lagrådsremissen lämplighetsbedömas. Med detta avses t. ex. idrotts- eller fritidsanläggningar, upplag m. m. som inte har något direkt samband med bebyggelse men som kräver bygglov enligt 8 kap. 2 §. *Lagrådet* (yttrandet s. 27) anser att orden "andra anläggningar än byggnader" kan avvaras utan att paragrafen försvagas, bl. a. eftersom bestämmelserna i 1 kap. inte är avsedda att ge en uttömmande reglering. Jag delar denna uppfattning. Det framgår av bestämmelserna bl. a. i 5 kap. 1 § samt 8 kap. 11 och 12 §§ att en sådan lämplighetsbedömning skall göras. De angivna orden har därför inte tagits in i 6 §.

I lagtexten i lagrådsremissen anges inte närmare i vilket sammanhang som lämplighetsprövningen skall ske. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 27) har jag ansett det befogat att låta det komma till uttryck i lagtexten att lämplighetsbedömningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked.

Till grund för lämplighetsbedömningen ligger bestämmelserna i 2 kap. Att någon lämplighetsbedömning inte skall göras beträffande s. k. kompletteringsåtgärder framgår av 8 kap. 12 §. Förevarande paragraf tar alltså sikte på åtgärder som innebär en förändring av markanvändningen.

7 § I varje kommun skall det finnas en byggnadsnämnd, som har det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten i kommunen.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 6 § i det remitterade förslaget.

När det gäller att i 1 kap. presentera byggnadsnämndens uppgifter bör dessa anges i mera allmänna ordalag än som skett i lagrådsremissen. Jag delar *lagrådets* (yttrandet s. 27) uppfattning i detta avseende. Efter förebild av 7 § första stycket byggnadslagen har därför föreskrivits att byggnadsnämnden har det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten i kommunen. Som lagrådet har framhållit nås därmed också bättre överensstäm-

melse med de båda följande paragraferna, vilka anger länsstyrelsens resp. planverkets uppgifter i fråga om plan- och byggnadsväsendet. *1 kap. 7–8 §§*

Närmare bestämmelser om byggnadsnämndens uppgifter finns i 11 kap.

I lagen har inte tagits in någon särskild bestämmelse om att byggnadsnämndens uppgifter inte får handhas av ett lokalt organ enligt lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna. Det innebär att det liksom i dag med stöd av 2 § 2 nämnda lag kan inrättas lokala organ med uppgift att för en del av kommunen handha förvaltning och verkställighet som enligt PBL ankommer på byggnadsnämnden.

Det finns anledning att erinra om ett principiellt uttalande av föredragande statsrådet i samband med en ändring av nyssnämnda lag. Detta uttalande bör enligt min mening vara vägledande även vid tillämpningen av PBL. Departementschefen anförde bl. a. följande (prop. 1979/80: 54 s. 19):

Jag vill understryka att en reform av det slag som jag förordar måste ha som en grundläggande förutsättning att rättssäkerheten inte får försämras genom att uppgifter flyttas till lokala organ. De bestämmelser i lagar och förordningar som syftar till att skydda rättssäkerheten är naturligtvis tillämpliga i samma utsträckning, när ett lokalt organ handlägger ett ärende som när detta handläggs av den centrala nämnden. Det lokala organets beslut kan överklagas i samma mån som den centrala nämndens beslut. Om man i kommunen inte är övertygad om att det lokala organet, trots att de formella rättssäkerhetsgarantierna gäller, är i stånd att med de resurser som ställs till organets förfogande åstadkomma en tillfredsställande handläggning, förutsätter jag att ärendegruppen inte överlämnas till det lokala organet. Det finns anledning att räkna med att kommunerna kommer att iaktta återhållsamhet med att låta lokala organ ta över ärenden som är känsliga från rättssäkerhets- och likställighetssynpunkt och där intresset av enhetlig bedömning är särskilt starkt. Sådana synpunkter gör sig i vissa fall gällande med sådan styrka att det knappast kan komma i fråga att uppgiften överlämnas till lokala organ. Jag vill i detta sammanhang särskilt nämna byggnadsnämndens befogenhet enligt lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande att slutligt avgöra fråga om avgift eller att meddela föreläggande eller ansöka om handräckning för rättelse i de fall som avses i 13 §, 1, 2 och 5 nämnda lag.

8 § Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning.

Statens planverk har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket.

Paragrafen behandlar länsstyrelsens och statens planverks uppgifter. Den motsvarar 7 § andra och tredje styckena byggnadslagen, 1 kap. 13 och 14 §§ i utredningsförslaget samt 1 kap. 7 § i det remitterade lagförslaget. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 27 f).

I *första stycket* anges förutom länsstyrelsens tillsynsuppgift att länsstyrelsen skall samverka med kommunerna i deras planläggning. Med detta

uttryckssätt avser jag inte bara det formella samråd som skall ske i konkreta ärenden utan även en mer allmän serviceskyldighet. *1 kap. 8 §*

I den allmänna motiveringen (avsnitten 7.5 och 8.7.3) har jag utförligt uppehållit mig vid länsstyrelsens roll under samrådet.

Serviceskyldigheten bör enligt min mening ses som någonting fristående i förhållande till handläggningen av enskilda planärenden. Det bör ligga på länsstyrelsen att fungera som rådgivare i planeringsfrågor och kontinuerligt tillhandahålla kommunerna det planeringsunderlag som finns tillgängligt på länsstyrelsen. Detta är – som *lagrådet* framhållit (yttrandet s. 28) – en självklar del av den samverkan som skall ske. Praxis har redan nu utvecklat sig i denna riktning. Jag vill poängtera att serviceskyldigheten inte är begränsad till enbart sådana frågor som länsstyrelsen kan bevaka i efterhand enligt 12 kap. Länsstyrelsen bör givetvis medverka med rådgivning och information i syfte att staten och kommunerna gemensamt skall söka en så god utformning som möjligt av planerna.

I *andra stycket* har planverkets uppgifter slagits fast. Med uttrycket "uppsikt" avses en mer övergripande verksamhet än den "tillsyn" som ligger på länsstyrelserna.

Det kan finnas anledning till att ytterligare kommentera statens roll inom plan- och byggnadsväsendet.

Målet för statens tillsyn och uppsikt bör inte i första hand inriktas på en bevakning av att inga enskilda beslut råkar falla ur ramen för vad som bedöms vara lagens andemening. Det är alltså inte meningen att enstaka beslut normalt skall kunna föranleda länsstyrelsen att i efterhand agera i sin egenskap av tillsynsmyndighet för att upphäva just dessa beslut. Bestämmelser som syftar till en efterhandskontroll finns dock i 12 och 13 kap. Givetvis kan det ibland vara befogat att länsstyrelsen utövar sin tillsyn över byggnadsnämnderna på motsvarande sätt som i dag, dvs. genom att länsstyrelsen i efterhand ingriper med begäran om förklaring eller med påpekanden om felaktig behandling av ett ärende. Tillsynen och uppsikten över plan- och byggnadsväsendet bör emellertid i första hand ha en mer framåtsyftande inriktning. De statliga organen bör därvid verka för att tendenser till avarter i lagtillämpningen motverkas och förebyggs i ett långsiktigt perspektiv. Detta kan ske genom påverkan i samrådsverksamheten, med hjälp av tillämpningsföreskrifter eller framställningar om ändringar av lagen alltefter vad som kan vara erforderligt i olika situationer.

En tillsyns- och uppsiktsverksamhet som motsvarar dessa ambitioner förutsätter ett effektivt system för information till de myndigheter som har att sköta verksamheten. För länsstyrelsernas del är förutsättningarna för detta goda. Länsstyrelserna kommer liksom hittills att automatiskt tillföras information genom den roll som de spelar i beslutsprocessen i plan- och byggnadsärendena. Länsstyrelsernas informationsförsörjning betraktar jag sålunda inte som något problem.

Några motsvarande möjligheter för planverket att skaffa sig information

om utvecklingen inom plan- och byggnadsväsendet kommer emellertid inte att finnas. Det är därför nödvändigt att se till att planverket på annat sätt får den information om utvecklingen som behövs för den allmänna uppsikten över PBL:s tillämpning. *1 kap. 8 §*

F. n. får planverket information om planverksamheten i landet genom den skyldighet att tillställa verket planer som föreskrivs i 17 och 19 §§ byggnadsstadgan. Verkets behov av information om beslut angående hushållningen med mark och vatten kan uppenbarligen i stor utsträckning hämtas ur de översiktsplaner som tillställs verket. Till skillnad mot vad jag föreslog i lagrådsremissen anser jag det mot denna bakgrund vara befogat att kommunerna sänder översiktsplanen med tillhörande handlingar till planverket (4 kap. 13 §). För den mera allmänna analysen av tillståndet inom planväsendet är emellertid detta planmaterial en svårhanterlig och inte alltid riktigt rättvisande källa. Vissa analyser av materialet kan göras och görs också av planverket, men för att man skall få fram riktigt givande besked om aktuella utvecklingstendenser krävs oftast en bakgrundsinformation som planverket inte automatiskt har tillgång till. Den finns normalt på länsstyrelserna och kan många gånger göras tillgänglig genom relativt enkla utredningsinsatser från länsstyrelsernas sida. Planverket arbetar därför sedan några år tillbaka på att systematiskt bygga sin kunskapsförsörjning på samverkan med i första hand länsstyrelsernas planenheter.

Jag anser att den form för information till planverket som på detta sätt håller på att växa fram rimmar väl med PBL-systemets principiella uppbyggnad och att den bör vidareutvecklas inom ramen för detta. Det innebär att länsstyrelsens roll som informationsförmedlare inom plan- och byggnadsväsendet utnyttjas effektivt också för informationsförmedlingen inom staten. Därigenom tillförsäkras planverket den erforderliga basen för att snabbt spåra aktuella utvecklingstendenser. Detta har stor betydelse för verkets möjligheter att i framåtsyftande former påverka utvecklingen i riktning mot en enhetlig lagtillämpning över landet i enlighet med de grundläggande intentionerna i lagstiftningen.

Det ankommer på regeringen att besluta föreskrifter om länsstyrelsernas expedieringsskyldighet. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen i denna fråga.

2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse

Flera av bestämmelserna i 2 kap. har sin motsvarighet i 9 § byggnadsstadgan. I flera fall har en språklig justering skett i förhållande till dagens bestämmelser. Någon större förändring i sak är emellertid inte avsedd. I sakens natur ligger dock att de förändringar i samhället som har skett sedan byggnadsstadgans tillkomst måste avspegla sig i t. ex. vad som innefattas i kravet på en lämplig samhällsutveckling. På samma sätt måste de förändringar som kommer att ske i framtiden påverka tillämpningen av dessa allmänt hållna bestämmelser. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 6) redogjort för vad jag anser att man bör lägga in i de olika kraven.

Efter två inledande paragrafer (1 och 2 §§) med bestämmelser om vad som alltid bör beaktas vid planläggning samt i ärenden om bygglov och förhandsbesked följer en paragraf (3 §) som särskilt anger krav vid lokalisering av bebyggelse. Kapitlet avslutas med en bestämmelse (4 §) om bebyggelsemiljöns utformning.

1 § Planläggning skall ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Hänsyn skall därvid tas till förhållandena i angränsande kommuner. Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.

Vad som anges i första stycket skall beaktas även i ärenden om bygglov och förhandsbesked.

Första stycket

Första stycket uttrycker de grundläggande syftena med fysisk planläggning enligt PBL. Stycket motsvarar närmast 9 § första stycket och andra stycket första meningen byggnadsstadgan samt 2 kap. 1 och 2 §§ i utredningsförslaget. Stycket har fått sin slutliga utformning i huvudsaklig överensstämmelse med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 32), vilket innebär bl. a. följande ändringar i förhållande till lagrådsremissen. Första meningen har utformats som ett direktiv till dem som har ansvar för planläggningen, dvs. i första hand kommunerna. Vidare har den i 2 § i det remitterade förslaget upptagna regeln att mark skall användas för det ändamål för vilket den är mest lämpad har flyttats till 1 § för att regelns vikt bättre skall framhävas.

Kravet att planläggning skall främja en lämplig utveckling i förening med kommunernas skyldighet att ha en kommuntäckande översiktsplan bör leda till att samhällsbyggnadsåtgärder av någon betydelse bedöms utifrån en totalsyn på kommunens utveckling. Planläggningen skall också främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling inom olika delområden i kommunen. Jag har i den allmänna motiveringen redovisat vad som i stort bör

rymmas i uttrycket lämplig utveckling. Det blir alltså i första hand de förtroendevalda i kommunerna som genom planbeslut får ta ställning till den för kommunen lämpliga utvecklingen. Vid dessa ställningstaganden bör vägas in även synpunkter från enskilda som är berörda. Ofta torde allmänna och enskilda intressen sammanfalla eller kunna sammanjämkas på ett tillfredsställande sätt. *2 kap. 1 §*

Planläggning skall enligt första stycket också skapa förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Också här kan jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2.1). Det säger sig självt att det här kravet främst blir aktuellt när områden för samlad bebyggelse planläggs. Frågorna om en från social synpunkt god miljö har dock även betydelse när det gäller att ta ställning till bebyggelseutvecklingen utanför tätorterna.

I andra meningen har tagits in en regel om att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov. I allt väsentligt motsvarar regeln 9 § andra stycket första meningen byggnadsstadgan och 2 kap. 3 § i utredningsförslaget. En regel av denna innebörd bör naturligtvis finnas i NRL. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen är emellertid en sådan regel av så central betydelse för fysisk planläggning att den, trots hänvisningen i 2 § till NRL, bör återfinnas även i PBL. Andra meningen har utformats helt i överensstämmelse med motsvarande regel i NRL. Ofta kan ett och samma område användas samtidigt för skilda verksamheter och intressen. Vid bedömningen av den lämpligaste användningen av ett område bör alltid möjligheterna till kombinerad verksamhet beaktas. Detta har kommit till uttryck i föreskriften att ett område skall användas för det eller de ändamål för vilket området är mest lämpat. Det innebär en viss avvikelse från den i lagrådsremissen föreslagna lydelsen.

Med områdets beskaffenhet avses både markens känslighet för påverkan, områdets kulturella förutsättningar, terrängens utseende, grundförhållanden och andra liknande förhållanden. Markområdets läge kan ha betydelse bl. a. ur klimatsynpunkt.

Kravet att föreliggande behov skall beaktas har ingen uttrycklig motsvarighet i 9 § byggnadsstadgan. Någon tvekan om att sådana överväganden redan i dag måste läggas till grund för planbesluten torde dock inte finnas. När nu för tydlighetens skull ett sådant grundläggande krav tas in i 1 §, innebär det därför ingen förändring i sak mot vad som tillämpas i dag.

Av första stycket framgår också att lämplighetsprövningen skall ske med beaktande av förhållandena i angränsande kommuner, så att en ändamålsenlig samordning sker av kommunernas planläggning. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 16.2.2) närmare redogjort för vilka frågor som kan ha betydelse i det sammanhanget. Jag delar inte *lagrådets* uppfattning (yttrandet s. 32) att bestämmelsen härom lämpligen bör flyttas till 2 §.

2 kap. 1–3 §§

Bestämmelsen syftar således till att åstadkomma ett samarbete mellan kommunerna i dessa frågor. Att detta samarbete i vissa fall kan ske i form av regionplanering framgår av 7 kap. Samverkan i mellankommunala planfrågor kommer emellertid normalt att ske i friare former vid de samråd som skall ske innan översiktsplaner, områdesbestämmelser eller detaljplaner antas. Om samordning inte har skett på ett lämpligt sätt, skall länsstyrelsen förordna att planbeslutet skall prövas enligt 12 kap. Jag har utvecklat detta närmare i den allmänna motiveringen (avsnitt 16.2.2).

Andra stycket

Andra stycket i paragrafen, som har fått sin slutliga utformning i enlighet med *lagrådets* förslag, innebär att ansökningar om bygglov och förhandsbesked enligt PBL i princip skall prövas på planmässiga grunder. Att det finns undantag från den principen framgår av t. ex. 8 kap. 12 § andra stycket, där de s. k. kompletteringsåtgärderna behandlas. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.1) påpekat att bygglovsärenden ibland måste avgöras utan att någon närmare vägledning för beslutet kan hämtas från antagna planer. Det är då av betydelse att byggnadsnämnden gör en bred bedömning av bebyggelsesituationen i området och vilken utveckling som kan förväntas. Råder det t. ex. ett stort bebyggelsetryck i ett område, kan kravet på en lämplig samhällsutveckling leda till att bebyggelsens lämplighet bör prövas genom detaljplaneläggning.

En avvikelse från det remitterade lagförslaget ligger i att rivningslov och marklov inte omfattas av bestämmelsen. Det beror på att det i 8 kap. inte finns någon hänvisning till 2 kap. när det gäller rivningslov och marklov (se *lagrådets* yttrande s. 32).

2 § Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m. m. tillämpas.

I dagens lagstiftning finns en bestämmelse i 9 § första stycket byggnadsstadgan, enligt vilken tillbörlig hänsyn skall tas till det militära försvarets, civilförsvarets och andra för riket gemensamma behov. Detta krav på hänsyn har kommit till uttryck i första hand genom skilda riksdagsbeslut angående den fysiska riksplaneringen i form av olika riktlinjer för hushållning med mark och vatten. Dessa riktlinjer är inte bindande för kommunerna, men det har förutsatts att kommunerna beaktar dem, vilket också i allt väsentligt har skett.

Paragrafen innehåller en hänvisning till NRL. I motiven till den lagen redovisas närmare vad hushållningskraven bör leda till vid prövning av markanvändningsfrågor.

3 § Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. de boendes och övrigas hälsa,

2. jord-, berg- och grundvattenförhållandena, *2 kap. 3 §*
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice,
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar.

Bebyggelse och anläggningar som för sin funktion kräver tillförsel av energi skall lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.3.1) har i 3 § tagits in vissa grundläggande krav på mark som skall användas för bebyggelse. Med bebyggelse avses – som *lagrådet* påpekat (yttrandet s. 33) – också t. ex. vägar, grönområden etc. som hör till en samlad bebyggelse. Flertalet av kraven finns direkt uttryckta redan nu i 9 § byggnadsstadgan. Kraven i övrigt följer av de mera allmänt hållna lämplighetskraven i den paragrafen.

Första stycket

Paragrafen har fått sin slutliga utformning i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 33), vilket innebär att bl. a. följande ändringar i första stycket har gjorts i förhållande till det remitterade förslaget. I ingressen har använts ordet "lokaliseras" för att ange att det här är fråga om vilka delar av kommunen som skall bebyggas. Uttrycket "lokalisera" skall jämföras med "placera" i 3 kap., som används för att ange en byggnads exakta plats på en fastighet. Orden "geotekniska förhållanden" har bytts ut mot "jord-, berg- och grundvattenförhållanden", bl. a. eftersom det kan anses tveksamt om geoteknik enligt vedertagen nomenklatur också omfattar grundvattenförhållanden. Härigenom får man också en tydligare koppling mellan nu förevarande bestämmelse och stadgandet i 3 kap. 2 § andra meningen om begränsning av skadlig inverkan på grundvattnet. Orden "trafik, service, vattenförsörjning och avlopp" har ersatts med "trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice" dels för att markera att det här inte är fråga om kommersiell service (jfr 2 kap. 4 § andra stycket) och dels därför att i samhällsservicen ingår att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp.

Markens lämplighet skall bedömas med hänsyn till den bebyggelse som avses komma till stånd. De flesta av kraven i 3 § kan naturligtvis uppfyllas genom åtgärder av olika slag. Utgångspunkten för tillämpningen av paragrafen är att den mark som avses användas för bebyggelse skall ha naturliga förutsättningar för att de angivna kraven skall kunna uppfyllas. Extraordinära åtgärder skall inte behöva vidtas.

Kraven inrymmer i stor utsträckning ekonomiska överväganden. När man bedömer om ett område är lämpat för bebyggelse med hänsyn till möjligheterna att ordna t. ex. trafik samt vattenförsörjning och avlopp, handlar det i huvudsak om att beräkna investerings- och driftskostnaderna

för erforderliga anläggningar. Visar beräkningarna att kostnaderna skulle bli onormalt höga, bör inte området användas för bebyggelse. Vid de ekonomiska bedömningarna måste en sammanvägning göras av olika kostnadsposter. Merkostnader i ett avseende kan ju vägas upp av låga kostnader i ett annat avseende. *2 kap. 3 §*

När det gäller att bedöma möjligheterna att ordna olika former av samhällsservice, handlar det oftast om kommunalekonomiska överväganden. Kommunerna har enligt olika lagar ett betydande serviceansvar gentemot sina medborgare. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.3.1) måste kommunen vid planläggning ta ställning till möjligheterna att bereda service i olika delar av kommunen. Kommunens bedömning i dessa avseenden, grundade på kommunalekonomiska överväganden, måste naturligtvis tillmätas stor betydelse när frågor om marks användning till bebyggelse skall avgöras.

När det gäller jord-, berg- och grundvattenförhållanden vill jag stryka under lämpligheten av att kommunerna i underlaget till sina översiktsplaner redovisar geotekniska och andra undersökningar som har utförts och har betydelse för att bedöma markens lämplighet för bebyggelse. Av särskild vikt är det att redovisa områden som kan bedömas vara olämpliga på grund av t. ex. risk för jordskred, bergras, stora sättningar, onormal förändring av grundvattennivån och stora lerdjup.

I likhet med utredningen anser jag att paragrafen bör innehålla ett krav på att vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar skall kunna förebyggas. Bestämmelsen om bullerstörningar får betydelse t. ex. när bebyggelse planeras i närheten av befintliga eller planerade vägtrafikleder eller flygfält. Vilka bullernivåer som i olika situationer kan accepteras går givetvis inte att precisera här. Det beror på vilken typ av bebyggelse som planeras, vilka bullerdämpande åtgärder som kan vidtas osv. Jag vill dock erinra om de riktvärden i fråga om flygbuller som har kommit till uttryck i prop. 1981/82: 98 om vissa luftfartspolitiska frågor (TU 1981/82: 28, rskr 339). Motsvarande riktvärden har i fråga om vägtrafikbuller angetts i prop. 1980/81: 100 bil. 9 (TU 1980/81: 23, rskr 257).

Andra stycket

Bestämmelsen i andra stycket innehåller – i enlighet med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.3.2) – ett krav på att energiförsörjnings- och energihushållningaspekter skall beaktas vid lokalisering av bebyggelse och anläggningar. Bestämmelsen har på förslag av *lagrådet* flyttats från 4 § i det remitterade förslaget.

Kravet innebär bl. a. att kommunerna i sin planering för bebyggelse noga måste överväga hur bebyggelsen skall försörjas med energi. Självklart får paragrafen i detta avseende sin främsta betydelse när det gäller större bebyggelsegruppper men den gäller i och för sig även lokalisering av

enstaka byggnader. Hänsyn bör också tas till behovet av att hushålla med den energi som krävs för transporter av olika slag. *2 kap. 3–4 §§*

I fråga om hushållning med energi har som nämnts lokaliseringen av bebyggelsen stor betydelse. När det i paragrafen föreskrivs att bebyggelse och anläggningar skall placeras på ett från energihushållningssynpunkt lämpligt sätt innebär detta att såväl de naturliga som de av bebyggelse orsakade klimatförutsättningarna skall vägas in i prövningen. Valet av uppvärmningsform kan också medföra särskilda krav när det gäller att placera byggnader på ett från hushållningssynpunkt lämpligt sätt.

4 § Inom områden med samlad bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av

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

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

Paragrafen, som har fått sin redaktionella utformning i i huvudsaklig överensstämmelse med lagrådets förslag, tar upp vissa grundläggande krav som skall beaktas vid utformningen av bebyggelsemiljön. Paragrafen kan sägas innehålla en utveckling i vissa avseenden av det övergripande kravet i 1 § på en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Bestämmelserna skall ses som ett uttryck för att bebyggelsemiljöns utformning bör tillmätas en central betydelse vid den allmänna lämplighetsprövningen av markanvändningsfrågorna. Ambitionen bör vara att ny bebyggelse och förändringar i befintliga bebyggelseområden får en från allmän synpunkt lämplig utformning. Varje kommun anförtros huvudansvaret för att utformningen av bebyggelsemiljön målmedvetet styrs i denna riktning. Med denna utgångspunkt bör det inte utfärdas föreskrifter i förordning eller myndighetsföreskrift till bestämmelserna i denna paragraf.

Flertalet av bestämmelserna i 4 § har en direkt motsvarighet i de krav på enstaka byggnader, tomter och allmänna platser som finns i 3 kap. Skillnaden är främst att bestämmelserna i 4 § gäller vid beslut som avser hela bebyggelseområden. Bestämmelserna skall – som jag har slagit fast i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.4) – tillämpas vid planläggning och beslut om bygglov och förhandsbesked och de skall gälla både för ny bebyggelse och vid ändring eller komplettering av befintliga bebyggelsemiljöer. I

ärenden om lov skall bestämmelserna inte tillämpas vid prövning av kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 12 § andra stycket och inte heller vid bedömning av lokaliseringen av en ny byggnad, som inte skall förläggas till ett område med samlad bebyggelse. *2 kap. 4 §*

För att undvika onödiga upprepningar vill jag först generellt hänvisa till vad jag anför i anslutning till resp. bestämmelse i 3 kap. Här inskränker jag mig huvudsakligen till att göra de kommentarer som direkt tar sikte på hela miljöns utformning.

Första stycket

Enligt *punkt 1* skall bebyggelsemiljön utformas så att risk för olyckor av olika slag förebyggs. Liknande bestämmelser finns bl. a. i 9 och 12 §§ byggnadsstadgan. Ett skyddskrav för de enskilda byggnaderna finns i 3 kap. 6 § första stycket.

Brandskyddsaspekter som bör beaktas när bebyggelsemiljön utformas är exempelvis möjligheterna att förebygga uppkomsten av bränder, trygga utrymningen samt förhindra spridning och underlätta släckning av bränder. I sådana områden där det ordinarie gatunätet inte räcker till för nödvändig räddningstjänst med brandförsvarets fordon måste t. ex. särskilda brandvägar planeras och anordnas. Krav bör kanske ställas på brandgator, brandmurar, lämpliga husavstånd, utrymningsvägar och skyddsavstånd.

När det gäller kravet på betryggande säkerhet mot *trafikolyckor* bör särskilt beaktas hur bebyggelsen lokaliseras i förhållande till gator och vägar och hur utfarterna ordnas. Även utformningen av vägar för motorfordon samt behovet av särskilda gång-, cykel- och mopedvägar m. m. träder i förgrunden. Placeringen av t. ex. parkeringsplatser, lastkajer samt friytor för lek och utevistelse är givetvis också betydelsefull.

Punkt 2 fanns inte med i det remitterade lagförslaget. Motiven för denna punkt har jag angett i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.4). Genom det nu föreslagna kravet i PBL skapas en grund för att bl. a. ställningstaganden vid skyddsrumsplaneringen kan integreras i de fysiska planerna.

När det gäller intresset att bebyggelse utformas så att risken för brandspridning minskas och att konsekvenserna av byggnadsras begränsas, sammanfaller försvarets intressen med de grundläggande krav på säkerhet, som jag nyss angav under punkt 1. Någon särskild bestämmelse i PBL som direkt pekar ut sådana faktorer från försvarssynpunkt behövs därför inte.

I *punkt 3* föreskrivs att bebyggelsemiljön skall utformas så att det finns förutsättningar för en god hushållning med energi och vatten, goda klimatförhållanden och goda hygieniska förhållanden i området. Motsvarande krav i 3 kap. finns i 3 och 5 §§.

Bestämmelsen om *vattenhushållning* innebär en nyhet. Här avses inte bara vatten för konsumtion utan även dagvatten. Beträffande dagvattenfrågan är ett av problemen att en hårdgörning av markytan ofta motverkar

möjligheten att behålla en god vattenbalans inom ett bebyggelseområde. Numera finns det teknik som medger s.k. lokalt omhändertagande av dagvatten. Här vill jag peka på att kommunerna med stöd av 5 kap. i detaljplan kan avsätta mark för anläggningar bl.a. för vattenförsörjning och avlopp. Vidare kan enligt 5 kap. planbestämmelser meddelas om tomter. På det sättet kan utrymme reserveras för sådana anläggningar som behövs för lokalt omhändertagande av dagvattnet. I sådana fall kan genomförandebeskrivningen innehålla en redogörelse för systemets tekniska utförande. *2 kap. 4 §*

När det gäller *hushållningen med energi* bör det i enlighet med vad jag nyss (3 §) framhöll eftersträvas att genom lämplig placering, gruppering och utförande av bebyggelsen göra behovet av energi så litet som möjligt.

Bebyggelsens energiförsörjning måste också beaktas. Det räcker ofta inte att enbart beakta den enskilda byggnadens energiförsörjning. Hänsyn måste också tas till hur områdets totala energiförsörjning sker. Det kan t.ex. vara nödvändigt att reglera bebyggelsen på ett sådant sätt att befintliga eller planerade energiförsörjningsanordningar kan utnyttjas på ett från energisynpunkt ändamålsenligt sätt.

Bestämmelsen om *goda klimatförhållanden* innebär krav på hänsyn till det lokala klimatet i fråga om temperatur, sol, vind och nederbörd vid bebyggelsemiljöns utformning. En aspekt på detta är att områden för lek och rekreativ utevistelse bör orienteras så att de blir solbelysta i tillräcklig omfattning.

I punkt 3 har dessutom tagits in en föreskrift om att bebyggelsemiljön skall utformas så att det finns förutsättningar för *goda hygieniska förhållanden* i området.

Ett riktmärke bör därvid vara att miljön inte utformas så att det på goda grunder kan befaras att förhållandena på platsen kommer att orsaka obehag för befolkningen i allmänhet i form av fysiska eller psykiska besvär. Ljud-, ljus- och luftförhållandena bör med andra ord inte tillåtas ge upphov till dåliga hygieniska förhållanden i närmiljön.

Det kan också vara nödvändigt att med hänsyn till kravet på goda hygieniska förhållanden ta särskild hänsyn till placeringen av enskilda byggnader m.m. i vissa fall. Det är t.ex. olämpligt att placera skolor, barnstugor, bostadshotell för äldre eller rekreationsområden i alltför nära anslutning till intensivt utnyttjade trafikleder.

I *punkt 4* föreskrivs att bebyggelsemiljön skall utformas så att det finns förutsättningar för en tillfredsställande trafikförsörjning och för en i övrigt god trafikmiljö.

I gällande lagstiftning finns regler om hänsyn till den allmänna samfärdselns behov (9 § första stycket BS) och om tillbörligt beaktande av samfärdselns krav (12 § 1 mom. BS). Bestämmelser om parkeringsutrymmen på tomtmark finns i 53 § 3 mom. byggnadsstadgan.

Punkt 4 innefattar både en rätt och en skyldighet för kommunerna att

låta trafikpolitiska beslut ta sig uttryck i den fysiska planläggningen. I den allmänna motiveringen (avsnitt 6.4) uppehöll jag mig ingående vid kollektivtrafikens betydelse och framhöll därvid bl. a. att bebyggelsen bör utformas på ett sådant sätt att den effektivt kan försörjas med kollektivtrafik. Punkt 4 ställer emellertid krav på att hela trafiknätet i samlad bebyggelse ges en ändamålsenlig utformning. Inte bara biltrafikens utan även gång- och cykeltrafikens behov skall därvid tillgodoses. Givetvis bör även behovet av väl utformade och lokaliserade parkeringsutrymmen beaktas. *2 kap. 4 §*

I *punkt 5* har tagits in en bestämmelse om bebyggelsemiljöns tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Bestämmelsen saknar en direkt motsvarighet i gällande byggnadslagstiftning. Visserligen finns i 42 a § byggnadsstadgan krav på tillgänglighet, men dessa krav avser i första hand inte miljön som sådan utan tillgängligheten till vissa bostäder och de utrymmen i byggnader till vilka allmänheten äger tillträde eller som utgör arbetslokaler. Kravet i punkt 5 skall ses som en sammanfattning av de krav som i detta avseende ställs i 3 kap. på byggnader (7 §) och tomter (15 §) samt på allmänna platser (18 §). Jag hänvisar här till vad jag har anfört i fråga om tillgänglighet i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.1.2) och i specialmotiveringen till 3 kap. 7 §.

I *punkt 6* föreskrivs att behovet av framtida förändringar och kompletteringar skall beaktas när bebyggelsemiljön utformas. I nuvarande byggnadslagstiftning finns inget klart uttalat krav på att bebyggelsen skall utformas så att senare ändringar och kompletteringar underlättas. Syftet med punkt 6 är att främja en planering som på sikt kan medföra ekonomiska eller andra väsentliga fördelar. Kravet bör naturligtvis inte tolkas så rigoröst att t. ex. reservområden alltid måste finnas inom alla bebyggelseområden. Den praktiska tillämpningen av bestämmelsen måste givetvis anpassas till förutsättningarna i varje enskilt fall. Alltför stora markreservat inom t. ex. bostads- eller industriområden kan leda till ekonomiska, miljömässiga och andra påtagliga problem såväl för kommunen som för enskilda.

Andra stycket

I andra stycket har tagits in bl. a. bestämmelser om bebyggelsens service.

Andra stycket har ingen direkt motsvarighet i gällande rätt. Det anknyter dock till de allmänt hållna gällande föreskrifterna att planläggning skall främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling (9 § första stycket BS) samt de anspråk på en väl ordnad bebyggelse som skall tillgodoses när stadsplan upprättas (12 § 1 mom. BS).

Att variationer beträffande serviceens standard måste accepteras med hänsyn till bebyggelsens omfattning och karaktär får anses vara så självklart att det inte behöver direkt anges i lagtexten på det sätt som föreslogs i lagrådsremissen.

I andra stycket föreskrivs dessutom att behovet av friytor för olika verksamheter, såsom lek och motion, skall beaktas. Andra stycket bör således ses såsom ett uttryck för att det skall finnas möjligheter för dem som bor och verkar inom eller i nära anslutning till bebyggelseområdet att få tillfredsställande tillgång till sådana serviceinrättningar och fritidsanläggningar som människor i allmänhet anser nödvändiga för ett fullvärdigt samhällsliv. *2 kap. 4 §*

3 kap. Krav på byggnader m. m.

I kapitlet finns bestämmelser om de krav som ställs på bl. a. nya byggnader (1–9 §§), befintliga byggnader (10–13 §§), andra anläggningar än byggnader (14 §) samt på tomter och allmänna platser m. m. (15–18 §§). Kapitlet motsvarar 5 kap. och vissa delar av 6 kap. i utredningens lagförslag samt 3 kap. i det remitterade lagförslaget. Från 6 kap. i utredningsförslaget, som innehåller särskilda krav beträffande vissa befintliga byggnader, underhåll m. m., har tagits bestämmelser om underhåll av byggnader m. m. och särskilda krav på bebyggda tomter. De bestämmelser i byggnadsstadgan som rör förbättring av vissa byggnader och som enligt 6 kap. i utredningsförslaget skall gälla även i fortsättningen har, som jag har redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.2.4), tagits in bland övergångsbestämmelserna i 17 kap. Bestämmelser om rivning av byggnader m. m. i 6 kap. utredningsförslaget har tagits in i 10 kap. om påföljder och ingripanden vid överträdelser m. m.

De krav som i kapitlet ställs på byggnader och andra anläggningar är generellt utformade. Som jag har redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.3.3) behöver därför materiella föreskrifter utarbetas till bestämmelserna. I 16 kap. 1 § bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter till 3 kap. om bl. a. skydd för liv och personlig säkerhet.

Nya byggnader

1 § Byggnader skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Byggnader skall ha en yttre form och färg, som är lämplig för byggnaderna som sådana och ger en god helhetsverkan.

I paragrafen finns bestämmelser om byggnaders placering och utformning med hänsyn till omgivningen samt till natur- och kulturvärden på platsen.

Paragrafen motsvarar 38 § första stycket och 39 § första stycket byggnadsstadgan samt 5 kap. 1 § i utredningsförslaget. På förslag av *lagrådet* har en smärre språklig justering gjorts i paragrafen.

Av förarbetena till 38 § första stycket byggnadsstadgan (prop. 1959: 168 s. 251) framgår bl. a. att bestämmanderätten över byggnaders utformning i första hand tillkommer den byggande och att byggnadsnämndens ingripanden bör begränsas till sådana fall där förverkligandet av den byggandes intentioner skulle innebära ett inslag i stads- eller landskapsbilden av så störande art, att det från allmän synpunkt inte kan tolereras.

Utredningen framhåller att en av byggnadsnämndens viktigaste uppgifter är att vaka över att bebyggelsen får en tilltalande utformning när en

ny miljö skall skapas och när nya byggnader skall anpassas till en befintlig miljö. Det bör därför finnas ett stöd för mer konstruktiva ambitioner än att enbart ha en möjlighet att i efterhand kunna ingripa mot uppseendeväckande estetiska missgrepp. Utredningsförslaget, som innebär att byggnadsnämnderna får en mer aktiv roll vad gäller kravet på byggnaders utseende, tillstyrks av i stort sett samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan. *3 kap. 1 §*

Den nu föreslagna 1 § är avsedd att ge uttryck för samma ambitioner som utredningsförslaget. Paragrafen ger byggnadsnämnden möjlighet att ställa krav på en sådan placering, utformning och färgsättning av byggnader att den yttre miljön får en god estetisk kvalitet. Med den yttre miljön avser jag i detta sammanhang det rum som formas av de enskilda byggnaderna och av gator, torg och parker men också den miljö som skapas när byggnader placeras fritt i landskapet.

Nya byggnader skall enligt 1 § prövas ur främst två aspekter. Den ena avser byggnadens anpassning till förutsättningarna på platsen och den andra avser byggnadens egenvärde.

En anpassning till omgivningen skall givetvis ske inte bara när befintliga miljöer skall kompletteras med ny bebyggelse utan också när enstaka byggnader eller en grupp av byggnader skall förläggas i tidigare obebyggda områden. Anpassningskravet får av naturliga skäl en speciell innebörd när det är frågan om kompletterings- och förtätningsbebyggelse inom områden som har en uttalad egenart, t. ex. områden som utgör en sådan värdefull miljö som i dag omfattas av 38 § första stycket andra meningen byggnadsstadgan. Även om uttrycket värdefulla miljöer inte förekommer i den nu föreslagna 1 §, är avsikten att krav på särskild hänsyn till områden av detta slag skall kunna ställas med stöd av paragrafen. I denna fråga vill jag hänvisa till vad jag anförde i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.1.1). För att belysa vilka miljöer det här kan vara fråga om vill jag erinra om vad föredragande statsrådet anförde i motiven till den nyss nämnda bestämmelsen i 38 § byggnadsstadgan (prop. 1979/80: 149 s. 9). Statsrådet framhöll bl. a. följande:

> Byggnaderna inom ett avgränsat område kan genom sin utformning och placering i förhållande till varandra ge den yttre miljön ett särpräglat uttryck. Det kan t. ex. gälla torg och gaturum liksom vissa byar, brukssamhällen, fäbodar och fiskelägen. Som exempel på skyddsvärda miljöer vill jag också nämna stadsdelar med väl sammanhållen och tilltalande bebyggelse eller med andra påtagliga trevnadsvärden i den yttre miljön. Sådana värden kan naturligtvis också återfinnas hos grupp- eller seriebyggda småhusområden. Detta skall dock inte tolkas så att jag skulle anse det miljömässiga värdet ligga enbart i att byggnaderna är likadana eller liknar varandra. Byggnaderna behöver inte heller var för sig vara av större estetiskt värde. Det bör emellertid finnas ett uttryck i bebyggelsemiljön som kan bedömas vara allmänt uppskattat av kommunens innevånare.
>
> Jag vill särskilt framhålla att miljövärdet inte skapas enbart av byggnaderna. Även vägar, broar, parkanläggningar och omgivande naturlandskap

har betydelse för ett bebyggelseområdes miljövärde. Byggnader bör utformas så att de miljömässigt samverkar med dessa anläggningar eller naturomgivningar. *3 kap. 1 §*

Speciellt stora krav bör givetvis kunna ställas på byggnader som uppförs inom eller i närheten av ett område med sådan samlad bebyggelse som avses i 12 §, dvs. bebyggelse som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, eller intill en sådan enstaka särskilt värdefull byggnad. Den nya byggnaden skall i ett sådant fall placeras och utformas så att den anpassas till de särskilda värden som bebyggelsemiljön eller den enskilda byggnaden har.

Hänsynen till kulturvärden innebär förutom ett krav på anpassning till särskilt värdefull bebyggelse också ett krav på att nya byggnader skall utformas med hänsyn till lokal tradition i fråga om byggnadens form i stort, t. ex. planmått, höjd och takform, eller i detalj, t. ex. materialval, färgsättning och fönsterformer. Lokala traditioner i dessa avseenden skall beaktas och kunna föras vidare.

Hänsynen till naturvärdena på platsen kan t. ex. avse en värdefull naturmiljö och kulturlandskapet på platsen.

När byggnader placeras fritt i landskapet utan anknytning till andra byggnader har även områdets topografi och landskapstypen betydelse. Det är t. ex. naturligare att förlägga en byggnad invid ett skogsbryn än fritt på öppen åkermark. Det är också ofta lämpligare att i ett starkt kuperat landskap, t. ex. ett bergigt strandparti, förlägga byggnader på lägre nivå än på de högsta partierna där de kan bryta landskapets konturer.

I vissa fall kan det vid anpassningen till omgivningen bli nödvändigt att ta hänsyn inte bara till den befintliga bebyggelsemiljön utan även till den tilltänkta, så långt intentionerna för denna finns fastlagda.

Den andra aspekten som skall beaktas vid tillämpningen av 1 § är byggnadens egenvärde. Detta uttrycks i paragrafen som ett krav på att byggnader skall ha en yttre form och färg som är lämplig för byggnaderna som sådana. I detta innefattas byggnadens arkitektoniska utformning samt materialverkan på byggnadens yttre. Kraven på anpassning till omgivning och befintlig bebyggelse får inte medföra att den enskilda byggnaden kommer att sakna ett eget värde. Byggnader avspeglar ofta de tekniska förutsättningar som finns för byggandet vid den tidpunkt då de uppförs. De avspeglar också ofta olika tiders moderiktningar i fråga om t. ex. sättet att indela fasadytan eller att placera fönster eller valet av material och färger. Byggnadens yttre blir alltså en avvägning mellan bl. a. anpassning, tekniska förutsättningar och estetiska moderiktningar samt byggherrens och arkitektens vilja att ge byggnaden en egen form.

I vissa områden med detaljplan eller områdesbestämmelser kommer det att framgå av planen eller områdesbestämmelserna hur 1 § skall tillämpas. Vanligtvis aktualiseras emellertid kraven i 1 § vid prövningen av enskilda

bygglovsärenden. I den allmänna motiveringen (avsnitt 11.1.1) har jag framhållit vikten av att kommunen i förväg ger besked om hur bestämmelsen kan komma att tillämpas inom olika bebyggelseområden. Jag avser då inte enbart sådana områden med samlad bebyggelse som kan betecknas som särskilt värdefull enligt 12 §. Det är viktigt att skapa förståelse och intresse även för värdena i befintliga bebyggelseområden av mer alldaglig karaktär. Genom att kommunerna klargör i vilka bebyggelseområden som det enligt kommunens uppfattning bör råda ett starkare skydd för miljövärdena blir det enklare både för byggnadsnämnderna och för enskilda att ta ställning till de frågor som kommer upp. Sådan information till invånarna inom skyddsvärda områden som klargör vari värdena består och hur dessa kan beaktas vid byggnadsåtgärder av olika slag kan därvid vara ett värdefullt komplement. Det finns många exempel på hur detta kan lösas, t. ex. i form av informationsskrifter som skickas till de berörda hushållen, utställningar m. m. Genom sådan information kan den enskilde på ett tidigt stadium lättare väga samman bevarandeaspekterna med sina egna önskemål. *3 kap. 1 §*

Planeringen av bevarandefrågorna kan bedrivas på många olika sätt. Länsstyrelserna har i egenskap av regionala myndigheter för kulturminnesvården stor betydelse när det gäller att tillhandahålla kommunerna underlag för planeringen. Länsmuséerna skall bl. a. fungera som basinstitutioner för kulturhistorisk dokumentation och information och som serviceorgan åt riksantikvarieämbetet, länsstyrelsen och kommunerna. På så vis kan kommuner som saknar egen personal för kulturminnesvård få nödvändig experthjälp genom länsmuséerna.

Inom ramen för den fysiska riksplaneringen har det utförts ett omfattande arbete med att kartlägga och redovisa objekt och miljöer av kulturhistoriskt intresse. Detta har sedan följts upp vid arbetet med kommunöversikterna. Många kommuner har också för olika områden utarbetat särskilda kulturminnesvårds- eller bevarandeprogram. Dessa program, som främst är avsedda att ligga till grund för kommande planering och utgöra information till fastighetsägarna, har haft stor betydelse vid tillämpningen av 38 § första stycket byggnadsstadgan. Det finns alltså i kommunerna i allmänhet ett bra underlag att göra kulturhistoriska avvägningar i planeringen. Skillnaderna mellan olika kommuner torde dock vara stora. Det återstår också arbete med att inventera och sammanställa de kunskaper som finns. En samlad redovisning av kulturhistoriska intressen och hur de skall behandlas kan lämnas exempelvis i ett kulturminnesvårdsprogram som inte bara underlättar kommunens planläggning utan också, om det hanteras offentligt, ger fastighetsägare och övriga medborgare möjlighet till inflytande på ett tidigt stadium. Härigenom ger man också möjligheter till en offentlig debatt om programmen. Eftersom det rör sig om en sektorutredning – ett beslutsunderlag bland många andra och utan rättsverkan – bör dock hanteringen inte lagregleras.

3 kap. 1–2 §§

I ett stort antal fall kommer programmen eller riktlinjerna för bevarandet enbart att innebära att karaktären på befintliga hus skall behållas och att nya hus skall ges en sådan utformning att de smälter in utan att förändra områdets karaktär och innehålla en beskrivning av vad som avses med kravet att karaktären skall behållas. Sådana riktlinjer eller program lämnar en betydande frihet att bygga om och bygga till för att möta förändrade funktionskrav.

För att ge rättsverkan åt de krav som kommunen vill ställa på en viss bebyggelse som är särskilt värd att bevara kan kommunen som jag tidigare har föreslagit (avsnitten 8.3.2 och 8.8.2) utfärda föreskrifter i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

2 § Byggnader skall placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Inverkan på grundvattnet som kan vara skadlig för omgivningen skall begränsas. I fråga om byggnader som skall placeras under markytan skall dessutom i skälig omfattning beaktas att användningen av marken över byggnaderna inte försvåras.

I 2 kap. 3 § ges grundförutsättningarna för att mark skall få användas för bebyggelse. Förevarande paragraf anger tillsammans med 1 § i vilka hänseenden som de generella bestämmelserna i 2 kap. omsätts i krav på den enskilda byggnaden när det gäller dess inverkan på omgivningen. Paragrafen gör det möjligt för byggnadsnämnden att se till att en byggnad inte placeras eller utformas på ett olämpligt sätt med hänsyn till bl. a. angränsande bebyggelse och till trafiksäkerheten. I utredningsförslaget motsvaras 2 § i huvudsak av 5 kap. 2 och 10 §§. Remissinstanserna har med något undantag tillstyrkt förslaget. På förslag av *lagrådet* har en smärre redaktionell justering gjorts i paragrafen.

Med stöd av första meningen kan krav ställas på att byggnader utformas och placeras med hänsyn till bl. a. trafiken på angränsande vägar eller gator och risken för spridning av brand. Detaljerade bestämmelser i motsvarande ämnen finns i dag i 29, 39, 41 och 44 §§ byggnadsstadgan. Första meningen avser att reglera i princip samma förhållanden som dessa paragrafer och de förhållanden beträffande byggnaders placering som i dag regleras i 47 § väglagen.

Byggnader skall enligt första meningen placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten. Detta innebär att krav kan ställas t. ex. på att byggnader skall placeras på visst avstånd från en trafikled för att inte skymma sikten eller på annat sätt störa trafiken. Krav kan också ställas på att byggnaden placeras och utformas på ett sådant sätt att tillfart samt in- och utlastning kan ske på ett lämpligt sätt från trafiksäkerhetssynpunkt.

Byggnader skall vidare placeras och utformas så att de eller deras

avsedda användning inte medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. I detta ligger bl. a. att krav kan ställas på att byggnader placeras på sådant avstånd från varandra och utformas så att spridning av brand förhindras. Bland de övriga förhållanden som skall beaktas är t. ex. olägenheter för grannar i form av skymd sikt eller sämre ljusförhållanden. Hänsyn kan t. ex. behöva tas till möjligheterna för en angränsande fastighet att använda en befintlig solfångaranläggning. I ett detaljplaneområde bör begränsningar som följer av kravet på hänsyn till sikt- eller ljusförhållanden normalt framgå av planen. *3 kap. 2 §*

Det är inte meningen att 2 § i dessa senast berörda hänseenden skall innebära någon förändring jämfört med vad som kan hävdas med stöd av byggnadsstadgan.

Bestämmelserna i första meningen tar också sikte på att förhindra olägenheter för omgivningen genom en byggnads tilltänkta användning. Detta innebär en utvidgning jämfört med vad som gäller i dag. Om verksamheten i byggnaden är miljöfarlig, skall under vissa förutsättningar prövning ske enligt miljöskyddslagen (1969: 387). Avsikten är givetvis inte att nu införa större krav än vad som kan följa av miljöskyddslagen. Syftet med 2 § är att ge kommunerna möjlighet att redan vid bygglovstillfället ställa sådana krav på byggnaden och dess placering som i första hand motiveras av den avsedda verksamheten. Olägenheterna kan bestå av luftföroreningar, buller, skakningar, ljus eller andra liknande störningar som inte är helt tillfälliga.

Vid bedömningen av vad som i det enskilda fallet är att betrakta som betydande olägenhet för omgivningen måste även beaktas områdets karaktär och förhållandena på orten. Med detta menar jag att toleransnivån måste vara något högre i vissa fall. Förenklat kan detta uttryckas så att viss fisklukt i fiskesamhällen och gödsellukt i jordbruksområden måste godtas. Givetvis innebär detta dock inte att störningarna i sådana fall kan tillåtas ge upphov till sanitära olägenheter för omgivningen.

För sådana verksamheter som kan innebära omgivningsstörningar, t. ex. större industriområden, flygplatser eller sopstationer, torde ofta särskilda områden finnas angivna i översiktsplanen. Om det finns behov av skyddsområden kring vissa verksamheter eller speciella krav på tekniskt utförande av vissa byggnader, kan detta säkerställas genom områdesbestämmelser eller i detaljplan.

Sådan inverkan på grundvattnet som kan vara skadlig för omgivningen skall enligt andra meningen begränsas. Härmed avses inverkan både på grundvattnets kvantitet och på dess kvalitet. Problem som rör grundvatten och metoden för omhändertagande av dagvatten m. m. måste beaktas tidigt i planläggningsprocessen. Men det finns även i ett enskilt byggnadsärende anledning att bevaka problem som kan uppstå i dessa avseenden. Exempelvis kan en olämplig placering eller grundläggning av en byggnad medfö-

ra betydande olägenheter för omgivningen i form av fuktskador, sättningar eller ogynnsamma växtbetingelser.

Vid bedömningen av de krav som är möjliga att ställa i denna del måste en avvägning ske mellan kostnaderna för att undvika skadan och kostnaderna för att reglera den i efterhand. Att strikt hävda bestämmelsen skulle kunna medföra att vissa områden inte är möjliga att bebygga. Överväganden om sådana områden skall exploateras eller inte bör göras i första hand i den översiktliga planeringen. I de fall bebyggelse tillåts kan då med stöd av paragrafen sådana krav som bedöms rimliga ställas i det enskilda ärendet.

I paragrafen ställs också krav på byggnader som förläggs under markytan. Bestämmelsen skall tillämpas såväl för hela byggnader som delar av byggnader som är belägna under markytan. Därvid skall hänsyn tas till möjligheterna att använda marken över sådana byggnader eller byggnadsdelar för olika ändamål. Denna bestämmelse har inte någon motsvarighet i dagens lagstiftning. Genom en omsorgsfull planering och utformning av byggnader och andra anläggningar under jord bör det vara möjligt att beakta föreliggande och kommande behov av att använda marken över dem för annat ändamål. Jag vill dock betona att frågan om vilka anspråk på den överliggande marken som skall beaktas normalt bör vara utredd redan i den översiktliga planeringen.

3 § Byggnader skall medge god hushållning med energi. I områden där knapphet på vatten råder eller kan befaras uppkomma skall byggnader dessutom medge god hushållning med vatten.

I byggnader som innehåller bostäder eller arbetslokaler skall uppvärmningssystemet i skälig utsträckning utformas så att skilda energislag som är lämpliga från allmän energisynpunkt kan användas utan omfattande ändringar.

En- eller tvåbostadshus som i huvudsak skall värmas upp med el eller naturgas skall i skälig utsträckning utföras så att ett byte till uppvärmning med annat energislag underlättas. Sådana byggnader får förses med uppvärmningssystem för direktverkande elvärme endast om det finns särskilda skäl.

Vad som sägs i paragrafens första stycke om hushållning med energi stämmer i huvudsak överens med 44 a § första stycket byggnadsstadgan. Bestämmelser om hushållning med vatten saknas däremot i byggnadsstadgan. Andra och tredje styckena motsvarar i sak 44 a § andra och tredje styckena byggnadsstadgan. En omarbetning av lagtexten har skett, eftersom särskilda bestämmelser för fritidshus har tagits in i 9 § detta kap. I utredningsförslaget motsvaras 3 § av 5 kap. 6 §. Remissinstanserna har tillstyrkt utredningsförslaget.

Första stycket

I första stycket har tagits in ett energihushållningskrav som i sak överensstämmer med dagens. Det är givetvis grundläggande för hushållningen

med energi att byggnader är försedda med en väl isolerad klimatskärm och ett lämpligt avpassat ventilations- och uppvärmningssystem. Det är också viktigt att byggnadens planlösning tillåter att anordningarna för värme och ventilation utan större förändringar kan anpassas till skilda energislag. Som några remissinstanser har påpekat kan placeringen av en byggnad påverka energiförbrukningen. Byggnaders placering i förhållande till väderstreck, rådande vindar, befintlig växtlighet, topografi m. m. samt byggnaders utformning, t. ex. fönsterplacering, skuggande byggnadsdelar m. m., har viss betydelse för möjligheten att nå en god energihushållning. Byggnaders placering och utformning bör därför ägnas uppmärksamhet också från energihushållningssynpunkt. Kravet i första stycket att byggnader skall medge god hushållning med energi innebär – utöver krav på en väl fungerande klimatskärm – att byggnader skall placeras på ett sätt som främjar god energihushållning. *3 kap. 3 §*

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.1.2) har i första stycket vidare tagits in ett krav på vattenhushållning. I lagrådsremissen framhöll jag att det är befogat att ställa krav på särskilda åtgärder för hushållning med vatten enbart i områden där knapphet på vatten råder eller kan befaras uppkomma. *Lagrådet* (yttrandet s. 34) anser att uttalandet inte stämmer helt med lagtextens utformning. Med anledning härav har paragrafens första stycke ändrats så att kravet på god vattenhushållning gäller endast i områden med knapphet på vatten eller där knapphet kan befaras uppkomma. I första stycket har härutöver gjorts vissa språkliga och terminologiska justeringar, som har föreslagits av *lagrådet* (yttrandet s. 139).

Vattenhushållningskravet kommer, som jag nyss har nämnt, endast att beröra byggnader inom vissa områden. Jag anser det bl. a. därför motiverat att kommunen redan vid planläggningen av ett område tar ställning till om krav skall ställas på att alla byggnader eller vissa byggnader skall medge god hushållning med vatten. Det bör således enligt min mening inte komma i fråga att den byggande först vid bygglovstillfället ställs inför krav på att byggnaden skall utföras på ett visst sätt med hänsyn till att det i området råder knapphet på vatten. Jag återkommer till frågan i specialmotiveringen till 5 kap. 7 § 4.

Andra och tredje styckena

Andra och tredje styckena stämmer i sak överens med 44 a § andra och tredje styckena byggnadsstadgan i deras lydelse fr. o. m. den 1 januari 1984. Jag vill därför hänvisa till vad föredragande statsrådet anförde när de avsedda bestämmelserna förelades riksdagen. I anslutning till de bestämmelser som nu har tagits in i 3 § andra stycket framhöll hon bl. a. följande (prop. 1980/81: 133 s. 45–46).

3 kap. 3–4 §§

Bestämmelsen tar endast sikte på sådana uppvärmningssystem som är möjliga att förbereda för en övergång till uppvärmning med ett annat energislag, exempelvis vattenradiatorsystem. Det ligger i sakens natur att några krav på flexibilitet inte kan ställas på ett uppvärmningssystem med direktverkande elradiatorer. Syftet med bestämmelsen är bl. a. att underlätta en övergång till sådana energislag som kan komma till användning för uppvärmning i framtiden. Jag avser då i första hand sådana inhemska bränslen eller uthålliga energiformer som flis, torv, solenergi, jordvärme eller energi från värmepumpar. Om en byggnad från början utförs för uppvärmning med sådana energislag, finns därför ingen anledning att ställa några krav på förberedelser av uppvärmningssystemet för övergång till annat energislag.

När det gäller de bestämmelser som motsvarar 3 § tredje stycket anförde statsrådet bl. a. följande:

Till den allmänna regeln med krav på förberedelse av uppvärmningssystemet bör fogas en regel med krav på förberedelser i byggnaden. Mina förslag i det föregående skiljer sig från ELAK:s i denna del dels genom att kravet på förberedelser skall omfatta även en- och tvåbostadshus, som skall värmas upp genom naturgas, dels genom att något krav på byggnadstekniska åtgärder eller åtgärder på tomten inte skall uppställas. Det är tillräckligt att byggnaden har en sådan planlösning att en övergång till även annat energislag underlättas. – Med att byggnaden i huvudsak skall uppvärmas genom användning av elenergi eller naturgas avser jag att större delen av byggnadens uppvärmningsbehov skall tillgodoses genom användning av något av dessa båda energislag. I och med att några krav på byggnadstekniska åtgärder inte uppställs, kan den allmänt hållna hänvisningen till annat energislag enligt min mening behållas.

Med den utformning av lagtexten som jag har föreslagit innebär den allmänna regeln med krav på uppvärmningssystemet inte någon begränsning av användningen av direktverkande elvärme. Att särskilda skäl i vissa fall skall gälla för att direktverkande elvärme skall få installeras måste därför uttryckligen anges i lagtexten.

Bestämmelserna i tredje stycket innebär ett krav på förberedelse av själva byggnaden i en- eller tvåbostadshus, som skall värmas upp med elektricitet eller naturgas, i avsikt att underlätta byte till uppvärmning med annat energislag. Kravet i andra stycket på flexibilitet i uppvärmningssystemet avser alla byggnader, som innehåller bostäder och arbetslokaler. De angivna småhusen omfattas alltså av kraven i både andra och tredje styckena. Som *lagrådet* har påpekat (yttrandet s. 35) kan emellertid uppvärmningssystemet vara utformat så att kravet enligt tredje stycket samtidigt är uppfyllt.

Jag vill avslutningsvis nämna att det i 9 § första stycket föreskrivs att förevarande paragraf inte gäller i fråga om vissa slag av fritidshus.

4 § Byggnaders grundkonstruktion, stomme och andra bärande delar skall ha betryggande bärförmåga, stadga och beständighet. Övriga bygg-

nadsdelar skall ha en med hänsyn till ändamålet tillfredsställande hållfasthet. *3 kap. 4 §*

Paragrafen innehåller de grundläggande krav på byggnadskonstruktionen som i dag finns i 42 § byggnadsstadgan. I utredningsförslaget återfinns delvis motsvarande bestämmelser i 5 kap. 3 § första stycket. Enligt 4 § första meningen, som har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 35), skall en byggnads grundkonstruktion, stomme och andra bärande delar ha betryggande bärförmåga, stadga och beständighet. Detta stämmer i sak överens med 42 § byggnadsstadgan. Beständighetskravet togs i det remitterade lagförslaget in i 8 § men har nu flyttats till 4 §.

Enligt 4 § andra meningen skall byggnadens övriga delar ha tillfredsställande hållfasthet. I dag finns ingen direkt motsvarighet till denna bestämmelse, men jag finner det vara ett berättigat brukarkrav att t. ex. undertak, innerväggar, installationer och infästningsanordningar ges en tillfredsställande hållfasthet. Detta torde f. ö. motsvara vad som sker i praktiken. I utredningsförslaget motsvaras andra meningen av en bestämmelse om den fasta inredningens stadga och beständighet. Kritik riktades i remissvaren mot begreppet fast inredning, då detta innebär att byggnadsnämnden skall bevaka t. ex. kvaliteten på skåp m. m., vilket inte är rimligt. Jag anser att kritiken på denna punkt är befogad. Något krav på stadga och beständighet för den fasta inredningen har därför inte tagits in i 4 §.

Med begreppen betryggande och tillfredsställande i första resp. andra meningen följer en rangordning som jag finner naturlig. Betryggande är ett hårdare krav som innebär att säkerhetsnivån för byggnadens bärande delar måste sättas högt. Säkerhetsnivån för byggnadens övriga delar kan däremot tillåtas vara något lägre.

Kravet på betryggande bärförmåga innebär att person- och egendomsskador i största möjliga utsträckning skall förhindras. Kravet på stadga är ett uttryck för att ranglighet, svajning, besvärande sprickbildningar och deformationer m. m. skall undvikas även då bärförmågan i och för sig är tillräcklig. Kravet på beständighet innebär att de bärande delarna måste ha en livslängd som svarar mot byggnadens avsedda brukstid. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.1.2) ligger i kravet på beständighet även ett krav på att dessa delar skall tåla fukt eller skyddas mot påverkan av fukt. Med en hållfasthet som är tillfredsställande med hänsyn till ändamålet menas att byggnadsdelarna utan att deformeras eller skadas skall tåla de påfrestningar som de normalt kan komma att utsättas för. Kraven på bärförmåga, stadga, beständighet och hållfasthet för byggnadens olika delar innebär givetvis också att de material och de kombinationer av material som används uppfyller kraven och samverkar på ett lämpligt sätt.

Jag vill i detta sammanhang också hänvisa till specialmotiveringen till 8 §, eftersom kraven i förevarande paragraf har ett nära samband med den bestämmelse som tas upp där.

5 § Byggnader skall vara lämpliga för sitt ändamål och ge möjlighet till trevnad, god hygien, en god arbetsmiljö och ett tillfredsställande inomhusklimat. *3 kap. 5 §*

Paragrafen innebär att en byggnad skall fungera väl för brukaren och för den avsedda verksamheten. Den kan sägas innehålla allmänna nytto-, hälso- och trevnadskrav, dvs. krav på en god komfort. Motsvarande bestämmelser finns i dag i 46–48 §§ byggnadsstadgan. Motsvarigheten i utredningens lagförslag finns i 5 kap. 4 §.

Kraven i paragrafen överlappar delvis varandra. Med en mycket vid tolkning kan lämplighetskravet täcka även övriga krav. Jag anser det emellertid värdefullt att här ange kraven något mer detaljerat.

Att en byggnad skall vara lämpad för sitt ändamål innebär således att den skall fungera väl för den eller de verksamheter för vilka byggnaden är avsedd. Bostäder skall ha fungerande planlösningar med goda rumssamband och god möblerbarhet. Krav kan ställas på lämplig fast inredning i kök och hygienrum samt på förrådsutrymmen och andra bostadskomplement.

En byggnad som fungerar väl för sitt ändamål tillgodoser ofta – men inte alltid – trevnadskravet. Byggnader skall utformas så att de erbjuder en sådan komfort att de upplevs som behagliga för de personer som vistas i dem. I boningsrum och kök skall finnas fönster som vetter mot det fria. Arbets- och personalrum bör ha dagsljus. Andra förhållanden som berörs av kraven är planlösning, rumsutformning samt utsikts- och insynsförhållanden. Krav på solighet och genomluftbarhet i bostäder ställs redan i gällande bestämmelser men har där i första hand formulerats som hygieniska krav. Även om de hygieniska kraven i dag kan uppfyllas med tekniska installationer, leder trevnadskravet enligt min mening till att genomgående lägenheter med goda solvärden fortfarande bör eftersträvas.

Trevnads- och hygienaspekterna hänger givetvis samman. En byggnad som inte erbjuder goda hygieniska förhållanden är knappast trevlig för brukaren och torde på sikt inte heller fungera bra för sitt ändamål. Med kravet på god hygien avser jag i första hand att risk för sjukdom eller ohälsa som kan orsakas av byggnaden, dess grundläggning och dess tekniska installationer skall begränsas. Kravnivån bör bestämmas med utgångspunkt från definitionen av begreppet sanitär olägenhet i hälsoskyddslagstiftningen och från vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt.

Kravet på goda hygieniska förhållanden innebär också att krav kan ställas på att de i byggnaden ingående byggnadsmaterialen inte medför hygieniska olägenheter därför att de t. ex. avger formaldehyd, strålningsfarliga partiklar eller elak lukt. Jag anser det rimligt att byggnader i möjligaste mån skall fungera väl även för personer som har allergiska besvär. Jag är medveten om att kunskapen i dag om olika materials inverkan på personer med anlag för allergiska besvär eller med redan utvecklade allergier är bristfällig. Forsknings- och utvecklingsarbete pågår emellertid på

området. I förarbetena till hälsoskyddslagen (prop. 1981/82:219) betonas särskilt allergikernas problem. Det framhålls bl. a. att vid bedömningen av vad som är sanitär olägenhet hänsyn skall tas till människor som är något känsligare än "normalt". Detta synsätt bör prägla även tolkningen av begreppet god hygien i den nu föreslagna 5 §. Om material används som kan väntas medföra besvär för vissa personer, men tekniskt eller ekonomiskt likvärdigt ersättningsmaterial inte finns, bör sådana material anbringas så att de är lätta att byta ut. *3 kap. 5–6 §§*

Hygienkravet innebär också att det bör finnas goda möjligheter att göra rent i de utrymmen som finns i byggnaden. Detta bör särskilt beaktas vid utformning och inredning av t. ex. kök, badrum och toalettrum. Byggnaden bör också ha en för sitt ändamål väl avpassad ljuddämpning och ljudisolering. Detta gäller såväl ljud som alstras inom byggnaden som buller från verksamheter i omgivningen eller från trafiken.

I paragrafen finns vidare ett krav att byggnader skall ge möjlighet till en god arbetsmiljö. Kravet gäller i första hand arbetslokaler, personalrum och tillhörande biutrymmen. Byggnader skall emellertid också vara så utformade och försedda med sådana anordningar att de medger god arbetsmiljö för arbetstagare som utför regelmässigt förekommande underhålls- och servicearbeten i dem.

Paragrafen innehåller slutligen också ett krav på ett tillfredsställande inomhusklimat. Det kan uppnås om byggnaden har en tillfredsställande täthet och värmeisolering samt en väl fungerande ventilation. Detta sammantaget skapar förutsättningar för en god luftkvalitet och en behaglig inomhustemperatur.

I dag finns ett uttryckligt krav på fuktskydd i bostäder för stadigvarande bruk (46 § BS). Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.1.2) bör det kunna ställas krav på fuktskydd i byggnader oberoende av byggnadens ändamål. Det är rimligt att kraven på fuktskydd utformas med en sådan säkerhetsmarginal att risken för uppkomst av mögel och fuktskador minimeras. Fukt i byggnader påverkar både trevnaden och möjligheten att uppnå goda hygieniska förhållanden och ett gott inomhusklimat. För att en byggnad skall kunna ge ett tillfredsställande skydd mot fukt och mögel måste byggnadens grundläggning anpassas till markförhållandena på platsen och marken kring byggnaden planeras på ett lämpligt sätt i dessa avseenden. Fukt kan också påverka byggnadens beständighet. Krav på begränsning av sådan påverkan på byggnader kan ställas med stöd av 4 §. Mot den angivna bakgrunden och i enlighet med vad jag har förordat i den allmänna motiveringen har något särskilt krav på skydd mot fukt därför inte tagits in i 5 §.

6 § Byggnader skall ge ett tillfredsställande skydd mot olycksfall, mot uppkomst och spridning av brand och mot personskador vid brand.

Avfall skall kunna tas om hand och forslas bort från byggnader på ett tillfredsställande sätt.

I paragrafen finns bestämmelser om skydd mot brand och olycksfall och krav på godtagbar avfallshantering. Detaljerade bestämmelser om byggnaders brandsäkerhet finns i dag i 44 § byggnadsstadgan. I 45 § byggnadsstadgan finns bl. a. föreskrifter om säkerhetsanordningar på tak. Byggnader för särskilda ändamål skall enligt 48 § fylla de krav som med hänsyn till verksamhetens art skäligen bör uppställas på bl. a. skydd mot olycksfall och brandfara. I 44 § 7 mom. anges ett antal byggnadsdelar och tillhörande anordningar som skall anordnas så att brandfara och risk för olycksfall inte uppkommer. Bestämmelser om godtagbar avfallshantering finns i 46 § andra stycket 5 byggnadsstadgan. I utredningen finns motsvarande bestämmelser i 5 kap. 5 och 8 §§. *3 kap. 6 §*

Första stycket

Bestämmelserna i första stycket innebär en viss utvidgning i förhållande till gällande bestämmelser, eftersom de omfattar även skydd mot olycksfall i bostadsbyggnader. Bestämmelserna innebär att krav liksom i dag kan ställas på t. ex. brandsektionering av byggnader, utrymningsvägar och vissa brandtekniska klasser på väggars och taks ytskikt. Vidare kan krav ställas på särskilda säkerhetsanordningar för att hindra olycksfall, t. ex. räcken vid trappor och balkonger, säkerhetsanordningar för att förhindra olyckor med spisar, skydd mot klämskador och skydd mot olycksfall i bastu.

Skyddet mot olycksfall tar sikte både på dem som brukar byggnaden mer kontinuerligt och på personer som besöker den tillfälligt eller har byggnaden som tillfällig arbetsplats, t. ex. servicepersonal.

Andra stycket

Andra stycket motsvaras som nämnts av 46 § andra stycket 5 byggnadsstadgan och innebär ingen ändring i sak av vad som f. n. gäller. Det nu föreslagna stycket ger möjlighet att ställa krav t. ex. på dimensioneringen av soputrymmen, på transportvägar och på att installationer och maskinella anordningar utförs så att olycksfall undviks och arbetet underlättas för sophämtningspersonalen och även för dem som inom fastigheten sköter sophanteringen. Bestämmelsen åsyftar således även bortforsling av avfall över tomten. Denna innebörd kommer till klart uttryck genom ordalydelsen "forslas bort från byggnader", som på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 35) har ersatt den i lagrådsremissen använda formuleringen "avfall från byggnader skall kunna tas om hand och forslas bort".

De bestämmelser i byggnadsstadgan (82 a § första stycket) som gör det möjligt att ställa krav även på befintlig bebyggelse när det gäller sophämtningspersonalens arbetsförhållanden har sin motsvarighet i 17 kap. 20 § tredje stycket.

7 § Byggnader, som innehåller bostäder, arbetslokaler eller lokaler till vilka allmänheten har tillträde skall vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och inrättade så att bostäderna och lokalerna blir tillgängliga för och kan användas av dessa personer. I den utsträckning som behövs med hänsyn till kravet på tillgänglighet skall byggnader vara försedda med hiss eller annan lyftanordning. *3 kap. 7 §*

Kravet att bostäder skall vara tillgängliga genom hiss eller annan lyftanordning gäller inte byggnader som har färre än tre våningsplan. Om sådana byggnader innehåller bostäder som inte nås från marken, skall de dock utföras så att hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet.

I fråga om en- eller tvåbostadshus får undantag medges från kravet på tillgänglighet till byggnaden, om det är befogat med hänsyn till terrängen.

Beträffande byggnader som innehåller arbetslokaler får, såvitt gäller dessa lokaler, undantag medges från första stycket, om det är befogat med hänsyn till arten av den verksamhet för vilken lokalerna är avsedda.

I paragrafen regleras de krav som skall ställas på byggnaders tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Bestämmelserna om detta finns nu i 42 a § byggnadsstadgan. I utredningens 5 kap. 7 § finns bestämmelser som överensstämmer med byggnadsstadgans.

Remissinstanserna framför i sina yttranden mycket olika åsikter om förslaget. Några anser att bestämmelserna är alltför hårda och styrande och att en olycklig konsekvens av bestämmelserna blir att vissa hustyper generellt slås ut. I andra remissyttranden framförs den motsatta åsikten att hisskravet ytterligare bör utökas och att möjligheterna till dispenser bör begränsas. De Handikappades Riksförbund säger i sitt yttrande att hisskravet bör utvidgas till att gälla alla flerbostadshus med mer än en våning för att personer med handikapp skall få valfrihet i sitt boende. I flera remissyttranden, bl. a. det från Handikappförbundens Centralkommitté, sägs att bestämmelserna medför att byggherrarna väljer att uppföra sådana hustyper, t. ex. tvåvånings flerbostadshus, där krav på tillgänglighet inte ställs. Detta innebär att syftet med 42 a § byggnadsstadgan, att skapa ett samhälle för alla, till stor del inte blir tillgodosett.

Som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.1.2) måste målet för samhällets strävanden vara att alla bostäder skall kunna bli tillgängliga. Först därmed ges förutsättningar för att människor skall kunna bo kvar i sin bostad även om de av ålder eller annan orsak får nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Funktionsnedsättningar (handikapp) av olika slag, t. ex. nedsatt rörelseförmåga, synskador, nedsatt hörsel, påverkar individens möjligheter att använda den byggda miljön. Bebyggelsen skall anordnas med hänsyn till detta. I 42 a § byggnadsstadgan finns uppräknat faktorer – ålder, handikapp eller sjukdom – som kan medföra funktionsnedsättningar. Enligt min mening är det i detta sammanhang utan intresse att relatera handikappbegreppet till en definition av orsakerna till funktionsnedsättningarna. Denna uppräkning finns följaktligen inte med i 7 §. Den innebär t. ex. att personer

med hörselskador också omfattas av bestämmelserna. Praxis har också utvecklats i denna riktning, men då viss tveksamhet alltjämt tycks föreligga anser jag det vara på sin plats att detta kommer till tydligare uttryck i PBL. *3 kap. 7 §*

Lagrådet har föreslagit (yttrandet s. 35) att paragrafen disponeras på ett mer överskådligt sätt än i lagrådsremissen. Förslaget innebär bl. a. att i första stycket anges de krav på tillgänglighet – varmed avses också möjligheten att nå en byggnad – och på nyttjande som i allmänhet skall gälla i fråga om byggnader som innehåller bostäder, arbetslokaler och utrymmen till vilka allmänheten har tillträde. I de följande styckena anges undantagen från kraven. Paragrafen har utformats i enlighet med lagrådets förslag.

Första stycket

Av bestämmelserna i första stycket följer att byggnader skall vara så inrättade att bostäder, arbetslokaler och lokaler till vilka allmänheten har tillträde blir tillgängliga för och kan användas av personer som har nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Av bestämmelserna följer givetvis också att byggnaderna som sådana skall kunna nås.

Att byggnader skall vara inrättade så att bostäder och lokaler blir *tillgängliga* för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga innebär att en besökande skall kunna ta sig fram. Det innebär främst krav på utformning och färgsättning av förflyttningsvägar – t. ex. ramper, korridorer, dörrar – och på en lämplig utformning av bl. a. toaletter och kapprum. Det innebär emellertid också krav på lämplig utformning och placering av strömbrytare, manöverorgan för hissar o. d. med hänsyn till bl. a. rullstolsbundnas och synskadades behov. Skyltar, symboler och texter skall lätt kunna upptäckas och vara lättlästa. Dörrar, glasportar och utskjutande byggnadsdelar i kommunikationsutrymmen skall utföras så att de är lätta att se och inte medför risk för olycksfall för synskadade.

Att bostäder och lokaler skall vara så inrättade att de kan *användas* av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga innebär att sådana utrymmen inte bara skall vara tillgängliga för besök utan också permanent kunna brukas av sådana personer. I fråga om arbetslokaler skall således även arbetsutrymmen, pausrum etc. inrättas efter handikappades behov. Vidare skall bostäder utformas på sådant sätt att de kan bli en fullvärdig bostad för den som är t. ex. rullstolsbunden eller har nedsatt orienteringsförmåga.

Det säger sig självt att vitt skilda förutsättningar måste vara uppfyllda för att *bostäder* skall ge människor med skilda handikapp goda möjligheter att leva självständigt på egna villkor. Någon minsta gemensam nämnare finns inte alltid mellan olika grupper av handikappade eller mellan dessa och andra hushåll. De åtgärder som behövs för att personer med vissa handikapp skall kunna använda bostaden behöver inte i och för sig innebära ett hinder för andra. Men åtgärderna kan vara så kostnadskrävande eller

kräva så stora utrymmen att det inte är rimligt att bortse från andra hushålls behov av att utnyttja sina resurser eller bostadens begränsade ytor på ett för dem mer ändamålsenligt sätt. *3 kap. 7 §*

Studier som har redovisats i betänkandet (SOU 1984:78) Bo på egna villkor visar att de föreskrifter som gäller i dag medför en god avvägning mellan de anspråk som kan ställas på hur en bostad från början bör vara utformad för att den skall kunna användas av människor med olika behov. Jag delar i huvudsak denna uppfattning. Den genomgripande anpassning som kan behövas för att en bostad skall bli fullt användbar för människor med allvarliga rörelsehinder eller stort behov av omvårdnad eller vård kan enligt min mening göras först när man känner den enskildes behov. För att detta skall kunna göras utan onödig fördyring bör rimliga förberedelser göras för i vart fall mer frekventa anpassningsåtgärder i de bostäder som inte från början är anpassade till sådana behov. Det handlar självfallet mer om att i sådana fall planera bostaden på sådant sätt att förutsebara ändringar kan genomföras än att faktiskt utföra investeringar för ett eventuellt framtida bruk.

Jag vill i sammanhanget tillägga att förhållandena i fråga om *arbetslokaler* enligt min mening är annorlunda. De funktioner till vilken en anpassning måste ske är betydligt mer begränsade än i fråga om bostäder. Utrymmeskraven är sällan någon begränsning. Att alla arbetslokaler direkt kan användas även av handikappade är en förutsättning för att man skall kunna förverkliga strävandena att integrera personer med olika funktionsnedsättningar i arbetslivet. Detta intresse är så stort, att det enligt min mening inte bör komma i fråga att uppföra arbetslokaler som inte direkt kan användas för dessa behov, såvida inte förutsättningarna i fjärde stycket är uppfyllda.

I första stycket klargörs att kravet på tillgänglighet i princip innefattar ett krav att *hiss eller annan lyftanordning* skall anordnas. Kravet gäller givetvis inte om alla våningsplan i byggnaden kan nås direkt från marken – exempelvis i souterrängbyggnader – eller, i fråga om bostadshus, om de våningsplan som innehåller alla väsentliga bostadsfunktioner kan nås direkt från marken.

Andra stycket

I andra stycket görs undantag från hisskravet i fråga om bostäder i byggnader som har färre än tre våningsplan. Detta överensstämmer i huvudsak med dagens regler. Härutöver gäller i dag att bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter över huvud taget inte omfattas av hisskravet. Det finns emellertid enligt min mening inte motiv för att göra ett sådant undantag vid nybyggnad av bostäder.

Jag har noga övervägt möjligheterna att nu införa ett generellt krav på hiss eller annan lyftanordning för alla bostadshus med lägenheter som inte är tillgängliga från markplanet. Enligt min mening finns i dag dock inte förutsättningar för detta. I lägre bostadshus, där endast få lägenheter kan

betjänas av samma hiss, skulle kraftigt ökade subventioner behöva sättas in för att boendekostnaderna fortfarande skall kunna hållas på en rimlig nivå. Ett ekonomiskt utrymme för detta finns inte. Det bör emellertid på sikt finnas goda möjligheter att utveckla enkla och billiga lyftanordningar som är speciellt anpassade till låga flerbostadshus. Som jag har redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.1.2) har särskilda medel ställts till förfogande för ett utvecklingsarbete med detta syfte. I avvaktan på att de tekniska och ekonomiska förutsättningarna förändras, bör samhället liksom hittills med riktat stöd till den som är rörelsehindrad i varje särskilt fall möjliggöra installation av hiss eller annan lyftanordning, där det behövs för att den rörelsehindrade skall kunna bo i en viss bostad. *3 kap. 7–8 §§*

För att möjliggöra att sådana kompletteringar kan ske till rimliga kostnader har i andra stycket förts in bestämmelser som innebär att alla bostadshus skall, om de har färre än tre våningar och innehåller lägenheter som inte kan nås från marken, utföras så att de utan svårighet senare kan kompletteras med hiss eller annan lyftanordning. Stycket saknar motsvarighet i gällande bestämmelser.

Kravet är i första hand ett krav på lämplig planering och på ett sådant konstruktivt utförande att byggnadskroppen tål de förändrade belastningar som installationen av en hiss eller annan lyftanordning för med sig. Det kan däremot inte med stöd av denna bestämmelse krävas exempelvis att ett hisschakt anordnas redan från början. Jag vill vidare framhålla att tillgänglighetskraven i sådana lägre byggnader bör anses vara uppfyllda även med lyftanordningar som är avsedda att brukas enbart av den som sitter i rullstol eller som av andra skäl har svårt att gå i trappor.

Tredje stycket

Bestämmelserna i tredje stycket överensstämmer med dagens bestämmelser när det gäller en- eller tvåbostadshus. Jag anser däremot att det inte är motiverat att behålla motsvarande undantagsmöjligheter också för andra bostadsbyggnader som har högst två våningar.

Fjärde stycket

Enligt fjärde stycket får i fråga om arbetslokaler undantag från kraven i första stycket göras för sådana lokaler, om det är befogat med hänsyn till verksamhetens art. Bestämmelsen innebär ingen förändring i förhållande till vad som gäller i dag. Undantag kan t. ex. vara motiverat för viss tung industri och för arbetsplatser med enbart servicepersonal. Jag vill dock framhålla att kontorslokaler och liknande i anslutning till sådana arbetslokaler skall handikappanpassas.

8 § Byggnader skall utföras med sådant material och på sådant sätt att reparations-, underhålls- och driftkostnader begränsas.

Kraven i 8 § är som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.1.2) en utvidgning i förhållande till byggnadsstadgan. Bestämmelsen, som har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 36), innebär att krav skall kunna ställas på att byggnader utförs med sådant material och sådana system – värme, ventilation, vatten och avlopp m. m. – som är ekonomiskt och praktiskt möjliga att underhålla och sköta. Avsikten med detta är att byggnadens funktioner och egenskaper med skäliga insatser skall kunna hållas i stånd under den avsedda brukstiden. Av detta följer att byggnadsdelar och installationer m. m. med begränsad livslängd måste vara lätt åtkomliga och lätta att underhålla, driva och besikta osv. *3 kap. 8 §*

Vad som föreskrivs i 8 § riktar sig till den byggande och skall således beaktas när nya byggnader uppförs. Skyldigheten att under brukstiden underhålla en byggnad med tillhörande anordningar vilar på ägaren och regleras i 13 §.

Av 4 § följer att byggnadens bärande delar måste ha en livslängd som motsvarar byggnadens avsedda brukstid. Övriga delar och tekniska system skall antingen utföras så beständiga att deras livslängd motsvarar byggnadens brukstid eller utföras så att de kan bytas ut när funktionerna inte längre fylls på ett godtagbart sätt. Även sådana delar som är avsedda att bytas ut måste ha en livslängd som är rimlig med hänsyn till vad det kostar att genomföra bytet samt till de tekniska och sociala konsekvenserna av de ingrepp som måste göras i byggnaden. Ju mer omfattande åtgärder som krävs för att genomföra ett byte av en viss byggnadsdel eller ett tekniskt system, desto högre krav måste ställas på byggnadsdelens eller systemets livslängd.

Jag har inte ansett det möjligt att ställa krav på en viss minsta livslängd för material och komponenter. De främsta skälen härtill är att ansvarsfrågorna är svårlösta och att en otillräcklig livslängd kan bero – förutom på brister i materialkvaliteter – på att materialet inte har valts med tillräcklig hänsyn till de särskilda miljöförhållandena i det enskilda fallet eller på felaktigt montage, felaktigt underhåll, åverkan etc. Det är dessutom oklart vilken definition på livslängd som är lämplig att lägga till grund för eventuella krav. Genom allmänna råd - senare eventuellt också föreskrifter - bör man kunna komma ifrån sådana tekniska lösningar, material och komponenter som på goda grunder kan antas ha kort livslängd och därför medför höga kostnader för underhåll och drift.

Lagrådet har i anslutning till 8 § gjort följande uttalande (yttrandet s. 36), som även jag ställer mig bakom:

Såsom framgår av den allmänna motiveringen (s. 171) är det inte meningen att det ifrågavarande kvalitetskravet skall få drivas utan hänsyn till investeringskostnaderna. Inte heller kan 8 § tas till intäkt för att på den byggande ställa krav som går utöver de i kapitlets föregående paragrafer angivna kraven. En byggnadsnämnd skall sålunda inte med stöd av 8 § kunna fordra exempelvis att koppartak läggs när ett enklare tak fyller

kraven på god yttre form, bärförmåga, hållfasthet etc. Den nu angivna begränsningen av paragrafens innebörd får anses följa av de föregående paragraferna i kapitlet. *3 kap. 8–9 §§*

9 § I fråga om fritidshus med högst två bostäder gäller inte bestämmelserna i 3, 7 och 8 §§.

I fråga om byggnader som får uppföras utan bygglov skall bestämmelserna i 1–8 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

Första stycket innehåller en bestämmelse som undantar fritidshus från vissa av kraven i kapitlet.

I andra stycket har tagits in en föreskrift om tillämpningen av kraven i fråga om byggnader som får uppföras utan bygglov.

I 9 § i det remitterade lagförslaget finns i första stycket en allmän bestämmelse om att man vid tillämpningen av vissa av de krav som ställs i 3 kap. skall ta hänsyn till ändamålet med byggnaden. Som jag framhöll i den allmänna motiveringen (avsnitt 11) delar jag lagrådets uppfattning att en allmän bestämmelse härom knappast fyller någon funktion. Bestämmelsen har därför fått utgå.

Vidare föreskrivs i det remitterade förslaget att fritidshus i skälig utsträckning skall uppfylla kraven i 5 §. Som *lagrådet* har anmärkt (yttrandet s. 36) följer detta redan av 5 § och behöver inte upprepas.

Första stycket

Med fritidshus avses här sådana byggnader med högst två bostäder som uppförs för att användas endast för fritidsändamål. En anläggning med fritidshus – typ stugby – som används för fritidsändamål men som hyrs ut på sådant sätt att tillstånd för hotellrörelse erfordras, omfattas inte utan skall följa samma bestämmelser som andra hotellbyggnader.

Bestämmelserna om hushållning med energi i 3 §, om tillgänglighet i 7 § samt om material och byggnadssätt i 8 § gäller inte för fritidshus.

I 44 a § första stycket byggnadsstadgan föreskrivs att en byggnad skall utföras så att den möjliggör god energihushållning. Bestämmelser motsvaras i PBL av 3 kap. 3 § första stycket. I byggnadsstadgan görs i denna del inget undantag för fritidshus. *Lagrådet* (yttrandet s. 36) föreslår mot denna bakgrund att det för fritidshusen i förevarande paragraf intagna undantagen från kraven i 3 § begränsas till att avse kraven i 3 § andra och tredje styckena. Kravet på energihushållning i fritidshus har emellertid inte hävdats och tillämpningsföreskrifter har aldrig utfärdats. Jag anser för egen del att ett sådant krav inte skall ställas på denna typ av byggnader. Undantag bör därför göras även från kraven i 3 § första stycket.

De bestämmelser som skall gälla för fritidshus är således 1 och 2 §§ om placering och utformning m. m., 4 § om bärförmåga, stadga, hållfasthet och beständighet, 5 § om trevnad och god hygien m. m., samt 6 § om skydd mot brand och olycksfall och krav på godtagbar avfallshantering.

Byggnadens ändamål gör att kraven många gånger kan uppfyllas med mycket enkla anordningar. Att avfall skall kunna tas om hand och forslas bort från byggnaden på ett godtagbart sätt behöver vanligtvis inte innebära mer än att sopkärl ställs upp på lämplig plats. *3 kap. 9 §*

Vad avser bestämmelserna i 4 § är det främst kraven på bärförmåga, stadga och hållfasthet som behöver uppfyllas. När det gäller krav enligt 5 § på t. ex. planlösning, utrustning eller inomhusklimat är det enligt min mening självklart att kraven på fritidshus måste bli mycket begränsade. Här måste ägaren lämnas frihet att själv bestämma standardnivån. Krav bör dock kunna ställas även på fritidshus att de utförs så att hygieniska olägenheter inte uppstår på grund av olämpliga byggnadsmaterial eller till följd av fukt. Bestämmelserna i första stycket gäller när nya fritidshus uppförs. Det skall alltså vid bygglovstillfället vara helt klart att byggnaden skall användas för fritidsändamål. Något krav på bygglov för omvandling av fritidshus till permanentbostäder avser jag inte att föreslå i PBL. Däremot skall en planmässig reglering kunna göras både i detaljplan och områdesbestämmelser av den fysiska utformningen av bebyggelsen. Genom en sådan reglering blir det möjligt att begränsa både yta och volym för fritidshus (se 5 kap. 7 § första stycket 4 och 16 § första stycket 3).

Andra stycket

I 13 § i det remitterade förslaget finns en bestämmelse om att 1–8 §§ skall tillämpas i skälig utsträckning även på sådana åtgärder i fråga om byggnader som inte kräver bygglov. Efter påpekande av *lagrådet* (yttrandet s. 37) har – av systematiska skäl – denna bestämmelse i vad den avser nya byggnader flyttats till förevarande stycke. Motsvarande bestämmelse för ändring av byggnader finns i 10 § andra stycket 3.

I andra stycket finns alltså bestämmelser om vilka krav som kan ställas i fråga om uppförande av nya byggnader som enligt PBL inte skall kräva bygglov eller som enligt beslut med stöd av PBL undantas från kravet på bygglov. I utredningsförslaget finns i 13 kap. 7 § bestämmelser om vilka krav som skall ställas på nya byggnader som inte kräver bygglov. Utredningsförslaget begränsar de egenskapskrav som skall ställas till skäliga krav på hållfasthet, brandsäkerhet och på att riskerna för olycksfall förebyggs. Flera remissinstanser anser det önskvärt att bestämmelserna skall gälla även i fråga om de övriga krav som ställs på byggnader. Jag delar i huvudsak denna åsikt och den nu föreslagna bestämmelsen omfattar därför samtliga egenskapskrav som ställs på byggnader.

Andra stycket innebär att nya byggnader som inte kräver bygglov skall dessa uppfylla egenskapskraven i skälig utsträckning. Med uttrycket skälig utsträckning avses att något strikt hävdande av kraven inte är avsett utan att mindre avvikelser skall kunna tolereras. Någon formaliserad kontroll eller tillsyn över sådana arbeten som inte kräver bygglov, kommer liksom i dag inte att ske. PBL ger dock samma möjligheter som finns i dag att

ingripa i efterhand mot åtgärder som inte fyller kraven i gällande bestämmelser. *3 kap. 9–10 §§*

Befintliga byggnader

10 § Tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara.

Härutöver skall tillses att

1. tillbyggnader som kräver bygglov uppfyller kraven i 1–8 §§ och att andra tillbyggnader uppfyller dessa krav i skälig utsträckning,

2. ombyggnader utförs så att de delar som byggs om tillförs de i 1–8 §§ angivna egenskaperna i den omfattning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag,

3. andra ändringar än tillbyggnad eller ombyggnad utförs så att ändringarna i skälig utsträckning uppfyller kraven i 1–8 §§.

I detaljplan eller områdesbestämmelser kan kommunen ställa lägre krav än vad som följer av andra stycket 2 under förutsättning att bebyggelsen inom området får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Vid tillämpning av andra och tredje styckena skall hänsyn tas till byggnadens förutsättningar. Vid ändring av fritidshus med högst två bostäder gäller inte bestämmelserna i 3, 7 och 8 §§.

I paragrafen regleras de krav som ställs vid ändring av byggnader.

Nu gällande grundläggande bestämmelser om de krav som skall uppfyllas vid ombyggnad eller annan ändring av byggnader finns i 48 a och 49 §§ byggnadsstadgan. Enligt 48 a § första stycket krävs i princip nybyggnadsstandard, om ombyggnadsåtgärden enligt 75 § byggnadsstadgan är att anse som nybyggnad. Kraven kan emellertid ställas endast i fråga om de delar av byggnaden som berörs av åtgärden och endast i den omfattning som behövs för att dessa delar skall uppfylla skäliga anspråk på säkerhet, handikappanpassning, god energihushållning, trevnad, god hygien och godtagbar avfallshantering. I byggnadens övriga delar skall enligt 48 a § andra stycket sådana brister undanröjas som avser hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden och som innebär så avsevärda olägenheter att de inte skäligen kan godtas.

Om en ändringsåtgärd inte är att anse som nybyggnad, gäller enligt 49 § första stycket att bestämmelserna om nybyggnad skall äga motsvarande tillämpning i fråga om de delar av byggnaden som berörs av ändringen. Enligt 49 § andra stycket kan emellertid byggnadsnämnden medge undantag från bestämmelserna, om detta inte medför brandfara eller sanitär olägenhet.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 11.2.1) har jag föreslagit att den nya syn på ombyggnadsfrågorna som ligger till grund för förslagen i det s.k. ROT-programmet (Ds Bo 1983:2, Bättre bostäder) skall komma till uttryck i PBL.

Den nu föreslagna 10 § preciserar i vilken omfattning som egenskaperna i 1–8 §§ skall tillföras byggnader i samband med ändringar av olika slag. I 3 kap. 13 § finns ett klart uttalat krav på underhåll som saknar direkt motsvarighet i byggnadsstadgan. Det finns därför inte längre motiv för att vid tillbyggnad eller ändring av en del av en byggnad ställa följdkrav på andra delar av byggnaden i annat fall än då dessa krav är direkt föranledda av ändringen. Krav kan nämligen med stöd av 3 kap. 13 § alltid ställas att byggnader skall underhållas så att deras egenskaper och funktioner hålls i stånd, oberoende av om andra arbeten samtidigt utförs på byggnaderna. Vidare kommer – såvitt gäller hyreshus – möjligheterna till föreläggande enligt bostadssaneringslagen att finnas kvar även i framtiden. Någon motsvarighet till 48 a § andra stycket byggnadsstadgan har därför inte tagits in i 10 §. *3 kap. 10 §*

Paragrafen har på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 37) disponerats och utformats på ett annat sätt än i det remitterade lagförslaget. Efter ett inledande krav i första stycket på varsamhet vid alla ändringsarbeten förtecknas i andra stycket punktvis kraven vid tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar. I tredje stycket har tagits in en bestämmelse om kommunens rätt att med avsteg från huvudregeln besluta om hur förnyelsen inom ett område skall ske. I fjärde stycket finns dels en allmän bestämmelse om att hänsyn skall tas till byggnadens förutsättningar vid ändringsarbeten och dels en särskild bestämmelse, som korresponderar med 9 § första stycket och som anger vilka krav som inte gäller vid ändringar av fritidshus. Den definition av begreppet ombyggnad som finns i andra stycket i det remitterade lagförslaget har på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 38) tagits in i en särskild paragraf, nämligen 11 §.

Första stycket

I detta stycke ställs alltså krav på varsamhet vid ändringar. Alla ändringar, dvs. även åtgärder som inte kräver bygglov, skall ske på ett sådant sätt att byggnadens särdrag beaktas och dess positiva kvaliteter tas till vara. De värden som skall bevaras är inte enbart kulturhistoriska och liknande kvaliteter utan också speciella boendekvaliteter, t. ex. äldre planlösningar som ofta har positiva värden i fråga om rumssamband och rumsvolymer. Varsamhetskravet innebär exempelvis, när det gäller bostäder, att väggar och våtenheter bör flyttas endast om det är absolut nödvändigt för att nå godtagbara planlösningar. Även inredningsdetaljer som kakelugnar, skåpsnickerier, dörrar och paneler skall behandlas med varsamhet. I kravet på varsamhet ligger också ett krav på att hänsyn skall tas till möjligheterna för människor att bo kvar efter en ombyggnad. Jag vill emellertid framhålla att varsamhetskravet inte får tas till intäkt för att generellt hålla en låg standard när byggnader ändras. Oberoende av åtgärdens omfattning kan varje ändring göras på ett varsamt eller ovarsamt sätt. Ett varsamt tillvägagångssätt skall användas vid genomförandet av såväl ombyggnader som andra

ändringar. Det förutsätter att man skaffar sig kunskaper om de värden som byggnaden har och att man tar till vara dessa värden så långt det är möjligt med hänsyn till kraven i de följande styckena. *3 kap. 10 §*

Andra stycket

I punkt 1 anges att kraven på *tillbyggnader* som kräver bygglov överlag skall ställas lika högt som vid uppförande av nya byggnader. Vidare har – på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 37) – i denna punkt tagits in den del av 13 § i det remitterade lagförslaget som avser tillbyggnader, vilka inte kräver lov. I dessa sistnämnda fall skall kraven uppfyllas i skälig utsträckning. Vad som avses härmed framgår av specialmotiveringen till 9 § andra stycket.

Begreppet tillbyggnad täcker både en tillbyggnad som ger byggnaden större planyta och en påbyggnad som ökar byggnadsvolymen. Att en vind inreds inom befintlig byggnadsvolym utgör däremot inte tillbyggnad.

För en tillbyggnad som kräver bygglov skall alltså samma krav gälla som när en ny byggnad uppförs. Därav följer att vissa krav på tillbyggnaden kan få till följd att ändringar måste göras också i den befintliga byggnaden. En tillbyggnad skall t.ex. vara tillgänglig enligt bestämmelserna i 7 § och ge sådant skydd mot personskador vid brand som kan krävas med stöd av 6 §. Detta kan medföra, om t.ex. en byggnad byggs på med en våning som innehåller bostäder eller arbetslokaler, att byggnaden måste förses med hiss och att brandskyddsåtgärder måste vidtas i ett befintligt trapphus.

Kraven på ändringar i den befintliga byggnaden skall därvid inte ställas högre än vad som är nödvändigt för att kraven på tillbyggnaden skall kunna tillgodoses. Det skall alltså inte kunna krävas att brister eller ofullständigheter i den befintliga byggnaden skall undanröjas enbart av det skälet att arbeten samtidigt utförs för tillbyggnaden. En annan sak är att byggnadsnämnden, om sådana brister eller ofullständigheter utgör eftersatt underhåll, kan kräva att fastighetsägaren fullgör sin underhållsskyldighet enligt 13 §.

Punkt 2 anger vilka krav en *ombyggnad* utlöser. Den del av byggnaden som byggs om skall tillföras de egenskaper som föreskrivs för nya byggnader i sådan omfattning och på sådant sätt som följer av de föreskrifter som meddelas med stöd av PBL. Därmed avses de ombyggnadsföreskrifter som enligt vad jag tidigare nämnde (avsnitt 11.2.1) planverket har fått i uppdrag att utarbeta.

I det remitterade lagförslaget avser hänvisningen till föreskrifter meddelade med stöd av PBL kraven i 1–6 §§ och 8 § men däremot inte tillgänglighetskravet i 7 §. Detta krav skall enligt lagrådsremissen uppfyllas, om det inte är uppenbart oskäligt. *Lagrådet* har här framfört en avvikande uppfattning och anfört (yttrandet s. 38):

Hänvisningen till föreskrifter meddelade med stöd av PBL bör uttryckligen avse inte bara kraven i 1–6 och 8 §§ utan också tillgänglighetskravet i 7 §. Att såsom skett i fjärde stycket andra punkten meddela en särskild bestämmelse beträffande tillgänglighetskravet ger närmast det felaktiga intrycket att kravet står i en särklass och inte skall regleras ytterligare. Enligt vad som upplysts vid föredragningen skall emellertid också tillgänglighetskravet vid ombyggnad få sin närmare utformning i de nyssnämnda föreskrifterna. Det synes vidare mindre påkallat att ge en särskild bestämmelse beträffande tillgänglighetskravet i förevarande avseende, eftersom någon motsvarande inskränkning inte har ansetts erforderlig för de fall då kommunerna tilläggs rätt att i områdesbestämmelser och detaljplan besluta om lägre ombyggnadskrav. Även om tillgänglighetskravet vid ombyggnad ofta är det byggnadstekniskt viktigaste och ett krav vars uppfyllande drar avsevärda kostnader, är det enligt lagrådets mening lämpligare att ange tillgänglighetskravet tillsammans med övriga krav. *3 kap. 10 §*

Jag delar lagrådets uppfattning. Punkt 2 har utformats i enlighet härmed.

Jag vill här förutskicka att resonemanget på vissa punkter i det följande avviker från vad jag anförde i lagrådsremissen.

Jag vill närmast ange vissa *allmänna utgångspunkter* för hur ombyggnadsföreskrifterna enligt min mening bör utformas. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.2.1) bör dessa föreskrifter uttrycka de allmänna krav som samhället vill hävda i fråga om byggnader för att de var för sig skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt för brukarna under den förlängda brukstiden. Ett enskilt bygglovsärende skall alltså granskas av byggnadsnämnden med utgångspunkt från dessa krav. Kraven vid ombyggnad får som jag tidigare har sagt aldrig ligga högre än nybyggnadskraven eller lägre än den lägsta godtagbara standard som anges i bostadssaneringslagen.

De resurser som kan avdelas för förbättringar inom den befintliga bebyggelsen måste sättas in på att undanröja sådana brister eller missförhållanden som inte kan accepteras, om en byggnad eller del av den skall användas under en längre tid. De egenskaper som man bör sträva efter att nå genom ombyggnad måste tillåtas att ligga olika långt från de krav på egenskaper som ställs vid nybyggnad.

Nivån på kraven i de föreskrifter som gäller ombyggnad måste avvägas med hänsyn till om kraven är motiverade av hänsyn till hälsa och säkerhet eller om de i huvudsak syftar till att främja en god funktion. I vissa hänseenden finns det knappast skäl att formulera kraven vid ombyggnad på ett sätt som avviker från kraven på nya byggnader. Jag tänker då närmast på sådana tekniska krav som är nödvändiga för att garantera säkerhet och hälsa för dem som vistas i eller kring byggnaderna. Exempel på detta är kraven på skydd av personer vid brand, kraven på skyddsanordningar på tak samt kraven på bärighet och stabilitet i de konstruktioner som ändras genom ombyggnaden.

När det gäller kraven på energihushållning bör dessa tillgodoses på ett sätt som tar hänsyn till byggnadens förutsättningar. Det kan innebära att t. ex. utvändig isolering av fasaden inte skall utföras på vissa byggnader med hänsyn till kravet på varsamhet i första stycket. I stället bör andra åtgärder vidtas för att tillgodose kraven. *3 kap. 10 §*

I fråga om andra krav som t. ex. storleken på rum och inredningsstandard i bostäder, ljudisolering inom byggnader eller brandkrav som syftar till att skydda egendom bör en särskild ombyggnadsnivå kunna anges.

Inom den äldre bebyggelsen finns stora brister i fråga om *tillgänglighet*. Vid ombyggnad måste kraven på tillgänglighet enligt min mening uppfyllas på ett sådant sätt att människor tillförsäkras möjlighet att bo kvar inom sitt bostadsområde eller sin stadsdel även om de genom olycka, sjukdom eller ålder drabbas av ett tillfälligt eller varaktigt handikapp. Enligt 7 § skall vid nybyggnad i princip alla bostäder, arbetsplatser och sådana lokaler som allmänheten har tillträde till vara tillgängliga.

Som jag har redovisat i det föregående skall på förslag av *lagrådet* också kraven i fråga om tillgänglighet vid ombyggnad närmare preciseras i föreskrifter på samma sätt som andra ombyggnadskrav. Utgångspunkten bör enligt min mening fortfarande vara att byggnaden skall förbättras så att den i sin helhet blir tillgänglig för och kan användas av personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. Med hänsyn till den förändring som lagrådet har föreslagit finns det inte anledning att på samma sätt som i lagrådsremissen här lägga fast enskildheter i den kommande hanteringen. Jag vill emellertid redovisa hur jag ser på vissa grundläggande frågor och då särskilt på hur kravet på hiss bör tillämpas.

Varje del av en byggnad som byggs om bör alltså vara tillgänglig och kunna användas på i huvudsak samma sätt som en nybyggnad. Även om t. ex. endast en lägenhet i ett trapphus är avsedd att byggas om skall denna lägenhet göras tillgänglig. Avser ombyggnaden en bostadslägenhet som ligger på tredje våningsplanet eller högre skall hiss normalt installeras. Saknas hiss i en bostadsbyggnad med tre eller flera våningar bör i vissa fall även en ombyggnad av lägenheterna på bottenvåningen och andra våningsplanet utlösa krav på tillgång till hiss för alla lägenheter i samma trapphus. Detta gäller om de övriga lägenheterna redan har en sådan standard att de aktuella åtgärderna medför att det i 11 § intagna rekvisitet om en väsentligt förlängd brukstid uppfylls för hela den del av huset som ligger kring detta trapphus.

Vid inredning av en vind till bostäder i en byggnad med tre eller flera våningar, som saknar hiss, skall hiss anordnas i det trapphus från vilka vindslägenheterna har ingång. Kan inte hiss anordnas bör utgångspunkten vara att bygglov inte skall lämnas. I lagrådsremissen anförde jag i detta sammanhang vissa synpunkter på under vilka förutsättningar som det kunde vara befogat att ändå medge att bostäder inreds, trots att de inte blir tillgängliga med hiss. Jag vill här framhålla att frågan om lämpligheten av

sådana medgivanden bör övervägas av kommunen i samband med att bestämmelser som rör förnyelsen av området tas in i detaljplan eller områdesbestämmelser, på det sätt som anges i tredje stycket. Att de krav som ställs på den enskilda byggnaden vid bygglovsprövningen alltid måste avvägas efter byggnadens förutsättningar återkommer jag till i min kommentar till fjärde stycket. *3 kap. 10 §*

Ombyggnadsföreskrifterna skall syfta till att säkerställa att ombyggnader utförs så att de delar av en byggnad som byggs om kan brukas för sitt ändamål på ett godtagbart sätt under den förlängda brukstiden. Det innebär att byggnadsnämnden liksom i dag skall kunna kräva att andra arbeten än de som fastighetsägaren har planerat skall utföras vid ombyggnaden (*följdkrav*). Detta gäller i första hand i fråga om den del av byggnaden som ombyggnaden avser. Det kan emellertid också – som jag har utvecklat i fråga om tillbyggnader – komma att gälla andra delar av byggnaden, om ändringar i sådana delar är nödvändiga för att den ombyggda delen skall få de egenskaper och funktioner som ombyggnadsföreskrifterna kräver. Avser en fastighetsägare att ändra en eller flera delar av en byggnad på ett sådant sätt att ändringen bedöms vara en ombyggnad, skall delarna var för sig i sin helhet uppfylla dessa föreskrifter. Detta kan innebära att helt nya egenskaper måste tillföras de delar som ändras och att redan befintliga egenskaper hos dem måste förbättras.

Sådana följdkrav kan dessutom medföra att vissa gemensamma funktioner i byggnaden måste åtgärdas. Det kan gälla t.ex. byggnadens uppvärmnings- och ventilationssystem eller dess vatten- och avloppssystem. Sådana funktioner kan inte alltid ändras del för del utan måste förbättras i ett sammanhang. I föreskrifterna måste därför klargöras när krav skall kunna utlösas på att åtgärder vidtas med avseende på sådana gemensamma funktioner. Kraven bör enligt min mening i första hand utlösas vid sådana tillfällen då det är tekniskt och ekonomiskt lämpligt att vidta de åtgärder som behövs. Bedömningen härav måste göras med utgångspunkt från standardnivån på övriga delar av byggnaden eller på en avgränsad enhet av denna. Bygger man exempelvis om merparten av de lägenheter som betjänas av samma system, skall följdkraven normalt ställas vid ombyggnaden. Även en ombyggnad av en enstaka lägenhet kan emellertid i vissa fall också utlösa ett sådant krav. Detta gäller exempelvis om flertalet lägenheter redan har byggts om, utan att sådana förbättringar har genomförts av de gemensamma funktionerna. Vad nu har sagts innebär att ombyggnader inte kan genomföras etappvis på ett sådant sätt att kraven på ändringar av dessa funktioner kringgås.

I punkt 3 regleras vilka krav som skall ställas vid *annan ändring* än tillbyggnad och ombyggnad. Bestämmelserna i 1 – 8 §§ skall därvid tillämpas på ett sådant sätt att krav ställs endast på utförandet av det som tillförs byggnaden genom ändringen och på funktionen hos de konstruktioner m. m. som påverkas av ändringen. Vid tillämpningen skall en skälighetsbe-

dömning kunna göras av byggnadsnämnden, baserad på t.ex. ingreppets art eller byggnadens beskaffenhet. Vid t.ex. hältagning i en bärande vägg inom en kontors- eller bostadslägenhet finns endast motiv att ställa krav på att hältagningen utförs på ett från konstruktionssynpunkt riktigt sätt, dvs. så att väggens bärande funktion kvarstår. Däremot finns inte skäl att i samband med hältagningen ställa krav på rummens funktioner eller mått. *3 kap. 10 §*

Tredje stycket

Enligt detta stycke skall kommunerna i detaljplan eller områdesbestämmelser kunna besluta att lägre krav än vad som följer av andra stycket 2 skall få ställas vid prövning av bygglov som rör ombyggnad. Förnyelsen av bebyggelsen bör som jag tidigare har framhållit genomföras på ett sådant sätt att den svarar mot behoven hos dem som bor och arbetar inom ett område. Den skälighetsbedömning som i dag görs i varje enskilt ombyggnadsärende bör, i frågor som har betydelse för hur kraven i ombyggnadsföreskrifterna skall kunna tillgodoses, i allt väsentligt ersättas med en vidgad möjlighet för kommunerna att besluta om egna riktlinjer för hur förnyelsen inom ett område skall ske för att bebyggelsen inom detta skall få långsiktigt godtagbara egenskaper.

Med en *områdessyn* som utgår från att bebyggelsen som helhet skall få långsiktigt godtagbar standard kan det vara möjligt att i vissa avseenden ställa lägre krav på byggnaderna än om de prövas var för sig.

Mitt förslag innebär således att kommunerna ges möjlighet att bestämma den standardnivå man vill uppnå för bebyggelsen som helhet inom ett område. Har kommunen antagit områdesbestämmelser eller detaljplan för förnyelsen inom ett visst område skall de antagna bestämmelserna gälla i stället för ombyggnadsföreskrifterna i motsvarande delar.

Det finns naturligtvis inte skäl att ha en områdessyn på alla de frågor som aktualiseras i samband med ombyggnad. Det finns emellertid enligt min mening starka motiv för att anlägga en områdessyn på frågor som rör t.ex. tillgänglighet, energihushållning, den yttre miljön, bevarande och lägenhetssammansättning. Det är inte praktiskt möjligt och inte heller avsett att kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser skall besluta om standardnivån för varje enskild byggnad. Avsikten med tredje stycket är att kommunen – med utgångspunkt i att bebyggelsen som helhet inom området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper – skall ange i vilka avseenden kraven kan sättas lägre än vad ombyggnadsföreskrifterna anger.

Jag vill här göra ett förtydligande i förhållande till vad jag uttalade i lagrådsremissen. Kommunernas rätt att genom bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser sänka kraven vid ombyggnad är knuten till förutsättningen att bebyggelsen får *långsiktigt godtagbara egenskaper*. Kommunerna ges härigenom möjligheter att planera förnyelsen så, att de största insatserna görs i de områden som är mest eftersatta. Inom områden

där det finns ett tillfredsställande utbud av bostäder och service som är anpassat till exempelvis de äldres behov, kan ambitionerna vid förnyelsen övergångsvis sättas lägre, om kommunen på annat sätt kan försäkra sig om att de som har behov därav också kan få tillgång till fullvärdiga bostäder inom området. När det gäller arbetslokaler finns däremot inte samma valmöjligheter för den enskilde. För den som drabbas av nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga kan brister i arbetslokalernas tillgänglighet innebära att han blir utestängd från arbetslivet. Förhållandena är likartade i fråga om lokaler för offentlig och annan service, om inte likvärdiga alternativ finns lätt tillgängliga inom området. En bebyggelse där sådana brister kvarstår efter ombyggnad, kan enligt min mening inte anses ha långsiktigt godtagbara egenskaper. De grundläggande kraven i detta hänseende bör anges i föreskrifter till tredje stycket, liksom vad jag tidigare har nämnt om att det inte skall vara möjligt att besluta om en standardnivå som ligger lägre än lägsta godtagbara standard enligt bostadssaneringslagen. *3 kap. 10 §*

Bestämmelserna i tredje stycket förutsätter att den standardnivå som beslutas medför att bebyggelsen blir godtagbar från hälsoskyddssynpunkt och erbjuder tillräckligt skydd mot olycksfall. Skulle mot förmodan en lägre standardnivå beslutas kan länsstyrelsen upphäva bestämmelserna härom med stöd av 12 kap. Jag vill slutligen erinra om att kommunen inte genom bestämmelser som meddelas med stöd av denna lag kan medge avvikelser från krav som ställs i annan lagstiftning, exempelvis arbetsmiljölagstiftningen.

Fjärde stycket

De krav som ställs vid en ändring skall enligt detta stycke avvägas i förhållande till byggnadens förutsättningar. I det remitterade lagförslaget anges också att hänsyn skall tas till byggnadens ändamål. Som *lagrådet* (yttrandet s. 38) har anmärkt har dock en sådan bestämmelse knappast någon funktion. Någon hänvisning till ändamålet har därför inte tagits in i stycket.

Vad som föreskrivs i stycket innebär att byggnadsnämnden i det enskilda fallet måste göra de modifieringar av kraven som är nödvändiga med hänsyn till de tekniska, kulturhistoriska och ekonomiska förutsättningarna. Därmed avser jag i första hand sådana tekniska, kulturhistoriska eller ekonomiska hinder som gör det omöjligt att genomföra en viss åtgärd. Det kan t. ex. vara omöjligt att installera en hiss, som har tillräckliga mått för att kunna användas av rullstolsbundna personer eller att förlägga hissen på sådant sätt att den kan nås direkt från marken utan nivåskillnad som fordrar trappor. I sådana fall måste det vara möjligt att acceptera att kravet på tillgänglighet tillgodoses på ett sätt som är tekniskt genomförbart, även om kraven i alla delar inte kan uppfyllas. Att hissen inte kan nås direkt från entréplanet eller att den inte kan få tillräckliga mått för att rymma en rullstol är dock aldrig skäl för att helt efterge kravet på tillgänglighet. Jag

vill särskilt betona att de ekonomiska faktorer som skall beaktas vid bedömningen av vilka krav som skall ställas är sådana som följer av byggnadens placering och utformning eller tekniska förutsättningar i övrigt. En dålig förräntning som följer av att fastigheten har förvärvats till ett för högt pris skall däremot inte kunna vara grund för att vid prövning av bygglov sänka kraven i något avseende. *3 kap. 10–11 §§*

Avslutningsvis vill jag sammanfatta skillnaderna mellan paragrafens tredje och fjärde stycke. Med bestämmelserna i tredje stycket avser jag att ge kommunerna en möjlighet att inom ett område medge generellt lägre krav. Förutsättningen är att de lägre kraven befunnits lämpliga med hänsyn till förhållandena inom området och att kraven anges i ett kommunalt beslut i form av områdesbestämmelser eller detaljplan. Fjärde stycket avser mer begränsade avsteg som beslutas av byggnadsnämnden i det enskilda bygglovsärendet om det med hänsyn till byggnadens förutsättningar finns skäl att jämka kraven. Även ett i detaljplan eller områdesbestämmelser antaget lägre krav kan jämkas ytterligare av byggnadsnämnden med stöd av bestämmelserna i fjärde stycket.

Enligt 9 § gäller inte bestämmelserna i 3, 7 och 8 §§ i fråga om fritidshus med högst två bostäder. Såsom *lagrådet* har påpekat (yttrandet s. 38) erfordras en motsvarande bestämmelse beträffande ändring av sådana fritidshus. En mening med denna innebörd har därför lagts in i paragrafens fjärde stycke.

Jag återkommer i anslutning till 16 § till de krav som vid till- eller ombyggnad skall kunna ställas på den berörda tomten.

11 § Med ombyggnad avses åtgärder som fordrar bygglov och avsevärt förlänger brukstiden för byggnaden eller en del av den. Även sådant inredningsarbete som syftar till en väsentligt ändrad användning av byggnaden eller en del av den utgör ombyggnad.

I denna paragraf, som motsvarar 10 § andra stycket i det remitterade lagförslaget, finns en definition av begreppet ombyggnad. Till ombyggnad hänförs sådana åtgärder som fordrar bygglov och som dessutom bedöms avsevärt förlänga brukstiden för en byggnad eller del av den. Inredningsarbete som syftar till en väsentligt ändrad användning av en byggnad eller del av en byggnad och som på grund av 8 kap. 1 § första stycket 3 alltid kräver bygglov hänförs också till ombyggnad, även om en sådan ändring inte är förenad med arbeten som avsevärt förlänger byggnadens eller byggnadsdelens brukstid.

Bestämmelsens utformning i sist angivna hänseende har tillkommit på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 38) för att det av lagtexten klarare skall framgå att blotta ianspråktagandet av en byggnad för nytt ändamål – en åtgärd som också kräver bygglov enligt 8 kap. 1 § första stycket 3 – inte utgör ombyggnad. Det fordras alltså inredningsåtgärder för att det skall kunna bli fråga om ombyggnad.

Avsikten med att definiera ombyggnad som en bygglovspliktig ändring som avsevärt förlänger brukstiden är att säkra att bostadsbeståndet på inte alltför lång sikt tillförs sådana egenskaper eller kvaliteter som avses i 1–8 §§. *3 kap. 11 §*

Med en byggnads *brukstid* menas i detta sammanhang den tid varunder en byggnad normalt förväntas kunna användas för sitt ändamål utan andra ingrepp än sådant vanligt underhåll som utförs med återkommande mellanrum under denna tid. Brukstiden kan oftast antas svara mot den normala avskrivningstiden för de investeringar som ursprungligen har gjorts i byggnaden. För vissa typer av byggnader kan utvecklingen ha lett till att den återstående brukstiden har förkortats genom att andra krav numera ställs av den verksamhet för vilken byggnaden är avsedd, t. ex. nya arbetsmiljökrav.

Att ändringen skall leda till en avsevärt förlängd brukstid innebär att byggnaden, eller den del av byggnaden som arbetena avser, därefter kan bedömas komma att användas för sitt ändamål utan ytterligare ändringar under en avsevärt längre tid än som annars sannolikt skulle vara fallet. Bedömningen skall således göras i ett tekniskt-ekonomiskt perspektiv och avse de förhållanden som kan förutses vid ombyggnadstillfället.

Med *del av byggnad* avser jag en funktionellt avgränsad enhet som brukas för ett visst ändamål, t. ex. en arbetslokal eller en bostadslägenhet. En sådan funktionellt avgränsad enhet kan utgöras av exempelvis en butikslokal i ett affärshus som innehåller flera butiker. Inom en större industribyggnad är det naturligt att se en personalservering, en verkstad eller en annan sammanhållen arbetslokal som en sådan funktionell enhet, även om dessa utrymmen tillsammans ingår i samma företagsverksamhet.

Om en åtgärd innebär att en sådan del av en byggnad ändras så att den får egenskaper och funktioner som medför att den kan brukas för sitt ändamål under en avsevärt förlängd tid, skall ändringen betraktas som en ombyggnad. Jag vill belysa detta med några exempel. Om en bostadslägenhet, som saknar hygienutrymmen, förses med sådana utrymmen, kan detta bedömas avsevärt förlänga den tid som denna del av byggnaden kan användas som bostad. Ändringen bör därför anses utgöra ombyggnad. Har lägenheten godtagbara hygienutrymmen och ett ytterligare sådant anordnas eller det befintliga utökas, kan ändringen däremot inte bedömas avsevärt förlänga brukstiden. Inom en arbetslokal kan t. ex. sådana ändringar som en i och för sig väsentlig förbättring av ventilationen eller en kompletterring av hygienutrymmen ske utan att lokalen får en avsevärt förlängd brukstid, om lokalen redan tidigare har sådan standard att den kan fortsätta att brukas för sitt ändamål på ett godtagbart sätt även om dessa ändringar inte genomförs. Sådana ändringar utgör då inte heller ombyggnad.

I vissa fall medför arbeten, som inte innebär särskilt stora ingrepp, att byggnaden eller en del av den får en avsevärt förlängd brukstid i den mening som jag nyss nämnde. Detta kan inträffa även om arbetena inte

innebär att nya funktioner tillförs, utan endast att de funktioner som redan finns i byggnaden förnyas så att de bättre möter de krav boende kan väntas ställa under en lång tid. En renovering av ett kök eller ett badrum, kombinerad med ett byte av rörstammar och elledningar, leder i många fall till att byggnaden kan fortsätta att brukas – utan ytterligare ändringar – långt utöver den brukstid som annars kunde förväntas. Det är enligt min mening angeläget att en sådan ändring hänförs till ombyggnad för att säkra att byggnaden eller den del av den som byggs om får de egenskaper som samhället anser att byggnader, som skall brukas under en längre tid, skall ha. För att en sådan ändring skall kunna hänföras till ombyggnad måste emellertid någon av de åtgärder som avses genomföras kräva bygglov. *3 kap. 11–12 §§*

Av det jag nu har sagt följer att till ombyggnad inte skall hänföras sådana vanligen inte bygglovspliktiga arbeten som måste vidtas för underhållet av en byggnad under upprepade tillfällen under dess brukstid. Sådana arbeten skall således inte kunna utlösa krav på andra åtgärder i byggnaden. Exempel på sådana underhållsarbeten som här avses är byte av inredning i kök och badrum, ommålning, omläggning av tak och byte av golvbeläggning. Åtgärder som vidtas enbart i syfte att hålla byggnaden i ett gott tekniskt skick eller att främja en rationell drift av byggnaden bör inte heller i sig föranleda att åtgärderna hänförs till ombyggnad, även om åtgärderna kräver bygglov.

Även en ändring som syftar till att ge byggnaden eller en del av denna en *väsentligt ändrad användning* innebär att ändringen hänförs till ombyggnad. Det bör betonas att ändringen i detta fall inte samtidigt behöver medföra att brukstiden förlängs. Redan den omständigheten att byggnaden skall ändras på ett sätt som tillåter att den utnyttjas för en väsentligt annan verksamhet gör det enligt min mening väl motiverat att kräva att den nya verksamheten skall kunna bedrivas under sådana villkor som numera anses önskvärda, exempelvis i fråga om arbetsmiljö och tillgänglighet.

12 § Byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär får inte förvanskas.

Paragrafen, som är likalydande med 11 § i det remitterade förslaget, innehåller föreskrifter om skyddet av byggnader eller bebyggelseområden som representerar större värden från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. En i huvudsak motsvarande bestämmelse finns i 38 § andra stycket byggnadsstadgan. Där föreskrivs även ett förbud mot förvanskning genom bebyggelse i grannskapet. I 12 § har inte tagits in något motsvarande förbud, eftersom krav på byggnaders placering och utformning med hänsyn bl. a. till kulturvärdena på platsen kan ställas redan med stöd av 1 § detta kapitel.

Bestämmelsen att en byggnad som ingår i ett särskilt värdefullt bebyggelseområde inte får förvanskas saknar motsvarighet i gällande rätt. Bestämmelsen kan exempelvis tillämpas i fråga om en by eller ett område i en tätort som har ett särskilt kulturhistoriskt värde som helhet utan att alla enskilda hus, sedda var för sig, behöver ha ett sådant värde. *3 kap. 12 §*

Den föreslagna paragrafen bygger på 5 kap. 14 § i utredningsförslaget. Remissinstanserna tillstyrker att bestämmelserna om bevarande utvidgas att omfatta även samlade bebyggelseområden. Flera remissinstanser anser dock att utredningsförslaget – genom kravet på bestämmelser i detaljplan eller markförordnande – innebär en försämring av möjligheterna att i enskilda tillståndsärenden bevaka bevarandeintressena.

I enlighet med vad jag har förordat i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.2.2) har 12 § – till skillnad från 5 kap. 14 § i utredningsförslaget – utformats så att skyddet kan hävdas i varje enskilt tillståndsärende.

För att 38 § andra stycket byggnadsstadgan skall vara tillämplig krävs det att byggnadens värde från de i stadgandet angivna synpunkterna är så stort, att dess bevarande kan sägas utgöra ett verkligt allmänt intresse. Tillämpningsområdet för den nu föreslagna 12 § bör i stort vara detsamma som för 38 § andra stycket. Uppfattningen om vad som har bevarandevärde har emellertid successivt förändrats under tiden efter byggnadsstadgans tillkomst 1959. Tillämpningen av 12 § bör därför utgå från den vidare syn som i dag finns på vad som är av värde att bevara. I dag anses detta gälla inte bara enskilda byggnader av monumental karaktär eller stort historiskt värde av allmänt intresse utan också byggnader och samlade bebyggelsemiljöer som representerar olika tidsepoker eller något typiskt från skilda sociala miljöer eller som värderas högt av en lokal opinion.

I lagen om byggnadsminnen föreskrivs att en byggnad som bevarar egenarten hos gången tids byggnadsskick eller minnet av historisk betydelsefull händelse och som med hänsyn därtill är att anse som synnerligen märklig kan förklaras som byggnadsminne. För att bestämmelserna i 12 § skall kunna tillämpas behöver inte byggnaderna eller bebyggelsen vara av byggnadsminnesklass. Ett tillräckligt motiv för att bevara byggnader eller bebyggelse kan vara att de är representativa för tidigare samhälleliga eller estetiska ideal eller att de ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp. Motiv för bevarande kan också vara att bebyggelsen eller byggnaden har haft betydelse för den historiska, arkitektur- och kulturhistoriska eller tekniska utvecklingen.

Det ligger i sakens natur att prövningen av skyddsobjektets värde måste göras striktare i sådana fall där ägaren bestrider att något skyddsvärde finns än vad som behövs om han själv begär eller frivilligt accepterar skyddsbestämmelser för byggnader. I förtydligande syfte vill jag med anledning av ett uttalande av *lagrådet* (yttrandet s. 39) tillägga att ägarens inställning i bevarandefrågan självfallet inte är avgörande för frågan om en byggnad har ett skyddsvärde. Däremot kan naturligtvis utredningen om ett

ifrågasatt skyddsobjekts värde göras mindre omfattande om ägaren medger att skyddsbestämmelser meddelas. *3 kap. 12–13 §§*

Beträffande planeringen av bevarandefrågorna hänvisar jag till vad jag har anfört i specialmotiveringen till 1 §.

13 § Byggnader skall underhållas så att deras egenskaper i de hänseenden som avses i 3–7 §§ i huvudsak bevaras. Anordningar som avser att tillgodose kraven i 6 och 7 §§ skall hållas i stånd. Byggnaders yttre skall hållas i vårdat skick.

Underhållet skall anpassas till byggnadens värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt samt till omgivningens karaktär.

Byggnader som avses i 12 § skall underhållas så att dess särart bevaras.

Paragrafen, som motsvarar 12 § i det remitterade lagförslaget, innehåller bestämmelser om de krav som kan ställas i fråga om underhåll av byggnader. Sådana bestämmelser finns i dag i 50 § byggnadsstadgan. Underhållsbestämmelserna i utredningsförslaget finns i 6 kap. 4 §.

Första stycket

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.2.3) är underhållskraven i första stycket mer omfattande än de nuvarande. Enligt första stycket skall sålunda byggnadens egenskaper i de avseenden som regleras i 3–7 §§ i huvudsak bevaras och de anordningar som avser att tillgodose kraven i 6 och 7 §§ hållas i stånd. Bestämmelsen innebär således en viss skärpning i förhållande till 50 § byggnadsstadgan som inte ställer krav på underhåll av t. ex. anordningar för tillgänglighet och skydd mot olycksfall.

Jag vill här peka på några ändringar av lagtexten i förhållande till det remitterade förslaget som har tillkommit på initiativ av *lagrådet* (yttrandet s. 40). I det remitterade förslaget anges vissa egenskaper som skall omfattas av underhållskravet. Med 10 § som förebild, har nu i stället tagits in en hänvisning till de bestämmelser i kapitlet som skall tillämpas. Tidsbestämningen "under brukstiden" har fått utgå ur lagtexten, eftersom det ligger i sakens natur att det är under denna tid som byggnaden skall underhållas. Jag återkommer snart till denna fråga. Även ordet "skötas" har utgått såsom överflödigt, eftersom underhållskravet, som jag snart skall närmare belysa, innefattar ett krav på skötsel av vissa anordningar. Slutligen har lagrådet fäst uppmärksamheten på underhållskravet när det gäller anordningar för tillgänglighet, vilket har föranlett mig att föreslå en saklig ändring. Enligt det remitterade lagförslaget skall byggnadens egenskaper i fråga om tillgänglighet i huvudsak bevaras. Med hänsyn till den vikt som i övrigt tillmäts tillgängligheten är det emellertid befogat att låta denna egenskap omfattas av det strängare krav på underhåll som i lagtexten uttrycks genom orden "hållas i stånd".

Ett eftersatt underhåll innebär samhällsekonomiskt mycket stora förlus- *3 kap. 13 §*
ter. Konsekvenserna för den enskilda byggnaden blir många gånger att den möjliga användningstiden förkortas på ett påtagligt sätt. Därtill kommer att bristande underhåll av bostäder skapar påfrestningar för de boende. De skador som uppstår genom bristande underhåll är nästan alltid mycket dyra att avhjälpa i efterhand. Ett regelbundet underhåll innebär därför även fördelar för fastighetsägaren, då det på sikt medför kostnadsbesparingar.

Flera av de krav som nu föreslås införda i PBL kan redan i dag ställas med stöd av byggnadsstadgan, bostadssaneringslagen, hälsoskyddslagstiftningen eller brandlagstiftningen. Det gäller t.ex. krav på fuktskydd och skydd mot brand och olycksfall. Det vidgade underhållskrav som nu införs medför att en kontinuerlig översyn måste ske av bl.a. anordningar för värme, ventilation och energihushållning. Erfarenheten visar att sådana anordningar är i behov av regelbunden skötsel och injustering för att de skall fungera tillfredsställande.

Bestämmelserna i 13 § är tillämpliga på alla byggnader oberoende av om dessa uppförts före PBL:s ikraftträdande eller ej. De gäller även sådana byggnader som inte har omfattats av byggnadslovsbestämmelserna i byggnadsstadgan. Detta medför att 13 § blir tillämplig på bl.a. jordbrukets ekonomibyggnader. Paragrafen innebär inte att krav kan ställas på att byggnader som är uppförda före PBL:s ikraftträdande skall ha samma egenskaper och funktioner som byggnader uppförda efter ikraftträdandet.

Det kan många gånger vara svårt att ange var gränsen går mellan vad som är underhåll och vad som är standardhöjande åtgärder. Som huvudprincip bör gälla att till underhåll hänförs sådana åtgärder som behövs för att byggnadens egenskaper och funktioner skall bevaras. Detta innebär givetvis inte att alla delar i en byggnad ständigt måste hållas i skick som nya. Avsikten är i stället att byggnadens funktioner i olika hänseenden inte påtagligt skall försämras i förhållande till vad som ursprungligen krävdes. Med stöd av bestämmelserna om underhåll skall det däremot inte kunna krävas åtgärder som innebär att en byggnad tillförs nya egenskaper och funktioner eller att dess standard höjs. De enda krav som kan ställas på förbättring av byggnader anges i 17 kap. 20 § som motsvarar 82 och 82 a §§ byggnadsstadgan. Det är byggnadens ägare som har ansvaret för att underhållsskyldigheten fullgörs. Om ägaren eftersätter underhållet, kan byggnadsnämnden med stöd av 10 kap. 15 § förelägga denne att vidta nödvändiga åtgärder. Jag vill i detta sammanhang också erinra om bestämmelserna i 10 kap. 20 § som saknar motsvarighet i dagens lagstiftning och i utredningsförslaget, och som ger byggnadsnämnden möjlighet att under vissa förutsättningar uppdra åt en sakkunnig person att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder.

3 kap. 13 §

När det gäller tillämpningen av första stycket måste i det enskilda fallet en skälighetsbedömning kunna göras. Olika omständigheter kan påverka bedömningen av vilka åtgärder som är nödvändiga, t. ex. byggnadens användning, läge och återstående brukstid. Kravet på underhåll kan många gånger sättas lägre för byggnader som i huvudsak tillgodoser endast en enskild fastighetsägares behov än för byggnader dit allmänheten har tillträde eller som användas av en större krets av personer. Underhållsskyldigheten måste vidare kunna påverkas av den omgivning i vilken byggnaden ligger. Man bör sålunda kunna ställa högre krav på underhåll, om byggnaden ligger i en känslig miljö, t. ex. om den är belägen centralt i en stadskärna, än om den ligger inom ett avskilt industriområde. Ytterligare omständigheter som kan vara av betydelse i sammanhanget är byggnadens ålder och återstående brukstid. Underhållsåtgärder som skulle framstå som helt naturliga om byggnaden skulle stå kvar och användas under en längre tid kan många gånger undvaras, om det finns grundad anledning att anta att byggnaden snart skall rivas. Om det exempelvis i kommunens bostadsförsörjningsplanering eller på något annat sätt har gjorts helt klart att byggnaden skall rivas eller byggas om inom en snar framtid, torde det inte finnas anledning att kräva annat än att klart oacceptabla brister undanröjs. När det gäller krav på underhåll av anordningar för tillgänglighet, för skydd mot olycksfall och brand, för avfallshantering eller för att hindra att hälsorisker uppstår är det dock i allmänhet inte befogat att göra en skälighetsbedömning vid tillämpningen. Det måste anses rimligt att begära att sådana anordningar hålls i stånd på sådant sätt att den avsedda funktionen eller det avsedda skyddet bibehålls så länge byggnaden är i bruk.

Ingripanden mot brister i byggnader kan i vissa fall ske med stöd av flera författningar som i viss mån täcker varandra. Det förhållandet råder redan i dag och innebär att en klagande i vissa ärenden kan vända sig till olika kommunala myndigheter och nämnder. Några egentliga problem behöver emellertid inte uppstå för den enskilde på grund härav, eftersom myndigheterna och nämnderna självklart bör samråda innan eventuella ingripanden sker.

Andra stycket

Här föreskrivs att kravet på underhåll enligt första stycket skall anpassas till byggnadens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värde samt till omgivningens karaktär. Avvägningen av i vilken grad egenskaperna skall bevaras eller hållas i stånd skall ske vid tillämpning av första stycket. Bestämmelsen i andra stycket innebär att samma grundläggande krav på hänsyn som kan ställas med stöd av 1 §, när byggnader uppförs eller ändras, skall kunna ställas även när byggnader underhålls. Underhållsåtgärder skall alltså utföras så att de värden som finns i bebyggelsen och dess karaktär bibehålls. Kraven gäller all bebyggelse även om den inte har sådana värden att den omfattas av bestämmelserna i

12 §. Kravet innebär t. ex. att materialval och färgsättning skall anpassas till byggnadens värde, karaktären på omgivningen och till lokala traditioner. I en by på landet med faluröda byggnader, skall alltså en byggnad målas om med en färg som inte bryter mot byns karaktär. Som *lagrådet* påpekar (yttrandet s. 40) kan dock detta krav inte hävdas annat än genom ingripande i efterhand med stöd av 10 kap. 12 § 3 och 14 §, såvida inte bygglovsplikt för omfärgning har införts med stöd av 8 kap. 6 §. *3 kap. 13 §*

I anslutning till förevarande stycke har lagrådet vidare anfört följande (yttrandet s. 40):

En fråga som inte är närmare belyst i det remitterade förslaget är vilka möjligheter byggnadsnämnden har att ingripa, om en fastighetsägare inte iakttar bestämmelsen i andra stycket. I fråga om byggnader med särskilt bevarandevärde kan fastighetsägaren med stöd av 10 kap. 15 § åläggas att utföra underhållet på sätt som föreskrivs i förevarande stycke. En förutsättning härför är dock att, såsom framgår av paragrafens tredje stycke, särskilda skyddsbestämmelser meddelats i områdesbestämmelser eller i detaljplan. Sådana bestämmelser kan också enligt 8 kap. 6 § förenas med skyldighet att söka bygglov för underhållsåtgärder beträffande byggnaderna. I fråga om andra byggnader än dem som avses i 11 § eller om skyddsbestämmelser inte har meddelats för sådana byggnader kan underlåtenhet att enligt första stycket hålla byggnaders yttre i vårdat skick föranleda ingripande med stöd av 10 kap. 15 §. Sådana förelägganden kan emellertid inte utsträckas till att avse även kravet i andra stycket att underhållsåtgärder skall utföras så att de värden som finns i bebyggelsen och dess karaktär bibehålls. Bestämmelsen i 10 kap. 15 § tar nämligen sikte på underlåtenhet att utföra arbete eller annan åtgärd som åligger någon enligt den föreslagna lagen men inte på sättet som arbetet eller åtgärden skall utföras på. Däremot kan byggnadsnämnden, när en underhållsåtgärd väl har utförts som visat sig inte uppfylla kraven i andra stycket, förelägga fastighetsägaren att rätta det utförda. Stödet för ett sådant föreläggande finns i 10 kap. 12 § 3 och 14 §.

Jag kan i allt väsentligt ansluta mig till lagrådets uttalande men vill framhålla att det av ett föreläggande klart måste framgå vilken åtgärd den förelagde skall vidta. Vad lagrådet anför om rättelse av redan utfört arbete torde därmed i praktiken sällan bli aktuellt.

Tredje stycket

Stycket innehåller en materiell föreskrift om att byggnader som har särskilt bevarandevärde skall underhållas så att deras särart bevaras. Föreskriften, som har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 41), utgör ett komplement till första och andra styckena. Föreskriften innebär att både byggnadens yttre och inre delar träffas av det särskilda underhållskravet.

För att kravet skall kunna hävdas måste skyddsbestämmelser ha meddelats genom detaljplan (5 kap. 7 § första stycket 4) eller områdesbestämmelser (5 kap. 16 § första stycket 4). Om sådana bestämmelser har medde-

lats, är fastighetsägarna skyldiga att följa dessa, när de underhåller sina byggnader. Sköter de inte underhållet, kan de med stöd av 10 kap. 15 § föreläggas att göra detta och att därvid iaktta skyddsbestämmelserna. Bestämmelserna om underhåll kan t. ex. avse att vissa fasaddetaljer, invändiga takmålningar eller speciella delar av en inredning skall underhållas på visst sätt. Finns inte skyddsbestämmelser, kan fastighetsägaren inte åläggas att utföra ett sådant aktivt underhåll som innebär att byggnadens yttre och dess inre hålls i stånd på sådant sätt att dess särart bevaras. I 14 kap. 8 § första stycket 3 finns bestämmelser som ger byggnadens ägare rätt till ersättning i vissa fall. *3 kap. 13–14 §§*

Andra anläggningar än byggnader m. m.

14 § I fråga om anläggningar och anordningar för vilka bygglov krävs skall vad som föreskrivs om byggnader i 1–13 §§ tillämpas. I fråga om övriga anläggningar och anordningar som anges i 8 kap. skall 1–13 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

Med vissa redaktionella jämkningar, som har gjorts på förslag av *lagrådet*, motsvarar paragrafen 14 § i det remitterade lagförslaget.

I paragrafen anges vilka krav som ställs på andra anläggningar än byggnader och på anordningar. Bestämmelserna i 14 § innebär att krav i fråga om t. ex. placering, utformning, hållfasthet, beständighet, brandskydd, underhåll och begränsning av risk för olycksfall skall kunna ställas också på sådana anläggningar och anordningar för vilka bygglov krävs. I skälig omfattning skall sådana krav gälla också de övriga anläggningar och anordningar som nämns i 8 kap. men som inte omfattas av krav på bygglov. Någon direkt motsvarighet till 14 § finns inte i byggnadsstadgan.

I utredningsförslaget finns i 5 kap. 12 § och 6 kap. 5 § bestämmelser som i princip motsvarar 14 §. I flera remissyttranden anförs att egenskapskraven på anläggningar och kraven på underhåll av dessa bör ligga på samma nivå som för byggnader.

Enligt 8 kap. 2 och 3 §§ krävs bygglov för bl. a. följande anläggningar och anordningar, nämligen idrotts- och campingplatser, vindkraftverk, murar och plank, parkeringsplatser samt skyltar och andra ljusanordningar. Motivet till kravet på bygglov för vissa anläggningar är att det för dessa finns skäl att ställa samma krav som på byggnader. Sålunda bör en lämplighetsbedömning göras också av hur en sådan anläggning placeras i förhållande till omgivningen. Vidare bör vissa av de egenskapskrav som anges i detta kapitel gälla även för olika anläggningar.

Som exempel på vad jag avser vill jag nämna att det i fråga om en idrottsplats kan finnas skäl att ställa krav att den inte förorsakar störningar för omgivningen, att risken för olycksfall begränsas och att åskådarplatser i lämplig omfattning görs tillgängliga för handikappade. I fråga om upplag kan det vara motiverat att ställa krav inte bara på att det placeras och

utformas med hänsyn till omgivningarna och förhållandena på platsen, utan också på att det uppfyller vissa säkerhets- och brandskyddskrav. Kravet i 6 § andra stycket att avfall skall kunna tas om hand och forslas bort på ett tillfredsställande sätt bör givetvis gälla för sådana anläggningar som t.ex. campingplatser, idrottsanläggningar och småbåtshamnar. Tillämpningen måste dock självfallet anpassas till platsens eller anläggningens ändamål. *3 kap. 14–15 §§*

För sådana anordningar som antenner, master och skyltar bör kunna krävas att de placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden. Krav bör också kunna ställas på hållfasthet, säkerhet och underhåll.

Paragrafens andra mening innebär att bestämmelserna i 1–13 §§ skall tillämpas endast i skälig utsträckning på de anläggningar och anordningar som på grund av beslut enligt 8 kap. 5 § undantas från kravet på bygglov. Även för sådana anläggningar m.m. som omnämns i 8 kap. 2 eller 3 § men som genom sin ringa storlek inte har sådan påverkan på omgivningen att bygglov krävs, t.ex. vissa master, parkeringsplatser eller cisterner, gäller 1–13 §§ endast i skälig utsträckning. Sådana anläggningar, anordningar och skyltar som inte omnämns i 8 kap. omfattas inte alls av bestämmelserna i 1–13 §§.

Tomter, allmänna platser m.m.

15 § Tomter som tas i anspråk för bebyggelse skall anordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Dessutom skall tillses att

1. naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara,
2. betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer,
3. risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för trafiken inte uppkommer,
4. det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon till och från bebyggelsen på tomten,
5. tomten, om det inte är obefogat med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt, kan användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,
6. lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna.

Om tomter tas i anspråk för bebyggelse som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för barnstuga, skola eller annan jämförlig verksamhet, skall det finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse på tomten eller på utrymmen i närheten av denna.

Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att anordna både parkering och friyta, skall i första hand friyta anordnas.

I paragrafen finns bestämmelser om hur tomter som tas i anspråk för bebyggelse skall anordnas för att de skall fungera på ett lämpligt sätt med hänsyn till de ändamål för vilka de är avsedda, förutsättningarna på platsen och till omgivningens krav. Paragrafen har, med undantag för en smärre justering i andra stycket, utformats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 41). *3 kap. 15 §*

Bestämmelser om tomts ordnande finns i dag i 53 § byggnadsstadgan. Den nu föreslagna 15 § motsvarar i princip 53 § 2–4 mom. I 38 och 54 §§ byggnadslagen och i 29 § byggnadsstadgan finns bestämmelser som innebär att byggnad inte får uppföras förrän erforderlig utfart har anordnats. De ändringar som 15 § innebär i förhållande till nuvarande bestämmelser är att krav ställs på anpassning till natur- och kulturvärdena på platsen, begränsning av riskerna för olycksfall samt på tillgänglighet, dvs. samma krav som enligt 1 §, 6 § första stycket och 7 § skall ställas på byggnader. Även kravet på friyta för lek och utevistelse har utökats i förhållande till gällande bestämmelser. Paragrafen innebär också att kravet på friyta i enlighet med utredningens förslag skall prioriteras före kravet på utrymmen för parkering och att krav kan ställas på att parkeringsplatser anordnas även på annan plats än på tomten.

I det remitterade lagförslaget finns i första stycket ett krav på godtagbar avfallshantering. Denna punkt är – som *lagrådet* har påpekat (yttrandet s. 41) – överflödig sedan 6 § andra stycket i enlighet med lagrådets förslag har justerats till att innefatta även ett krav på att avfall skall kunna forslas bort över tomten på ett godtagbart sätt.

I utredningsförslaget finns bestämmelser om tomts ordnande i 5 kap. 16 och 17 §§ och i 6 kap. 10 och 11 §§.

Med tomt avses mark som utgör en för bebyggelse avsedd enhet. Till tomt hör den mark som upptas av bebyggelsen och sådan mark som ligger i direkt anslutning till denna och som används eller behövs för att bebyggelsen skall kunna användas för avsett ändamål, t. ex. friytor för lek och utevistelse, kommunikationsytor samt plats för parkering, lossning och lastning.

Första stycket

Enligt *punkt 1* skall naturförutsättningarna på platsen så långt möjligt tas till vara. I detta ligger bl. a. att tomtens förutsättningar i fråga om topografi, växtlighet och markbeskaffenhet samt sol-, temperatur- och vindförhållanden skall beaktas. Tomter med en på platsen naturligt uppvuxen vegetation är i allmänhet tåligare mot förslitning än nyanlagda och nyplanterade tomter. Byggnads- och anläggningsarbeten bör därför utföras så att skador på mark och vegetation så långt möjligt undviks.

Enligt *punkt 2* skall tillses att tomten inte anordnas på sådant sätt att betydande olägenheter uppkommer för omgivningen. Bedömningen av vad som är betydande olägenheter måste göras med urskiljning, med hänsyn

bl. a. till de förhållanden som råder på platsen. I kraftigt sluttande terräng är det t. ex. naturligt att dagvatten från en högre belägen tomt i viss utsträckning rinner ner över lägre belägna tomter. I 17 § första stycket har tagits in bestämmelser som innebär att tomter också skall skötas så att betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer. *3 kap. 15 §*

Enligt *punkt 3* skall tomter anordnas så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter inte uppkommer för trafiken. Barnolycksfall inträffar oftast i hemmet och dess omgivningar. Att begränsa riskerna för sådana och andra olycksfall är en angelägen uppgift. Bestämmelserna ger möjlighet att kräva exempelvis staket vid branta slänter samt stängsel eller andra anordningar vid simbassänger. Att tomten skall anordnas så att betydande olägenheter inte uppkommer för trafiken innebär bl. a. att planteringar inte får anordnas så att de skymmer sikten för trafiken. Även i denna del kompletteras bestämmelserna av kravet på skötsel i 17 § första stycket.

När en tomt skall bebyggas måste en lämpligt belägen utfart anordnas. I *punkt 4* finns bestämmelser om detta. Där föreskrivs också att nödvändiga gods- och persontransporter skall kunna ske till bebyggelsen på tomten och att utryckningsfordon skall kunna ta sig till och från byggnader på tomten.

Enligt *punkt 5* skall tomter kunna användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Med gällande bestämmelser kan krav ställas enbart på att det skall finnas möjlighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att ta sig från tomtgränsen till en byggnads entré. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.1.2) är det angeläget att den byggda miljön kan användas av alla. Kravet bör gälla även tomter, så att det finns t. ex. lek- och vistelseytor som kan användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Jag är naturligtvis medveten om att det inte är möjligt att i alla typer av terräng helt tillgodose detta krav. Ett sådant krav kan exempelvis knappast ställas i fråga om tomter till sådana byggnader som med stöd av 7 § tredje stycket undantas från kravet på tillgänglighet. Därför har på *lagrådets* förslag (yttrandet s. 41) i punkten tillfogats den reservationen att kravet skall upprätthållas om det inte är obefogat med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt.

Punkt 6 behandlar skyldigheten att anordna lämpligt utrymme för parkering m. m. Med lämpligt utrymme avses att utrymmet skall vara lämpligt beläget och tillräckligt stort. Gällande bestämmelser i 53 § 3 mom. byggnadsstadgan ger möjlighet att kräva utrymme för parkering, lastning och lossning på tomten endast om sådant utrymme kan beredas till en rimlig kostnad och utan synnerlig olägenhet i övrigt. I överensstämmelse med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen har punkt 6 utformats så att krav kan ställas på att utrymme för parkering i skälig utsträckning skall anordnas på tomten eller i närheten av tomten. Detta ger kommunen

möjlighet att ta initiativ till gemensamma lösningar för flera fastigheter. I förhållande till utredningsförslaget har kravet utvidgats till att gälla även utrymme för lastning och lossning. Detta ansluter till byggnadsstadgans krav. *3 kap. 15 §*

I vilken omfattning som utrymme för parkering skall krävas vid bygglovsprövningen bör bestämmas med utgångspunkt i första hand i sådana allmänna riktlinjer för parkering som kommunen har antagit. Att dra upp sådana principiella riktlinjer för hur parkeringen skall ordnas och att besluta efter vilka grunder som behovet av parkeringsplatser skall bestämmas får anses tillhöra den normala trafikplaneringen i en kommun. Den närmare utformningen av sådana riktlinjer för särskilda områden kan lämpligen redovisas i översiktsplanen. Riktlinjerna kan sedan närmare utvecklas i efterföljande detaljplaner. I dessa bör klargöras hur marken skall disponeras för bl. a. parkeringsanläggningar och om dessa skall vara gemensamma eller tillgodose enskilda fastigheters behov. Om kommunen vill engagera sig i en anläggning i kommunal regi eller genom ett kommunalt bolag, bör även detta utredas och bestämmas i detaljplanen.

Om kommunen bestämmer sig för en kollektiv lösning av parkeringsfrågan för vissa fastigheter inom planområdet, ingår det som ett led i planarbetet att utreda förutsättningarna för att bilda en sådan anläggning med tillämpning av bestämmelserna om gemensamhetsanläggningar i anläggningslagen. Sådana utredningar samt en närmare beskrivning av gemensamhetsanläggningen bör tas in i planens genomförandebeskrivning. Om man redan vid planarbetet vill ha garantier för att gemensamhetsanläggningen senare kommer till stånd är det nödvändigt att anläggningen regleras i en fastighetsplan som upprättas och antas samtidigt som detaljplanen. I fastighetsplanen kan ställning tas till bl. a. omfattningen av parkeringsanläggningen och vilka fastigheter som skall anslutas till denna. Den närmare kopplingen mellan detaljplan och fastighetsplan har jag beskrivit i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4).

När det gäller möjligheterna att ordna en parkeringsanläggning med stöd av anläggningslagen har *lagrådet* fört ett långt resonemang som förtjänar att här återges i sin helhet (yttrandet s. 41):

I fråga om större anläggningar kan det – som framgår av det följande – i ett hänseende visa sig ofördelaktigt med en sådan lösning. Förvaltningen av sådana anläggningar torde komma att utövas av samfällighetsföreningar enligt lagen (1973: 1150) om förvaltning av samfälligheter. En samfällighetsförening äger taxera ut medel för bl. a. anläggningens underhåll och drift från de fastigheter till vilka anläggningen hör. Föreningens fordran har enligt lagen (1973: 1152) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen om förvaltning av samfälligheter förmånsrätt före fastighetsinteckning i den fasta egendomen. Denna dolda förmånsrätt i delägarnas fastigheter för uttaxerade medel innebär en risk för den som belånar en delägarfastighet, eftersom hans säkerhet kan påverkas. I propositionen med förslag till lag om förvaltning av samfälligheter betonade departementschefen (prop.

1973: 160, s. 170) att de bidrag som varje år skall uttaxeras från delägarfastigheterna för att täcka driftskostnaderna samt amortering och ränta på investeringslån i praktiken regelmässigt inte torde uppgå till så stora belopp, att de skulle kunna utgöra någon risk för fordringar med sämre rätt i fastigheten. Han framhöll emellertid att det sagda gällde under förutsättning att innehavare av fordringar med sämre rätt iakttar den försiktighet som normalt bör kunna krävas av en kreditgivare. Av det anförda framgår att man under lagstiftningsarbetet inte räknade med att en samfällighetsförening skulle vara i behov av större kapitalbelopp för t. ex. underhåll. Kostnaderna vid förvaltning av en stor parkeringsanläggning torde emellertid kunna bli betydande, vilket i sin tur kan leda till att förmånsrätten för föreningens fordran får sådan omfattning att de som lämnat lån mot säkerhet i fastigheten löper påtaglig risk för förluster. Det kan för övrigt påpekas att det när det gäller förvaltningen av gemensamhetsanläggningar redan nu finns exempel på att en legal panträtt fått en sådan omfattning att bottenlångivarna i delägarfastigheterna funnit sig föranlåtna att säga upp bottenlånen för omförhandling med avseende på kompletterande säkerheter. Vad som nu har sagts kan självfallet inverka negativt på benägenheten att lämna kredit mot säkerhet i fastigheter som har del i en parkeringsanläggning inrättad enligt anläggningslagen. *3 kap. 15 §*

Med anledning av detta uttalande vill jag anföra följande.

När en gemensamhetsanläggning inrättas görs normalt en s. k. båtnadsprövning, vilket innebär att fördelarna av en anläggning måste överväga de nackdelar i form av kostnader och olägenheter som anläggningen medför. I praktiken innebär detta att kostnaderna för en gemensamhetsanläggning i motsvarande mån skall öka de deltagande fastigheternas värden. Det är detta som utgör grunden för nu gällande förmånsrättssystem för samfällighetsföreningar. Långivare till en enskild fastighet bör vara medvetna om att den del av fastighetens värde som utgörs av en andel i en gemensamhetsanläggning kan vara belånad genom att samfällighetsföreningen har tagit upp ett lån för att utföra anläggningen.

När en anläggning blir äldre och försliten kan det givetvis uppstå behov av upprustning eller återinvestering. Då görs inte någon båtnadsprövning, vilket naturligtvis kan få till följd att det görs ekonomiskt olämpliga investeringar – dvs. sådana som inte motsvaras av någon värdehöjning på fastigheterna – och att därmed föreningens förmånsrätt försämrar säkerheten för de inteckningshavare, som har panträtt i de enskilda fastigheterna. Enligt min mening finns det emellertid inte någon anledning att anta att samfällighetsföreningar som förvaltar större anläggningar skulle göra sådana ekonomiskt osunda investeringar, som leder till att fastigheternas kreditvärde inte består. Dessutom torde det i de flesta fall vara nödvändigt för föreningen att ta upp lån för större upprustningar och återinvesteringar, vilket innebär att även kreditgivaren gör en bedömning av företagets ekonomiska förutsättningar. Den bedömningen måste då inkludera effekterna av att föreningen tar ut bidrag från fastighetägarna för amortering och ränta på lånet.

Även i dag är det möjligt att med stöd av anläggningslagen inrätta gemensamhetsanläggningar med tekniskt komplicerade system som kan kräva nog så stort kapitaltillskott för drift och underhåll. Såvitt bekant har det nu gällande förmånsrättssystemet inte inneburit någon konstaterad skada för kreditgivare i sådana fall. *3 kap. 15 §*

Jag är emellertid medveten om de komplikationer som lagrådet påpekar och kommer därför att noga följa utvecklingen i detta hänseende. Jag har också erfarit att fastighetsbildningsutredningen (Ju 1979: 11) i sitt slutbetänkande avser att mer generellt behandla frågan om samfällighetsföreningars finansieringsbehov när det gäller drift och underhåll av gemensamhetsanläggningar. Mot bakgrund av det nu anförda finner jag inte anledning att f. n. vidta någon åtgärd i detta hänseende.

I parkeringsfrågan har *lagrådet* vidare anfört följande (yttrandet s. 42):

I specialmotiveringen till punkt 7 anges också ett annat exempel på hur parkeringsfrågan kan lösas. Sålunda uttalar departementschefen att kravet på fastighetsägarna att själva eller i samverkan svara för behovet av parkering kan på kommunalt initiativ omvandlas till en skyldighet att ekonomiskt bidra till en parkeringsanläggnings tillkomst och drift. Parkeringsköp nämns som exempel på sådan samverkan. Lagrådet vill framhålla att det för närvarande råder osäkerhet om i vilken utsträckning det är lagligen möjligt att av en byggande kräva åtaganden av detta slag. Också frågan om förutsättningarna och formerna för ett åtagande är oviss. Den föreslagna lagtexten kan inte anses undanröja denna osäkerhet. Särskilt må framhållas tveksamheten i fråga om att framtvinga skyldighet att fortlöpande bidra till driften av en parkeringsanläggning. Frågan om framtida ägares bundenhet av den byggandes åtaganden är också ett problem som inte belysts. Departementschefens uttalande synes böra förtydligas i flera hänseenden.

Med anledning av vad lagrådet sålunda har anfört vill jag inte längre vidhålla den rekommendation som jag uttalade i lagrådsremissen.

Andra stycket

I andra stycket ställs krav på friyta för lek och utevistelse i anslutning till viss typ av bebyggelse. Kraven har utvidgats i förhållande till gällande bestämmelser och till vad utredningen har föreslagit. Förändringen innebär att krav skall kunna ställas på att lämplig friyta skall anordnas inte enbart för bostäder utan även om bebyggelsen på tomten innehåller lokaler för barnstuga, skola eller annan jämförlig verksamhet. Det är enligt min mening närmast självklart att ytor för lek och utevistelse anordnas för sådana verksamheter. Det sker i praktiken redan i dag utan att det finns några särskilda bestämmelser. Enligt det remitterade lagförslaget skall friytan anordnas på den tomt som skall bebyggas eller på utrymmen i närheten som är gemensamma för flera byggnader. Om friyta anordnas utanför tomten, finns det emellertid – som *lagrådet* har påpekat (yttrandet s. 43) –

ingen anledning att kräva att den skall vara gemensam för flera byggnader. Tomtägaren kan t. ex. ha lämpligt utrymme för friyta på en av honom själv ägd granntomt. *3 kap. 15–16 §§*

Tredje stycket

Enligt tredje stycket skall friyta för lek och utevistelse prioriteras före utrymme för uppställning av fordon. Detta överensstämmer med utredningsförslaget. Remissinstanserna har på denna punkt inte haft några erinringar.

16 § På bebyggda tomter får bestämmelserna i 15 § första stycket 6 samt andra och tredje styckena tillämpas i skälig utsträckning.

Vid tillbyggnad som kräver bygglov eller vid ombyggnad skall tomten anordnas så att den uppfyller kraven i 15 § i skälig utsträckning.

Bestämmelser om vilka krav som kan ställas på bebyggda tomter finns i dag i 53 § 2–4 mom. byggnadsstadgan. I utredningsförslaget finns motsvarande bestämmelser i 6 kap. 10 §. Förevarande paragraf har utformats redaktionellt i enlighet med *lagrådets* förslag.

Första stycket i den föreslagna 16 § omfattar alla bebyggda tomter. Byggnadsnämnden kan således föreskriva att friyta för lek och utevistelse samt utrymme för parkering m. m. skall anordnas på en bebyggd tomt. Underlåter ägaren att vidta åtgärder kan kravet hävdas genom ett föreläggande med stöd av 10 kap. 15 §. Bestämmelserna i paragrafens andra stycke får däremot tillämpas endast i samband med att en byggnad ändras genom ombyggnad eller genom tillbyggnad som kräver bygglov. Kraven på friyta och parkering får inte drivas längre än vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Paragrafen är tillämplig oavsett om byggnaderna på tomten har uppförts före eller efter ikraftträdandet av PBL.

Första stycket

Första stycket motsvarar delvis 6 kap. 10 § i utredningsförslaget. Enligt detta skall skyldigheten att uppfylla kraven på utrymme för parkering m. m. och på friyta för lek och utevistelse uppstå först i och med att en detaljplan eller ett beslut om markförordnande har vunnit laga kraft. I remissvaren framförs kritik mot att kraven måste meddelas genom detaljplan eller markförordnande. Jag anser denna kritik befogad. Första stycket har därför utformats så att kravet på anordnande av friyta och parkering kan ställas oavsett om särskilda bestämmelser om detta har tagits in i ett planbeslut eller ej.

När det gäller befintlig bebyggelse, där det kan vara mycket angeläget att förbättra parkeringsförhållandena, kan det dock föreligga stora tekniska och ekonomiska svårigheter att anordna utrymmen för fordonsuppställning. Ett noggrant studium av möjligheterna, varvid gemensamma

lösningar oftast torde visa sig vara den enda utvägen, bör därför föregå ingripanden från byggnadsnämnden. Därvid torde det visa sig nödvändigt att kommmunen i befintlig bebyggelse genomför en parkeringsutredning i detaljplanens form, på det sätt som jag har beskrivit närmare i specialmotiveringen till 15 §. *3 kap. 16–17 §§*

Enligt 6 kap. 10 § andra stycket i utredningsförslaget skall byggnadsnämnden kunna föreskriva att ett utrymme som används för fordonsuppställning skall tas i anspråk för att tillgodose kravet på friyta. Detta får dock enligt utredningsförslaget ske endast om tillräckligt utrymme för fordonsuppställning kan anvisas på någon annan plats i tomtens närhet. Några remissinstanser påpekar att detta förbehåll torde innebära att gårdssaneringar i innerstaden knappast kan genomföras. Jag finner kritiken befogad och ansluter mig därför inte till utredningsförslaget på denna punkt. Om kommunen ställer krav på att friyta för lek och utevistelse skall anordnas på en innerstadsgård och möjligheter saknas att finna annan lämplig plats för parkering, måste uppställning på gatumark kunna godtas.

Andra stycket

Paragrafens andra stycke innebär att byggnadsnämnden vid tillbyggnad som kräver bygglov och vid ombyggnad får ställa krav på tomten i alla de avseenden som anges i 15 §. En rimlig utgångspunkt är härvid enligt min mening att tomten skall anpassas efter hur byggnaden kan användas. Ställs t. ex. kravet att byggnaden skall göras tillgänglig finns också skäl att ställa följdkrav på tomten så att denna i skälig utsträckning kan användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Det är också motiverat att ställa sådana krav på tomten som syftar till att begränsa risken för olycksfall och olägenheter för omgivningen och trafiken. När det gäller bostäder finns det även skäl att ställa krav på anordnande eller förbättring av friytor för lek och utevistelse. Kraven på tomten får emellertid inte drivas längre än vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Omfattningen av de arbeten som krävs måste i dessa fall avvägas även mot tomtens befintliga värden och kostnaderna för arbetena.

17 § Tomter skall, oavsett om de har tagits i anspråk för bebyggelse eller inte, hållas i vårdat skick. De skall skötas så att betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas. Byggnadsnämnden kan besluta att plantering skall utföras och att befintlig växtlighet skall bevaras.

Anordningar som har tillkommit för att uppfylla kraven i 15 § skall hållas i stånd i skälig utsträckning.

Lekplatser och fasta anordningar på lekplatser skall underhållas så att risken för olycksfall begränsas.

Paragrafen, som har utformats redaktionellt i enlighet med *lagrådets* förslag, innehåller bl. a. bestämmelser om skötsel och underhåll av tomter

och av anordningar på tomter. I paragrafen finns också bestämmelser om krav på att plantering skall anordnas och att befintlig växtlighet skall vidmakthållas på tomter. Motsvarande bestämmelser finns i 53 § 1 och 2 mom. byggnadsstadgan och i 6 kap. 11 § första stycket utredningsförslaget. Flera remissinstanser har framhållit vikten av att kraven på underhåll skall gälla även sådana tomter som inte tagits i anspråk för bebyggelse. *3 kap. 17–18 §§*

Första stycket

Bestämmelserna i 17 § innebär vissa förändringar i förhållande till gällande bestämmelser och utredningens förslag. I paragrafens första stycke, som gäller både bebyggda och obebyggda tomter, har således föreskrivits att tomter skall skötas så att betydande olägenheter för trafiken inte uppkommer och så att olycksfall begränsas. Betydande olägenheter får inte heller uppkomma för omgivningen. Exempelvis får vegetationen inte tillåtas växas så högt att den i oacceptabel grad skuggar grannens tomt.

I enlighet med utredningsförslaget – som har tillstyrkts av flera remissinstanser – har byggnadsnämndens möjligheter att kräva planteringar vidgats till att omfatta även obebyggda tomter. I samband med att nya byggnader uppförs eller vid ombyggnader finns ofta motiv att ställa krav på att plantering anordnas eller att befintlig växtlighet bibehålls. Med stöd av första stycket kan krav också ställas på t. ex. att plantering utförs på gårdar i en innerstad vid en gårdssanering som genomförs utan samband med andra byggnadsåtgärder. Krav kan också ställas på skyddsplantering kring en avriven tomt i ett stadskvarter.

Andra stycket

Remissinstansernas synpunkter har också beaktats genom att krav på underhåll har föreskrivits i andra stycket för anordningar som har tillkommit för att en tomt skall uppfylla kraven i 15 §. Bestämmelserna i den paragrafen skulle få begränsad betydelse om de inte kompletterades med ett sådant underhållskrav.

Tredje stycket

I tredje stycket finns krav på underhåll av lekplatser och fasta anordningar på dessa. Kravet har införts för att ge byggnadsnämnden möjlighet att ingripa och förhindra att lekplatser vansköts så att risk för olycksfall uppkommer.

18 § I fråga om allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall vad som föreskrivs om tomter i 15–17 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

Paragrafen, som har fått sin redaktionella utformning i enlighet med *lagrådets* förslag, innehåller de krav som skall ställas på allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader. Paragrafen saknar

motsvarighet i byggnadsstadgan. I utredningsförslaget finns motsvarande bestämmelser i 5 kap. 16 och 17 §§ och i 6 kap. 10 och 11 §§. Några bestämmelser om allmänna platser finns dock inte i förslaget. *3 kap. 18 §*

Med allmänna platser avses sådan mark som i detaljplan har redovisats som allmän plats, t. ex. gator, torg och parker (se 5 kap. 3 §). Med områden för andra anläggningar än byggnader avses sådan mark som används eller behövs för ett normalt nyttjande av anläggningen.

Vid tillämpningen av denna paragraf på allmänna platser får – som *lagrådet* har framhållit (yttrandet s. 43) – anses gälla att, när sådana platser skall tas i anspråk för sitt avsedda ändamål, bestämmelserna i 15 § skall gälla. Är en allmän plats redan ianspråktagen kan enligt 16 § första stycket krav ställas på utrymme för parkering m. m.

Det är upppenbart att flera av föreskrifterna i 15–17 §§ är anpassade till tomter och att det därför inte är rimligt att tillämpa dessa fullt ut för allmänna platser eller för områden för andra anläggningar än byggnader. Det grundläggande kravet i 15 §, som innebär att tomter skall anordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen, bör emellertid enligt min mening alltid vara tillämpligt. I vilken utsträckning som de kompletterande bestämmelserna i punkt 1–6 skall tillämpas får bedömas mot bakgrund av platsens eller anläggningens ändamål och var den är belägen. Punkterna 1–3, som bl. a. innebär att naturförutsättningar så långt möjligt skall tas till vara, att olägenheter inte skall uppkomma för omgivningen och trafiken och att risken för olycksfall skall begränsas, är av sådan karaktär att de bör ingå i de grundkrav som alltid skall ställas. Även bestämmelserna i punkt 4 om att en lämpligt belägen utfart skall finnas och att kravet på framkomlighet för utryckningsfordon skall tillgodoses är av samma grundläggande karaktär.

Kravet i punkt 5 att tomten skall kunna användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga måste tillämpas med beaktande av platsens eller anläggningens ändamål. Som allmän plats avsätts många gånger sådan mark som är svår att bebygga eller som man på grund av naturförutsättningarna vill bevara. Det kan t. ex. vara bergiga partier med stora höjdskillnader. För sådan mark är det givetvis inte rimligt att kräva åtgärder för att den skall kunna nyttjas av personer med nedsatt rörlighet eller orienteringsförmåga. Däremot är det befogat att anlagda parker och torg anordnas så att de kan fungera för alla människor. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.1.2) kan ofta mycket enkla åtgärder ge avsevärda förbättringar i dessa avseenden.

För många anläggningar som bygger på att man utnyttjar naturförutsättningarna på platsen är det inte heller skäligt att ställa krav på tillgänglighet. Exempel på sådana anläggningar är slalombackar och golfbanor.

När det gäller bestämmelserna om parkering i punkt 6 är det enligt min mening självklart att de skall kunna tillämpas också på områden för anlägg-

ningar, t. ex. idrottsplatser, skidbackar och campingplatser. Frågan om i vilken utsträckning som utrymme för parkering erfordras för allmänna platser bör avgöras när detaljplan upprättas. *3 kap. 18 §*

Hänvisningen till 16 § medför t. ex. att krav på parkeringsplatser kan ställas även i fråga om befintliga anläggningar.

Hänvisningen till 17 § innebär att krav kan ställas på skötsel och underhåll och att byggnadsnämnden kan besluta att planteringar skall utföras. På t. ex. större parkeringsplatser kan det finnas skäl att ställa krav på planteringar för att avskärma och dela upp dessa. Det kan också vara motiverat att t. ex. kräva skyddsplantering kring ett upplag.

4 kap. Översiktsplan

4 kap. 1 §

Bestämmelserna i detta kapitel ersätter de nuvarande reglerna i byggnadslagstiftningen om generalplan, vissa delar av utomplansbestämmelserna och vissa bestämmelser till skydd för allmänna intressen (t. ex. 81, 82, 86, 87 §§ BL samt 38 och 39 §§ BS).

I specialmotiveringen till 1 kap. 3 och 6 §§ har jag behandlat kravet på en kommunomfattande översiktsplan samt principen att användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar m. m. skall föregås av en allmän lämplighetsprövning som i princip skall ske vid planläggning. I 2 kap. har ställts upp de övergripande allmänna mål som skall gälla för den fysiska planläggningen och de hänsyn som skall tas vid bebyggelseutvecklingen. Jag vill särskilt erinra om föreskriften i 2 kap. 2 § att NRL skall tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked.

I 4 kap. har samlats bestämmelserna om vad planen skall innehålla (1 §) och vad den skall bestå av (2 §) samt om förfarandet (3–13 §§). 4 kap. motsvarar utredningens förslag till marköversikt (7 kap.) och områdesplan (8 kap.). Motsvarande bestämmelser i det remitterade lagförslaget finns i 4 kap., som dock även innehåller reglerna om områdesbestämmelser. På de skäl som *lagrådet* har anfört (yttrandet s. 48 f) har jag ansett det lämpligt att föra samman dessa regler med bestämmelserna om detaljplan i 5 kap.

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

Planen skall ange

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

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

Paragrafen motsvaras närmast av bestämmelserna om generalplan i 9 § byggnadslagen. Utredningens förslag återfinns i 7 kap. 2 och 3 §§ samt 8 kap. 2 §.

Denna paragraf, som motsvarar 4 kap. 3 § i det remitterade lagförslaget, anger det obligatoriska innehållet i översiktsplanen. Som sägs i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.1) är planens syfte och funktion att vägledande behandla de långsiktiga, strategiska frågorna om markanvändning och byggande. Detta har kommit till uttryck i paragrafens inledande del på så sätt att översiktsplanen anges utgöra underlag för beslut om användningen av mark- och vattenområden. Jag har samma synsätt som lagrådet på sambandet mellan ingressen och andra stycket punkt 1. När det i punkt 1 sägs att planen skall ange grunddragen för den avsedda användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för bebyggelse, blir alltså detta att anse som en precisering av vad som sägs i ingressen.

I det remitterade lagförslaget finns ett andra stycke om att det skall anmärkas i planen, om länsstyrelsen i en viss del inte har godtagit planen. Föreskriften hör nära samman med vad som anges i 2 § om att länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 § skall fogas till planen. Föreskriften bör därför – som lagrådet har föreslagit – flyttas över till 2 §. *4 kap. 1 §*

I det remitterade lagförslaget finns en föreskrift om att översiktsplanen skall utgöra en geografisk tillämpning av de allmänna bestämmelserna i 2 kap. Syftet med föreskriften var att markera att planläggning och prövning av lov skall ske med samma utgångspunkter för den allmänna lämplighetsbedömningen. *Lagrådet* (yttrandet s. 45) har påpekat att det är tämligen självklart att översiktsplanen skall anpassas till och underordnas de allmänna intressen som enligt 2 kap. skall beaktas vid all planläggning och lokalisering av bebyggelse. Jag har ingen erinran mot att föreskriften tas bort. Orden "med tillämpning av bestämmelserna i 2 kap." har därför utgått.

Bestämmelserna i 2 kap. är mångskiftande och har naturligtvis olika betydelse i olika områden inom kommunen. Detta leder fram till en allsidig diskussion om markanvändning och bebyggelsestruktur som jag menar är viktig i varje kommun. Ställningstagandena kan variera när det gäller prioritering mellan olika intressen, precisionen i riktlinjerna och tidsperspektivet. Kommunens ställningstagande i dessa frågor skall alltså komma till uttryck i översiktsplanen.

Översiktsplanens innehåll skall givetvis avgränsas med hänsyn till de olika funktioner som jag i den allmänna motiveringen angett att ett sådant planinstitut bör ha (avsnitten 7.1 och 7.2). Dess innehåll skall således avse dels användningen i stort av fysiska resurser, dvs. mark- och vattenområden, och dels lokaliseringen och dimensioneringen av nya bostads-, arbets- och friluftsområden m. m. samt olika typer av strukturbildande anläggningar, såsom kommunikations-, energi- och serviceanläggningar. Planens karaktär av dokument för politiska mål, som rör mark- och vattenhushållning, fysisk miljö och bebyggelseutveckling gör det angeläget att planen kan ge uttryck för både ett långsiktigt mål och en strategi för successiva förändringar som syftar till att nå de långsiktiga målen. Tidsperspektivet måste alltså komma till uttryck i översiktsplanen.

Bestämmelserna i 1 § har utformats som en generell ram för det *obligatoriska innehållet*. Översiktsplanens frivilliga innehåll återkommer jag snart till, men det behöver enligt min mening inte lagfästas. Obligatoriet omfattar två aspekter, nämligen dels skyldigheten att ange grunddragen i en från allmän synpunkt lämplig användning av mark och vatten samt riktlinjer för bebyggelseutvecklingen, dels skyldigheten att redovisa hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt NRL. Paragrafens andra stycke innehåller dessa två punkter.

Att översiktplanen skall vara aktuell framgår av 1 kap. 3 §. I specialmotiveringen till den paragrafen har jag något utvecklat innebörden av aktualitetskravet.

Första stycket *4 kap. 1 §*

I första stycket anges att översiktsplanen skall utgöra underlag för beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Andra stycket

Punkt 1

Planens detaljeringsgrad har tagits upp av flera remissinstanser. Med *grunddragen* i användningen av mark- och vattenområden avses i paragrafen den huvudsakliga användningen. Planens översiktliga karaktär bör innebära en schematisk redovisning som tar sikte på att ge överblick över de viktigaste dragen i markens användning. Det kan vara lämpligt att i översiktsplanen redovisa förändrings- och bevarandeområden liksom vilka områden som är av strategisk betydelse men ännu inte kan anges för någon bestämd användning. Dessa frågor berörde jag i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.3).

Stockholms kommun anser att byggnadslagens uppräkning av vilka ändamål som skall anges i generalplan bör föras över till denna paragraf i PBL. Jag har dock stannat för en mer flexibel utformning av bestämmelsen. Det är enligt min mening viktigt att de stora dragen i den avsedda markanvändningen verkligen framgår. Därför kan det många gånger räcka att t.ex. ange område för tätortsutbyggnad utan att markanvändningens närmare innehåll behöver preciseras i översiktsplanen. Det viktiga är kanske att belysa i vilken riktning eller i vilken omfattning kommunen önskar att den aktuella tätorten skall expandera. Likaså kan ett bevarandeområde anges utan att översiktsplanen precis skall behöva ange om det är för att tillgodose naturvårdens, friluftslivets eller kulturminnesvårdens intressen. Det är heller inte nödvändigt att riktlinjerna närmare anger vilka åtgärder som kan vidtas eller inte bör utföras, om allmänintresset ändå framgår klart av översiktsplanen som underlag för prövningen av lov.

Det är ofta möjligt att tillgodose flera funktioner och ändamål inom ramen för en övergripande markanvändningsangivelse. Mångformighet kan faktiskt i vissa fall vara en avsedd och lämplig egenskap för markens användning. En ökad integration mellan bostäder, arbetsplatser och service kräver en mångsidig markanvändning. Samspelet mellan naturvård, friluftsliv, rekreation och skogsbruk är ett annat exempel. Detta betyder att det i översiktsplanen bör kunna anges riktlinjer för en mångsidig markanvändning. Det sagda innebär inte att jag avvisar möjligheten att i översiktsplanen precisera ändamålet, t. ex. för bostäder, arbetsplatser, rekreation, miljöstörande verksamheter, service, trafikanläggningar, täkter, naturvård, försvarsändamål, ledningsbundna transportsystem eller olika energianläggningar såsom vattenkraftverk eller större energiomvandlingsanläggningar. Det är naturligt och lämpligt med en informativ översiktsplan, men kravet på innehållet i översiktsplanen är i paragrafen utformat på ett mer generellt sätt.

När det gäller innehållet i översiktsplanen ställer jag mig helt bakom utredningens resonemang att det är viktigt för kommunerna att ta ställning i *inomkommunala strukturfrågor*. Det kan t. ex. gälla att fördela bostadsbyggandet, lokalisera serviceanläggningar till olika delar av kommunen och bestämma deras servicenivå och upptagningsområde, ta ställning beträffande den kollektiva trafiken och energiförsörjningen samt söka påverka lokalisering och fördelning av arbetsplatser. Många kommuner har flera tätorter. Deras funktioner, inbördes relationer och utvecklingsmöjligheter kan behöva bedömas med hänsyn till kapaciteten hos befintliga anläggningar, investeringströsklar, möjligheterna till arbete lokalt, befolkningssociala förhållanden, trafikförsörjningen m. m. Inom ramen för arbetet med stadsförnyelsen behöver kommunen ta ställning till bl. a. servicebehov, ombyggnadsstandard och miljöförbättringar. Ställningstaganden i de nu angivna och liknande frågor har naturligtvis en avgörande betydelse för vilka markreservationer och riktlinjer för markanvändningen som behöver komma till uttryck i översiktsplanen. Översiktsplanen bör i dessa avseenden kunna utformas i huvudsak på samma sätt som nu förekommande områdesplaner, dispositionsplaner, förnyelse- och miljöprogram och liknande översiktliga plandokument. *4 kap. 1 §*

I utredningens definition av begreppet *markanvändning* ryms även användning av undermarken och vatten. Även om jag inte föreslår någon definition av begreppet markanvändning, avser jag med detta begrepp även undermarkens användning.

Som framgår av punkt 1 skall översiktsplanen också behandla *vattenområden*. Planens innehåll i dessa avseenden kan inte på samma sätt som när det gäller markens användning bygga på erfarenheter, även om en viss försöksverksamhet som bedrivits kan utgöra ett värdefullt underlag. Det viktiga är att tillgången på vatten, efterfrågan och anspråk från olika intressenter samt problem när det gäller användningen av vattenområden behandlas i planen. Även då det gäller vattenområdena är det endast grunddragen i den avsedda användningen som behöver anges. Många gånger torde det vara tillräckligt att redovisa vattenområdet med den mångsidiga användning det oftast i praktiken har. I obligatoriet ligger emellertid att vattenresurserna behandlas som en del i det ekologiska sammanhanget och att deras samband med markanvändningens utveckling beaktas. Därvid kan vissa vattenområden behöva anvisas för speciella ändamål.

I uttrycket avsedd användning ligger en *tidsaspekt*. Utredningen har föreslagit ett långt tidsperspektiv, 10–20 år. Markanvändningen är svårföränderlig och beslut om den får mycket långsiktiga effekter. Även om det ibland kan vara svårt att överblicka en så lång tidsperiod som 20 år, ansluter jag mig till utredningens grundsyn på denna punkt. Översiktsplanen bör alltså ha ett långt perspektiv och därför ta upp endast de större och strukturellt betydelsefulla dragen i användningen av mark och vatten.

Det är dock inte meningen att kommunen skall behöva ta ställning till markanvändning på lång sikt där man är osäker och vill ha fortsatt handlingsfrihet. *4 kap. 1 §*

I det kortare tidsperspektivet på 3–5 år och i det medellånga perspektivet på 5–10 år är däremot planeringsunderlaget bättre och markanspråken ofta lättare att precisera och motivera. I dessa delar kan översiktsplanen ha en mer preciserad och åtgärdsinriktad utformning. Det är en fördel om kommunen i sin redovisning av den avsedda markanvändningen kan ange vad som ligger nära i tiden och vad som är av långsiktig betydelse. Av detta framgår att jag med "avsedd" menar kommunens avsikt.

I utredningens betänkande (s. 305–307) finns ett resonemang om hur olika typer av markanvändning bör komma till uttryck i översiktsplanen. Jag kan i stora drag ansluta mig till utredningsförslaget på den punkten. Som jag framhöll i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.3) bör PBL:s bestämmelser ge ett betydande utrymme att utveckla metoderna för översiktsplanens redovisning. Den försöksverksamhet som har bedrivits av ett antal kommuner i samråd med statens planverk och statens råd för byggnadsforskning, bör kunna ge underlag för information och råd om redovisningsformerna. Dessa måste emellertid rymma en stor spännvidd med hänsyn till skilda förutsättningar och ambitionsnivåer i olika kommuner. Syftet med redovisningen skall vara att just få fram grunddragen och den övergripande strukturen, att klargöra planens förhållande till den etablerade användningen av mark och vatten inom olika områden samt att grovt ange tidsperspektivet i planens olika delar.

Uttrycket *riktlinjer* omfattar dels program för fortsatt planläggning enligt PBL eller avsedda förordnanden enligt annan lagstiftning, t. ex. skydd av vattentäkt, naturreservat eller naturvårdsområde, dels riktlinjer för tillståndsprövning enligt PBL och fastighetsbildning utanför detaljplanelagda områden. Med program för fortsatt planläggning menar jag bl. a. att översiktsplanen bör ange var kommunen avser att hävda detaljplanekravet enligt 5 kap. 1 §. Vidare bör det vara möjligt att göra uttalanden om inriktningen av den fortsatta planeringen och vad den avses leda fram till. Avsikten är, som jag tidigare har betonat, att översiktsplanen skall innehålla i stort sett den typ av riktlinjer som kommunerna har utvecklat i sina kommunöversikter. Förutom den typen av riktlinjer skall översiktsplanen innehålla riktlinjer för vattenområdenas användning, om det behövs för att säkerställa en från kommunal synpunkt lämplig samhällsutveckling.

I översiktsplanen skall bl. a. kunna behandlas frågan om bebyggelselokalisering på landsbygden. Glesbygdsproblem ges en framskjuten plats i vissa kommuners planeringsarbete. I glesbygden kan även några få tillkommande byggnader ha stor betydelse för vissa samhällsfunktioner – både i positiv och negativ mening. De kan också ha kommunalekonomiska konsekvenser. Många kommuner har på senare år tagit upp glesbygdsfrågor i särskilda utvecklingsprogram, som beaktar både sociala och ekono-

miska förhållanden. Jag anser att det är angeläget att översiktsplanens riktlinjer i sådana fall kan utgöra ett viktigt underlag för prövningen av lov. Denna ståndpunkt har starkt stöd i remisskritiken av utredningens förslag, som inte tillade marköversikten en sådan funktion annat än i mycket begränsad utsträckning. Enligt min mening är det många gånger en lämplig lösning att översiktsplanen i dessa fall anger positiva, vägledande och stimulerande riktlinjer för en önskad utveckling. *4 kap. 1 §*

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.4.3) bör bestämmelserna i 47 och 49 §§ väglagen om uppförande av byggnader i anslutning till allmänna vägar upphävas och lämpligheten av bebyggelse prövas på ett allsidigt sätt enligt PBL. Det innebär att riktlinjerna för bebyggelselokalisering i översiktsplanen bör omfatta både befintliga och planerade allmänna vägar. Riktlinjerna kan formuleras med samma innehåll som de generella bestämmelserna i väglagen har i dag eller också med de andra mått på den byggnadsfria zonen som förhållandena motiverar. Riktlinjer för att tillgodose behoven för framtida vägprojekt bör lämpligen anknyta till de objekt som finns upptagna i de s. k. flerårsplanerna enligt vägkungörelsen (1971:954) och fördelningsplanerna enligt förordningen (1982:853) om statsbidrag till väg- och gatuhållning m. m.

Genom uttrycket *tillkomst, förändring och bevarande* markeras att alla tre typerna av riktlinjer är naturliga som uttryck för aktiva kommunala avsikter. Hittills har byggnadslagens planformer använts huvudsakligen för att ange tillkomsten av ny bebyggelse. Allt talar för att utvecklingen nu resulterar i större eller mindre, successiva förändringar i den befintliga miljön. Stadsförnyelsearbetet går i hög grad ut på detta. Det är viktigt att kommunen i översiktsplanen anger inom vilka områden som man avser att aktivt verka för en förtätning eller förnyelse av äldre tätortsdelar. Översiktsplanen bör i dessa avseenden vara samordnad med bostadsförsörjningsprogram, energiprogram, områdesriktade åtgärder för social förnyelse, trafiksanering – inbegripet riktlinjer för parkeringens ordnande – varuförsörjning m. m. I dessa avseenden har översiktsplanen ett mycket stort intresse för allmänheten. Den på karta angivna markanvändningen har därvid underordnad betydelse i förhållande till de skriftliga riktlinjerna, vilka ger planen ett reellt innehåll.

Punkt 2

I punkt 2 stadgas att översiktsplanen skall ange hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt NRL. Kommunen måste alltså göra klart för sig vilka anspråk som i dessa avseenden riktas mot olika mark- och vattenområden. Anspråken finns till stor del klarlagda genom den fysiska riksplaneringen. Det ankommer på länsstyrelsen att i samverkan med centrala verk ge kommunen erforderligt underlag för översiktsplanen, särskilt när det gäller områden som är av riksintresse. Underlaget bör sammanställas så att anspråken på mark och vatten inom kommunen så

4 kap. 1–2 §§

långt som möjligt kan preciseras. Planeringsunderlaget blir med nödvändighet allmänt hållet men bör ändå enligt 8 § första stycket 4 finnas med vid utställningen.

Vilka områden som är av riksintresse kan med tiden komma att förändras i vissa avseenden. Detta utvecklade jag i samband med att förslaget till NRL remitterades till lagrådet. Underlaget för översiktsplanen bör därför genom länsstyrelsens försorg successivt förnyas. Ändrade anspråk kan vara ett skäl till att översiktsplanen efter några år i praktiken anses inaktuell och behöver revideras.

Anspråken när det gäller riksintressen riktar sig mot bestämda geografiska områden eller objekt av nationellt intresse. I översiktsplanen skall redovisas på vilket sätt anspråken kan tillgodoses med hänsyn till andra, dvs. lokala och mellankommunala intressen. Planen bör i dessa avseenden ge uttryck för den sammanvägda bedömning som kommunen gör av den från allmän synpunkt lämpliga användningen av mark- och vattenområden. Kravet i bestämmelsen avser endast de områden som är av riksintresse och inte hur kommunen avser att tillämpa de allmänna hänsynsregler m. m. som kommer att finnas i NRL.

I praktiken kan det mycket väl bli så att kommunen genom sina riktlinjer för prövning av tillkomst, förändring eller bevarande av bebyggelse enligt punkt 1 samtidigt ger till känna hur den i sin verksamhet avser att tillgodose även anspråken beträffande områden som är av riksintresse enligt NRL. Punkterna 1 och 2 kan därmed när det gäller kommunens egna åtgärder sägas "flyta ihop". I översiktsplanen kan också anges t. ex. förslag till förordnanden enligt speciallagstiftningen, markköp, utarbetande av s. k. naturvårdsanpassade skogsbruksplaner eller åtgärder enligt naturvårdslagen eller miljöskyddslagen. Bestämmelsen i punkt 2 tar i första hand sikte på hur kommunen själv vid planläggning och prövning av frågor om lov avser att tillgodose riksintressen inom vissa områden. Därutöver skall i översiktsplanen redovisas behandlingen av markanspråk av nationellt intresse i frågor där kommunen inte ansvarar för det slutliga genomförandet, t. ex. markreservat för försvars-, kommunikations- eller energiändamål liksom anspråk från naturvården och kulturminnesvården samt från de areella näringarna, jordbruk, skogsbruk, rennäring och fiske.

2 § Översiktsplanen består av en särskild handling samt en eller flera kartor. Planen skall utformas så, att dess innebörd kan utläsas utan svårighet.

Till planen skall fogas en sådan planbeskrivning som avses i 8 § och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 §.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, skall det anmärkas i planen.

Paragrafen motsvarar närmast 11 § 2 mom. byggnadsstadgan, 7 kap. 4 § och 8 kap. 4 § i utredningens förslag och 4 kap. 4 § i det remitterade förslaget.

Paragrafen har på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 45) disponerats på följande sätt. I första stycket anges vad översiktsplanen består av och vidare ställs upp ett krav på tydlighet i utformningen av planen. I andra stycket anges vilka handlingar som skall fogas till planen. Tredje stycket innehåller en föreskrift som i det remitterade lagförslaget finns i 4 kap. 3 § andra stycket och som innebär att det skall anmärkas i planen, om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del. *4 kap. 2 §*

Första stycket

Enligt det remitterade lagförslaget består översiktsplanen av en särskild handling "med riktlinjer" och en eller flera kartor. Vidare föreskrivs att "om det är lämpligt kan riktlinjerna tas in på karta". På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 45) har de båda citerade uttrycken fått utgå. Anledningen härtill är följande. Av 1 § framgår att planen skall ange – förutom riktlinjerna för bebyggelsen – också grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden och hur områden av riksintresse avses bli säkerställda. Avsikten är att dessa frågor skall behandlas både i text och på karta. Därför är det missvisande att beskriva den särskilda handlingen såsom innehållande bara riktlinjerna. Med de uppgifter som översiktsplanen bör uppta enligt 1 § blir det knappast praktiskt möjligt att i alla sammanhang helt och hållet ta in uppgifterna på kartmaterialet. Stycket har därför utformats så att den särskilda handlingen är obligatorisk.

Jag har nyss redogjort för översiktsplanens mångskiftande innehåll. Att sammanfatta ställningstaganden av så olika slag och för så olika typer av områden som t. ex. tätorter, landsbygd och vatten i en enda karta med tillhörande text anser jag i likhet med utredningen normalt inte vara lämpligt eller möjligt. Översiktsplanen bygger, som jag anförde i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.3), på både kommunomfattande och områdesanknutna överväganden. Planen utgörs av de samlade övervägandena om helhet och delar. Redovisningen bör alltså vanligtvis ske på flera kartor med tillhörande texter. För kommuner med enkla planförhållanden bör planen dock kunna redovisas på en enda karta. Detsamma bör gälla när översiktsplanen ändras för ett begränsat område med enkla förhållanden inom en kommun.

Den löpande ajourhållningen kommer att ske genom ändringar av översiktsplanen. Eftersom ändringarna av översiktsplanen många gånger kommer att beröra begränsade delar av kommunen, kan det vara lämpligt att kommunen på en sammanställningskarta eller på annat sätt redovisar den samlade, för kommunen gällande översiktsplanen och vidare var planens olika kartor eller delar finns att tillgå. Det skall med andra ord alltid vara möjligt för den intresserade att hos kommunen få ett klart besked om översiktsplanens innehåll för ett visst markområde.

I det remitterade lagförslaget finns i tredje stycket en föreskrift som innebär ett krav på tydlighet hos översiktsplanen. *Lagrådet* (yttrandet s. 46) har i den frågan anfört följande:

Bestämmelsen i paragrafens sista stycke att planhandlingarna skall utformas så att innebörden kan utläsas utan svårighet lär avse endast den särskilda handlingen och kartorna, däremot inte planbeskrivningen. För att detta skall framgå tydligare bör bestämmelsen flyttas och anslutas till paragrafens första stycke. *4 kap. 2 §*

Jag delar lagrådets uppfattning, varför tydlighetskravet har tagits in i första stycket. Syftet med kravet är helt enkelt att allmänhet, beslutsfattare och myndigheter skall uppfatta planens innebörd på ett riktigt och likartat sätt. Den planbeskrivning som skall fogas till planen och det material som enligt 8 § skall åtfölja planförslaget vid utställningen bidrar givetvis till att ytterligare förtydliga intentionerna i planen. Under senare år har fysiska planer oftast fått en som jag tycker pedagogisk och begriplig utformning. Bestämmelsen avser snarare ambitionsnivån än metoderna. Brister i detta avseende torde därför endast i rena undantagsfall kunna leda till att planen upphävs efter besvär.

Andra stycket

I det remitterade lagförslaget innehöll andra stycket även en föreskrift om vad planbeskrivningen skall innehålla. Denna föreskrift har flyttats till 8 §. Anledningen är att 2 § innehåller bestämmelser om hur den antagna planen skall se ut i sitt slutliga skick. Planbeskrivningen skall däremot finnas redan när förslag till översiktsplan upprättas. De närmare bestämmelserna om planbeskrivningen har därför sin plats i 8 §.

Enligt andra stycket skall det granskningsyttrande som länsstyrelsen avger vid utställningen av planen fogas till planen. Avsikten är att yttrandet i sin helhet alltid skall följa planen. Skälen till detta är flera. För det första anser jag att fullmäktige skall ha full klarhet i frågan om det finns väsentliga invändningar, när fullmäktige behandlar frågan om antagandet av planen. Vidare bör de som hämtar upplysningar från planen för sitt handlande få information om det råder enighet eller inte mellan staten och kommunen beträffande det aktuella området. Slutligen är det av stor vikt att andra myndigheter och organ som använder översiktsplanen som beslutsunderlag får klart för sig vilken vikt man bör tillmäta planen. Om kommunen gör någon smärre justering som avser att tillgodose länsstyrelsens synpunkter men som inte föranleder ny utställning, kan kommunen vid förnyad kontakt med länsstyrelsen få besked i frågan om översiktsplanen efter justeringen kan godtas. I sådant fall kan länsstyrelsen göra en anteckning om detta i granskningsyttrandet, varvid kommunen inte behöver redovisa någon anmärkning i planen enligt tredje stycket.

Tredje stycket

Bestämmelserna i tredje stycket är en följd av statens ansvar vid planläggningen som jag ingående har behandlat i den allmänna motiveringen (avsnitten 7.5 och 16.3). Av 9 § andra stycket framgår att länsstyrelsen i sitt

granskningsyttrande tydligt skall redovisa om översiktsplanen i en viss del inte kan godtas som underlag för kommande åtgärder. Om sådana invändningar från länsstyrelsen kvarstår inför planförslagets antagande, skall detta anmärkas i planen i form av markeringar på planens kartor eller på annat sätt. Av anmärkningen bör framgå vilka av planens riktlinjer m. m. som inte kan godtas. Därmed får kommunfullmäktige och alla som använder planen som underlag för sitt handlande direkt av planen klart för sig var det råder delade meningar om hur allmänna intressen skall tillgodoses. *4 kap. 2–3 §§*

Jag vill här göra ett förtydligande tillägg till mitt anförande i lagrådsremissen. Anmärkningarna i planen, som lämpligen kan göras av kommunen, behöver inte utgöras av en fullständig redogörelse för länsstyrelsens avvikande mening. Det räcker med en anteckning om att det föreligger en skiljaktig uppfattning beträffande ett visst område i förening med en hänvisning till granskningsyttrandet där länsstyrelsens synpunkter närmare utvecklas.

3 § När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. Andra som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Paragrafen motsvarar närmast 14 § byggnadsstadgan, 7 kap. 6 § i utredningsförslaget och 4 kap. 5 § första stycket i det remitterade lagförslaget. Paragrafen som har fått sin redaktionella utformning i enlighet med *lagrådets* förslag, behandlar kravet på samråd när planförslag upprättas. I det remitterade förslaget finns även ett andra stycke med föreskrifter om samrådets syfte, innebörd och uppläggning. På förslag av *lagrådet* har detta stycke brutits ut till en särskild paragraf, 4 §.

Av 3 § framgår vilka kommunen alltid skall samråda med. Först anges länsstyrelsen med hänsyn till den mycket viktiga funktion som styrelsen skall ha för bevakning av de samlade statliga intressena och som tillsynsmyndighet enligt 1 kap. 7 §. Något hinder för kommunen att samråda direkt med statliga länsorgan och andra myndigheter finns självfallet inte. Vidare anges regionplaneorgan och angränsande kommuner som berörs av förslaget. Naturligtvis bör samrådet i speciella fall också omfatta angränsande länsstyrelser och regionplaneorgan, nämligen om översiktsplanen berör frågor som dessa organ har ett särskilt intresse av. Även kommunalförbund med uppgifter som berör översiktsplanen bör omfattas av samrådet. Vid planer av större omfattning bör samrådet omfatta exempelvis landstinget, statens järnvägar, vägverket eller annan väghållare, länstrafikbolag, elkraftdistributören och andra som sköter väsentliga samhällsfunktioner.

Enligt paragrafens andra mening skall andra som har ett väsentligt intresse av planförslaget beredas tillfälle till samråd. Därmed avses bl. a. intresseorganisationer, t. ex. hyresgästorganisationer, natur- och friluftsorganisationer, handikapporganisationer, LRF, företagareföreningar och

fackliga organisationer på distriktsnivå. Avser planförslaget ett begränsat område, t. ex. en mindre tätort, kan det vara skäl att samråda med t. ex. vägförening, villaägareförening, Hem och skola, lokala miljögrupper och markägare. Kommunen bör alltså från fall till fall avgöra vilken omfattning samrådet skall ha och anpassa formerna för samrådet därefter. Även denna fråga kan innefattas i diskussionen med länsstyrelsen. *4 kap. 3–4 §§*

Med uttrycket "beredas tillfälle till" markeras att kommunen inte skall behöva ha någon uppsökande verksamhet för att nå intressenterna. *Lagrådet* (yttrandet s. 46) har gjort det förtydligandet – som jag ansluter mig till – att kommunen självfallet inte skall behöva gå ut till var och en av intressenterna med information. Däremot skall kommunen vara verksam för att det hålls samrådsmöten. Det får därefter anses ankomma på intressenterna att visa sin vilja att utnyttja den möjlighet till påverkan som samrådet erbjuder genom att komma till samrådsmötena, reagera på utsänt material osv.

4 § Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse och förslagets innebörd redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

I paragrafen, som saknar direkt motsvarighet i gällande rätt, finns bestämmelser om syftet med samrådet, vad som skall redovisas vid samrådet och att resultatet skall sammanfattas i en samrådsredogörelse. I det remitterade förslaget finns motsvarande bestämmelser i 4 kap. 5 § andra stycket.

Första stycket

I den allmänna motiveringen (avsnitt 7.4) framhöll jag vikten av att se samrådet som en del av planprocessen och inte som en enstaka företeelse. I likhet med utredningen anser jag att det är angeläget att kommunen i ett tidigt skede överväger motiven till och inriktningen av planarbetet och redovisar sina motiv och utgångspunkter i form av ett program. Någon särskild lagreglering av programmens innehåll och hantering är dock knappast möjlig. Detta gäller även program för översiktsplanen eller en ändring av den. Samrådsförfarandet kan lämpligen inledas med en redovisning av sådant program eller av de politiska direktiven i annan form. I första stycket föreskrivs också att planens innebörd skall klargöras vid samrådet. Jag tänker då på sådana viktiga konsekvenser som kanske inte är uppenbara för dem som deltar i samrådet. Det kan t. ex. gälla den närmare innebörden av vissa riktlinjer, hur tillämpningen av dem är tänkt vid prövningen av lov samt utvecklingsmöjligheter eller restriktioner med anledning av planen. Det kan också gälla tidpunkt och former för kommande planläggning. Vad som avses med planeringsunderlag tar jag upp i specialmotiveringen till 8 § första stycket 4.

Andra stycket *4 kap. 4–5 §§*

Samrådsredogörelsen skall innehålla dels en redovisning av de synpunkter som har framförts, dels förslag med anledning av synpunkterna. Synpunkter som tillgodoses genom ändringar av planförslaget behöver endast refereras och normalt inte kommenteras ytterligare. Synpunkter som inte tillgodoses i planförslaget bör däremot redovisas tillsammans med en kommentar med angivande av skälen till att synpunkterna inte bör tillgodoses.

5 § Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att

1. ge råd om tillämpningen av 2 kap. och verka för att riksintressen enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses,

2. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

3. ta till vara statens intressen.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 13 § i utredningsförslaget samt 4 kap. 6 § i det remitterade lagförslaget och reglerar länsstyrelsens uppgifter vid samrådet. Dessa uppgifter behandlade jag ingående i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.5).

Lagrådet (yttrandet s. 46) har diskuterat om bestämmelserna har sin plats i lagen eller i en förordning. För egen del anser jag i likhet med lagrådet att föreskrifterna är sådana att de hör till regeringens s. k. restkompetens (8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen). Från rent formell synpunkt hör alltså föreskrifterna närmast hemma i en förordning. Det finns emellertid flera skäl som talar för att länsstyrelsens uppgifter vid samrådet regleras i lagen. Det har ett värde i sig att förfarandereglerna så långt möjligt samlas i en författning, men framför allt utgör just dessa föreskrifter ett väsentligt inslag i det nya systemet med den avsedda förskjutningen av länsstyrelsens uppgifter från en efterhandskontroll till en service- och samordningsfunktion under samrådsskedet. Jag anser att denna förskjutning av tyngdpunkten för statens insatser i planeringsprocessen bör markeras genom att föreskrifterna placeras i lagen. I paragrafen anges de uppgifter där länsstyrelsen har ett direkt myndighetsansvar, vilket innebär att bestämmelserna skall ses som ett komplement till uppgifterna i 1 kap. 8 §.

I det remitterade lagförslaget finns i 4 kap. 5 § ett andra stycke med innehåll att länsstyrelsens synpunkter på förslaget skall, om det inte är uppenbart onödigt, sammanställas i ett samrådsyttrande. Som skäl för denna föreskrift angav jag i lagrådsremissen att det är viktigt att länsstyrelsens samlade bedömning framgår klart inför kommunens beslut om den fortsatta handläggningen av planförslaget. Enligt *lagrådets* mening (yttrandet s. 47) fyller bestämmelsen ingen funktion, eftersom det är självklart att

länsstyrelsen skall delge kommunen resultatet av sina överväganden. Jag har ingen erinran mot detta. Bestämmelsen har därför fått utgå. *4 kap. 5 §*

I *punkt 1* anges först länsstyrelsens allmänna, rådgivande uppgifter vid tillämpningen av 2 kap. i den aktuella planeringsuppgiften. Kommunen bör utnyttja samrådet till en bred diskussion med länsstyrelsen och länsorganens experter. Länsstyrelsen bör medverka genom att tillhandahålla allt tillgängligt material som kan ha betydelse för planförslaget. Jag tänker då bl. a. på:

- basfakta om näringsliv, sysselsättning och befolkning
- basfakta om markförhållanden, klimat, natur- och kulturminnesvård, fiske samt rennäring (inventeringar)
- erfarenheter rörande miljöskydd, föroreningar och civilförsvar
- statliga planer och program samt markintressen för t. ex. kommunikationer, försvaret och utbildning
- kunskaper om lagar och rättspraxis
- forskningsresultat och erfarenheter från andra län.

En hel del av denna medverkan kan ske i form av löpande information till kommunerna på det sätt som redan sker i de flesta län. Material av särskild betydelse i ett visst planärende bör kommenteras vid samrådet. Ibland kan det vara befogat med speciella analyser eller utredningsinsatser för att åstadkomma ett bra planeringsunderlag. Kommunen avgör själv hur underlaget skall användas vid utformningen av planförslaget.

Av punkt 1 framgår också länsstyrelsens uppgift att verka för att områden som är av riksintresse enligt NRL säkerställs. Med uttrycket verka för avses en aktiv insats från länsstyrelsen att söka påverka planförslagets utformning i dessa avseenden. Uppgiften innebär att länsstyrelsen i samråd med berörda centrala verk bör precisera riksintressena och ange vilken hänsyn som bör tas till motstridiga intressen. Om ett visst område är av riksintresse för flera verksamheter e. d., bör länsstyrelsen prioritera mellan dessa till ledning för kommunens planarbete.

I *punkt 2* framhålls länsstyrelsens viktiga roll att föra fram synpunkter på hur en lämplig samordning bör ske med den utformning som grannkommunernas översiktsplaner har. Även nya mellankommunala planfrågor bör tas upp. Finns det en regionplanering, bör länsstyrelsen och regionplaneorganet komma överens om en lämplig uppgiftsfördelning vid samrådet med kommunerna. Utgångspunkten bör därvid vara att länsstyrelsen bör svara för de löpande kontakterna i mindre betydelsefulla ärenden och då en regionplan finns. I mer betydelsefulla ärenden och då regionplan saknas bör samråd ske med regionplaneorganet, som bör underrätta länsstyrelsen om sina synpunkter på planförslagen. I frågor som rör mellankommunal samordning bör synpunkter från regionplaneorganet vara av stor betydelse.

Enligt *punkt 3* skall länsstyrelsen ta till vara statens intressen under samrådet. Punkt 3 är ett uttryck för länsstyrelsens samordningsansvar.

Formerna för samrådet bör inte bindas utan anpassas så att samrådet blir praktiskt och effektivt med inriktning på de problem som skall lösas. Kommunernas anspråk på både snabbhet och klara besked från statens sida måste tillgodoses. Detta betyder att jag ställer mig avvisande till kraven från de remissinstanser som efterlyser klara regler om tidpunkten för samrådet, på vilka sätt och med vilka samråd skall ske i planärenden. *4 kap. 5–6 §§*

Ett samrådsförfarande enligt de principer som jag förordar ställer höga krav på länsstyrelsen i fråga om aktiva insatser, handlingsberedskap och förmåga att snabbt ta ställning på statens vägnar. Den avlastning som sker i och med att ansvaret för detaljplaneringen förskjuts till kommunerna, bör emellertid frisläla resurser så att länsstyrelsen klarar dessa krav.

I början av samrådsprocessen bör – som jag framhöll i den allmänna motiveringen – tyngdpunkten ligga på en diskussion om planläggningens syfte och omfattning samt på att förmedla ett brett kunskapsunderlag till kommunen, även om det kan innehålla en del motstridiga uppgifter. Länsstyrelsen bör också avgöra om det finns skäl att rekommendera kommunen att ta direkt kontakt med några statliga myndigheter som kan anses vara särskilt berörda.

När planförslaget börjar ta form, bör länsstyrelsen koncentrera sina insatser på att prioritera mellan motstridiga statliga intressen och göra den samlade värdering som kommunen behöver till ledning för sitt planarbete. Mot slutet av samrådsprocessen är det viktigt att klarlägga vilka konflikter som kan kvarstå mellan statliga och kommunala intressen och vilken dignitet konflikten har med tanke på översiktsplanens fortsatta handläggning. Dessa länsstyrelsens uppgifter har på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 47) i lagtexten sammanfattats med orden "ta till vara statens intressen". Därmed avser jag myndighetsintressena och inte statens intressen som t. ex. fastighetsägare.

6 § Innan översiktsplanen eller en ändring av den antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst två månader. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

Paragrafen har utformats i enlighet med lagrådets förslag. Den motsvarar närmast 17 § 1 mom. byggnadsstadgan, 7 kap. 7 och 9 §§ i utredningsförslaget samt 4 kap. 7 § och 10 § första stycket i det remitterade lagförslaget. I paragrafen ställs krav på utställning av förslag till översiktsplan, innan det kan tas upp i fullmäktige för antagande.

Offentlig utställning för granskning av förslaget till plan har stor betydelse för medborgarinflytandet och för att statliga myndigheter och andra skall få möjlighet att framföra sina synpunkter, innan kommunen fattar beslut om förslaget. I likhet med utredningen föreslår jag att utställningstiden sätts till minst två månader. Tiden bör liksom i gällande rätt räknas från dagen efter det att kungörelse om utställningen införts i ortspressen.

Tidens längd bör medge att erforderliga informationsmöten och överläggningar med berörda organ kan hållas. Översiktsplan av större betydelse bör ställas ut på flera platser i kommunen. I motsats till en del remissinstanser anser jag inte att det inomkommunala ansvaret för utställningen behöver regleras i PBL. *4 kap. 6–7 §§*

Jag delar den uppfattning som har framförts av några remissinstanser att synpunkter på planförslaget bör vara skriftliga. För att medborgarinflytandet skall bli meningsfullt är det viktigt att de förtroendevalda verkligen får del av synpunkterna som kommer fram under utställningen. Det blir en större säkerhet i denna procedur om synpunkterna avfattas skriftligen. De kommer då att tas upp i det utlåtande som avses i 10 § första stycket. Detta gäller givetvis även synpunkter från t. ex. myndigheter samt kommunala nämnder och organ. Till vem synpunkterna skall lämnas, skall enligt 7 § första stycket framgå av kungörelsen om utställningen.

7 § Kungörelse om utställningen av planförslaget skall minst en vecka före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas. Avser förslaget en viss del av kommunen, skall det framgå av kungörelsen.

För kungörandet skall gälla vad som är föreskrivet i lagen (1977: 654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m.

Ett exemplar av förslaget med planbeskrivning och samrådsredogörelse skall, innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen samt till regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget.

Paragrafen motsvaras närmast av 17 § 1 och 3 mom. byggnadsstadgan, 7 kap. 8 § i utredningsförslaget och 4 kap. 8 § i det remitterade lagförslaget.

Första stycket

På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 48) föreskrivs i första stycket att kungörelse om utställningen skall anslås på kommunens anslagstavla. Av första stycket framgår vidare att ett meddelande om utställningen liksom i gällande rätt skall kungöras i ortstidning. Någon särskild underrättelse till enskilda intressenter behövs inte. Som *lagrådet* också har föreslagit (yttrandet s. 47) skall sättet för att avge synpunkter framgå av kungörelsen.

Andra stycket

Andra stycket har införts på förslag av *lagrådet*, som bl. a. har anfört följande till stöd för förslaget (yttrandet s. 47).

För närvarande skall kungörandet ske genom byggnadsnämndens försorg. Då blir lagen (1977: 654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m. tillämplig. Denna lag gäller nämligen fall där kungörande är föreskrivet beträffande åtgärd av organ för den specialreglerade kommunalförvaltningen (se prop. 1976/77: 63 s. 148 och 166). I enlighet med

den systematik som används i PBL regleras inte vilket kommunalt organ som skall ombesörja kungörandet. Denna uppgift kan anförtros t. ex. kommunstyrelsen, som inte är ett organ för den specialreglerade kommunförvaltningen. Lagrådet föreslår, för att enhetlighet skall uppnås, en regel varigenom bestämmelserna i kungörandelagen kommer att iakttas oavsett vilken kommunal instans som svarar för att kungörelse utfärdas. Man skulle då bl. a. vinna att begreppet ortstidning alltid får den innebörd det har enligt kungörandelagen. *4 kap. 7–8 §§*

Tredje stycket

I tredje stycket föreskrivs att ett exemplar av planförslaget med tillhörande handlingar före utställningen skall sändas till länsstyrelsen, regionplaneorganet och kommuner som berörs av förslaget.

Lagrådet (yttrandet s. 48) har påpekat att det bör övervägas om inte bestämmelsen bör utgå för att i stället tas in i en förordning. Som lagrådet framhåller är det här fråga om föreskrifter av rent administrativ karaktär, beträffande vilka regeringen har en direkt på regeringsformen (8 kap. 13 § första stycket 1) grundad normgivningsmakt. Som jag har anfört i anslutning till 5 § är det emellertid från praktisk synpunkt lämpligt att alla bestämmelser om förfarandet samlas i en författning. Jag har därför funnit det lämpligt att inte flytta bestämmelsen.

Tredje stycket motsvarar i princip vad som f. n. gäller. Kravet att planförslaget skall sändas till centrala verk har dock slopats som ett led i förenklingen av planprocessen. De centrala myndigheterna får följa den löpande översiktliga planläggningen via länsstyrelserna. Det bör ankomma på regeringen att meddela bestämmelser om länsstyrelsens skyldighet att informera centrala myndigheter. Av paragrafen framgår att, förutom länsstyrelsen, regionplaneorganet och angränsande kommuner som berörs, skall tillställas en kopia av planförslaget med tillhörande handlingar. Bestämmelsen understryker kravet på mellankommunal samordning när det gäller översiktsplanens utformning.

8 § Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivning som avses i andra stycket,
2. samrådsredogörelsen,
3. gällande översiktsplan,
4. sådant planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen.

Avser förslaget ändring av översiktsplanen för en viss del av kommunen, skall ändringens verkningar för andra delar av kommunen redovisas.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 16 § byggnadsstadgan. Utredningens motsvarande förslag finns i 7 kap. 9 §, och i det remitterade lagförslaget motsvaras paragrafen i huvudsak av 4 kap. 9 §.

Första stycket *4 kap. 8 §*

I första stycket regleras vilket material som skall hållas tillgängligt för att utställningen skall bli informativ och meningsfull. I likhet med utredningen anser jag det angeläget att motiven för planens upprättande och dess utformning blir tydligt redovisade vid utställningen, men enligt mitt förslag skall dessa motiv framgå av planbeskrivningen, som enligt *punkt 1* skall åtfölja planförslaget.

Enligt *punkt 2* skall samrådsredogörelsen ställas ut. Redogörelsen innehåller bl. a. förslag med anledning av de synpunkter som har framkommit under samrådet. Dessa förslag lämnas av planförfattare, ansvarig förvaltning eller beredande kommunalt organ. Detta ger möjlighet för de berörda att under utställningstiden överväga om synpunkterna bör vidhållas.

Enligt *punkt 3* skall även gällande översiktsplan bifogas vid utställningen. Om förslaget avser ändring av en del av översiktsplanen, behöver endast en så stor del av översiktsplanen redovisas att det utställda förslaget kan bedömas i sitt sammanhang.

I *punkt 4* föreskrivs att också erforderligt planeringsunderlag skall redovisas. Utredningen har (s. 313) angett exempel på sådant underlag som bör hållas tillgängligt vid utställningen. En sådan redovisning anser utredningen vara angelägen för att ge kommunmedlemmarna och andra intressenter möjligheter att bedöma, om översiktsplanen är lämpligt utformad för att styra utvecklingen i önskad riktning. Redovisningen avses även kunna ge underlag för en diskussion om hur den tidigare gällande planen har påverkat olika typer av löpande beslut.

Några kommuner anser att förslaget bör preciseras så att inte tolkningstvister uppstår om vad som skall bifogas vid utställningen. För egen del anser jag risken för sådana tvister vara liten. Det bör nämligen inte vara möjligt för olika intressenter att ställa krav på underlagsmaterial som successivt höjer ambitionsnivån. Därför vill jag framhålla att utställningen skall omfatta det underlag som kommunen anser betydelsefullt. *Lagrådet* (yttrandet s. 48) har ansett att detta bör framgå av lagtexten. Därför har ett tillägg härom gjorts i punkt 4. Redovisningen av planeringsunderlag bör givetvis anpassas till planförslagets betydelse och omfattning.

Andra stycket

Andra stycket motsvaras i stort sett av 4 kap. 4 § andra stycket i det remitterade förslaget. Flyttningen av bestämmelsen har skett på förslag av *lagrådet*.

I stycket finns de krav på beskrivningen som jag ingående har behandlat i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.3). Beskrivningen bör bestå av text och sådana illustrationer, diagram, tabeller och kartskisser som är ägnade att göra översiktsplanen med dess förutsättningar och motiv så tydliga och begripliga som möjligt.

Kraven på översiktsplanens tekniska utförande och redovisning måste ge ett betydande mått av handlingsfrihet både med hänsyn till de olika förhållanden som råder i kommunerna och till ovissheten om vilka planeringsfrågor som med tiden blir de viktigaste att behandla i översiktsplanen. Bestämmelsen har därför utformats så att den anger minimikraven. *4 kap. 8–9 §§*

Beskrivningen skall bl.a. redovisa planeringsförutsättningarna, dvs. fakta om mark, vatten, miljöbelastningar, sysselsättning, befolkning, pendling, kommunal ekonomi m.m. Till dessa hör också en sammanfattning av eller hänvisning till synpunkter om bebyggelseutveckling och markfrågor som framförs av andra kommunala organ inom olika verksamhetsområden. Till förutsättningarna hör även markanvändningsbehov som framgår av regionplan, andra mellankommunala utredningar, behov som framkommit genom länsstyrelsens eller landstingets utredningsverksamhet samt de statliga länsorganens planering. Jag vill starkt betona vikten av att redovisningen av underlagsmaterialet begränsas till sådant som har väsentlig betydelse för bedömningen av översiktsplanens utformning, motiv och innebörd.

Tredje stycket

I tredje stycket finns en ny bestämmelse som närmast är en följd av att PBL endast innehåller en form av översiktsplan inom kommunen, dvs. att någon särskild områdesplan inte förekommer. Den närmare bakgrunden till bestämmelsen har jag gett i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.3). Jag har också framhållit att översiktsplanen kommer att successivt ändras och förtydligas för olika delar av kommunen. Tredje stycket innebär att kommunen vid sådana ändringar skall beakta att en för kommunen god helhetslösning uppnås. Någon bestämmelse som i sak uttryckligen anger detta – utöver vad som framgår av 2 kap. 1 § – har inte tagits in i PBL. I stället har i tredje stycket ställts krav på att ändringens verkningar för andra delar av kommunen skall redovisas vid utställningen. Ett exempel kan vara att kommunens översiktsplan innehåller markreservationer för alternativa lokaliseringsmöjligheter för någon verksamhet. Om översiktsplanen senare ändras för ett av dessa områden, bör det framgå om verksamheten i fråga över huvud taget inte längre är aktuell och därmed också om de alternativa markreservationerna är inaktuella, eller om det tvärtom är så att de övriga alternativen blir ännu viktigare att behålla för att handlingsmöjligheterna skall bestå.

9 § Länsstyrelsen skall under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet skall framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m.m.,
2. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

3. bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. *4 kap. 9 §*

Paragrafen har inte någon motsvarighet vare sig i dagens ordning eller i utredningens förslag. Den motsvarar – med vissa jämkningar som har gjorts i enlighet med lagrådets förslag – 4 kap. 10 § andra och tredje styckena i det remitterade lagförslaget.

Bestämmelsen är en följd av mitt förslag att staten inte skall kunna pröva översiktsplanen. Det innebär att utställningen blir det sista tillfället när staten kan framföra sina synpunkter på planförslaget. Jag bortser här från möjligheten av kommunalbesvär. Som jag nämnt innehåller översiktsplanen riktlinjer för bl. a. bebyggelseutvecklingen och fortsatt planläggning. Med tanke på planens vikt menar jag att länsstyrelsen då alltid måste kontrollera att förslaget är lämpligt utformat i de avseenden där staten skall ha ett avgörande inflytande på planläggningen. Länsstyrelsens granskning kommer då att nära ansluta till de grunder för länsstyrelsens prövning av detaljplaner och områdesbestämmelser som jag har behandlat tidigare (avsnitt 16.2). I andra styckets *punkt 1–3* anges de aspekter som länsstyrelsens granskning skall inriktas på. Punkt 3 har fått en något annorlunda redaktionell utformning än den som *lagrådet* har föreslagit. Härigenom ansluter formuleringen helt till 12 kap. 1 § 3.

För länsstyrelsen gäller det att konstatera om de synpunkter som har framförts i samrådsyttrandet har kunnat tillgodoses. Jag utesluter inte att det också kan finnas synpunkter som har förts fram från någon fackmyndighet direkt till kommunen. I den mån kommunen inte har tillgodosett framförda synpunkter, beror det givetvis på att kommunen ansett sig ha väl så goda skäl för sin lösning. Det ankommer nu på länsstyrelsen att under utställningen ännu en gång väga kommunens skäl mot de intressen som styrelsen skall företräda. Länsstyrelsen bör då efter samrådet ha fördjupat sin analys av de nationella intressenas tyngd och avgränsning så att styrelsen har bästa möjliga underlag för sin slutgranskning.

En viktig uppgift för länsstyrelsen blir också att under utställningen göra en sista avvägning mellan motstridiga statliga intressen. Visserligen kan en central myndighet framföra sina invändningar direkt vid utställningen. Av 5 § 3 följer emellertid att det ankommer på länsstyrelsen att lämna ett samlat statligt besked till kommunen. Därför bör fackmyndigheterna helst framföra sina synpunkter genom länsstyrelsen.

I första stycket föreskrivs länsstyrelsens skyldighet att framföra sina synpunkter i ett särskilt granskningsyttrande. Yttrandet skall avges även i de fall när länsstyrelsen godtar planförslaget. Detta är nödvändigt dels för att kommunen skall få en reaktion på de ändringar som gjorts av förslaget med anledning av samrådet, dels på grund av den nyss nämnda bestämmelsen i 2 § andra stycket att yttrandet skall fogas till planen.

Av yttrandet eller en kartbilaga till detta skall enligt bestämmelsen

tydligt framgå i vilka avseenden eller beträffande vilka områden som länsstyrelsen har en annan uppfattning än kommunen, så att alla intresserade snabbt får klart för sig var meningsmotsättningar råder. Länsstyrelsen avgör på detta sätt själv vilka anmärkningar som enligt 2 § tredje stycket skall göras i planen. *4 kap. 9–10 §*

En fördel med det nu föreslagna systemet är att kommunen redan innan man skall fatta beslut om antagande har fullt klart för sig länsstyrelsens inställning i frågan. Kommunfullmäktige får därmed ett fullständigt beslutsunderlag. I detta ligger naturligtvis att jag också förutsätter att fullmäktige tar all den hänsyn som är möjlig till de statliga synpunkterna. Att länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 2 § andra stycket skall fogas till planen garanterar att fullmäktige får del av synpunkterna i deras helhet. Enligt min uppfattning är det naturligt om granskningsyttrandet, om det innebär att planförslaget inte kan godtas i något väsentligt avseende, beslutas av länsstyrelsens styrelse. En sådan ordning behöver givetvis inte tillämpas om yttrandet återger ståndpunkter som styrelsen har intagit till frågan i annat sammanhang och om det inte finns skäl att anta att några nya förutsättningar har tillkommit.

Om kommunen antar planen mot länsstyrelsens invändningar, ankommer det på länsstyrelsen att överväga om översiktsplanen kan anses utgöra ett sådant hot mot områden av riksintresse eller mot regionala intressen att styrelsen bör förordna om statlig prövning av lov inom området (12 kap. 4 §) eller, i sista hand, göra framställning om planföreläggande (12 kap. 6 §). Det senare torde sällan bli aktuellt bl. a. därför att kommunens avsikter att fullfölja översiktsplanen vad avser bebyggelse oftast kommer att innebära beslut att anta detaljplan eller områdesbestämmelser. Länsstyrelsen har då möjlighet att pröva lämpligheten av dessa planbeslut enligt 12 kap. 1 §.

Om kommunen antar översiktsplanen och är osäker på vad statens invändningar senare kan komma att innebära, kan kommunen alltså få sin uppfattning prövad genom att anta områdesbestämmelser eller detaljplan för det omtvistade området. Det ligger i sakens natur att sådana åtgärder bör vidtas endast om det är viktigt för kommunen att för det aktuella området få ett definitivt ställningstagande till markanvändningen eller bebyggelseutvecklingen.

10 § Efter utställningstiden skall kommunen sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske.

Paragrafen motsvarar 17 § 5 mom. och 18 § byggnadsstadgan samt 7 kap. 11 § i utredningsförslaget. Med vissa jämkningar som har tillkommit på förslag av lagrådet motsvarar paragrafen 4 kap. 11 § i det remitterade lagförslaget.

Paragrafen överensstämmer med motsvarande förfarande för detaljplan. Jag hänvisar därför till specialmotiveringen till 5 kap. 27 §. *4 kap. 10–12 §§*

Jag vill beträffande översiktsplanen tillägga att som väsentlig ändring skall räknas inte bara sådant som är av vikt för medborgarinflytandet utan också sådana ändringar som berör områden av riksintresse och mellankommunala samordningsfrågor.

11 § Översiktsplanen och ändringar av den antas av kommunfullmäktige.

Paragrafen motsvarar närmast 10 § byggnadslagen, 7 kap. 5 § i utredningsförslaget och 4 kap. 2 § i det remitterade lagförslaget. Flyttningen har föreslagits av *lagrådet* (yttrandet s. 44). Även jag har den uppfattningen att paragrafen har sin rätta plats närmast efter de bestämmelser som handlar om förfarandet vid tillkomsten av en översiktsplan eller vid ändring av planen.

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.3) föreskrivs i paragrafen att beslut om översiktsplanen skall fattas av kommunens högsta beslutande organ, kommunfullmäktige. Med den inriktning översiktsplanen avses få är det naturligt om kommunstyrelsen vanligen får ansvaret för planarbetet. Detta utesluter givetvis inte att byggnadsnämnden ges i uppdrag att svara för det tekniska planarbetet. Någon lagreglering i PBL av den interna arbetsfördelningen inom kommunen anser jag inte behövs. Här räcker det med kommunallagens allmänna bestämmelser. Som framgår av specialmotiveringen till 11 kap. 1 § har byggnadsnämnden vissa uppgifter vid planläggning. Nämnden skall också ha hand om den prövning av lov, för vilken översiktsplanen avses vara ett underlag. Detta medför att byggnadsnämnden bör ges möjlighet att på lämpligt sätt delta i beredningen av översiktsplanen.

12 § Beslut att anta eller ändra översiktsplanen gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft.

I det remitterade lagförslaget har 2 § andra stycket följande lydelse: "Planen gäller till dess att den ändras genom ett beslut som vinner laga kraft." Bakom denna formulering ligger tanken att översiktsplanen blir gällande i och med att fullmäktiges beslut att anta den vinner laga kraft. Om detta har *lagrådet* anfört följande (yttrandet s. 44 f):

Enligt kommunallagen är kommunfullmäktiges beslut omedelbart verkställbart och gäller sålunda utan hinder av förd talan. Det ankommer emellertid på kommunstyrelsen eller på annan kommunal nämnd att verkställa fullmäktiges beslut. I detta åliggande ligger att ta ställning bl. a. till frågan huruvida klagan över beslutet skall medföra uppskov med verkställigheten. Vidare kan kammarrätt och regeringsrätten i samband med besvär förordna att det överklagade beslutet tills vidare icke skall gälla. I

4 kap. 17 § och 5 kap. 27 § finns bestämmelser om verkställighet av beslut att anta områdesbestämmelser och detaljplan, vilkas innebörd anges skola vara densamma som den i förevarande paragraf. I lagrådsremissen har inte angetts något skäl varför verkställighet av planbeslut skall följa andra regler än kommunallagens. Med hänsyn till den betydelse planerna har för rätt att bygga m.m. kan det finnas skäl för den föreslagna avvikelsen. En bestämmelse med den i andra meningen avsedda innebörden bör dock ges en annan utformning, förslagsvis så att "beslut att anta eller ändra översiktsplan gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft". *4 kap. 12–13 §§*

Enligt min uppfattning bör den principen gälla att inga planer blir gällande förrän beslutet har vunnit laga kraft. Motsatsen skulle skapa stor förvirring i tillämpningen, i all synnerhet som planerna – och inte minst översiktsplaner – skall utgöra beslutsunderlag för en rad olika myndigheter. Verkställigheten är alltså inte en sak för enbart kommunerna. Redan i dag är det för övrigt så att en plan inte är verkställbar förrän den vunnit laga kraft.

På grund härav anser jag det motiverat att införa en reglering, som avviker från kommunallagens. Lagtexten har utformats enligt vad *lagrådet* har föreslagit.

13 § När kommunens beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft, skall planen, planbeskrivningen, samrådsredogörelsen, granskningsyttrandet, utlåtandet enligt 10 § och ett protokollsutdrag med beslutet utan dröjsmål sändas till statens planverk, länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner som berörs.

Paragrafen, som motsvarar 19 § 1 mom. byggnadsstadgan, 7 kap. 12 § i utredningsförslaget och 4 kap. 12 § i det remitterade lagförslaget, har samma innebörd i sak som gällande bestämmelser med de justeringar som föranleds av att kommunens beslut inte skall fastställas av länsstyrelsen.

I det remitterade lagförslaget finns i första stycket en erinran om skyldigheten att kungöra kommunfullmäktiges beslut om antagande eller ändring av översiktsplanen på samma sätt som andra fullmäktigebeslut enligt bestämmelserna i 2 kap. 25 § tredje stycket kommunallagen (1977: 179). *Lagrådet* (yttrandet s. 48) anser denna erinran obehövlig. Jag har ingen erinran mot detta men vill framhålla att bestämmelserna i kommunallagen anger en lägsta ambitionsnivå. För att beslutet skall nå ut till allmänheten och bekräfta slutet på planproceduren kan det vara lämpligt att beslutet kungörs i ortstidning på samma sätt som enligt 7 § första stycket. Andra lämpliga metoder att sprida kännedom om beslutet är att ta initiativ till artiklar i ortspressen eller till inslag i lokalradion eller genom informationsmöten. Kommunen bestämmer själv hur denna information skall ske.

I paragrafen anges de expeditioner som skall ske, sedan planen har vunnit laga kraft. Länsstyrelsen bör ansvara för att fastighetsbildningsmyndigheten m.fl. myndigheter informeras om kommunens beslut. Det bör ankomma på regeringen att meddela bestämmelser om detta.

I och för sig är det givetvis från formell synpunkt tänkbart att – som *lagrådet* (yttrandet s. 48) har påpekat – även kommunens expeditionsskyldighet regleras i en förordning. Som jag tidigare har framhållit anser jag det dock lämpligt att samla bestämmelserna om förfarandet inom kommunen i en författning. Därför har jag här inte följt lagrådets förslag. Däremot har några preciseringar och redaktionella ändringar av lagtexten gjorts i överensstämmelse med *lagrådets* förslag. *4 kap. 13 §*

Kravet att planhandlingar skall sändas till regionplaneorgan och kommuner som berörs innebär att dessa får besked om översiktsplanen. De får sedan överväga om förhållandena föranleder några åtgärder.

I förhållande till lagrådsremissen har jag även gjort det tillägget att ett exemplar av den antagna översiktsplanen skall tillställas statens planverk. Verket har att enligt 1 kap. 8 § utöva den allmänna uppsikten över planväsendet och bör därvid även medverka genom att sprida kunskaper och erfarenheter avseende utvecklingen av det nya institutet översiktsplan. En förutsättning för att kunna följa utvecklingen är därvid en fortlöpande aktuell kunskap om översiktsplaneringens utveckling. Ett annat motiv som också kan framhållas är att det redan i samband med kommunöversikterna visat sig värdefullt i många sammanhang att på ett ställe i landet ha tillgång till alla aktuella översiktsplaner.

5 kap. Detaljplan och områdesbestämmelser

5 kap. 1 §

Kapitlet motsvarar 5 kap. (detaljplan) och 4 kap. 13–18 §§ (områdesbestämmelser) i det remitterade lagförslaget. Att reglerna om områdesbestämmelser har flyttats till 5 kap. har sin grund i följande uttalande av *lagrådet* (yttrandet s. 49):

Från rent redaktionella synpunkter är det en fördel om 13–18 §§ flyttas till 5 kap. och där placeras i anslutning till motsvarande paragrafer om detaljplan. Dubblyrer kan då undvikas och likaså de olägenheter som hänvisningar till efterföljande paragrafer innebär. Det avgörande skälet för en flyttning är emellertid att områdesbestämmelserna sakligt har mera gemensamt med detaljplanen än med översiktsplanen. Områdesbestämmelserna erbjuder i vissa avseenden samma regleringsmöjligheter som detaljplanen och PBL bygger på att det skall finnas en valfrihet mellan dessa planinstitut. Områdesbestämmelserna kan på sätt och vis ses som en planeringsmöjlighet för fall då en detaljplan med dess mera omfattande och detaljerade reglering inte behöver tillgripas t. ex. när det inte föreligger något behov av att ge byggrätt eller få rätt att lösa mark. Områdesbestämmelsernas placering i det kapitel som handlar om översiktsplanen är ägnad att undanskymma planinstitutens olika sakliga innebörd. För att det skall tydligare framgå hur PBL:s föreskrifter om planinstituten förhåller sig till varandra är det angeläget att 13–18 §§ bryts ut ur 4 kap. och placeras i 5 kap.

Det huvudsakliga skälet till att regleringen av områdesbestämmelserna i det remitterade lagförslaget togs in i 4 kap. var att dessa utgör en medel att säkerställa översiktsplanens riktlinjer. Att ta in bestämmelserna om översiktsplanen och områdesbestämmelserna i samma kapitel faller sig därför ganska naturligt. Mot en placering av bestämmelserna i kapitlet om detaljplan talar främst den omständigheten att områdesbestämmelserna till skillnad mot detaljplanen inte utgör en plan i egentlig mening. En samlad bedömning av dessa skäl och de argument som *lagrådet* har anfört talar dock enligt min mening för att den av lagrådet förordade lösningen bör väljas.

Kapitlet har mot denna bakgrund och med ledning av *lagrådets* förslag i övrigt disponerats så att det inleds med ett avsnitt om detaljplan (1–15 §§), varefter följer reglerna om områdesbestämmelser (16–17 §§) och slutligen gemensamma bestämmelser om förfarandet m. m. (18–36 §§).

Detaljplan

1 § Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning skall ske genom detaljplan för

1. ny samlad bebyggelse,

2. ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan

prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked, *5 kap. 1 §*

3. bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

Första stycket skall tillämpas också i fråga om andra anläggningar än byggnader, om anläggningarna kräver bygglov enligt 8 kap. 2 §.

Detaljplan behöver inte upprättas i den mån tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser.

Paragrafen, som – frånsett punkt 2 – har utformats redaktionellt i enlighet med *lagrådets* förslag, anger i vilka situationer kommunen är skyldig att anta detaljplan. Den ersätter 24 § och 107 § första stycket byggnadslagen och motsvarar 9 kap. 1 § i utredningens förslag.

I den allmänna motiveringen (avsnitten 8.2.2 och 8.2.3) har jag redovisat min principiella syn på detaljplanekravet. I förhållande till dagens ordning innebär paragrafen ett mildare och mer nyanserat detaljplanekrav som dock blir tillämpligt även på andra åtgärder i miljön än bebyggelse. Kravets lindring beror huvudsakligen på att riktlinjer för bebyggelseutvecklingen skall ges i översiktsplanen och därmed att ett mer allsidigt planmässigt bedömningsunderlag finns för prövningen av lov. Detaljplanekravet påverkas också av de regleringsmöjligheter som erbjuds genom områdesbestämmelser. Ibland föreligger således en möjlighet att välja mellan olika beslutsformer. Däremot har detaljplanekravet vidgats något när det gäller reglering av befintlig bebyggelse till följd bl. a. av att ombyggnadsstandarden enligt 3 kap. 10 § kan varieras endast genom planbeslut samt att skyddsbestämmelser kan meddelas för sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som avses i 3 kap. 12 §. Detaljplanekravet kan också sägas gälla i fler situationer än f. n. genom att markens lämplighet för vissa typer av idrotts- och fritidsanläggningar i större utsträckning förutsätts bli prövad genom detaljplan.

Första stycket

Första stycket anger kravet på kommunen att anta detaljplan för bebyggelsemiljöer och avser såväl markens lämplighet för ändamålet som miljöns utformning. Regleringen av utformningen tas upp i specialmotiveringen till 7 §. Med bebyggelse avses i första stycket byggnader och därmed sammanhängande anordningar. Avgränsningen är alltså densamma som jag redovisade i specialmotiveringen till 1 kap. 6 §.

I det remitterade lagförslaget angavs i fyra punkter de fall där en detaljplan är den mest lämpade beslutsformen för att garantera en god miljö. Som *lagrådet* (yttrandet s. 51) har påpekat täcks emellertid vad som föreskrevs i punkt 4 – att genomförandet ställer särskilda krav på kommunens medverkan – av de i övriga punkter angivna fallen. Punkt 4 har därför utgått som en självständig grund för detaljplaneläggning.

Punkt 1 *5 kap. 1 §*

I punkt 1 ställs krav på att detaljplan upprättas för att pröva lämpligheten och reglera miljön vid tillkomsten av ny samlad bebyggelse. I sådana fall torde behovet av detaljplan vanligtvis vara förutsett i översiktsplanen. Områden för mer intensiv bebyggelseutveckling bör regelmässigt träffas av bestämmelsen. Det gäller t. ex. bostadsförsörjningsprogrammets exploateringsområden och kommunens aktiva planläggning för industriområden, service och teknisk försörjning.

Uttrycket *ny samlad bebyggelse* i paragrafen avses ha den innebörd som det har i vanligt språkbruk. Föreskriften gäller bebyggelse som avses komma till stånd. Omfattningen och arten av de åtgärder som avses bli genomförda bör bli avgörande för hur man skall bedöma behovet av detaljplan, liksom åtgärdernas omgivningspåverkan och behovet av att samordna fysiska förhållanden. Den avsedda förändringen skall alltså ha en viss volym och effekt för omgivningen. Kravet bör emellertid inte knytas till att ett visst bestämt antal byggnader skall komma till stånd.

Om det står fullt klart att en samlad bebyggelse skall tillkomma inom nära förestående tid, bör detaljplan krävas även för en begränsad första etapp i denna exploatering. Speciellt för bebyggelse inom en zon närmast utanför en större tätort, s. k. randbebyggelse, måste tidsperspektivet emellertid kunna utsträckas längre. Härmed avser jag i likhet med utredningen den tid för vilken översiktsplanens strategiska studier gjorts, dvs. upp emot 20 år. Självfallet måste kravet hävdas med urskillning så att det inte hindrar sådana åtgärder för vilka själva planläggningen är ovidkommande. Jag skall snart i några exempel redovisa min syn på tillämpningen av detaljplanekravet.

Punkt 2

I punkten föreskrivs krav på detaljplan för att pröva lämpligheten av en *ny enstaka byggnad*. Vanligtvis bör lämpligheten i sådana fall kunna bedömas i samband med prövningen av bygglov eller förhandsbesked. Det finns emellertid situationer då även en enstaka byggnads lämplighet måste prövas genom detaljplan, nämligen dels om byggnadens användning får betydande inverkan på omgivningen, dels när den skall förläggas inom ett område med stor efterfrågan på mark för bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. I dessa fall stadgas genom punkt 2 ett krav på detaljplan.

Enligt lagrådsremissen gäller ett ovillkorligt detaljplanekrav, om de nyss angivna förhållandena föreligger. Några möjligheter till undantag från detta krav medges således inte i lagrådsremissen. Jag har dock vid närmare övervägande av frågan – som har föranletts av den försöksverksamhet som har pågått – funnit plankravet vara alltför rigoröst utformat i denna del. Det kan nämligen vara önskvärt för kommunerna att kunna tillåta vissa enstaka nya byggnader men ändå vägra tillkomsten av de allra flesta.

Det kan gälla t.ex. komplettering med byggnader på obebyggda s.k. lucktomter eller nya bostäder i samband med generationsskifte i ett jordbruksföretag. Om bedömningen av byggnadens lokalisering med hänsyn till 2 kap. liksom de grannelagsrättsliga frågorna kan klaras direkt vid tillståndsprövningen, bör enligt min mening detaljplanekravet inte göras gällande. Mot bakgrund härav har ett tillägg gjorts i lagtexten under punkt 2. *5 kap. 1 §*

En enstaka större byggnad för t.ex. handel, industri eller service har som regel en betydande inverkan för omgivningen. Det kan gälla störningar av olika slag från verksamheten som sådan eller sekundära effekter i form av trafikalstring eller säkerhetsrisker. I dessa och liknande fall kan det vara av stort intresse för sakägarna och de boende i grannskapet att genom planreglering också få klarhet i de framtida möjligheterna till utveckling av verksamheten på platsen.

Liksom det nuvarande tätbebyggelsebegreppet måste bedömningen också innefatta en framtidsaspekt. Detta kommer i dag till uttryck i 6 § byggnadslagen genom kravet att vid prövning om tätbebyggelse föreligger, hänsyn skall tas även till bebyggelse som kan väntas uppkomma. Framtidsaspekten innefattar både det fallet att uppkomsten av bebyggelse planeras och således avses komma till stånd genom en aktiv kommunal viljeinriktning och att det råder ett mera spontant uppkommet bebyggelsetryck. Med punkt 2 avses ingen ändring av praxis härvidlag. Kommunens avsikt att hävda krav på detaljplan inom områden med bebyggelsetryck bör normalt framgå av översiktsplanen.

Punkt 3

I punkt 3 föreskrivs ett krav på detaljplan för att reglera förändringar eller bevarande av *befintlig bebyggelse* när regleringen måste ske i ett sammanhang. Även punkt 3 tar i första hand sikte på kommunens aktiva avsikter, bl.a. när det gäller *stadsförnyelse* och upprustning av bebyggelsen. Översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet bör till en del ge besked om var planläggning i dessa syften avses komma till stånd. Det kan emellertid vara svårt att på förhand avgöra vilka typer av förändringar som blir aktuella och om detaljplan därför förutsätts. Förändringarna kan bl.a. inrymma förtätning av bebyggelsen i form av större tillbyggnader och insprängning av nya byggnader. Det kan också vara aktuellt med utvidgning av befintliga bebyggelseområden till att omfatta tidigare obebyggd mark. I båda dessa fall bör regelmässigt detaljplan användas. I de flesta fall måste äldre planer ändras för att möjliggöra förnyelsen. Den bebyggelse som skall regleras i ett sammanhang behöver inte utgöras endast av den nya bebyggelse som kanske initierar planläggningen utan innefattar också den reglering som behövs för en lämplig anknytning till bebyggelsen i grannskapet. En bedömning av när detaljplan krävs kan alltså inte enbart utgå från omfattningen av den avsedda åtgärden utan måste också beakta i vilken fysisk miljö åtgärden avses bli genomförd.

För *färdigbyggda områden* innebär PBL:s ikraftträdande – som jag tidigare har nämnt – att de nuvarande byggnadsförbuden försvinner och att många äldre planer inte får någon genomförandetid. Det är då angeläget att detaljplanen i sådana områden är lämpligt utformad, om kommunen på ett speciellt sätt vill trygga den befintliga bebyggelsens fortbestånd och underhåll. Vid ombyggnader m. m. aktualiseras kraven i 3 kap. 10 § som bl. a. förutsätter en nyansering utifrån en helhetssyn på området. Nyanseringen förutsätter planbeslut, vilket täcks in genom detaljplanekravet enligt punkt 3. *5 kap. 1 §*

I klarhetens intresse vill jag peka på att förekomsten av befintlig bebyggelse i sig inte aktualiserar detaljplanekravet. På den här punkten skiljer sig mitt förslag från dagens ordning som ju kräver att tätbebyggelse skall regleras genom stads- eller byggnadsplan. Avgörande för frågan om detaljplanekravet bör utlösas eller inte är enligt PBL vilket inflytande samhället behöver över bebyggelsen och dess förändringar.

De befintliga bebyggelsemiljöerna är en viktig del av vårt kulturarv. Bebyggelsen har i varierande grad estetiska och arkitektoniska värden. Den ger en social kontinuitet och förankring i ett kulturhistoriskt sammanhang. Förvaltningen av den befintliga bebyggelsen har i hög grad blivit en gemensam angelägenhet som berör många fler än fastighetsägarna. Bestämmelserna i 3 kap. 1 och 12 §§ ställer vissa krav på byggnadernas yttre form och färg och innebär att bebyggelseområden med särskilt bevarandevärde inte får förvanskas. Behövs det bestämmelser för att i ett sammanhang trygga väsentliga drag i den yttre miljön eller ett bevarande, bör enligt punkt 3 detaljplan krävas. Ett sådant krav kan ibland komma att riktas mot ett mycket begränsat område, kanske t. o. m. bara för att skydda en enda byggnad. Det ligger också i sakens natur att planbestämmelser i sådana fall kan bli ganska detaljerade.

Med uttrycket bebyggelse i punkt 3 avses också med bebyggelsen sammanhängande anordningar. Det innebär att förändringar eller bevarande som rör gator eller andra allmänna platser också innefattas i detaljplanekravet.

Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2.2) föreslagit att kommunerna bl. a. skall i sin verksamhet se till att områden av riksintresse får en lämplig användning. I en hel del fall medför detta ett behov av begränsningar eller särskilda riktlinjer för bebyggelseutvecklingen. När det gäller skyddsvärda bebyggelseområden av riksintresse, kan – i enlighet med punkt 3 – reglering genom detaljplan vara nödvändig.

Andra stycket

Paragrafens andra stycke föreskriver att de bedömningsgrunder som enligt första stycket skall gälla i fråga om detaljplan för bebyggelse skall tillämpas också på andra anläggningar som kräver lov enligt 8 kap. 2 §. Andra stycket är en naturlig följd av dels kravet i 1 kap. 6 § på lämplighets-

prövning av markens användning, dels bestämmelsen i 3 kap. 14 §, enligt vilken de krav som föreslås gälla byggnader i 3 kap. 1–13 §§ också skall gälla anläggningar och anordningar som kräver lov. Tillämpningen av dessa krav måste därför kunna komma till uttryck i en detaljplan. *5 kap. 1 §*

I andra stycket föreskrivs att detaljplan skall antas för områden med anläggningar i motsvarande situationer som anges i första stycket. Det innebär t. ex. att detaljplanekravet gäller om flera idrotts- och fritidsanläggningar samlokaliseras. Likaså krävs detaljplan för enstaka anläggning med betydande omgivningspåverkan eller som skall förläggas där det råder konkurrens om marken från bebyggelse m. m. Detaljplan skall också upprättas om en befintlig anläggning t. ex. behöver kompletteras med skyddsområden, skyddsanordningar, parkering eller en lämplig tillfart. Sådana frågor har väsentlig betydelse för sakägarna och de boende i grannskapet och bör därför bestämmas genom detaljplan.

Tredje stycket

I paragrafens tredje stycke finns intagen en viktig reservation. I specialmotiveringen till 5 kap. 16 § tar jag upp de regleringsmöjligheter som PBL erbjuder genom områdesbestämmelser. I vissa avseenden är dessa likvärdiga med de som erbjuds genom detaljplan, t. ex. när det gäller skyddsbestämmelser för bebyggelse med särskilt bevarandevärde (3 kap. 12 §). Detaljplanen är emellertid en mycket mer fullständig regleringsform med ett obligatoriskt minsta innehåll och generellt sett krav på större precision.

Om de förhållanden som enligt första eller andra stycket utlöser kravet på detaljplan redan på ett tillräckligt sätt är reglerade genom områdesbestämmelser, gäller inte detaljplanekravet. Förekomsten av områdesbestämmelser släcker således generellt inte ut detaljplanekravet. Områdesbestämmelserna måste givetvis ha ett tillräckligt omfattande och preciserat innehåll för att kravet på detaljplan skall kunna efterges.

Några exempel på detaljplanekravets tillämpning

För att ytterligare belysa tillämpningen av den nu föreslagna 1 § skall jag ange några fall, där detaljplanen är lämplig och nödvändig som regleringsinstrument. Med dessa fall avser jag att närmast belysa hur jag ser på den *nedre gränsen* för detaljplanekravet, dvs. där det kan råda tvekan i frågan om detaljplan behövs eller inte.

Större tätorters närområden, de s. k. *randzonerna*, är ett exempel där behov av detaljplaneläggning så gott som alltid föreligger, oavsett byggnadsföretagets omfattning. Behovet att hushålla med mark, samordna fysiska förhållanden och prioritera mellan motstående markanvändningsintressen ställer krav på en sammanvägning som lämpligast sker genom detaljplaneläggning. Att frågorna prövas i bestämda former ger en garanti för att alla intressenter kommer till tals.

Med begreppet större tätorter menar jag orter av en sådan storlek att det

i allmänhet finns en uttalad förväntan på förändringar och efterfrågan på den obebyggda marken närmast runt tätortens exploaterade yta. Även inom vissa delar av mindre tätorters närområden kan jämförbara omständigheter föreligga och därmed också ett behov av planläggning. Som exempel kan nämnas det område längs en tillfartsväg som ligger i tätortens naturliga tillväxtriktning. *5 kap. 1 §*

Markens avsedda användning kan i dessa fall ha ett stort intresse både för en bredare allmänhet och för sakägarna och de boende. Mycket talar för att ny bebyggelse framdeles huvudsakligen kommer att förläggas som komplettering i omedelbar anslutning till den äldre bebyggelsen. Därmed kommer mark som tidigare använts för jord- och skogsbruk, daglig rekreation e. d. att tas i anspråk för nya ändamål. Konflikter om markens användning bör man enligt min mening så långt som möjligt försöka klara upp i god tid innan den nya användningen skall förverkligas. Därför anger jag i specialmotiveringen till 5 kap. 16 § områdesbestämmelser som ett möjligt sätt att i god tid pröva frågan om markens lämpliga användning. I många fall kommer det emellertid inte att finnas laglig grund att meddela områdesbestämmelser. Sådana markkonflikter bör då enligt min mening lösas genom att en detaljplan antas.

Inom områden med ett existerande eller förväntat *bebyggelsetryck* anser jag att kravet på detaljplan blir beroende av vilka förhållanden som råder på platsen. Ofta torde dessa områden vara desamma som de nyss nämnda randzonerna. De bör då också behandlas på motsvarande sätt. Bebyggelsetrycket bör i annat fall vara dokumenterat och ha aktualitet för att detaljplanekravet skall gälla. Med detta menar jag att det under senare år skall ha förekommit ett påvisbart intresse att få bygga i området, vilket kan ha tagit sig uttryck i förfrågningar hos byggnadsnämnden, lämnade bygglov eller avslagna ansökningar. Skälet till att jag anser att detaljplanekravet bör hävdas i dessa situationer är att marken bör utnyttjas på ett rationellt och ändamålsenligt sätt, att den samlade bebyggelsens lämplighet och utformning därför kan behöva bedömas i ett sammanhang samt att sakägarnas och övriga intressenters intresse av tidig information och medverkan måste tillgodoses. Man bör med andra ord inte genom att ta ställning i det ena ärendet efter det andra föregripa den samlade bedömning som måste ske i form av detaljplan.

Områden med bebyggelsetryck kan naturligtvis också ligga långt från tätorterna. Som ett exempel kan nämnas områden där efterfrågan på mark för fritidsbebyggelse är mycket stark. Ett annat exempel är storstadsregionerna. Bebyggelsetrycket gör sig här gällande på betydande avstånd från de centrala delarna. Möjligheterna till pendling och de starka motstående markanvändningsintressen som ofta finns innebär att flera kommuner kan utgöra ett sammanhängande område med bebyggelsetryck. Endast om förhållandena är okomplicerade, kan detaljplaneläggning här undvaras vid lämplighetsbedömningen. I sådana fall kan ett ställningstagande i ett bygg-

lovsärende grundas på exempelvis en mer preciserad översiktsplan eller en enklare planutredning som klarlägger förutsättningar och restriktioner i grannskapet till den plats där en byggnadsåtgärd aktualiseras. *5 kap. 1 §*

Närheten till ett område som *redan har en samlad bebyggelse* av viss omfattning, t. ex. en bybildning eller en grupp med fritidshus, bör också kunna utlösa detaljplanekravet. Här går det emellertid inte att säga något allmängiltigt. Omfattningen av den aktuella åtgärden och behovet av samordning med befintlig bebyggelse och befintliga anläggningar måste vara avgörande. Även den rådande plansituationen, dvs. vilket planmaterial som finns, har betydelse. Rör det sig om några enstaka byggnader vilkas lämplighet i stort kan bedömas på grundval av översiktsplanen kan i vissa fall en enkel planutredning utgöra tillräckligt underlag för den slutliga lämplighetsprövningen av ett bygglovsärende.

Jag vill belysa två olika typfall när det är fråga om utvidgning av en befintlig bebyggelsegrupp. Det ena gäller utvidgning av bebyggelseområden som har detaljplan och det andra utvidgning av bebyggda områden där någon detaljplan inte gäller.

När detaljplan finns för ett område och de tillkommande åtgärderna utanför denna plan inte väntas ge någon större återverkan på den befintliga bebyggelsemiljön, kan detaljplan för de tillkommande åtgärderna många gånger undvaras. En förutsättning är att de behov som den nya bebyggelsen tillsammans med den befintliga ger upphov till ändå går att tillgodose. En annan förutsättning är att grannarnas intressen kan beaktas i samband med prövningen av lov. Om en detaljplan finns för den befintliga bebyggelsen, kan detta i vissa fall även underlätta lämplighetsprövningen av tillkommande bebyggelse i anslutning till planområdet. Om grundkarta finns och tiden medger det, anser jag dock att den mest ändamålsenliga formen för att pröva lämpligheten av den tillkommande bebyggelsen och dess samverkan med den befintliga är att utvidga den befintliga detaljplanen till att omfatta hela bebyggelsen.

Om hela bebyggelsen däremot har växt fram utan detaljplan och situationen så småningom ter sig oordnad, kan det finnas skäl att även vid en mer begränsad utvidgning överväga, om det behövs plan för hela eller en viss del av området. Sådana skäl kan t. ex. vara behovet av att ordna upp miljön som helhet, att gemensamma eller allmänna anläggningar behövs, att bebyggelsetrycket är stort, att förnyelse av bebyggelsen är nära förestående eller att omfattande omvandling av användningssättet från t. ex. fritids- till permanentboende pågår. Bestämmelser för reglering av sådana förhållanden bör meddelas i detaljplan. Detaljplanekravets tillämpning bör alltså vara beroende av samhällets och de enskilda intressenternas behov av bestämmelser med sådana verkningar som tryggar en ändamålsenlig markanvändning och en god miljö i området.

Behov av detaljplan kan också aktualiseras när bostadshus skall uppföras i närheten av en *störande verksamhet* eller omvänt. I sådana fall kan

detaljplanen tjäna syftet att i förväg bestämma gränserna för hur långt de olika verksamheterna skall få breda ut sig i förhållande till varandra och vilka andra bestämmelser som skall gälla för bebyggelsen och dess omgivning. Behovet av planläggning kan uppstå t.ex. för att skydda landsbygdens näringsliv eller viktiga trafikanläggningar. Översiktsplanen eller enklare planutredningar kan ibland tillgodose detta behov. Ett varaktigt säkerställande av skyddsområde för en viss verksamhet torde dock normalt kräva områdesbestämmelser eller detaljplan. Lokaliseringen av svinfabriker och liknande större lantbruksbyggnader med påtagliga miljöeffekter för befintlig bebyggelse kan också behöva den prövning av tillåtlighet och placering som en detaljplan medför. *5 kap. 1–2 §§*

Inom områden som är värdefulla från miljömässig eller kulturhistorisk synpunkt, där *bevarandevärdet* ändå är starkt och finns dokumenterat i översiktsplanen eller ett politiskt förankrat s.k. kulturminnesvårdsprogram, bör detaljplanekravet normalt hävdas. Detta har jag nyss berört vid motiveringen av bestämmelsen i punkt 3.

Slutligen vill jag som exempel ta *en anläggning* som kan behöva detaljregleras när det gäller såväl placering som utformning och tekniskt utförande. Det kan gälla en småbåtshamn med anläggningar i vattnet och byggnader, upplag m.m. på land. Lokaliseringen i stort bör vara redovisad i översiktplanen. Inplaceringen i ett kanske känsligt strandlandskap med många intressenter motiverar enligt min mening att detaljplan upprättas. I vattenområdet blir det aktuellt med flytande och kanske fasta bryggor, pirar som kan störa vattenrörelser, fiske etc. Klubbhus, servicebyggnad, tillfart och parkeringar skall samordnas på land. Vinteruppläggningen skall organiseras i kvarter med erforderliga brandgator och kanske skyddande planteringar. Även utformningen av en sådan anläggning bör enligt min mening normalt regleras i detaljplan. Det torde vara bästa sättet att tillgodose de planmässiga aspekterna och de berördas intressen. Samma resonemang är tillämpligt på många anläggningar, särskilt sådana som har betydande inverkan på miljön i området. Om det emellertid bara gäller att pröva markens lämplighet och därmed anläggningens tillåtlighet samt behovet av eventuella skyddsbestämmelser för omgivningen, bör det räcka att områdesbestämmelser antas.

2 § Vid utformningen av en detaljplan skall skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

I de delar som planen medför att mark eller särskild rätt till mark kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§ skall planen dessutom utformas så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.

Första stycket

Första stycket motsvarar 12 § 1 mom. första stycket sista meningen

byggnadsstadgan och innebär ingen ändring i förhållande till gällande rätt. *5 kap. 2 §*
Bestämmelsen skall ses som en precisering av hur den allmänt hållna föreskriften i 1 kap. 4 § skall tillämpas för att tillgodose enskilda intressen vid detaljplaneläggning. I bestämmelsen, som motsvaras av 9 kap. 3 § i utredningsförslaget och 5 kap. 2 § i det remitterade lagförslaget, föreskrivs att detaljplaner bör utformas bl. a. med hänsyn tagen till de befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Hänsynen skall givetvis gälla även förhållanden i anslutning till planområdet, vilket kan ha särskild betydelse t. ex. vid förändring eller förnyelse av bebyggelse.

Andra stycket

Andra stycket har lagts till på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 52 f). Jag instämmer helt i de argument som lagrådet har fört fram och vill därför återge resonemanget i dess helhet. Lagrådet anför:

I paragrafen föreskrivs att detaljplanen bör utformas bl. a. med hänsyn tagen till de befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Enligt specialmotiveringen skall bestämmelsen ses som en precisering av hur den allmänt hållna föreskriften i 1 kap. 4 § (1 kap. 5 § i lagrådets förslag) skall tillämpas för att enskilda intressen skall tillgodoses vid detaljplaneläggning. Särskilt pekar departementschefen på den grannlaga avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som måste göras i de avseenden en plan medför inlösenrätt. I specialmotiveringen jämförs denna intresseavvägning med de bedömningar som skall göras enligt 2 kap. 12 § första stycket expropriationslagen, där det föreskrivs att tillstånd till expropriation inte skall meddelas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller om olägenheterna av expropriationen från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den. I 9 kap. 3 § utredningsförslaget fanns en bestämmelse med i huvudsak samma innebörd som avvägningsregeln i expropriationslagen. Den föreslagna bestämmelsen mötte emellertid kritik från flera remissinstanser. Den ansågs bl. a. slå vakt om enskild rätt och bestående markförhållanden på ett sätt som kunde äventyra en ändamålsenlig samhällsutveckling. Departementschefen pekar för sin del på att det kan förekomma att en fastighetsägare får avstå mark utan att han får någon motsvarande nytta av planen. Om i sådant fall en frivillig överenskommelse inte kan träffas, bör enligt departementschefen i första hand eftersträvas en planutformning som medför att minsta möjliga skada uppkommer för fastighetsägaren. Leder det till en från allmän synpunkt sämre utformning av planen bör dock, framhåller han, markägarens intresse vika.

I det remitterade förslaget saknas en bestämmelse som ålägger kommunen att tillse att en detaljplan i de delar den kan få expropriativa effekter utformas så att de som nödgas avstå mark eller rättigheter inte drabbas av olägenheter som inte står i rimlig proportion till nyttan av planen från allmän synpunkt. Departementschefens nyss återgivna uttalanden kan visserligen antas få viss genomslagskraft vid tillämpningen av förevarande paragraf. Enligt lagrådets mening är det emellertid, främst med tanke på att den obligatoriska fastställelseprövningen med däri ingående intresseavvägningar slopas, av rättssäkerhetsskäl erforderligt att lagen innehåller en

regel som slår fast kommunens skyldighet i nu ifrågavarande hänseenden. En sådan regel kan lämpligen tas in som ett andra stycke i förevarande paragraf. *5 kap. 2–3 §§*

Det är naturligtvis angeläget att arbetet med ett planförslag redan på ett tidigt stadium inriktas på lösningar som begränsar de olägenheter som kan uppkomma för enskilda intressen. För att detta önskemål skall tillgodoses bör regeln ange att planen i de delar den medför att mark eller rättigheter kan komma att tas i anspråk skall "utformas" så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter den åsamkar enskilda.

Eftersom länsstyrelsen enligt det remitterade förslaget inte självmant kommer att pröva i vad mån en antagen detaljplan på ett oacceptabelt sätt inkräktar på enskilda intressen måste de enskilda fastighetsägarna och rättighetsinnehavarna själva bevaka de avvägningar som kommunen beslutar om i planerna och vid missnöje överklaga besluten. Detta ställer krav på att fastighetsägarna och rättighetsinnehavarna uppmärksammas på de konsekvenser i fråga om skyldighet att avstå mark och rättigheter som planen kan ha för dem. I PBL finns flera bestämmelser som bl. a. har till syfte att tillgodose detta krav, t. ex. bestämmelserna om samråd, genomförandebeskrivning och planhandlingarnas tydlighet. Lagrådet anser emellertid att de bestämmelser som finns inte är tillfyllest för att tillgodose rimliga krav på rättssäkerhet. Såsom närmare framgår av lagrådets yttrande under 5 kap. 20 och 23 §§ föreslår därför lagrådet dels att det i den kungörelse som utfärdas innan ett planförslag ställs ut för granskning anges vilka fastigheter eller rättigheter som kan komma att tvångsvis tas i anspråk för planens genomförande, dels att ägare av fastigheter eller innehavare av rättigheter som nu har sagts alltid underrättas om utställandet och om beslut om antagande av detaljplan. Han bör tillika erhålla uppgift om vad han skall iaktta om han vill överklaga beslutet.

Jag har ingen erinran mot vad *lagrådet* har förordat. Andra stycket har utformats i enlighet med lagrådets förslag.

3 § I detaljplanen skall redovisas och till gränserna anges

1. allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker,

2. kvartersmark för bland annat bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden,

3. vattenområden för bland annat båthamnar och friluftsbad.

I fråga om allmänna platser för vilka kommunen är huvudman skall användningen och utformningen anges. För kvartersmark och vattenområden skall användningen anges.

Paragrafen motsvarar 25 och 107 §§ byggnadslagen, 9 kap. 7 § i utredningsförslaget och 5 kap. 4 § i det remitterade förslaget.

Första stycket

I första stycket regleras markens indelning i tre grupper av huvudändamål, nämligen mark för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden.

Punkt 1 *5 kap. 3 §*

Med allmänna platser avses i PBL gator, vägar, parker och övriga områden som är allmänt tillgängliga och avsedda för gemensamt behov inom planområdet eller inom ett större område. Med gata avses områden för fordons- och gångtrafik i en sådan detaljplan där det skall vara kommunalt huvudmannaskap för allmänna platser. Med väg avses områden för fordons- och gångtrafik i en sådan detaljplan där kommunen har bestämt att det inte skall vara kommunalt huvudmannaskap för allmänna platser. Det kan här gälla enskilda vägar och allmänna vägar. Innebörden av begreppet enskild väg framgår av 1 § lagen (1939:608) om enskilda vägar. Vad som är allmän väg framgår av 1 § väglagen (1971:948). Med anledning av vad *lagrådet* har anfört (yttrandet s. 54) vill jag tillägga att det även kan förekomma att staten är väghållare för vad som i en detaljplan betecknas som gata, nämligen för allmänna vägar inom en detaljplan med kommunalt huvudmannaskap.

Punkt 2

Kvartersmark omfattar mark för enskilda och allmänna byggnader samt alla dagens specialområden utom vattenområden och vägmark. Uppräkningen är inte avsedd att vara uttömmande. Den avser all mark inom ett planområde som inte skall utgöra allmän plats eller eventuellt vattenområde. *Lagrådet* (yttrandet s. 54 f) har framfört invändningar mot uttrycket "kvartersmark", eftersom det i gällande rätt har en snävare innebörd än enligt PBL. Lagrådet har därför föreslagit att enbart uttrycket "mark" används. Jag anser dock att den påtalade olägenheten har begränsad betydelse, om man jämför de stora fördelar som ligger i att man får ett i praktiskt planarbete hanterligt uttryck som särskiljer de nu avsedda områdena från annan typ av mark. I lagtexten har därför ordet "kvartersmark" behållits.

En del remissinstanser framhåller behovet av en motsvarighet till dagens specialområden, som medger att mark säkerställs för ändamålet innan anläggningarnas utformning är känd.

För anläggningar utanför tätorterna eller anläggningar, som inte ligger i omedelbar anslutning till mer omfattande bebyggelse, kan behovet att reservera mark tillgodoses med hjälp av områdesbestämmelser. För trafikområden som ligger i anslutning till bebyggelse bör emellertid enligt min mening andra krav ställas på precisionen i planens bestämmelser för utformningen av miljön. De skäl som en del remissinstanser åberopar för att behålla dagens specialområden kan nämligen anses gälla även för bebyggelse och andra anläggningar på kvartersmarken. Det är enligt min uppfattning rimligt att t. ex. järnvägsområden delas upp i sådana delar som avses för spårsystem och bangårdar, delar som avses för godshantering, magasin eller upplag samt delar som avses för mer "publika" ändamål i form av väntsalar, restauranger och kontor med tillhörande ytor för biltrafik. Där-

till kan det behövas skyddsområden m. m. Dessa olika delar har helt olika miljöeffekter för omgivningen, och därmed bör planens utformning med hänsyn t. ex. till grannarnas intressen påverkas på olika sätt. Det grundläggande kravet att så tydligt som möjligt redovisa miljöns huvudsakliga utformning bör alltså gälla även inom trafikområden. Däremot behöver givetvis inte alla detaljer i utformningen av anläggningarna redovisas eller regleras i detaljplanen. Behovet av detaljreglering måste naturligtvis anpassas bl. a. till förhållandena i omgivningen och till de effekter som planregleringen får vid bygglovsprövningen enligt PBL eller tillståndsprövning enligt annan lagstiftning. Jag anser således att utredningens förslag i detta avseende är välgrundat. *5 kap. 3 §*

Punkt 3

I den allmänna motiveringen (avsnitt 8.3.1) har jag angett de viktigaste skälen till att vattenområde bör behållas som ett huvudändamål i detaljplan. Eftersom åtgärder i vatten ofta kräver flera typer av tillstånd enligt olika författningar, vill jag här något belysa hur jag ser på detaljplanens funktion och verkningar.

Den praxis som utbildats innebär i korthet att vattenområden har kunnat avgränsas i förhållande till markområden. Därigenom har man i detaljplan kunnat fixera t. ex. en strandlinjes avsedda läge vid en hamn. Bestämmelser för vattenområden har i stort sett begränsat sig till reglering av möjligheterna att överbygga vattnet med bryggor. I första hand har bestämmelserna syftat till att hålla vattenområdet fritt från störande ingrepp, dvs. närmast en sorts "parkmark".

Mitt förslag syftar inte till någon ändring av praxis i dessa avseenden. Jag förutser emellertid ett ökat behov av att genom planläggning enligt PBL kunna ange ett vattenområdes lämpliga användning för sådana ändamål som kommunen har ett primärt ansvar att tillgodose. Förutom rekreationsytor i omedelbar anslutning till bebyggelse kan det gälla anläggningar för idrotts- och fritidsverksamhet, energiproduktion, vattenförsörjning m. m. Ändamålen kan med andra ord tillgodose såväl allmänna rekreationsbehov som mer specifika, exploateringsinriktade syften. Plangenomförandet i dessa områden regleras huvudsakligen utanför PBL.

Andra stycket

I andra stycket, som har utformats i enlighet med lagrådets förslag, ställs krav på att det för de tre huvudkategorierna enligt första stycket görs vissa preciseringar i detaljplanen.

Gator och andra allmänna platser

I andra stycket första meningen föreskrivs att användningen och utformningen av allmänna platser för vilka kommunen är huvudman skall anges i planen. Av 6 kap. 26 och 27 §§ framgår bl. a. att kommunen normalt skall

vara huvudman för gator och allmänna platser, att de skall upplåtas i takt med planens genomförande i övrigt samt att de skall vara utformade enligt detaljplanen och utförda på ett ändamålsenligt sätt. Gatukostnadernas storlek är beroende bl.a. av utformningen av gator, parker och andra allmänna platser. Eftersom kommunen enligt 6 kap. 31–38 §§ får ta ut ersättning av fastighetsägarna för dessa kostnader, är det angeläget att sakägarna får inflytande på utformningen och utförandet av den mark för allmän plats som berör dem. Kravet i första meningen är föranlett av dessa förhållanden. *5 kap. 3 §*

I det obligatoriska kravet ligger sådana utformningsfrågor som påverkar kostnaderna för anläggning och drift av gator, parker och andra allmänna platser. Med utformning avses också, på samma sätt som f.n. gäller, bestämmelser om höjdläge för gatumarken.

Vidare skall användningen anges, vilket för gatumark innebär att det skall redovisas om den skall avses för något speciellt trafikslag, t.ex. kollektivtrafik, varutransporter, cykel- eller gångtrafik. Likaså skall större parkeringsytor på gatumark anges. Innebörden av sådana bestämmelser är att de organ, som svarar för att gatumarken ställs i ordning och för trafikföreskrifterna, inom ramen för sin verksamhet, bör svara för planens genomförande i berörda hänseenden. Jag förutsätter därför att sådana planbestämmelser av mer specifikt innehåll meddelas först efter samråd med ansvariga organ.

Parkernas utförande och användning skall också redovisas i stora drag. Några remissinstanser har efterlyst en mer genomtänkt diskussion om parkmarkens användning och redovisning i planer. Jag kan hålla med om att dessa frågor fått en summarisk behandling i utredningens förslag. Kritiken har sin utgångspunkt i att även parkmark behandlas som plantekniska ytor för olika användning, ingrepp och tekniska åtgärder. Man efterlyser en fördjupad beskrivning av marken som del i ekosystemet och vilka krav som bör ställas på markens användning och olika ingrepp i detta system. En del av kritikerna efterlyser möjligheter att i plan bättre kunna ange parkmarkens funktion, dess utformning och användning. Jag delar den uppfattningen.

Parkmarken i tätorter har många viktiga funktioner, inte minst för barns utelek samt för sociala kontakter och kulturaktiviteter av olika slag. Parkerna har också stor betydelse för utformningen av en tilltalande och upplevelserik tätortsmiljö. Behovet av rekreation och motion i anslutning till bostaden har därför gjort parkerna till viktiga områden i och i nära anslutning till tätorterna. Till detta kommer att parkmarken har en väsentlig betydelse för lokalklimatet och stadshygienen. Parker utgör ibland ospecificerade "skiljeremsor" för att skapa luftighet och orienterbarhet i stadsområden. Som park redovisas ibland oanvändbara restytor av olika slag. Det är alltså uppenbart att parkmarken kan ha många olika funktioner. För att svara mot detta och med hänsyn till driftskostnaderna differen-

tieras parkernas utformning, t. ex. som naturpark, lekpark eller anlagd park i olika former. Service- och skötselbehoven har också lett till ökat inslag av byggnader och maskinuppställning på parkmarken. Det har naturligtvis stor betydelse för allmänheten och grannar hur parkerna används. *5 kap. 3 §*

Andra stycket i 3 § föreskriver att även parkmarkens användning och utformning skall anges. Behovet av planbestämmelser måste självfallet avgöras från fall till fall. Allmänhetens intresse för utformningen kan vara en omständighet av betydelse. Behovet att säkerställa mark för en viss funktion, t. ex. lekytor eller odlingslotter av olika slag, kan vara en annan. Kostnaderna och omgivningspåverkan är också viktiga omständigheter. Jag vill emellertid samtidigt peka på de möjligheter som finns att i planbeskrivningen och illustrationsmaterial klargöra parkmarkens närmare användning och utformning.

Allmänt vill jag framhålla att 3 § inte är avsedd att ge upphov till en omfattande reglering av gatumarken i detaljplaner. Å andra sidan är det helt klart att diskussionen om gatumarkens användning och den offentliga miljöns utformning fått ökad aktualitet. Förslaget i 3 kap. 18 § att de egenskapskrav som ställs upp för tomtmarken också skall gälla i skälig utsträckning för allmänna platser är ett uttryck för att den offentliga miljön bör ägnas större uppmärksamhet vid planläggningen. Vid stadsförnyelsen talar såväl trafiksaneringsskäl som kraven på miljöförbättringar och på ökad tillgänglighet för att gator och andra allmänna platser behandlas i detaljplanerna. I samma riktning verkar de kommunalekonomiska skälen för att minska kostnader för underhåll och drift av gator och parker.

Användningen av kvartersmark

Enligt 3 § andra stycket andra meningen skall användningen av kvartersmarken anges i detaljplanen. Detta bör ske genom att man i stort sett särskiljer de huvudkategorier som används i dagens detaljplaner, nämligen bostad, handel, samlingslokal, kontor, garage, industri, allmänt ändamål, arcell näring och upplag. I praxis förekommer också kombinationer av dessa användningssätt, liksom vissa ytterligare preciseringar inom kategorierna. Kravet på precisering gäller självfallet också de områden som motsvarar dagens specialområden.

Markens användning skall enligt min mening inte preciseras mer än som i varje särskilt fall behövs för att syftet med detaljplanen skall nås. Kraven på detaljering kommer därvidlag att variera. I specialmotiveringen till 7 § återkommer jag till frågan om precisering av handelsändamålet.

När det gäller kvartersmark för *allmänt ändamål* framgår av 8 kap. 11 § fjärde stycket att bygglov inte kan lämnas, om inte ändamålet är mer specificerat. Det måste därför i planen preciseras exempelvis för skola, social service, kontorsändamål, brandstation, kultur- eller idrottsverksamhet.

Användningen av vattenområden *5 kap. 3–4 §§*

I andra stycket andra meningen föreskrivs att användningen av vattenområden skall anges i detaljplan. Jag har nyss i specialmotiveringen till punkt 3 angett vilka slag av vattenområden som kan komma att omfattas av detaljplan. Användningen av vattenområde kan avse t. ex. idrotts- och fritidsändamål, liksom även områden för kommunaltekniska ändamål. Erforderliga skydds- och säkerhetsområden bör också kunna anges. Områden för energiproduktion skall kunna innefatta t. ex. ett undervattenslager för kol intill ett kraftverk. I recipientområden inbegrips områden för tippning och dumpning, något som genom marklovsplikt enligt 8 kap. 9 § kan kontrolleras av kommunen.

Områden för s. k. vattenbruk, dvs. odling av fiskyngel, musslor, alger och liknande produktion, bör endast i undantagsfall bli aktuella. De ligger nämligen vanligtvis inte inom detaljplaneområden. Om ett område för vattenbruk skulle ingå i en detaljplan och om området genom fasta anordningar har ett direkt samband med utnyttjandet av ett visst markområde inom planen, bör det kunna reserveras även för vattenbruk. Av specialmotiveringen till 16 § första stycket 2 framgår att områdesbestämmelser i vissa fall kan säkerställa ett vattenområde för visst ändamål.

Genom bestämmelser för vattenområden kan kommunen styra prövningen av bygglov för byggnader, andra anläggningar och anordningar enligt 8 kap., liksom prövning av åtgärder som kan kräva marklov.

Av 36 § andra stycket detta kapitel framgår att det i vissa författningar kommmer att finnas bestämmelser som – på samma sätt som f. n. – innebär förbud att meddela beslut enligt dessa författningar som strider mot en detaljplan. Som jag tidigare har anmält kommer jag i annat sammanhang att lägga fram förslag till ändringar i bl. a. detta avseende i ett antal författningar som berör användningen av mark och vatten. Om sådana ändringar genomförs kan kommunen genom att i en detaljplan ange en viss användning av ett vattenområde förhindra att tillstånd till annan användning meddelas enligt någon av dessa författningar. En i detaljplan angiven lämplig användning av ett vattenområde befriar givetvis inte från skyldigheten att söka erforderliga lov enligt andra författningar för att genomföra en åtgärd, även om den är förenlig med detaljplanen.

4 § Om kommunen inte skall vara huvudman för de allmänna platserna inom planområdet, skall det anges i detaljplanen.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt. Den motsvarar 9 kap. 8 § i utredningsförslaget och 5 kap. 5 § i det remitterade förslaget.

Paragrafen är en följd av förslaget att ersätta dagens stadsplan och byggnadsplan med en enda planform – detaljplan. Med denna lösning måste det framgå av detaljplanen om kommunen avser att överlåta huvudmannaskapet för mark, avsedd för allmänna platser, till någon annan.

Paragrafen har utformats så att den ansluter till bestämmelserna i 6 kap. 26 § som stadgar att det normalt är kommunen som är huvudman. I vissa områden, t. ex. fritidsområden och industriområden, bör huvudmannaskapet, i likhet med vad som nu tillämpas, kunna överlåtas på fastighetsägarna. Kriterierna för att överlåta ansvaret berör jag närmare i specialmotiveringen till 6 kap. 26 §. Om kommunen frånträder huvudmannaskapet, behöver utformningen och användningen enligt 3 § andra stycket inte alltid anges, men det kan vid behov göras enligt 7 § första stycket 6. *5 kap. 4 §*

I lagrådsremissens specialmotivering nämndes även väghållningen inom s. k. storkvarter. Som *lagrådet* har påpekat (yttrande s. 55) är emellertid detta exempel missvisande, eftersom vägar, andra förbindelseleder, grönområden o. d. i sådana fall formellt ingår i kvartersmarken. Därför är inte 4 § tillämplig på dem.

Om huvudmannaskapet skall ändras sedan planen vunnit laga kraft, skall det ske genom en ändring av detaljplanen, som också bör innefatta eventuell revidering av bestämmelserna om utformningen och användningen av allmänna platser. Om gata övergår till att vara allmän väg, dvs. en ändring sker från kommunal till statlig väghållning eller det omvända, behöver dock inte detta föranleda planändring, eftersom huvudmannaskapet alltjämt åvilar kommunen.

För att undanröja alla oklarheter om tolkningen av paragrafen vill jag - utöver vad jag anförde i lagrådsremissen - uttala följande.

Paragrafen skulle kunna tydas så att kommunen har möjlighet att i en och samma plan ange endast vissa allmänna platser - t. ex. en genomfartsled eller en del av ett grönområde - och "avsäga sig" huvudmannaskapet för dessa.

Denna möjlighet är dock inte avsedd. Tanken är att kommunen i en och samma plan måste bestämma sig för att antingen vara eller inte vara huvudman för allmänna platser. Detta synsätt stämmer väl överens med dagens system med stadsplan och byggnadsplan. Det betyder att kommunen betraktas som huvudman även för t. ex. gatumark som tillika skall utgöra allmän väg, för vilken staten - enligt bestämmelser i annan lag - skall vara väghållare. Om staten inte länge skall vara väghållare, innebär detta att huvudmannaansvaret alltid faller tillbaka på kommunen på samma sätt som i dag inom stadsplaneområden.

Andra bestämmelser i PBL bygger också på den nu beskrivna förutsättningen. Som exempel kan pekas på 6 kap. 17 § som avses tillämpas endast inom en detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser. Skulle detta huvudmannaskap kunna begränsas till endast en del av planen, skulle tveksamhet kunna uppkomma beträffande vad som skall gälla angående inlösenrätt för återstoden av planen. Oklarhet skulle råda t. ex. beträffande vem som skulle ha rätt att lösa mark som skall användas för allmän väg inom en detaljplan där kommunen skall vara huvudman för andra allmänna platser än den allmänna vägen.

I andra lagar hänvisas ofta till antingen områden med stadsplan eller områden med byggnadsplan. Även här skulle man råka i svårigheter om det vore möjligt med delat huvudmannaskap inom ett och samma detaljplaneområde. Som ett exempel kan nämnas 7 § väglagen där man måste precisera i vilka situationer kommunen skall vara skyldig att tillhandahålla mark som behövs för allmän väg. *5 kap. 4–5 §§*

För att undanröja de tänkbara oklarheter som beskrivits ovan vill jag här slå fast att delat huvudmannaskap inte kan förekomma inom en och samma plan. En annan sak är alltså att staten inom en detaljplan med kommunalt huvudmannaskap kan uppträda som "väghållare", vilket är det begrepp som används i väglagen.

5 § I detaljplanen skall anges den tid inom vilken lov skall sökas för att planen skall få genomföras (genomförandetid). Tiden skall bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen och vara minst fem och högst femton år. Tiden räknas från den dag då beslutet att anta planen vinner laga kraft eller från den dag dessförinnan då någon del av planen får genomföras på grund av förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket. I planen kan anges att tiden skall räknas från senare tidpunkt än den då beslutet att anta planen vinner laga kraft. För skilda områden av planen kan olika genomförandetider bestämmas.

Saknar planen bestämmelser om genomförandetid, är tiden femton år från dag som anges i första stycket.

Om förlängning och förnyelse av genomförandetid finns bestämmelser i 14 §.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag, avhandlar frågor om genomförandetid. Den motsvarar 9 kap. 17 § i utredningsförslaget och 5 kap. 6 § i det remitterade lagförslaget. Någon motsvarighet finns inte i dagens lagstiftning. Förslaget om genomförandetid har jag behandlat i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.3.1).

Enligt första stycket skall i detaljplaner bestämmas en genomförandetid inom vilken lov skall sökas för att planen skall få genomföras. En ansökan om lov måste alltså ha kommit in till byggnadsnämnden före genomförandetidens utgång för att fastighetsägaren skall vara säker på att antingen få genomföra de åtgärder planen medger eller också få ersättning om byggrätten begränsas. Detta gäller både för bygglov och marklov. En annan sak är att det kan finnas hinder på grund av andra författningar för den sökta åtgärden. Åtgärder för vilka lov inte behövs berörs inte av bestämmelserna om genomförandetid.

Av första stycket följer att byggnadsnämnden skall behandla ärenden om lov med hänsyn till de förutsättningar beträffande genomförandetiden som gäller när ansökan kom in till nämnden. Det möter inget hinder för sökanden att påbörja och slutföra de åtgärder som avses med lovet efter genomförandetidens utgång. Den tidpunkt när åtgärderna skall vara avslutade är endast beroende av lovets giltighetstid enligt 8 kap. 33 §.

I första stycket föreskrivs att genomförandetiden skall bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen. Väsentliga faktorer i sammanhanget är t. ex. behovet av en tillräcklig projekteringstid, fastighetsrättsliga frågor och behovet av en tidsmässig samordning med andra berörda projekt. Beroende bl. a. på planens innehåll och inriktning har emellertid också en rad andra förhållanden betydelse för dimensioneringen av genomförandetiden. Överväganden i dessa avseenden skall alltså resultera i en genomförandetid som ger rimliga möjligheter att genomföra planen. *5 kap. 5 §*

Genomförandetiden skall normalt räknas från den dag planbeslutet vinner laga kraft. I planen skall således inte anges den tidpunkt då genomförandetiden löper ut, utan endast en viss tidsrymd. Som utredningen har påpekat kan det uppstå situationer, där man vill bestämma genomförandetiden så att den börjar löpa först några år efter det att planen har vunnit laga kraft. Genom att bestämma olika tider för olika delar av planen får man en praktisk möjlighet att styra etappvis utbyggnad. Jag vill här göra det tillägget i förhållande till lagrådsremissen att en ytterligare fördel med detta system är att det blir möjligt att medge tillfällig markanvändning i ett skede innan genomförandetiden för det definitivt bestämda ändamålet börjar löpa. För att systemet skall fungera måste det framgå av planen vid vilken tidpunkt genomförandetiden börjar löpa i olika områden. Kommunen kan därmed planlägga så att mark t. ex. i en mindre tätort eller ett större exploateringsområde blir successivt tillgänglig för bebyggelse. Takten och turordningen mellan de olika områdena kan bestämmas för att svara mot en naturlig efterfrågan på orten och en rationell utbyggnad med hänsyn till sociala, tekniska och kommunalekonomiska faktorer. Första stycket har utformats så att sådan etappvis utbyggnad blir möjlig, t. ex. i enlighet med bostadsförsörjningsprogrammet.

På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 56) har det tillägget gjorts i första stycket att genomförandetiden kan börja löpa redan innan planbeslutet har vunnit laga kraft, nämligen i sådan del av planen som får genomföras på grund av ett förordnande av någon besvärsinstans enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

Att genomförandetiden löpt ut bör givetvis inte hindra ett positivt ställningstagande till ansökningar om lov. Anser kommunen att planen alltjämt är aktuell, behöver kommunen inte fatta något som helst beslut för att den skall forsätta att gälla. Vad som händer när genomförandetiden löpt ut är att fastighetsägaren inte längre kan vara säker på att få lov. Planen kan ändras eller upphävas enligt 11 § andra stycket utan beaktande av sökandens önskemål om att få utföra en planenlig åtgärd.

Bestämmelserna om genomförandetid i 5 § är avsedda bl. a. att trygga fastighetsägarnas möjligheter att utnyttja de exploateringsförmåner av olika slag som planen medför. Genomförandetiden har därutöver betydelse bl. a. för kommunens skyldigheter att upplåta allmänna platser till allmänt

begagnande (6 kap. 26 §) och för kommunens rätt att lösa mark (6 kap. 24 §). Planer som endast medför restriktioner eller skyldigheter eller som innebär att rättigheterna redan i stort sett är utnyttjade genom den befintliga bebyggelsen, behöver således inte av hänsyn till fastighetsägarna ha någon bestämmelse om genomförandetid. Det kommer dock med säkerhet att uppstå en hel del gränsfall där tveksamhet kan råda om planen medför några fastighetsekonomiska fördelar eller om den medför skyldigheter för kommunen i fråga om upplåtande av allmänna platser. Mot den nu angivna bakgrunden har 5 § första stycket utformats så att alla detaljplaner skall innehålla bestämmelser om genomförandetid. *5 kap. 5 §*

Lagrådet (yttrandet s. 56 f) har anfört i huvudsak följande kritiska synpunkter på förslaget såvitt avser reglerna om genomförandetid:

Den tidpunkt, från vilken genomförandetiden skall löpa, kan fritt bestämmas av kommunen. Om kommunen beslutar att tiden skall börja långt efter det att planen vunnit laga kraft kommer berörda fastigheter under hela denna tid inte att kunna användas för sitt i planen avsedda ändamål. Före genomförandetiden kan bygglov vägras till åtgärd som avses med planen. Ett sådant lov skulle nämligen strida mot detaljplanens bestämmelser. Den exploateringsrätt som planen medför blir alltså vilande och kan ej utnyttjas under tiden mellan planens antagande och genomförandetidens början. Man frågar sig om detta verkligen är avsett och om inte i vart fall någon tidsgräns bör ställas upp. Som bestämmelsen är utformad lämnar den möjlighet öppen att ensidigt tillgodose kommunens intressen och den kan även medföra olikheter i tillämpningen. När man anser genomförandetiden vara en planbestämmelse, borde bygglov inte heller kunna meddelas sedan genomförandetiden löpt ut. I specialmotiveringen uttalas emellertid att den omständigheten att genomförandetiden gått till ända givetvis inte hindrar ett positivt ställningstagande till ansökningar om lov.

Kommunen har fått en vidsträckt rätt att förlänga och t. o. m. förnya genomförandetiden. Den sammanlagda genomförandetiden kan då bli mycket lång. Detta står i mindre god överensstämmelse med att enligt huvudregeln i förevarande paragraf maximitiden är femton år. Inte heller hindrar bestämmelserna att tid för tillfällig markanvändning löper ännu sedan genomförandetiden har gått till ända. En sådan ordning synes mindre lämplig.

Som reglerna utformats torde ofrånkomligen också vissa tillämpningssvårigheter uppstå. Om kommunen bestämt viss dag när genomförandetiden skall börja, kan det när besvär ogillas inträffa att denna tidpunkt passerats då ärendet avgörs. Hur man då skall förfara är inte berört i remitterade förslaget. En möjlighet är att det får anses ankomma på överprövande myndighet att bestämma ny tid från vilken genomförandetiden skall räknas. En så bestämd tidpunkt kan emellertid komma att passa mindre bra med övrig kommunal planering.

För skilda delar av planen kan olika genomförandetider bestämmas. Regeln är betingad av att en planerad utbyggnad skall kunna anpassas till skolor, va-anläggningar och annan service som kommunen skall ombesörja. Om kommunen beslutat att genomförandetiden för en etapp skall börja löpa år 1990 och för en följande etapp år 1995 kan tidsskillnaden krympa på ett inte avsett eller önskvärt sätt i fall starten för den första

etappen blir förskjuten på grund av besvär över planen. Detta kan man visserligen komma till rätta med genom att relatera genomförandetiden för en senare etapp till viss tid efter det att genomförandetiden för en tidigare etapp helt eller delvis börjat löpa. Om en etappvis utbyggnad tidsmässigt har samband med kommunens hela bostadsförsörjningsprogram, är emellertid den antydda utvägen knappast framkomlig. *5 kap. 5 §*

– – –

De av lagrådet nu antydda problemen är inte alls eller endast knapphändigt belysta i motiven. Lagrådet beklagar detta särskilt som reglerna om den tidsbegränsade exploateringsrätten hör till de mest centrala avsnitten i PBL. Lagrådet, som anser sig inte kunna reservationslöst tillstyrka de föreslagna reglerna, efterlyser klarare uttalanden från departementschefens sida i de frågor som här har berörts.

Till bemötande av dessa kritiska anmärkningar vill jag anföra följande.

Som lagrådet påpekar kan bygglov vägras före genomförandetidens början, eftersom en åtgärd då strider mot planbestämmelsen om genomförandetid. Stödet för en vägran finns i 8 kap. 11 § första stycket 1. Genom ett tillägg i nämnda punkt bör föreskrivas att det förhållandet att genomförandetiden löpt ut inte utgör hinder mot att bygglov lämnas. Att ett system med varierande genomförandetider kan medföra olikheter i tillämpningen ligger i sakens natur. Någon tidsgräns för kommunens möjlighet att skjuta upp genomförandetidens början anser jag inte bör läggas fast. Kommunerna bör ha fullständig rådighet över detta, och jag är övertygad om att möjligheten inte kommer att utnyttjas på ett sätt som innebär orimligt långa väntetider för fastighetsägarna. Hela den kommunala planeringen bygger ju på att igångsättningen av ett projekt skall ske vid en tidpunkt som ur alla tänkbara aspekter är lämpligast. Det är mot den bakgrunden ytterst osannolikt att kommunen skulle binda sig vid en byggstart som ligger så långt fram i tiden att kommunen inte kan bedöma konsekvenserna för samhällsbyggandet i stort. Hellre torde man då välja att vänta med hela planbeslutet för det aktuella området, till dess genomförandet kan med stor sannolikhet överblickas.

Lika litet som jag kan finna några olägenheter med att byggrätten i en del fall inte kan tas i anspråk genast, kan jag inse att det strider mot syftet med reformen att kommunen kan genom förlängning eller förnyelse låta den i planen medgivna byggrätten, om den fortfarande är aktuell och angelägen, få en längre giltighetstid än vad man ursprungligen bestämt. Man får hålla i minnet den grundsatsen att en plan, vars genomförandetid har gått ut, fortsätter att gälla så länge kommunen inte har ändrade avsikter med områdets användning och visar aktivitet för att fullfölja dessa avsikter. Att genomförandetiden genom ett formellt beslut förlängs eller förnyas kan alltså helt enkelt ses som en bekräftelse på att kommunen bedömer planen som alltjämt aktuell, åtminstone för en viss ytterligare tid framåt.

Formellt sett är det mycket riktigt så som *lagrådet* har påpekat att tid för tillfällig markanvändning – som kan vara högst tio år – kan löpa under

hela genomförandetiden och även under tiden därefter. Jag håller det dock inte för troligt att kommunerna kommer att kombinera de i lagen medgivna tidsfristerna på ett så föga ändamålsenligt sätt. Därför bör man vid utformningen av regelsystemet kunna bortse från risken för att ett och samma planbeslut innehåller en så egendomlig reglering. *5 kap. 5 §*

Lagrådet har också tagit upp frågan om hur besvärsprövning kan inverka på genomförandetidens längd när det i planen har bestämts att genomförandetiden skall börja vid en senare tidpunkt än den då beslutet att anta planen vinner laga kraft. Genomförandetidens början i dessa fall torde emellertid i praktiken ligga så långt fram att några problem av det slag som lagrådet tar upp inte behöver uppkomma. Om så ändå skulle ske i något enstaka fall, kan vissa komplikationer onekligen uppstå. I likhet med lagrådet anser jag det inte förenligt med lagens syften att överlåta på statliga organ att i samband med överprövning bestämma en ny tid från vilken genomförandetiden skall räknas. Någon automatiskt verkande regel om förlängning av tiden är inte heller lämplig. Därför är den enda återstående lösningen att kommunen i det uppkomna läget får ta upp planärendet på nytt och bestämma en längre genomförandetid. Enligt min uppfattning är det dock inte nödvändigt att i lagen särskilt reglera denna situation. På goda grunder kan man utgå från att kommunerna ändå medverkar till en förlängning av tiden i dessa fall. Den genomgående principen är ju att tiden skall bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen. Givetvis bör förlängningen av tiden kunna ske enligt reglerna om enkelt planförfarande.

Om en detaljplan, trots föreskrifterna i första stycket, skulle sakna bestämmelser om genomförandetid, skall enligt *andra stycket* genomförandetiden anses vara femton år räknat från det planen vinner laga kraft eller får genomföras dessförinnan på grund av ett förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket. Någon särskild spärregel behöver inte införas som hindrar att besvärsmyndigheterna förordnar om tidigare genomförande för sådana delar av planen där kommunen har bestämt att genomförandetiden skall räknas först från en senare tidpunkt än den dag då beslutet vinner laga kraft. Ett förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket kan meddelas endast på kommunens begäran. Detta utgör en tillräcklig reglering i nämnda avseende. Andra stycket är en nödvändig följd av de rättsverkningar som är knutna till genomförandetiden. Såväl kommunen som fastighetsägarna måste t. ex. ha klarhet om vilka förutsättningar som enligt 11 § gäller för att ändra eller upphäva planen, huruvida kommunen har rätt att lösa mark enligt 6 kap. 24 § och vilka ersättningsregler som skall gälla i händelse av inlösen.

I det remitterade lagförslaget föreslogs tiden till tio år.

Lagrådet (yttrandet s. 57) har anmält tveksamhet inför behovet av hjälpregeln i andra stycket och dessutom påpekat att den i en viss situation kan leda till rättsförluster för enskilda. Lagrådet avser följande situation. En

detaljplan med femton års genomförandetid har antagits. Kort tid därefter ändras planen, varvid genomförandetid inte bestäms. Tiden blir då på grund av den föreslagna regeln kortare än den ursprungligen var. *5 kap. 5–7 §§*

Det är givet att en presumtionsregel inte bör ha sådana negativa verkningar. Jag anser att den bästa lösningen för detta – sannolika mycket ovanliga – fall kan uppnås, om tiden enligt andra stycket bestäms till femton år.

På lagrådets förslag har i *tredje stycket* förts in en hänvisning till bestämmelserna om förlängning och förnyelse av genomförandetid i 14 §.

6 § Medger detaljplanen tillfällig användning av mark eller byggnader enligt 7 § första stycket 9, skall i planen bestämmas den tid under vilken användningen får pågå. Tiden får bestämmas till högst tio år och skall räknas från den dag som anges i 5 § första stycket. Saknar planen bestämmelser om tiden, är denna fem år. Om förlängning av tiden finns bestämmelser i 15 §.

Paragrafen som saknar motsvarighet i gällande rätt, svarar delvis mot 9 kap. 18 § andra stycket i utredningsförslaget och 5 kap. 6 § tredje stycket i det remitterade lagförslaget. Paragrafen avser sådana planer som innehåller bestämmelser om tillfällig markanvändning enligt 7 § första stycket 9. Jag hänvisar till behandlingen av frågan om tillfällig markanvändning i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.3.2) och i specialmotiveringen till 7 §.

7 § Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen meddelas bestämmelser om

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § tredje stycket, 6 § första stycket 2 och 3, 8 § första stycket samt 9 § första och andra styckena,
2. den största omfattning i vilken byggande över och under markytan får ske och, om det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen eller miljön, även den minsta omfattning i vilken byggandet skall ske,
3. byggnaders användning, varvid för bostadsbyggnader kan bestämmas andelen lägenheter av olika slag och storlek,
4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar, anordningar och tomter, varvid ombyggnadsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § tredje stycket och skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § får meddelas,
5. vegetation samt markytans utformning och höjdläge,
6. användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman,
7. stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser,
8. placering och utformning av parkeringsplatser samt förbud att använda viss mark för parkering,
9. tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som anges i planen,
10. markreservat för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar,
11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar

genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen (1969: 387). *5 kap. 7 §*

12. principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar,

I detaljplanen får även meddelas bestämmelser om exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §. Om en detaljplan antas efter det att ett exploateringsbeslut enligt lagen (0000: 000) om exploateringssamverkan har vunnit laga kraft, skall det anges i planen om den skall genomföras enligt nämnda lag. Skall mark tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i samverkan, skall planen innehålla uppgift därom.

Planen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

Paragrafen, som har utformats i huvudsaklig överensstämmelse med *lagrådets* förslag, motsvarar främst 25 § tredje stycket och 107 § tredje stycket byggnadslagen samt 9 § tredje stycket och 12 § 2 mom. tredje stycket byggnadsstadgan. Motsvarigheten i utredningsförslaget är 9 kap. 9–15 §§ samt 18 och 19 §§. Första stycket motsvarar 5 kap. 8 § och andra stycket 5 kap. 7 § i det remitterade förslaget.

Första stycket

På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 58) har första stycket utformats så att det uttömmande anger de förhållanden som får regleras i en detaljplan. Det remitterade förslaget var i stället utformat som en exemplifierande uppräkning av vad en detaljplan får innehålla. Lagrådets skäl för att frångå modellen med en exemplifiering är främst att det knappast synes bli aktuellt att i en detaljplan reglera andra frågor än de i lagtexten uppräknade. Dessutom är det enligt lagrådet från principiell synpunkt önskvärt att lagen sätter en gräns för de frågor som en kommun får reglera i en detaljplan. Jag kan ansluta mig till lagrådets uppfattning.

Samspelet mellan de olika bestämmelserna i inledningen av 5 kap. vill jag förklara på följande sätt. I 3–6 §§ ställs minimikraven på en detaljplan. Med stöd av 7 § första stycket och 8 § kan kommunen därutöver i planen ta upp de bestämmelser som behövs för att i ett sammanhang reglera de fysiska förhållanden som från allmän eller granneréttslig synpunkt behöver bestämmas. Bestämmelsernas omfattning skall avgöras med hänsyn både till de åtgärder som planen avser att reglera inom planområdet och till förhållandena i planområdets omgivning. Meningen med 7 § första stycket är med andra ord att tillhandahålla kommunen de instrument med vilka förutsättningar kan skapas för en god helhetslösning utifrån de förhållanden som är kända vid planläggningstillfället. I beskrivningen till planen bör kommunen motivera omfånget och detaljeringsgraden av planens bestämmelser.

Beträffande innehållet i de olika punkterna vill jag anföra följande.

Punkt 1 *5 kap. 7 §*

Av punkt 1 framgår möjligheten att genom bestämmelser i detaljplan ange vilka åtgärder som samhället avser att pröva genom lov. Motiven till detta har jag tidigare redovisat (avsnitt 12.1). Det kan vara befogat att här i korthet samlat redovisa hur detta är tänkt att fungera.

Den normala skyldigheten att söka lov finns angiven i 8 kap. 1 § beträffande byggnader och i 8 kap. 2 § för andra anläggningar. Från den normala skyldigheten ges genom 8 kap. 4 § vissa lättnader för en- eller tvåbostadshus. Befrielsen gäller en del mindre, invändiga åtgärder, installationer, viss omfärgning, trädgårdsmurar, skärmtak och mindre uthus.

Det förhållandet att detaljplanekravet enligt 1 § gör sig gällande i ett visst område och kommunen har antagit en plan motiverar i sig en ökad samhällskontroll av olika åtgärder i miljön. Beslutet att anta en detaljplan, som vinner laga kraft, medför sålunda att tillståndsplikten utökas i ett par avseenden. Först kan nämnas att bygglovsplikten enligt vad som föreskrivs i 8 kap. 3 § första stycket utvidgas till att omfatta omfärgning, byte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial, ändringar som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende samt uppsättande och väsentlig ändring av skyltar och ljusanordningar. Vidare krävs rivningslov enligt 8 kap. 8 § första stycket, om inte annat bestäms i planen, och marklov för större schaktning eller fyllning enligt 8 kap. 9 § första stycket.

Genom särskilda bestämmelser i detaljplan kan kontrollen ökas ytterligare enligt 8 kap. 6 §. För en- eller tvåbostadshus kan med stöd av nämnda paragraf omfärgning göras lovpliktig. För alla byggnader med särskilt bevarandevärde enligt 3 kap. 12 § kan en planbestämmelse utlösa skyldighet att söka lov för underhållsåtgärder. Vidare kan skyldighet införas att söka marklov även för trädfällning och skogsplantering enligt 8 kap. 9 § andra stycket.

Det finns också möjligheter att genom bestämmelser i detaljplan minska skyldigheten att söka lov. Kolonistugor och enklare fritidshus som byggs enligt planen kan sålunda befrias från bygglov enligt 8 kap. 5 § tredje stycket. I 8 kap. 5 § första stycket 5 har också införts möjlighet för kommunen att medge befrielse från bygglovsplikt för tillbyggnad och andra ändringar av industribyggnader. Vidare kan som nämnts enligt 8 kap. 8 § första stycket bestämmas att rivningslov inte behövs.

De sammanlagda möjligheterna att variera lovplikten är ganska stora. Hur de är avsedda att användas framgår främst av specialmotiveringen till 8 kap.

Punkt 2

Punkt 2 avser den viktiga möjligheten att genom bestämmelser i detaljplan avgränsa exploateringsrätten. Förslaget innebär att nuvarande praxis bibehålls, dvs. byggrätten skall uttryckas i maximimått men undantagsvis kan den även anges i minimimått (se avsnitt 8.3.2). Enligt praxis kan

regleringen avse bl. a. byggnaders längd, bredd, höjd, källardjup och våningsantal. De krav på planers tydlighet som föreslås i 9 § tredje stycket innebär att miljöns utformning skall framgå relativt klart. I den allmänna motiveringen (avsnitt 8.3.3) har jag redovisat att detta inte behöver leda till att tekniken med flexibel detaljplan slopas. Däremot bör det medföra att flexibiliteten inte kan vara total, utan att den behöver inskränkas i vissa delar av området och för områden med viss belägenhet. Detta betyder i sin tur att exploateringens intensitet och karaktär vid planens utformning måste framgå på ett sådant sätt att sakägarnas och övriga berördas intressen samt medborgarinflytandet tillgodoses. Jag återkommer till frågan om flexibel plan i specialmotiveringen till 9 §. *5 kap. 7 §*

Punkt 2 ger också möjlighet att, liksom i dag, begränsa exploateringsrätten under mark. En sådan begränsning kan vara påkallad t. ex. för att skikta undermarkens utnyttjande för olika ändamål eller för att tillgodose säkerhets- och skyddsintressen. Förutom av hänsyn till hydrologiska förhållanden kan bestämmelser behövas för att t. ex. motverka rasrisker och radonstrålning.

Med stöd av punkt 2 kan också, liksom i dag är möjligt, föreskrivas att viss mark skall undantas från bebyggelse, s. k. punktprickad mark.

Punkt 3

Enligt punkt 3 kan bestämmelser meddelas i fråga om byggnaders användningssätt. Enligt såväl dagens ordning som PBL skall byggnaders användningssätt i princip vara identiskt med det användningssätt som har bestämts för marken. I vissa fall kan det dock finnas behov av att specificera vissa byggnaders användning inom t. ex. ett industriområde. Även en byggnads användning i höjdled kan behöva regleras. Inom stadsförnyelsearbetet kan det inom ramen för en given markanvändning behöva bestämmas var inom ett kvarter gemensamhetslokaler, service, skyddsrum o. d. bör förläggas.

Här vill jag emellertid ta upp en viktig reservation. Det gäller frågan om hur bostadsbyggnaders användning för fritidsbruk eller som fast bostad skall kunna regleras. Flera remissinstanser har uppehållit sig vid detta och därvid pekat på behovet av att kunna reglera fritidsbebyggelse så att den varaktigt kan användas endast för fritidsbruk. Man vill därmed kunna säkerställa att bebyggelsen inte omvandlas till permanentbostäder.

Jag vill till att börja med klargöra att jag inte är beredd att föreslå bestämmelser som gör det möjligt att reglera användningen av bostäder på det sätt som remissinstanserna synes åsyfta. Däremot anser jag att det inte bör finnas något hinder mot att kommunen i sin planläggning på olika sätt tar in bestämmelser som gör en avsedd bebyggelse speciellt lämpad antingen för fritidsbruk eller också för permanentboende. Detaljplan bör således kunna utformas och markens ändamål bestämmas speciellt för fritidsbruk. Likaså bör exploateringsgraden, tomtstorleken samt byggnadernas storlek

och utformning kunna regleras i detta syfte. Det bör t. ex. vara möjligt att föreskriva att vind eller källare inte får inredas eller utföras. Att fritidshus skall kunna utföras i enklare standard framgår av bestämmelsen i 3 kap. 9 § första stycket. Även vägstandarden kan regleras. Bestämmelser av denna art bör få betydande verkningar vid etablering av ny bebyggelse i området. En sådan medveten strävan från kommunen, som kommit till uttryck i en speciellt utformad detaljplan, bör också göra det helt klart för berörda fastighetsägare vilka villkor som gäller för boendet inom området. Av vad jag nyss anförde följer att jag inte är beredd att föreslå bygglovsplikt för ändrad användning från fritidsbruk till permanent bruk, för att på det sättet gripa in i befintliga områdens omvandling. Av specialmotiveringen till 8 kap. 1 § framgår att en sådan omvandling inte behöver lov. *5 kap. 7 §*

I likhet med utredningen (s. 342) anser jag att det i vissa fall kan finnas behov av en mer preciserad angivelse av byggnaders användning än som sker i dag. Begreppet handelsändamål t. ex. är så oprecist att det inte ger tillräcklig möjlighet att reglera markanvändningen på ett lämpligt sätt vare sig från allmän synpunkt eller med hänsyn till granneintresset. Handelsändamål har t. ex. i praxis också ansetts inrymma kontor. Gränsdragningen mellan industri, lager och handel är också flytande. Utredningens förslag till preciseringar får starkt stöd av remissinstanserna. Jag förutsätter att dessa frågor kommer att närmare behandlas i allmänna råd till kommunerna och vill för egen del något kommentera preciseringen av handelsändamålet.

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

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

Till att börja med vill jag konstatera att handelsområden och industriområden tillgodoser olika behov och måste förläggas och utformas med hänsyn härtill. Dessa områdestyper påverkar bebyggelseområdenas översiktliga struktur. Kraven på trafikförsörjning, omgivningshygieniska hänsyn och områdenas miljöutformning skiljer sig i flera avseenden. Det är angeläget att bl.a. här angivna egenskaper kan regleras i den fysiska planläggningen. Genom detaljplan bör det därför vara möjligt att dra en skarp gräns mellan *handelsområden* och *industriområden*. Som framgår av specialmotiveringen till 8 kap. 1 § punkt 3 föreslår jag att det skall krävas bygglov för att ändra användningen av en byggnad från handels- till industriändamål och omvänt. Vid prövningen av ansökningar om lov till sådana ändringar blir planens bestämmelse styrande, så att bygglov skall vägras om åtgärden strider mot planen. *5 kap. 7 §*

När det sedan gäller önskemålet från några remissinstanser om att närmare kunna reglera olika former av handel, uppstår vissa problem med hänsyn till behovet av en effektiv, fungerande konkurrens. Handel bedrivs i många former, såsom t.ex. partihandel, postorder, storköp och detaljhandel. Även kombinationer av de olika formerna förekommer. Varusortimentet varierar också starkt. Från lokaliserings- och planutformningssynpunkt kan det ibland vara befogat att göra en precisering av handelsändamålet. Vid en avvägning mellan kraven på konkurrens och styrning enligt PBL mot en lämplig samhällsutveckling har jag stannat för att planläggningen av nyss angivna skäl skall kunna ange en huvudsaklig användning av kvartersmark för *partihandel* eller *detaljhandel*. Partihandel bör i planläggningssammanhang normalt hänföras till kategorin industriändamål.

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

Inom kategorin detaljhandel kan livsmedelshandeln i vissa lägen behöva begränsas eller helt förbjudas med hänsyn till kravet på en lämplig sam-

hällsutveckling. Som exempel kan nämnas stormarknader eller bensinstationer. I enlighet med praxis bör det kunna ske genom en bestämmelse i detaljplan som anger maximal yta som sammantaget får användas för handel med *livsmedel*. En sådan begränsning bör givetvis inte göras så snäv att rimliga anspråk på rationalisering inte kan tillgodoses i ett senare skede. Jag förutsätter vidare att sådana begränsningar meddelas endast om kommunen har gjort en utredning om serviceförhållandena i berörda områden och utredningen visar att begränsningarna är nödvändiga för en totalt sett ändamålsenlig handelsstruktur. Sådana utredningar ingår normalt i kommunala varuförsörjningsplaner. *5 kap. 7 §*

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

Enligt sista meningen i punkt 3 kan bestämmelser meddelas om lägenhetssammansättningen i bostadshus. Med uttrycket storlek avses lägenheternas bruksarea, antal rumsenheter eller motsvarande. Med uttrycket lägenheter av olika slag avses ordinära familjelägenheter, studentlägenheter, servicelägenheter och olika lägenhetstyper för kollektivboende. Bestämmelser om lägenhetssammansättningen bör användas endast om det finns vägande sociala skäl eller bostadsförsörjningsskäl.

Punkt 4

Punkt 4 ger möjlighet att anta en plan med bestämmelser om placering, utformning och utförande av byggnader och andra anläggningar. Enligt vedertagen praxis kan regleringen bl. a. avse byggnads läge på tomten, dess takvinkel, fasadmaterial, taktäckningsmaterial och färg. Någon ändring härvidlag är inte avsedd. I det remitterade lagförslaget angavs (5 kap. 8 § 2) att planbestämmelser kan avse även "byggnadssättet". Med detta uttryck avses frågan om byggnader skall uppföras fristående eller på olika sätt sammanbyggda. Byggnadssättet är alltså en fråga om placering och utformning och kan därför regleras enligt punkt 4. Detta har lett fram till slutsatsen att termen "byggnadssättet" kan avvaras i lagtexten.

En del av bestämmelserna i 3 kap. är nya eller har fått ökad aktualitet. Det finns därför skäl att kort beröra hur de kan komma till uttryck vid detaljplaneläggning.

Till att börja med anser jag att detaljplanen måste kunna reglera på vilket sätt det viktiga kravet på *tillgänglighet* i 3 kap. 7 § och 15 § första stycket 5 skall tillgodoses. Dessa frågor hänger nära samman med byggnadsprojekteringen, men det kan många gånger vara befogat att meddela bestämmelser redan i detaljplanen. Om t. ex. handikappkraven kan uppfyllas genom att bebyggelsen förläggs på en viss plats eller anordnas på ett visst sätt i förhållande till terrängen, bör detaljplanen kunna reglera dessa förhållan-

den som utgångspunkt för vidare projektering. Husentréernas läge i förhållande till vägnätet och terrängen är också en sådan fråga liksom höjdsättning av gata, tomt och entréplan samt gatans och entrévägarnas utformning. *5 kap. 7 §*

Undantagen i 3 kap. 7 § tredje och fjärde styckena från kravet på tillgänglighet kan det också i vissa fall vara lämpligt att ge besked om redan genom en planbestämmelse. Om en sådan avvikelse medges för en arbetslokal bör lokalens användning för just den typen av verksamhet specificeras i planbestämmelsen. En effekt av att tillgänglighetskraven är uttömmande reglerade i detaljplan blir – förutom att det är ett besked för projekteringen – att byggnadsnämnden inte kan ställa högre krav vid prövningen av bygglov.

Som utredningen framhåller kan ett visst *tekniskt utförande* av bebyggelsen behöva föreskrivas med hänsyn till allmänna intressen eller till grannarna. Utredningen nämner som exempel krav på en viss grundläggningsmetod för att undvika rasrisk i ett område eller krav på att vidmakthålla en viss grundvattennivå för att t. ex. skydda träpålar under byggnader i närheten. Remissinstanserna tillstyrker förslagen. Även jag anser att denna typ av tekniska föreskrifter bör kunna tas in i detaljplan. För egen del vill jag lägga till sådana föreskrifter som avser att tillgodose *energihushållningen*. Det kan t. ex. gälla att utnyttja speciella förutsättningar i ett visst område när det gäller lokalklimat eller solinstrålning eller sådan markbeskaffenhet som är speciellt lämpad för markvärme eller energilagring. Ett villkor för att bebygga sådan mark kan vara att de goda förutsättningarna verkligen tas till vara. Det kan också gälla att i samband med komplettering och förnyelse av äldre områden meddela bestämmelser om lämplig uppvärmningsform, t. ex. för att ta till vara spillvärme från närbelägna fastigheter eller hindra individuell uppvärmning av visst slag. Jag anser det självklart att en detaljplan också genom bestämmelser om byggandet, vegetationen och undermarkens nyttjande skall kunna tillgodose energihushållningskraven. Som jag tidigare har nämnt i specialmotiveringen till 3 kap. 3 § bör kommunen redan vid planläggningen av ett område ge besked om byggnader skall medge god *hushållning med vatten*. Det bör alltså av detaljplanen framgå i vilka områden som t. ex. ett krav på lokalt omhändertagande av dagvatten skall ställas eller i vilka byggnader snålspolande armaturer skall installeras.

När det gäller bestämmelserna om det byggnadstekniska utförandet vill jag ytterligare anföra följande. Den historiskt sett vanligaste säkerhetsrisken är faran för brand. De stora stadsbränderna har också i hög grad påverkat utformningen av våra äldre byggnadsordningar och lagar om planläggning. I modern tid har frågor om buller, luftföroreningar, skredrisker, grundvattenstörningar o.d. trätt i förgrunden när det gäller stadsbyggandets hygieniska och säkerhetsmässiga frågor. En del av dessa olägenheter och risker kan motverkas genom att byggnader och anläggningar

utformas och utförs på ett med hänsyn till platsen lämpligt sätt. Ett visst utförande kan i en del fall vara en förutsättning för att över huvud taget ta viss mark i anspråk för bebyggelse. Punkt 4 skall då ge stöd för erforderliga bestämmelser i dessa avseenden. Det skall givetvis även vara möjligt att i detaljplan reservera mark för bullervallar eller andra skyddsanordningar. Punkt 4 ger således möjligheter att införa bestämmelser för olika åtgärder inom planområdet. *5 kap. 7 §*

En viktig nyhet ligger, som jag redovisat i specialmotiveringen till 3 kap. 10 § tredje stycket, i att *ombyggnadskravens* tillämpning kan bestämmas i detaljplan.

En annan ny regleringsmöjlighet som punkt 4 ger utrymme för gäller *utformning av anläggningar*, t. ex. idrottsplatser, skidliftar, campingplatser, småbåtshamnar och skjutbanor.

I punkt 4 anges slutligen möjligheten att i detaljplan meddela närmare bestämmelser om *tomter*. Därmed avses materiella bestämmelser med stöd av 3 kap. 15–17 §§. I specialmotiveringen till dessa paragrafer har jag närmare angett vilka frågor som kan bli aktuella. Med den betydelse som tomtens ordnande och närmiljön i övrigt har för bebyggelsemiljön som helhet, kan det många gånger vara befogat att ägna dessa frågor ökad uppmärksamhet. Miljöförbättrande åtgärder har stor betydelse för ett områdes attraktivitet och sociala betingelser. Inte minst inom ramen för stadsförnyelsen bör dessa frågor uppmärksammas.

Bevarandefrågorna ägnas ökad uppmärksamhet i dagens stadsplanering. Som ett komplement till de generellt verkande reglerna i 38 § byggnadsstadgan är det vanligt att kommunerna i sina stadsplaner har meddelat särskilda bevarandeföreskrifter eller s. k. miljöregler för viss bebyggelse. Olika beteckningar har då använts, t. ex. bokstäverna K, Q och q. Enligt anvisningar för upprättande av detaljplaneförslag som statens planverk gav ut år 1976 bör bokstaven K, som tidigare avsåg reservat för kulturhistoriskt värdefull byggnad, numera användas för kyrkliga ändamål, Q för område som skall utgöra reservat för befintlig kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och q där man avser att bevara den allmänna karaktären hos en byggnad eller ett bebyggelseområde och där nybebyggelse inte skall tillkomma annat än i undantagsfall. Något automatiskt skydd mot rivning kan emellertid inte åstadkommas med skyddsbestämmelser av detta slag.

Många kommuner har också med stöd av 38 § andra meningen byggnadsstadgan utvecklat en informell planeringsverksamhet som går ut på att dels avgränsa sådana områden där bebyggelsen kräver hänsyn enligt detta lagrum, dels beskriva de egenskaper i miljön som ger den dess egenart. För att sprida information till fastighetsägare och hyresgäster samt få politiska ställningstaganden till dessa frågor, handläggs de i många fall enligt reglerna för antagen generalplan. I en del fall sammanställs uppgifterna i särskilda kommunala s. k. kulturminnesvårdsprogram eller miljöprogram.

Den verksamhet som på detta sätt skapar debatt och engagemang i

frågor som rör behandlingen av olika bebyggelseområden bör givetvis kunna fortsätta inom ramen för PBL. Det naturliga är att frågorna tas upp i översiktsplanen. I specialmotiveringen till 16 § första stycket 4 pekar jag på möjligheten att, om det behövs, befästa riktlinjerna i form av områdesbestämmelser. Samma regleringsmöjligheter skall finnas för detaljplaner, vilket framgår av punkt 4 där särskilt anges skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 §. Urvalet och avgränsningen av sådana miljöer har jag tagit upp i specialmotiveringen till den paragrafen. I korthet kan man säga att det gäller särskilt värdefulla miljöer och byggnader av i huvudsak samma art som avses i lagen (1960:690) om byggnadsminnen. Skyddsbestämmelserna bör därför i stort sett vara av samma slag som gäller för dessa. Bestämmelserna innebär därför ett automatiskt rivningsförbud. Med stöd av punkt 4 kan alltså meddelas skyddsbestämmelser som särskilt tillgodoser det allmänna intresse som finns i att bevara sådan bebyggelse och som gör det möjligt att se till att förändringar och underhåll sker inom de ramar som miljökraven ställer. Här är det uppenbart att detaljplanen skall kunna reglera de viktigaste inslagen i den fysiska miljön på ett samlat sätt som tillgodoser de kulturhistoriska kraven. *5 kap. 7 §*

Skyddsbestämmelser kan till skillnad från andra planbestämmelser om placering, utformning och utförande av byggnader m. m. utlösa krav på ersättning enligt 14 kap. 8 § första stycket 3. Jag vill därför för tydlighets skull förklara att med skyddsbestämmelser avses sådana planbestämmelser som enbart rör befintliga byggnader, andra anläggningar och anordningar. Bestämmelser som berör helt nya byggnader, t. ex. sådana som ersätter en riven byggnad, räknas däremot inte som skyddsbestämmelser, även om de i syfte att slå vakt om miljökvaliteter kan vara mer detaljerade än vad som är nödvändigt i flertalet planer.

Några synpunkter på bevarandefrågor

När det gäller placering, utformning och utförande av *bebyggelse* samt tomtens ordnande i de värdefulla miljöerna bör ganska exakta bestämmelser kunna meddelas. Byggnadernas gruppering med t. ex. gavelställda hus mot gatan kan vara ett viktigt inslag i det kulturhistoriska värdet. Det gäller också byggnadsdetaljer som taksprång, fönstrens utformning och deras läge i väggliv, material, färg och utsmyckningsdetaljer samt att kvartersmarkens avgränsning mot gata skall ske med byggnader, murar eller plank. Bestämmelser av detta slag bör givetvis kunna ta sikte även på *om- och tillbyggnader* samt andra ändringar. Att *underhållet* kan regleras framgår av 3 kap. 12 och 13 §§.

När det gäller *interiören* i de särskilt värdefulla byggnaderna, bör bestämmelserna kunna avse sådana viktigare egenskaper som planlösning, målningar, paneler, taklister, stuckaturer och andra utsmyckningar. Även intressanta konstruktionssystem, installationer och fast inredning av olika slag bör kunna omfattas av bestämmelserna. I undantagsfall kan till och

med en äldre eller speciell arbetsteknik behöva föreskrivas. Jag ser ingen anledning att här ge någon annan begränsning än att planbestämmelserna skall avse sådant som har betydelse för bevarandeinsatsen som helhet. Av 8 kap. 6 § första stycket 3 framgår att skyldigheten att söka lov kan utökas till att omfatta underhållsåtgärder för denna typ av bebyggelse. *5 kap. 7 §*

När byggnaderna kan regleras med så stor precision anser jag det också rimligt att andra viktiga inslag i miljön på *tomterna* eller på gator, torg, parker och andra *allmänna platser* också skall kunna behandlas i detaljplanen, när det behövs. Parkeringsplatser och trädplanteringar tillhör sådana inslag liksom hur tillgängligheten skall tillgodoses med hänsyn till miljön. En parkanläggning eller allé kan också vara väsentliga inslag i miljön. På mark för allmän plats utgör stolpar, skyltar, transformatorhus, trappor, kiosker m. m. sådant som kan behöva regleras till sin placering och utformning. Även om ganska omfattande bestämmelser kan meddelas, är det givetvis inte meningen att man skall reglera sådant som saknar betydelse från bevarandesynpunkt eller som inte i någon påtaglig omfattning inverkar på det värdefulla i miljön.

Ett viktigt miljöinslag kan vara *markbeläggningen*. Dels kan vackra stenbeläggningar vara en viktig del av miljön, dels kan vattengenomsläppliga beläggningar vara en förutsättning för bibehållen grundvattennivå och därmed även för byggnadernas grundläggning. I sådana fall bör kommunen i detaljplanen kunna meddela bestämmelser om markbeläggningens utförande.

Jag vill här påpeka att skyddsbestämmelser kan bli aktuella inte bara för bostadsbyggnader och offentliga byggnader av olika slag utan också exempelvis för *industriminnen*. Då måste också sådant som uthus, ugnar, hyttruiner, lastkajer och liknande delar av den fysiska miljön kunna omfattas av bestämmelser i detaljplanen.

Jag förutsätter att *samrådet* med de enskilda intressenterna innehåller både en redovisning av de värden man vill slå vakt om och en ordentlig information om innebörden av olika planbestämmelser. I dessa avseenden får planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen en viktig funktion. Innehåller planen bestämmelser om utformning och utförande som rör gata eller annan allmän plats, bör ansvarigt organ få samma information m. m. som de enskilda. Det är också viktigt att samråd sker med byggnadshistorisk expertis. Jag föreställer mig att initiativet till bevarandeplaner många gånger kan komma från fastighetsägare, miljögrupper eller företrädare för antikvariska intressen.

Skyddsbestämmelser i detaljplan blir, i likhet med andra bestämmelser, bindande för prövningen av lov. Detaljeringsgraden medför att också fastighetsägarens handlingsfrihet blir mindre än i andra detaljplaner. Skyddsbestämmelsernas effekter vid prövning av frågor om rivningslov framgår av 8 kap. 17 § andra stycket. Av 3 kap. 13 § tredje stycket följer att byggnadsunderhållet skall följa de skyddsbestämmelser som finns i planen. Att

fastighetsägaren har rätt till skälig ersättning vid betungande bestämmelser framgår av 14 kap. 8 § första stycket 3. *5 kap. 7 §*

Vissa bestämmelser kan gälla åtgärder i miljön som inte behöver lov enligt PBL. Den som utför sådana åtgärder är ändå i princip skyldig enligt 36 § första stycket detta kapitel att följa planen. Av 6 kap. 27 § framgår att gator och andra allmänna platser som regel skall stämma överens med detaljplanen, när de upplåts till allmänt begagnande. I 9 kap. 1 § har tagits in en bestämmelse om utförande av byggnadsarbeten som innebär bl. a. att sådana skall utföras enligt beslut som har meddelats med stöd av bestämmelserna i PBL, vilket inkluderar bl. a. bestämmelser i detaljplan.

När det gäller åtgärder på gator och andra allmänna platser förutsätter jag att kommunen genom samråd och kontakter ser till att väghållaren i sin verksamhet följer planbestämmelserna. Jag vill också understryka vikten av att kommunen genom fortlöpande rådgivning och tillsyn ger fastighetsägarna den vägledning som behövs för att de i sin fastighetsförvaltning rätt skall beakta planbestämmelserna.

I en grupp byggnader som skall skyddas genom detaljplan kan det finnas någon byggnad som redan har skyddsbestämmelser enligt t. ex. byggnadsminneslagen. Utredningen har i sitt lagförslag (5 kap. 14 §) tagit in en bestämmelse som förhindrar att sådana byggnader omfattas av detaljplan. Ett av skälen till detta var, att förhindra att motstridiga bestämmelser meddelas som ger osäkra förhållanden för fastighetsägaren. Enligt min mening behövs inte detta undantag. När skyddsbestämmelser utarbetas i detaljplan kan man utgå från att samråd sker med såväl fastighetsägarna som byggnadshistorisk expertis. Risken för motstridiga bestämmelser bör därmed kunna elimineras. Skyddsbestämmelserna kan alltså komplettera varandra, men de bör hållas isär så att det inte råder oklarhet om ett eventuellt ersättningsansvar är statens eller kommunens. Det kan ske t. ex. genom att gällande skyddsbestämmelser enligt byggnadsminneslagen redovisas i planbeskrivningen, där också behovet av kompletterande bestämmelser genom detaljplanen bör motiveras.

Punkt 5

Enligt punkt 5 kan bestämmelser meddelas om åtgärder som kräver marklov enligt 8 kap. 9 § första och andra styckena, dvs. schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering. Jag hänvisar i denna fråga till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.2) och i specialmotiveringen till 8 kap. 9 §.

Bestämmelsen ger stöd för att meddela bestämmelser t. ex. om terrängbearbetning och massbalansering vid exploateringsverksamhet. Det bör också liksom i dag vara möjligt att förbjuda planteringar av t. ex. trafiksäkerhetsskäl eller för att trygga solinfall mot en lekplats eller en energiproducerande anläggning. Möjligheten att med stöd av punkt 5 reglera trädfällning och skogsplantering förutsätter i praktiken att detaljplanen också

innehåller bestämmelser enligt 8 kap. 9 § andra stycket om att det krävs lov till åtgärderna. Planbestämmelser av detta slag torde i första hand bli aktuella i områden för fritidsbebyggelse och fritidsanläggningar då kommunen inte själv svarar för upplåtande och skötsel av allmänna platser. Det bör också vara möjligt att genom en planbestämmelse skydda enstaka träd på kvartersmark, om det är av väsentlig betydelse för bebyggelsemiljön. *5 kap. 7 §*

Punkt 6

I punkt 6 har tagits in en bestämmelse som gör det möjligt att reglera användning och utformning av vägar m. m. Bestämmelsen motsvarar 3 § andra stycket första meningen, men avser fall då annan än kommunen skall vara huvudman för allmänna platser. Beträffande bestämmelsens innebörd hänvisar jag till specialmotiveringen till 3 § andra stycket.

Punkt 7

I punkt 7 tas upp möjligheterna att meddela bestämmelser om utfarter och andra utgångar mot allmänna platser och stängselfrågor. Orden ”eller annan utgång” har lagts till på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 58). De materiella kraven i dessa avseenden återfinns i 3 kap. 15 § första stycket 4.

Punkt 7 kan t. ex. bli tillämplig i samband med trafiksanering eller då fastigheters utfartsförhållanden av trafiksäkerhetsskäl behöver ändras. En sådan föreskrift i detaljplan bör kunna utgöra grund för kommunen att kräva att fastighetsägare gör nödvändiga ändringar utan att det sker andra byggnadsarbeten på fastigheten. Bestämmelser om förelägganden i dessa fall finns i 10 kap. 17 § andra stycket. Med samma effekter bör det vara möjligt att reglera fastighetsägares stängselskyldighet. Att fastighetsägaren har rätt till ersättning i vissa fall framgår av 14 kap. 3 §.

Punkt 8

I den allmänna motiveringen (avsnitt 11.3) och i specialmotiveringen till 3 kap. 15 § har jag utförligt avhandlat parkeringsfrågorna. I enlighet med vad jag anförde i dessa sammanhang har i punkt 8 tagits in bestämmelser som gör det möjligt att i detaljplan dels reglera storleken och placeringen av parkeringsplatser, dels förbjuda att viss mark används för parkering. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 8 och andra stycket samma paragraf krävs i vissa fall bygglov för parkeringsplatser som inte ligger på gatu- eller vägmark.

Punkt 9

I enlighet med förslaget i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.3.2) har i punkt 9 tagits in bestämmelser om tillfällig markanvändning. Bestämmelsen saknar motsvarighet i gällande rätt, något som enligt min mening är en påtaglig brist. Den i 56 § 2 mom. byggnadsstadgan angivna möjligheten att

lämna treårigt lov till tillfällig byggnad täcker inte alls det verkliga behovet. Något stöd för att lämna lov till tillfällig ändring av markanvändningen utan samband med byggande finns inte. Prövningen av sådana frågor har därför blivit osäker och mycket varierande vad gäller formerna. *5 kap. 7 §*

De närmare förutsättningarna för tillfälligt bygglov framgår av 8 kap. 14 §. Den maximitid på 20 år som föreskrivs där anser några remissinstanser vara för lång. Den bör dock enligt min mening ses i relation till en normal byggnads avskrivningstid, som är tre gånger längre. Tiden är också anpassad till de perspektiv som man vanligen har på markreservat för kommunikationsändamål, industrietablering och liknande. Det står självklart kommunen fritt att bestämma kortare tid med hänsyn till den tillfälliga markanvändningens nytta, störningar för omgivningen eller behovet av att värna om handlingsfrihet för att genomföra planens slutliga markanvändning. Bestämmelserna om föreläggande m. m. i 10 kap. ger kommunen tillräckliga möjligheter att vid behov få en tillfällig markanvändning att upphöra när tiden har gått ut.

Normalt innebär den tillfälliga markanvändningen en förmån för fastighetsägaren. Det får därför förutsättas att sådan bestämmelse i detaljplan inte meddelas mot markägarens bestridande.

Punkt 10

I punkt 10 anges möjligheten att skapa vissa markreservat för allmän trafik, allmänna ledningar eller energianläggningar på kvartersmark. Kommunen kan med stöd av detaljplanen reservera mark för att utföra t. ex. vägslänt eller för att lägga upp snö vintertid. Med energianläggning avses inte bara fjärrvärmeledningar utan också undercentraler, värmeväxlare, markförlagda anläggningar för värmelagring eller värmeproduktion m. m.

Rätten att nyttja sådana områden kan säkerställas med stöd av t. ex. expropriationslagen, fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen eller anläggningslagen. I 14 kap. 2 § finns bestämmelser som ger fastighetsägaren rätt att begära att kommunen eller annan huvudman för anläggningen förvärvar nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken.

Punkt 11

I punkt 11 föreskrivs den viktiga möjligheten att meddela bestämmelser om skyddsanordningar, t. ex. bullerskyddsvallar och liknande, för att se till att bebyggelsemiljön blir lämpligt utformad med hänsyn till kraven på hälsoskydd, säkerhet och goda yttre miljöförhållanden. Den motsvarar närmast 12 § 1 mom. byggnadsstadgan och 9 kap. 13 § i utredningens förslag. I det remitterade lagförslaget nämns även "byggnadstekniskt utförande", men dessa ord har på *lagrådets* förslag (yttrandet s. 58) fått utgå, eftersom vad som avses med detta ryms redan i uttrycket "utformning och utförande av byggnader" i punkt 4.

I likhet med utredningen anser jag att PBL bör innehålla generella och

förstärkta möjligheter att beakta och behandla skydds- och säkerhetsfrågor. Den fysiska planläggningen måste verksamt kunna bidra till att förebygga risker för ohälsa och störningar av olika slag. Detta bör kunna ske genom bestämmelser i detaljplan om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen. Om det finns särskilda skäl, bör det också vara möjligt att föreskriva vilka högsta tillåtna värden som skall gälla för sådana störningar från omgivningen som prövas enligt miljöskyddslagen. Punkt 11 ger stöd för sådana bestämmelser. *5 kap. 7 §*

Om en viss verksamhet med stöd av detaljplan prövas lämplig att förlägga till ett visst bestämt område, bör det enligt min mening vara möjligt att på sikt säkerställa de fysiska och miljömässiga förhållanden som har avgjort lokaliseringen av verksamheten till just den aktuella platsen. Den möjligheten bör i särskilda fall finnas för t. ex. en skola för utvecklingsstörda, ett känsligt laboratorium, viss livsmedelsindustri och liknande verksamheter. Även annan, mer ordinär bebyggelse, bör kunna komma i fråga för en sådan planbestämmelse. De särskilda skälen kan också vara knutna till att miljöbelastningen i grannskapet är sådan att en planbestämmelse som säkerställer en acceptabel miljö för framtiden är befogad. Det bör då vara möjligt att meddela bestämmelser i detaljplanen om högsta tillåtna värden för störningar från omgivningen. I den senast beskrivna situationen kan det vara lämpligt att krav också ställs på att skyddsanordningar utförs. En detaljplan skall med andra ord kunna ange de gränsvärden för störningar som kan godtas enligt 2 kap. 3 och 4 §§ samt 3 kap. 2 §. En sådan planbestämmelse bör få preventiv effekt på framtida miljöförändringar av olämplig art i omgivningen. Man kan också uttrycka det så att en med omsorg prövad lokalisering av viss verksamhet på detta sätt skall kunna få trygghet för framtiden.

Miljöstörande verksamhet tillåtlighetsprövas enligt miljöskyddslagen. De principiella verkningarna av beslut enligt PBL vid prövning av tillstånd enligt annan lagstiftning har jag redovisat tidigare (avsnitt 21). Om miljöskyddslagen ändras i enlighet med de principer som jag därvid angav, blir en planbestämmelse om högsta tillåtna störningsnivå bindande för koncessionsprövningen av verksamheter i området och dess omgivning. Den mer ingående prövning som sker i koncessionsärendet och den större kunskap som då finns om störningarnas karaktär kan aktualisera smärre avvikelser från planbestämmelserna. Jag förutsätter då att kommunen bereds tillfälle att yttra sig i ärendet och då ta ställning till frågan om eventuell smärre avvikelse från planen.

Redan meddelade koncessionstillstånd kan inte påverkas av en planbestämmelse av det slag som jag nu har berört. Däremot anser jag att en eventuell förnyad prövning bör kunna påverkas av planbestämmelsen.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 8.3.2) har jag framhållit att den nu föreslagna bestämmelsen skall anknyta till de av riksdagen antagna riktlinjerna för vägtrafikbuller. Detta innebär att vid planering av nya bostadsom-

råden – till vilket också räknas fritidsbostäder samt värd- och undervis- *5 kap. 7 §*
ningslokaler – högre krav inte skall ställas än 55 dBA utomhus och 30 dBA inomhus. En sådan bestämmelse i detaljplan innebär att bostäderna får ett varaktigt skydd.

Punkt 12

Punkt 12 behandlar möjligheten att reglera vissa genomförandefrågor. Detaljplanen anser jag i likhet med utredningens förslag bör kunna styra principerna för fastighetsindelningen på samma sätt som nuvarande stadsplan, dvs. ange storleksgränser, förbud mot viss fastighetsbildning m. m. Dessa möjligheter bör bl. a. kunna användas i arbetet med stadsförnyelsen.

Detaljplanen bör också kunna ange vissa riktlinjer för hur gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen skall inrättas. Som det är nu kan en sådan anläggning förutsättas i detaljplan, varvid prövningen av båtnads- och väsentlighetsvillkoren skall anses ha skett vid planfastställelsen. I den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4) har jag föreslagit att sådan prövning i fortsättningen skall göras i en fastighetsplan enligt 6 kap. Om detaljplanen huvudsakligen syftar till att bereda plats för en gemensamhetsanläggning i en befintlig miljö, torde det vara lämpligt att en fastighetsplan upprättas parallellt med detaljplanen. Därmed får man väsentlighets- och båtnadsvillkoren prövade samtidigt med anläggningens placering och utformning i detaljplanen. Är tillkomsten av en viss gemensamhetsanläggning en förutsättning för att bebyggelse enligt detaljplanen skall få uppföras, kan i planen tas in bestämmelser om villkor som säkerställer detta (se 8 § 3).

Andra stycket

I andra stycket behandlas regleringen i detaljplan av exploateringssamverkan.

I specialmotiveringen till 6 kap. 2 § avhandlas kravet på ett inledande planbeslut som medger exploateringssamverkan. Det normala fallet är att ett sådant inledande beslut meddelas i form av områdesbestämmelser (5 kap. 16 § 8). Sedan ett exploateringsbeslut enligt lagen om exploateringssamverkan meddelats, kan då den fortsatta gången bli att en detaljplan antas. Den planen skall innehålla en bestämmelse om att planen skall genomföras genom exploateringssamverkan. Om mark för exploateringen i sådana fall behöver tas i anspråk från fastigheter vilkas ägare inte skall delta i denna samverkan, skall detta anges i planen. Frågan om marköverföring kommer då att behandlas i samband med planärendet. Detta anser jag väsentligt för att marköverföringen skall bedömas från lämplighetssynpunkt och att den i PBL avsedda avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen kommer till stånd. Om en detaljplan saknar uppgift om att den skall genomföras enligt bestämmelserna i lagen om exploateringssamverkan, får inte någon mark tas i anspråk tvångsvis från fastigheter som står utanför samverkan.

Avsikten att genomföra planen genom exploateringssamverkan bör klart framgå av genomförandebeskrivningen och av en planbestämmelse. Den fastighet som drabbas av inlösen bör också tydligt anges i planhandlingarna. Det bör ske genom en direkt bestämmelse i detaljplanen. I sakfrågan bör samma hänsyn tas till fastighetsägaren som stadgas i 2 § första stycket. *5 kap. 7–8 §§*

Ett inte lika vanligt fall som det nu behandlade är att en redan gällande detaljplan skall genomföras genom exploateringssamverkan. Då meddelas det inledande beslutet i form av en ny planbestämmelse enligt andra stycket första meningen. I sådana fall blir det inte fråga om någon inlösen av mark, varför uppgiftskraven i andra styckets övriga båda meningar inte blir aktuella.

Tredje stycket

Tredje stycket motsvarar i huvudsak 9 § tredje stycket byggnadsstadgan, 9 kap. 2 § utredningsförslaget och 5 kap. 7 § i det remitterade lagförslaget. *Lagrådet* (yttrandet s. 58) har föreslagit placeringen som ett andra stycke i 7 §.

Föreskriften i detta stycke avser planens materiella innehåll och innebär att planen inte bör innehålla flera och mer detaljerade bestämmelser än vad som behövs i varje enskilt fall. Någon ändring i förhållande till vad som nu gäller är inte avsedd. Självfallet skall inte bestämmelsen hindra mycket precisa bestämmelser då regleringsbehovet är stort. Det kan t.ex. vara fallet i komplicerade centrala tätortsområden eller för att trygga bevarandet av en kulturhistoriskt värdefull miljö. Jag vill emellertid i detta sammanhang peka på de möjligheter till förtydliganden som en välgjord planbeskrivning kan utgöra.

8 § I detaljplanen får bestämmas att bygglov inte skall lämnas till åtgärder som innebär väsentlig ändring av markens användning förrän

1. viss trafik-, vatten-, avlopps- eller energianläggning för vilken kommunen inte skall vara huvudman har kommit till stånd,
2. viss byggnad eller anläggning på tomten har rivits, byggts om eller fått en i planen angiven ändrad användning eller utfarten eller annan utgång från fastigheten har ändrats eller
3. beslut om antagande av en i detaljplanen förutsatt fastighetsplan har vunnit laga kraft eller fastighetsplanen får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

I paragrafen behandlas möjligheterna att genom bestämmelser i detaljplan se till att bygglov inte lämnas till en i och för sig medgiven ändrad markanvändning, förrän vissa villkor har uppfyllts. Bestämmelsen motsvarar bl. a. 110 § byggnadslagen, 9 kap. 16 § i utredningens förslag och 5 kap. 9 § i det remitterade lagförslaget.

Planbestämmelser av detta slag bör förutsätta att planen medger en

sådan väsentlig ändring av markens användning som i sig ställer krav på de åtgärder som villkoren avser. Med andra ord måste villkoren ha ett naturligt samband med planens övriga bestämmelser om t. ex. exploateringsrätt och ändamål. Det innebär att en detaljplan som huvudsakligen avser att reglera befintliga förhållanden inte kan innehålla villkorade bestämmelser av den art som föreslås i paragrafen. *5 kap. 8 §*

Jag har efter det att lagrådsremissen beslutades fått anledning att förtydliga innebörden av uttrycket "väsentlig ändring av markens användning". Enligt min uppfattning måste detta uttryck anses innefatta byggnadsåtgärder som kan leda till s. k. permanentning av fritidshus, t. ex. tillbyggnader i vissa fall. Annars skulle risken för sanitära och andra liknande problem inte kunna bemästras på samma sätt som i dag i motsvarande situationer. Nybyggnadsförbuden enligt 110 § andra stycket byggnadslagen träffar ju f. n. även t. ex. tillbyggnader i områden som är attraktiva för bosättning året runt men där va-anläggningarna ännu inte är utbyggda så att de klarar en sådan permanentning.

Punkt 1 avser villkor om tillkomst av trafik-, vatten-, avlopps- eller energianläggning. Bestämmelsen motsvaras i dagens ordning av 110 § andra stycket byggnadslagen, där det föreskrivs att förbud mot nybyggnad kan införas i avvaktan på att vägar, vattenförsörjning och avlopp anordnas. En typ av gemensamhetsanläggning som kan bli aktuell i framtiden är anordningar för produktion, distribution och lagring av värme. Den kan t. ex. gälla utnyttjande av någon lokal energikälla eller möjligheten till gemensamt värmelager för utjämning över tiden eller mellan olika byggnader. I förhållande till dagens ordning har därför det tillägget gjorts att som villkor för exploatering också skall kunna bestämmas att en viss energianläggning har kommit till stånd.

Villkorade bestämmelser av denna art är befogade enbart i de fall då kommunen inte skall vara huvudman för anläggningarna i fråga. Punkt 1 har utformats i enlighet härmed.

Punkt 2 innehåller en annan typ av villkor. I praxis förekommer det att villkor om rivning av viss byggnad tas in som en övergångsbestämmelse i detaljplanen, om inte rivningen är en förutsättning för att planen praktiskt skall kunna genomföras. Den möjligheten bör naturligtvis stå kvar. I likhet med utredningen anser jag att det dessutom bör finnas möjlighet att som alternativ föreskriva att byggnadens användning skall ändras, så att den blir godtagbar i sitt nya sammanhang. Detta kan bli aktuellt särskilt i samband med stadsförnyelsen och omvandling av äldre fritidshusområden. Vid förnyelse av ett innerstadskvarter kan t. ex. en tänkt förtätning förutsätta en gårdssanering som bl. a. medför att störande verksamhet i gårdshus eller uthus måste flyttas. Jag kan också tänka mig det omvända, nämligen att äldre bostäder övergår till att användas till hantverk, ateljé eller kontor. Av 8 kap. 26 § andra stycket 3 följer att bygglov på samma sätt kan göras beroende av att förändringar på tomten vidtas.

Enligt *punkt 3* slutligen skall som villkor kunna uppställas att en fastighetsplan har antagits och att beslutet härom har vunnit laga kraft. En sådan bestämmelse tillmötesgår önskemål från en del remissinstanser som menar att förutsättningarna för en detaljplans funktion kan vara att en viss gemensamhetsanläggning kommer till stånd eller att erforderlig fastighetsbildning har gjorts. Jag föreställer mig att detta kan bli en rätt vanlig situation i stadsförnyelsen och då avse t.ex. samlingslokaler, parkering, skyddsrum e.d. Kompletteringsbebyggelse kan också förutsätta gårdssanering för att det skall kunna bildas gemensamma friytor. Gemensamhetsanläggningens tillkomst prövas emellertid inte slutligt förrän i fastighetsplanen, som kanske här kräver längre tid än detaljplanen för att kunna antas. I sådana fall anser jag det lämpligt att detaljplanen innehåller en bestämmelse om att byggrätten förutsätter att gemensamhetsanläggningen verkligen kan komma till stånd, dvs. att en fastighetsplan med denna innebörd blir gällande. Med en sådan bestämmelse knyter man ihop ärendena även om det t.ex. anförs besvär över fastighetsplanen. I punkt 3 har lagts till en formulering som täcker det fallet att en fastighetsplan i viss del får genomföras till följd av ett förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket, trots att planbeslutet inte vunnit laga kraft. *5 kap. 8–9 §§*

I det remitterade lagförslaget finns dessutom en punkt 4, som innebär att byggrätten enligt en detaljplan i vissa fall kan göras beroende av att ett förordnande om avstående av mark har meddelats av länsstyrelsen och att detta förordnande har vunnit laga kraft. Med den lösning av frågan om samordning mellan planbeslutet och länsstyrelsens förordnande som jag nu föreslår i 6 kap. 19 § bortfaller behovet av punkt 4.

9 § Detaljplanen består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser eller, om innehållet framgår tydligt, av endast endera av dessa handlingar.

Av en plankarta skall framgå hur planområdet delas upp på mark för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden.

Planhandlingarna skall utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön.

Paragrafen innehåller bestämmelser om planhandlingarna. Den har i allt väsentligt samma sakinnehåll som 12 § 2 mom. och 15 § första och andra styckena byggnadsstadgan samt motsvarar 9 kap. 5 § i utredningsförslaget och 5 kap. 10 § i det remitterade lagförslaget. I enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 58) har paragrafen redigerats så att den avser den antagna planen i dess slutliga skick. I 10 § regleras vilka handlingar som skall fogas till planen, när den är antagen.

Första stycket

Första stycket föreskriver att detaljplanen består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser. Plankartan bör dock helt kunna

undvaras, om förslagets innebörd entydigt kan klargöras med enbart bestämmelser, exempelvis när genomförandetiden förlängs eller när särskilda skyddsbestämmelser införs enbart för en viss byggnad som kan identifieras med text. På motsvarande sätt bör en särskild handling med planbestämmelser kunna undvaras, om förslaget exempelvis omfattar enbart mark för allmän plats. Bestämmelserna kan också begränsas till att avse tillägg till eller ändring i en tidigare lagakraftvunnen plan och blir då gällande som en del av denna utan att någon ny plankarta behövs. *5 kap. 9 §*

Andra stycket

Andra stycket avhandlar kraven på plankartan. Av plankartan skall framgå hur planområdet delas upp på mark för allmän plats, kvartersmark och vattenområden samt inom vilket geografiskt avsnitt som varje bestämmelse skall gälla. På kartan skall sådana markeringar som har rättslig innebörd klart åtskiljas från sådana som har enbart informativ karaktär.

I det remitterade lagförslaget föreskrivs i andra stycket att plankartan normalt skall upprättas på grundval av en för ändamålet avsedd karta. Denna bestämmelse har på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 58) flyttats till avsnittet om förfarandet och återfinns därför i 19 §.

Tredje stycket

Tredje stycket saknar motsvarighet i gällande rätt. Tydlighetskravet är en direkt följd av att jag anser att PBL bör garantera en ökad delaktighet i planbesluten av allmänhet, sakägare och förtroendevalda. Denna fråga har ingående behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitten 3.5 och 8.3.3).

Genom sin placering i denna paragraf kommer tydlighetskravet att knyta an till de slutliga planhandlingarna. Som *lagrådet* har framhållit (yttrandet s. 58) kommer dock kravet att avspegla sig redan i utformningen av planförslaget. Av 26 § framgår sålunda att planbeskrivningen skall redovisa motiven till förslaget och de viktigaste följderna av det, dvs. ett slags tydlighetskrav som direkt riktas mot handlingarnas utformning under förslagsskedet.

När det gäller kartan och planbestämmelserna är det viktigt att de utformas på ett så entydigt och klart sätt som möjligt. Enbart själva planhandlingarna kan emellertid knappast ge en fullständig bild av den blivande miljön. Därför har den formuleringen valts att det av planhandlingarna skall tydligt framgå "hur planen reglerar miljön". Bestämmelsen i tredje stycket bör alltså betraktas som ett grundläggande krav på de formella planhandlingarna – ett krav som i 26 § kompletteras med bestämmelser om planbeskrivning, illustrationer till denna och annat material som vid utställningen belyser förslagets innebörd.

I sådana fall där syftet med planen inte lämpligen kan klargöras med exakt bestämmelsetext, kan planen göras tydligare med hjälp av illustrationer. Denna uttrycksform kan vara ändamålsenlig för planer som syftar till

att bevara vissa miljökvaliteter eller kulturhistoriska värden. För att inte i onödan hindra handlingsfriheten för projektering och underhåll bör sådana illustrationer ange karakteristiska drag som eftersträvas i bebyggelsemiljön. Det kan gälla t. ex. byggnadsproportioner, byggnadernas huvudorientering, taksprång och fasadsutformning samt viktiga drag i den yttre miljön. I sådana fall förutsätter jag att planens konsekvenser för sakägarna diskuteras vid samrådet och att planen ger uttryck för en allmän uppfattning om hur miljön bör regleras. Detta innebär givetvis inte att någon total enighet behöver finnas. Det allmännas intresse av att reglera miljön bör emellertid noga vägas mot enskildas intressen när så detaljerade bestämmelser används. *5 kap. 9 §*

Tredje stycket avser att lägga fast i stort sett den ambitionsnivå som nu har utbildats i praxis. Jag anser det däremot vara olämpligt att binda formerna och uttrycksmedlen i lagtexten. I detta avseende bör ny teknik och nya pedagogiska metoder fritt kunna utvecklas. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa en tillfredsställande informationsnivå. Det bör alltså bedömas från fall till fall vilken form och grad av precision som handlingarna bör ha.

Eftersom utredningens förslag innebär ett slopande av möjligheten att använda *flexibel detaljplan* och frågan har väckt intresse hos remissinstanserna, vill jag belysa hur jag ser på den frågan, bl. a. i förhållande till medborgarinflytandet och brukarmedverkan. I stora drag arbetar man i dag med flexibla planer på följande sätt.

1. En flexibel stadsplan upprättas, ställs ut, antas och fastställs. Förfaranderegleria är desamma som för en "vanlig" stadsplan. Medborgarna får därigenom kännedom om planens syfte och exploateringen i stort. Sakägare har besvärsrätt.

2. Som komplement till planen – eventuellt i beskrivningen – görs ett program för den kommande upphandlingen. Programmet specificerar önskad lägenhetssammansättning, upplåtelseformer, krav på gemensamhetsanläggningar, standard på den yttre miljön, trafiksystem, hyresnivå etc. som kommunen och byggherren på förhand önskar bestämma.

3. Upphandling görs i form av en entreprenadtävling och med anbudsförfarande som visar såväl bebyggelsens utformning som de beräknade kostnaderna.

4. Av det vinnande förslaget framgår alltså hur bebyggelsen kommer att utformas. Projektören/byggherren är garanterad en byggrätt enligt den flexibla planen och kan genomföra en detaljprojektering av bebyggelsen. Byggnadslov lämnas på de av projektören/byggherren färdigställda ritningarna och med stöd av den flexibla stadsplanen.

5. Projektet genomförs på det avsedda området. I en del fall upprättas och fastställs en ändrad detaljplan som konfirmerar markens användning och byggrätterna i enlighet med den bebyggelse som håller på att uppföras. Där man genomför denna sena komplettering och ändring av detaljplanen

syftar den till att för framtiden fördela och fixera den byggrätt som finns kvar för att reglera tillbyggnadsmöjligheter m. m. för varje fastighet. Detta torde vara nödvändigt om inte det första projektet "konsumerar" all byggrätt. *5 kap. 9 §*

De problem som användningen av flexibla planer enligt utredningen anses föra med sig skulle jag vilja sammanfatta i följande punkter:

- Onödigt och olämpligt hög flexibilitet har ibland använts när stora, höga hus har medgetts i opreciserade lägen.
- Flexibel plan har ibland använts för att säkerställa byggrätter som inte har varit aktuella – en sorts planberedskap för osäkra utvecklingsbehov.
- Flexibel plan i kombination med entreprenadtävling har inte ansetts ge tillfredsställande medborgarinflytande och sakägarinsyn.
- Efter upphandlingen har man ofta tvingats göra en ny och mer detaljerad plan, vilket får betraktas som en onödig administrativ omgång.

För att uppfylla kravet på medborgarinflytande och engagemang av de förtroendevalda har utredningen föreslagit en bestämmelse om att detaljplan skall utformas så tydligt och begripligt att man får en klar uppfattning om den blivande miljön i området. Detta tydlighetskrav har av flera remissinstanser ansetts innebära ett hinder mot att använda flexibla planer.

För egen del vill jag framhålla följande. För att man skall kunna tillgodogöra sig nya idéer om miljöutformningen och byggprocessens uppläggning anser jag det är viktigt att PBL ger möjlighet till en arbetsprocedur som liknar den som nu används vid upprättandet av flexibel plan. Skälet är inte bara att stimulera produktutvecklingen bland producenterna utan att man genom detta förfarande också får en samtidig presentation av kostnader och kvaliteter i miljön. Vid upphandlingen ger det möjlighet till en vägning mellan dessa egenskaper, vilket med rådande kostnadsutveckling är nödvändigt. När denna arbetsgång skall anpassas till bestämmelserna i tredje stycket anser jag att de olika stegen i princip kan genomföras på följande sätt:

1. Det första steget kan lämpligen innebära ett beslut om markens användningsändamål (bostäder, industri, fritidsbebyggelse, trafikanläggning etc.), tillåten exploateringsrätt samt den huvudsakliga förläggningen av service, parkmark och trafiksystem. Även genomförandetiden bör bestämmas. Kommunen kan i detta steg behöva få lösningsrätt till viss mark enligt 6 kap. för att t. ex. påbörja gatu- och ledningsbyggen. Detta steg kräver en planform som garanterar inflytande från allmänheten och sakägare.

Med en flexibel plan av det slag som jag nu har redovisat bör det vara möjligt att dels lösa konflikter mellan motstående intressen beträffande markens användning, dels ge tillfälle till ett brett medborgarinflytande på den huvudsakliga miljöutformningen. För bostadsområden anser jag det rimligt att planen redovisar om det gäller enbostadshus i högst två våningar

eller flerbostadshus i högre höjd än två våningar. I det senare fallet bör det maximala våningsantalet anges. Likaså bör det anges om friliggande eller sammanbyggda hus skall byggas på området. För större områden bör läget för tillfarter anges liksom parkeringarna och större gemensamma ytor. Därmed anser jag att det allmänna medborgarinflytandet på ett rimligt sätt kan göra sig gällande i detta första steg. Om det råder stora meningsmotsättningar om marken över huvud taget skall användas för det aktuella ändamålet, kan det i en del fall vara lämpligt att först avgöra den frågan genom att ett förslag till områdesbestämmelser enligt 16 § första stycket 2 tas upp till prövning. *5 kap. 9 §*

De frågor som tagits upp i steg 1 bör därmed anses slutligt avgjorda och bör således inte kunna aktualiseras på nytt i den efterföljande arbetsproceduren. Den detaljerade miljöutformingen som entreprenadtävlingen innefattar anser jag i dessa fall endast berör en snävare krets av intressenter. Frågan är på vilket sätt deras intressen av att påverka projektets slutliga utformning skall tillgodoses.

2. De alternativa projekt som kommer fram vid entreprenadtävlingar e. d. skall bedömas av kommunen och byggherren, innan handlingar om det vinnande projektet färdigställs för ansökan om bygglov. Ett möjligt tillvägagångssätt kan därvid vara att de olika förslagen på lämpligt sätt offentliggörs under bedömningstiden. Det kan ske genom personlig underrättelse, kungörelse i ortstidning eller annan lämplig information om förslagen som också bör hållas tillgängliga för intresserade. Inkomna synpunkter kan bredda bedömningsunderlaget vid beslut om upphandlingen och kan ge en bättre förankring av genomförandet.

3. Den flexibla planen ger genomförandetrygghet endast i de avseenden som miljöutformningen behandlas i planen. Skulle det slutliga projektet inte vara förenligt med planens syfte, måste en ny detaljplan tas fram.

Om det slutliga projektet och bygglovet följer planen i alla hänseenden men någon besvärsberättigad intressent ändå anser att det strider mot de program, illustrationer eller andra informationer som har getts i planärendet och att avvikelsen väsentligt påverkar hans rätt, kan han överklaga bygglovet och därvid åberopa t. ex. 3 kap. 1 §. Besvären skall då prövas bl. a. mot bakgrund av bestämmelserna i den flexibla planen. Därför är det viktigt att planen är tydlig i de avseenden som berör de besvärsberättigade.

Det är naturligtvis angeläget för kommunen och byggherren att inte besvär i detta sena skede omöjliggör eller försenar projekten. Med den av mig förordade öppna behandlingen av förslagen under bedömningen av de olika alternativen bör kommunen få klart för sig om något alternativ kräver planändring.

4. För att reglera miljöns fortbestånd, tillbyggnadsmöjligheter m. m. kan det ibland vara motiverat att ersätta den flexibla planen med en vanlig detaljplan, när genomförandet i stort sett är klart eller i vart fall när den detaljerade utformningen är helt klar. Det gäller framför allt i de fall outnyttjad byggrätt med genomförandetid finns kvar i den flexibla planen.

10 § Till detaljplanen skall fogas en sådan planbeskrivning som anges i 26 § och en sådan genomförandebeskrivning som anges i 6 kap. 1 §. *5 kap. 10–11 §§*

Paragrafen anger vilka handlingar som skall fogas till en detaljplan, nämligen planbeskrivning och genomförandebeskrivning. Paragrafen motsvarar närmast 16 § punkterna a)–c) byggnadsstadgan, 9 kap. 5 § andra stycket och 6 § i utredningsförslaget samt 5 kap. 11 § i det remitterade lagförslaget. Den skiljer sig dock från nämnda paragraf i lagrådsremissen, därigenom att den enbart innehåller en hänvisning till de bestämmelser som innehåller en närmare reglering av de aktuella handlingarna. Detta hänger samman med vad som sagts i specialmotiveringen till 9 § om att här ges föreskrifter endast om planen i dess slutliga skick, medan handlingarnas innehåll på förslagsstadiet regleras i de paragrafer som handlar om förfarandet.

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

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

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

I paragrafen regleras kommunens rätt att ändra eller upphäva detaljplanen före resp. efter genomförandetidens utgång. Bestämmelsen är ny och motsvarar 9 kap. 31 § i utredningens förslag och 5 kap. 12 § i det remitterade lagförslaget. De principer på vilka bestämmelsen vilar har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.6). Förslaget om genomförandetid har vidare behandlats bl. a. i specialmotiveringen till 5 §.

Första stycket

I första stycket avhandlas förutsättningarna för att ändra eller upphäva en detaljplan före genomförandetidens utgång. Av 5 § framgår att tiden skall räknas från och med den dag planen vinner laga kraft eller den senare tidpunkt som anges i planen och att tiden ibland kan börja löpa innan planbeslutet vinner laga kraft, nämligen när ett förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket har meddelats. Tidens längd skall framgå av planbestämmelsen. För att fastighetsägarna skall ha rätt att genomföra planen eller ha rätt till ersättning vid vägrat lov krävs det att ansökan om lov har kommit in senast samma dag som genomförandetiden går ut. Enligt 14 kap. 5 § kan fastighetsägare och innehavare av särskild rätt få kompensation för den skada de lider, om planen ändras eller upphävs före genomförandetidens utgång.

I det remitterade förslaget föreskrevs att planen får ändras eller upphä-

vas före genomförandetidens utgång endast om det finns synnerliga skäl till det eller om berörda fastighetsägare har medgett det. *Lagrådet* har uttalat följande i den frågan (yttrandet s. 59 f): *5 kap. 11 §*

Departementschefen har i den allmänna motiveringen (s. 125) berört vad som skall anses vara innefattat i begreppet synnerliga skäl. Det skall, framhåller han, ha uppstått nya förhållanden av stor allmän betydelse som inte kunde förutses vid planläggningen och som inte med rimliga insatser från det allmännas sida kan bemästras på annat sätt än genom ändring eller upphävande av planen. Enligt lagrådets mening bör vad departementschefen sålunda utvecklat komma till direkt uttryck i lagrummet för att det på ett klarare sätt än genom hänvisning till uttrycket "synnerliga skäl" skall framgå när det skall vara möjligt att mot fastighetsägarnas bestridande ändra eller upphäva planen.

Jag ansluter mig till lagrådets förslag. Därför har i första stycket föreskrivits att planen får ändras eller upphävas endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen. Någon saklig ändring i förhållande till lagrådsremissen ligger inte i denna formulering.

Att uttrycket "före genomförandetidens utgång" används i första stycket får betydelse bl. a. i sådana fall då genomförandetiden börjar löpa först en viss tid efter det att planen har vunnit laga kraft. Det medför nämligen att det hårda kravet för att ändra eller upphäva en plan utan fastighetsägarnas samtycke gäller inte bara under genomförandetiden utan också under tiden från det planen vinner laga kraft till dess att genomförandetiden börjar löpa.

Om ändringen eller upphävandet av planen berör många fastighetsägare, kan godkännandet inhämtas under den samråds- och planprocess som föreskrivs för ändring eller upphävande av detaljplan. Framförs invändningar under utställningen från berörda fastighetsägare, skall självfallet inte samtycke kunna åberopas som grund för ändringen. Om fastighetsägarna deltagit vid samrådet och inte riktar anmärkningar mot planförslaget under samrådet eller utställningen, bör kommunen enligt min mening kunna utgå från att fastighetsägarna samtycker till förslaget.

Om ändringen eller upphävandet av planen berör ett mindre antal fastighetsägare, kan en lämplig ordning vara att kommunen skaffar skriftligt samtycke från fastighetsägarna.

En specialfråga bör kort belysas. Det gäller en sådan situation där kommunen av administrativa skäl vill vidga ett planområde för att därmed samla en mångfald olika tidigare planbeslut i ett enda plandokument. De olika detaljplanerna måste då kunna överföras helt oförändrade. I sådant fall bör också genomförandetiden kunna överföras oförändrad eller med någon mindre förlängning för att bestämmelserna skall bli lika. Första stycket skall inte hindra en sådan för fastighetsägarna fördelaktig ändring av detaljplaner under genomförandetiden. Vid ändringen bör reglerna om enkelt planförfarande i 28 § kunna tillämpas.

Andra stycket *5 kap. 11 §*

I andra stycket regleras kommunens rätt att ändra eller upphäva en detaljplan efter genomförandetidens utgång. Som jag tidigare har angett bör kommunen i det läget ha en stark ställning. Detta har i det remitterade lagförslaget kommit till uttryck i andra stycket på så sätt att det skall vara påkallat från allmän synpunkt att planen ändras eller upphävs. Jag framhöll i lagrådsremissen att några enskilda intressen inte behöver vägas in vid den bedömningen utan att det bör vara tillräckligt att kommunen anser att planen inte längre är lämplig som grund för bygglovsprövningen.

Lagrådet har i denna del anfört (yttrandet s. 60):

Enligt 1 kap. 4 § skall ju alltid - i den mån inte annat föreskrivs - både allmänna och enskilda intressen beaktas vid prövning av frågor enligt PBL. Avsikten med det i specialmotiveringen gjorda uttalandet torde därför vara att markera att den som har en rättighet enligt planen inte skall kunna åberopa denna vid den avvägning som skall göras när fråga uppkommer om att låta planen upphöra att gälla eller att ge den ett annat innehåll. När det gäller att ta ställning till det nya innehåll som planen vid en ändring skall ges, skall självfallet också enskilda intressen enligt huvudregeln i 1 kap. 4 § vägas in, låt vara att inte heller vid denna avvägning rättigheter enligt den tidigare planen behöver beaktas. Vad som nu har sagts bör komma till uttryck i lagtexten.

Jag ansluter mig helt till detta resonemang. I överensstämmelse med lagrådets förslag har därför föreskrivits att planen efter genomförandetidens utgång får ändras eller upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas. Härmed avses givetvis såväl outnyttjade som utnyttjade rättigheter, även om paragrafen i första hand tar sikte på att komma till rätta med icke genomförda delar av planen. Den som har utnyttjat sin byggrätt enligt planen skyddas ju på andra sätt, om planen upphävs, t. ex. genom rätten till kompletteringsåtgärder och återuppföranderätten.

Tredje stycket

Tredje stycket, som saknar motsvarighet i det remitterade lagförslaget, har tillagts med anledning av följande uttalande av *lagrådet* (yttrandet s. 60):

I detaljplan skall anges den tid inom vilken lov skall sökas för att planen skall få genomföras. Genomförandetiden ingår som en särskild bestämmelse i detaljplanen. Enligt 15 § kan denna tid förlängas eller förnyas. Ett beslut härom innebär alltså en ändring av detaljplanen. Emellertid är det ej avsett att för beslut om ändring av genomförandetid skall gälla de i 12 § angivna förutsättningarna för ändringsbeslut i allmänhet. Detta skulle nämligen bl. a. innebära att beslut om förnyelse, som ju fattas efter genomförandetidens utgång, vore underkastat mindre stränga villkor än en under genomförandetiden beslutad förlängning. I ett sista stycke i paragrafen, i lagrådets förslag betecknad 11 §, bör därför anges att förlängning och förnyelse av genomförandetid regleras i - enligt lagrådets förslag - 14 §.

Däremot gäller om genomförandetiden skall förkortas samma krav som för andra beslut om ändring av detaljplan. Det anförda gäller i tillämpliga delar också i fråga om tid under vilken tillfällig markanvändning fått pågå. *5 kap. 11–14 §§*

12 § Bestämmelserna i 1–10 §§ skall tillämpas även när en detaljplan ändras eller upphävs.

Paragrafen motsvarar 23 § byggnadsstadgan, 9 kap. 29 § i utredningsförslaget och 5 kap. 13 § i det remitterade förslaget.

I paragrafen föreskrivs att de bestämmelser i 1–10 §§ som reglerar förutsättningar, innehåll, redovisning m. m. tillämpas även när en detaljplan ändras eller upphävs. Bestämmelserna i 9 och 10 §§ får därvid alltid betydelse. Däremot ligger det i sakens natur att bestämmelserna i 3–8 §§ inte har någon betydelse vid t. ex. upphävande av en detaljplan.

13 § Om detaljplanen ändras eller helt eller delvis upphävs för ett område som omfattas av en fastighetsplan, skall det framgå av detaljplanen i vilka delar fastighetsplanen enligt 6 kap. 11 § upphör att gälla.

Att detaljplanen i vissa fall ändras till följd av att en fastighetsplan antas framgår av 6 kap. 5 §.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 32 § tredje stycket i utredningsförslaget och 5 kap. 14 § i det remitterade lagförslaget.

Första stycket

Om en detaljplan ändras eller upphävs i sådana delar som omfattas av en fastighetsplan, medför detta enligt 6 kap. 11 § att fastighetsplanen normalt upphör att gälla i de delar som berörs av ändringen eller upphävandet. I första stycket av förevarande paragraf föreskrivs att det i sådana fall skall framgå av detaljplanen i vilka delar fastighetsplanen upphör att gälla. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 60) har orden "eller helt eller delvis upphävs" tillagts för att lagtexten bättre skall överensstämma med lydelsen av 6 kap. 11 §.

Andra stycket

En fastighetsplan som innebär att en mindre avvikelse har gjorts i förhållande till detaljplanen, medför enligt 6 kap. 5 § att detaljplanen skall anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen. En erinran om denna bestämmelse har tagits in i andra stycket.

14 § Innan genomförandetiden gått ut kan den förlängas med högst fem år i sänder. Efter det att genomförandetiden gått ut, kan den förnyas med högst fem år i sänder. Förlängning och förnyelse kan avse visst område av detaljplanen.

Har under genomförandetiden åtgärder vidtagits för planens genomförande såvitt gäller viss fastighet men har åtgärderna inte kunnat fullföljas på grund av omständigheter över vilka kommunen råder, skall genomfö-

randetiden förlängas i skälig utsträckning för den fastigheten. Ansökan om förlängning skall göras före genomförandetidens utgång. *5 kap. 14 §*

Paragrafen som handlar om förlängning och förnyelse av genomförandetiden är ny. Den motsvarar 9 kap. 17 § i utredningsförslaget och 5 kap. 15 § första och andra styckena i utredningsförslaget. Jag har behandlat frågan tidigare (avsnitt 8.6).

Första stycket

I första stycket, som har fått sin redaktionella utformning i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 61), regleras kommunens möjligheter att förlänga eller förnya genomförandetiden. Innan förlängning eller förnyelse av genomförandetiden beslutas bör kommunstyrelsens yttrande inhämtas med tanke på eventuella markavtal, förestående förändrade planeringsdirektiv, ekonomiska förpliktelser m. m.

Med förlängning av genomförandetiden avses att planbestämmelsen om denna tid ändras under genomförandetiden, så att den kommer att omfatta en längre tidsperiod. Det skall därmed inte behöva uppstå någon lucka i bestämmelsens giltighetstid. Förlängning av tiden kan bli aktuellt i sådana fall där kommunen på detta sätt önskar markera sin positiva önskan om att få planen genomförd.

Förnyelse av genomförandetiden avser det fall att tiden har löpt ut och att ett genomförande aktualiseras först senare, t. ex. efter ägarskifte till fastigheterna. Om planen är aktuell, kan ett beslut om förnyad genomförandetid ingå som ett led i strävandena att få planen genomförd. Jag vill i detta sammanhang erinra om den möjlighet som fastighetsägarna har att – om genomförandetiden har löpt ut – ändå få planens aktualitet prövad genom att begära förhandsbesked enligt 8 kap. 34 §.

I första stycket föreskrivs vidare att förlängning eller förnyelse får ske med högst fem år i sänder. Principen med genomförandetid utgår från att detaljplaner görs för att inom överskådlig tid genomföras. Om så inte sker skall samhället ha möjlighet att efter varje planeringsperiod överväga lämpligheten av den markanvändning som planen medger. I specialmotiveringen till 4 kap. 1 § har jag närmare belyst de planeringsperspektiv som är aktuella för fysisk planering, det långa på 10–20 år, det medellånga på 5–10 år och det korta på 3–5 år. Det är naturligt att detaljplanernas genomförandetider ansluter till dessa planeringsperspektiv. En ny detaljplans genomförandetid bör kunna sträckas ut så att förverkligandet sker inom det längre perspektivet. En detaljplan som inte blivit genomförd under den första genomförandetiden bör enligt min mening vid förnyad eller förlängd genomförandetid anknytas till det kortare perspektivet. Bestämmelserna i första stycket avspeglar en sådan tankegång.

Som *lagrådet* har påpekat (yttrandet s. 60) medför den i paragrafen valda bestämningen av begreppen "förlängning" resp. "förnyelse" att kommu-

nens beslut om förlängning måste fattas medan genomförandetiden pågår. Har den hunnit gå ut innan beslut fattas, blir det enligt de nämnda begreppsbestämningarna fråga om förnyelse av genomförandetiden. *5 kap. 14 §*

Andra stycket

I andra stycket föreskrivs under vilka förutsättningar kommunen är skyldig att förlänga genomförandetiden. För att denna situation skall uppstå framgår till en början att fastighetsägaren måste påkalla förlängning innan genomförandetiden har gått till ända. Någon rätt till förnyelse av genomförandetiden har fastighetsägaren således inte. Fastighetsägaren måste vidare påbörja projektering, ansöka om bygglov, göra fastighetsrättsliga förberedelser eller på annat sätt påvisa sin aktivitet för att kunna kräva förlängd genomförandetid. Beslut om vägrad förlängning måste givetvis kunna överklagas, vilket framgår av 13 kap. 2 §. Vägrad förlängning får effekter för fastighetsägaren dels genom osäkerheten om bygglov som följer planen verkligen kommer att beviljas, dels genom att kommunens lösenrätt enligt 6 kap. 24 § inträder.

Av andra stycket framgår att kommunen skall förlänga genomförandetiden om kommunen inte har skött vad som på den ankommer. Därmed avses t. ex. att kommunen inte har meddelat de beslut i fastighetsrättsliga frågor som kan behövas, t. ex. medgivande till en mindre avvikelse från planen för en gemensamhetsanläggning, vilken kan utgöra en förutsättning för bygglov till de åtgärder som planen medger. Ett annat exempel är om kommunen inte har fullgjort sina förpliktelser enligt ett exploateringsavtal som är knutet till planen. I dessa och liknande fall måste således kommunen förlänga genomförandetiden.

Genomförandetiden skall enligt andra stycket förlängas i skälig utsträckning. Jag ansluter mig alltså inte till den modell som utredningsförslaget har, dvs. en strikt koppling mellan hindrets varaktighet och förlängningens tidsrymd. Detta kan medföra onödiga komplikationer. När kommunen väl har konstaterat att en förlängning är motiverad, bör tiden förlängas så att hänsyn tas till de då rådande praktiska möjligheterna att verkligen genomföra det projekt som avses. Om allmänhetens intresse av saken är begränsat kan genomförandetiden förlängas genom enkelt planförfarande enligt 28 §.

Det kan anmärkas att lagtexten i det remitterade förslaget var utformad så att det krävdes av fastighetsägaren att han skulle visa att han har avsett att genomföra planen. Mot denna formulering har *lagrådet* invänt (yttrandet s. 61):

> Trots att bestämmelsen har ett materiellt innehåll har den utformats som en bevisregel. Detta är en ovanlig lagstiftningsteknik. Lagrådet förordar att bestämmelsen i stället ges en utformning som klarlägger dess reella innebörd. Att det åvilar den som begär förlängning av genomförandetiden att visa att de omständigheter som anges i bestämmelsen föreligger behöver inte särskilt utsägas.

5 kap. 14–16 §§

Med anledning av att bevisskyldigheten i det remitterade förslaget lagts på ägaren av den fastighet varom är fråga, vill lagrådet framhålla att det inte med nödvändighet behöver vara denne som genomför planen. Genomförandet kan också ankomma på en nyttjanderättshavare.

Andra stycket har utformats i enlighet med lagrådets förslag. Som *lagrådet* också påpekar behöver i den situation som regleras i andra stycket – i motsats till vad som gäller enligt första stycket – ett beslut om förlängning inte fattas före genomförandetidens utgång.

15 § Den tid under vilken tillfällig markanvändning får pågå kan förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tjugo år.

Bestämmelsen är ny och motsvarar 9 kap. 18 § i utredningsförslaget samt 5 kap. 15 § tredje stycket i det remitterade lagförslaget. Av systematiska skäl har bestämmelsen på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 62) brutits ut och fått bilda en egen paragraf.

Regleringen är samordnad med föreskrifterna i 8 kap. 14 § om tillfälligt bygglov. Frågan bör väckas genom att fastighetsägaren eller annan som har nytta av bestämmelsen ansöker om förlängning före utgången av den i planen medgivna tidsfristen för den tillfälliga markanvändningen. Av samma skäl som jag har anfört i anslutning till 14 § första stycket får förlängningen ske med högst fem år i sänder.

Områdesbestämmelser

16 § För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses. Med områdesbestämmelser får regleras

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § första stycket, 6 § första stycket 1 och 3, 7 §, 8 § andra stycket och 9 § tredje stycket,
2. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål,
3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter till sådana hus,
4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar, anordningar eller tomter, varvid ombyggnadsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § tredje stycket och skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § får meddelas,
5. användning och utformning av allmänna platser,
6. vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket,
7. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen,
8. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

Paragrafen, som har redigerats i huvudsaklig överensstämmelse med *lagrådets* förslag, motsvarar närmast 9 § andra och fjärde styckena byggnadslagen, 10 kap. 1 § i utredningsförslaget och 4 kap. 13 § i det remitterade lagförslaget. I paragrafen anges i vilka avseenden områdesbestämmelser kan meddelas för att reglera användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar samt medgivande till exploateringssamverkan m. m. Uppräkningen i paragrafen är avsedd att vara uttömmande. *5 kap. 16 §*

Beträffande innehållet i punkterna 1–8 vill jag till att börja med hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.8.2). Till skillnad mot detaljplanen, som är en mer fullständig regleringsform, bör områdesbestämmelserna kunna användas, när bestämmelser behövs endast i några få avseenden.

Regleringsmöjligheterna är i flera avseenden lika de som gäller för detaljplan. Områdesbestämmelser kan av den anledningen inte meddelas för område med detaljplan. Det materiella innehållet i punkterna har jag delvis redan berört i specialmotiveringen till 7 §. I punkterna förekommer emellertid vissa avvikelser i förhållande till 7 §, vilka jag nu tar upp.

I *punkt 1* finns bestämmelser om möjligheterna att variera skyldigheten att söka lov. De olika åtgärder som kan omfattas av ett beslut härom kommenteras i specialmotiveringen till resp. paragraf i 8 kap. De viktigaste skillnaderna mellan områdesbestämmelser och detaljplan i detta avseende är följande.

Mitt förslag innebär att detaljplan automatiskt medför krav på dels bygglov för vissa åtgärder med byggnaders yttre samt för skyltar och ljusanordningar (8 kap. 3 §), dels rivningslov (8 kap. 8 § första stycket) och dels marklov för schaktning och fyllning (8 kap. 9 § första stycket). Skyldighet att söka lov för motsvarande åtgärder kan införas genom områdesbestämmelser.

För en annan grupp av åtgärder kan skyldighet att söka lov införas på ett likartat sätt genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Exempel på sådana åtgärder är underhåll av bebyggelse med särskilt bevarandevärde (8 kap. 6 § första stycket 3) samt trädfällning och skogsplantering (8 kap. 9 § andra och tredje styckena).

När det gäller möjligheten att befria från skyldigheten att söka lov till vissa åtgärder, har jag behandlat förutsättningarna i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.1.5). För områden som inte omfattas av detaljplan kan skyldigheten att söka lov under vissa förutsättningar minskas för en rad olika åtgärder (8 kap. 5 § första stycket). Detta sker genom områdesbestämmelser som i detta hänseende erbjuder en möjlighet för kommunen att skapa förenklingar för enskilda och anpassa prövningen av lov till behoven inom olika områden. Genom följande exempel vill jag belysa hur en sådan reglering skulle kunna ske.

I kommunen finns ett större glesbygdsområde med jord- och skogs-

bruksfastigheter och spridd bebyggelse huvudsakligen längs vägarna. Utvecklingen är svag, och inga områden av riksintressen enligt NRL eller andra större allmänna intressen finns. Några enstaka fritidshus har tillkommit inom området. Kommunen har i översiktsplanen betecknat området som övrig mark utan några speciella riktlinjer för bebyggelseutvecklingen. De allmänna bestämmelserna i 2 och 3 kap. skall som vanligt läggas till grund för prövningen av lov inom området, men i detta område helt utan stöd i någon riktlinje i översiktsplanen. Kommunen vill gärna underlätta för dem som bor i området att utveckla den verksamhet som redan bedrivs. *5 kap. 16 §*

I områdesbestämmelser kan översiktsplanens syften tänkas tillgodoses genom vissa förenklingar när det gäller bygglov och införande av några enstaka byggnadsreglerande bestämmelser. Tanken med bestämmelserna är att förenkla för vardagliga och ordinära åtgärder, om de följer några få regler. Kommunen kan t. ex. upprätta och anta områdesbestämmelser av följande innebörd:

- skyldigheten att söka bygglov upphävs för komplementbyggnader och mindre tillbyggnader som placeras i enlighet med områdesbestämmelserna (8 kap. 5 § första stycket 1 och 2)
- skyldigheten att söka bygglov upphävs för inre åtgärder (8 kap. 5 § första stycket 3)
- nya byggnader och tillbyggnader skall placeras på visst avstånd från allmän väg och så att jordbrukets produktionsbetingelser inte äventyras
- områden som på kartan anges med särskild beteckning skall såvitt möjligt bevaras obebyggda.

Några effekter av sådana bestämmelser blir följande. Enskilda som vill komplettera sin bebyggelse kan göra det utan lov. En förutsättning är att det nya inte byggs inom områden som skall bevaras obebyggda eller alltför nära väg. Om någon anser sig ha skäl till mindre avvikelse från bestämmelserna, måste lov sökas (se 8 kap. 12 § fjärde stycket). Vid beredningen av bygglovsärendet är grannarna garanterade insyn genom kravet att de skall beredas tillfälle lämna synpunkter på ansökan om lov (8 kap. 22 § första stycket 1). Råder det stor osäkerhet om tillåtligheten för den sökta åtgärden kan sökanden begära ett förhandsbesked. Givetvis gäller också detaljplanekravet enligt 5 kap. 1 §, om det inte är fråga om en kompletteringsåtgärd (se 8 kap. 12 § andra stycket).

Om någon bryter mot områdesbestämmelserna kan byggnadsnämnden nå rättelse med stöd av ingripanden enligt 10 kap. 12 § 3 och 14 §. Enskilda som är osäkra på om befrielse från att ansöka om lov gäller för viss åtgärd, kan alltid få sin sak prövad i förväg med stöd av bestämmelsen i 8 kap. 21 §.

Enligt *punkt 2* finns möjligheter att bestämma grunddragen i användningen av mark- och vattenområden för ett begränsat område. Dessa frågor kommenterade jag utförligt i specialmotiveringen till 4 kap. 1 §. Det bör alltså vara möjligt att i områdesbestämmelser ange markens användning i så grova termer som t. ex. bebyggelse, fritidsanläggningar eller kommuni-

kationsleder. Syftet kan vara att få en avgränsning mot ett område av riksintresse enligt NRL eller ett beslut i en principfråga av stort allmänt intresse, t. ex. om fritidsbebyggelse skall medges i ett område eller om endast sådana åtgärder som anknyter till det rörliga friluftslivet skall tillåtas. *5 kap. 16 §*

Till skillnad mot vad som gäller för detaljplanen finns inget krav på att markanvändningen skall anges i områdesbestämmelser. Punkt 2 ger dock en möjlighet att ange grunddragen i markanvändningen, t. ex. bebyggelse. Någon uppdelning av detta huvudändamål på mark för allmän plats och kvartersmark får därvid inte göras. Som framgår av punkt 5 kan dock områdesbestämmelser meddelas om användning och utformning av befintliga allmänna platser. Inget hindrar heller en angivelse att viss mark skall utgöra skydds- eller säkerhetsområde. Det innebär att tillkomsten av ny bebyggelse på sådan mark strider mot områdesbestämmelsen och därför kan vägras. Däremot skall områdesbestämmelser givetvis inte kunna användas på ett sätt som gör att det rättsskydd som detaljplanen ger fastighetsägaren åsidosätts. Det bör t. ex. inte vara möjligt att avsätta ett område för allmänt ändamål eller allmän plats genom områdesbestämmelser, eftersom fastighetsägaren då inte har möjlighet att begära inlösen, vilket han kan när det gäller områden med detaljplan.

För de fall då ett vattenområdes lämpliga användning behöver bestämmas i sina grunddrag bör områdesbestämmelser kunna antas, om vattnet inte naturligen ingår i ett område med samlad bebyggelse som skall regleras med detaljplan. Genom områdesbestämmelser bör ett vattenområde kunna reserveras för t. ex. båthamn, friluftsbad, fasta områden eller banor för segelsport, vattenskidåkning, roddsport och isaktiviteter. Likaså bör lokala och nationella skyddsintressen kunna tillgodoses för t. ex. fiskreproduktion, s. k. vattenbruk, och råvattentäkt. I de flesta fall bör emellertid riktlinjer i översiktsplanen vara tillräckligt. Att områdesbestämmelser har antagits inverkar naturligtvis inte på skyldigheten att söka tillstånd enligt vattenlagen.

I *punkt 3* avhandlas möjligheten att reglera byggnads- eller bruksarean på fritidshus eller storleken på tomter. Bestämmelsen tar sikte på områden för fritidshus där det finns ett önskemål att förhindra s. k. permanent bosättning. I lagrådsremissen avsåg regleringen "byggnadsarean", men jag har funnit det mest ändamålsenligt att anknyta även till begreppet "bruksarea".

I *punkt 4* behandlas möjligheten till byggnadsreglerande bestämmelser med stöd av kraven i 3 kap. Den frågan har jag utförligt behandlat i specialmotiveringen till 7 § första stycket 4. Områdesbestämmelserna och detaljplanen ger i princip samma regleringsmöjligheter i detta avseende.

Översiktsplanens riktlinjer kan t. ex. innehålla ett allmänt formulerat mål som går ut på att bevara karaktären i ett kulturlandskap med stort inslag av bebyggelse. Planen kan också innehålla riktlinjer med innebörd

att ny bebyggelse bör förläggas och utformas så att jordbruksdriften inte försvåras. I sådana och liknande fall är det naturligt att, om översiktsplanens syfte skall säkerställas, riktlinjerna omsätts i ganska detaljerade områdesbestämmelser om byggnadernas placering, utformning och utförande. *5 kap. 16 §*

En viktig möjlighet är att kraven vid ombyggnad enligt 3 kap. 10 § tredje stycket kan regleras i områdesbestämmelser. I specialmotiveringen till den paragrafen redovisade jag hur områdessynen kan komma till uttryck i differentierade ombyggnadskrav för olika byggnader inom området.

I *punkt 4* avhandlas också möjligheten att meddela skyddsbestämmelser för bebyggelse med särskilt bevarandevärde enligt 3 kap. 12 §. Jag har kommenterat detta närmare i specialmotiveringen till 7 § första stycket 4 som har samma lydelse som ifrågavarande punkt 4.

Att fastighetsägaren i vissa fall har rätt till skälig ersättning för den skada skyddsbestämmelser kan medföra framgår av 14 kap. 8 § första stycket 3. Bestämmelser av detta slag kan även meddelas för en enstaka fastighet eller byggnad.

I *punkt 5* behandlas möjligheten att reglera användning och utformning av mark för allmänna platser. Bestämmelsen, som grundas på kraven i 3 kap. 18 §, ansluter nära till 7 § första stycket 6. Jag har kommenterat dessa frågor närmare i specialmotiveringen till den paragrafen. Regleringsmöjligheten torde få sin användning huvudsakligen när områdesbestämmelser används i bevarandesyfte.

Jag vill betona att bestämmelsen inte är avsedd att tillämpas så att områden som tidigare inte har använts som allmän plats genom områdesbestämmelser avsätts för detta ändamål.

I *punkt 6* avhandlas möjligheten att meddela bestämmelser till ledning för prövning av marklov. Denna punkt motsvaras för detaljplanernas del närmast av 7 § första stycket 5 men skiljer sig från denna i ett avseende. Skyldighet att söka marklov enligt 8 kap. 9 § tredje stycket måste nämligen föreligga för att områdesbestämmelserna skall få någon verkan. Som framgår av 8 kap. 9 § tredje stycket gäller vissa begränsningar av möjligheten att meddela sådana bestämmelser. Det aktuella området skall vara avsett för bebyggelse eller som skyddsområde för att områdesbestämmelser skall kunna antas med stöd av punkt 6.

Det skydd som vissa försvarsanläggningar m. m. åtnjuter i dag till följd av 81 och 82 §§ byggnadslagen kommer i PBL att i första hand upprätthållas genom riktlinjer i översiktsplanen. Om det behövs kan genom områdesbestämmelser införas skyldighet att i närheten av anläggningarna söka bygglov för ljusanordningar (8 kap. 7 §) samt skyldighet att söka marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering (8 kap. 9 § tredje stycket). Vidare kan enligt förevarande paragraf punkt 4 materiella bestämmelser meddelas för bebyggelsen t. ex. beträffande tillåtlighet och placering av ny bebyggelse. Med stöd av punkt 6 kan bestämmelser med-

delas för marklovspliktiga åtgärder inom dessa skydds- eller säkerhetsområden, t. ex. avverknings- eller skogsplanteringsförbud, tillåten höjd för vegetationen och krav på brandgator. Ägaren till den anläggning vars fortbestånd och drift tryggas med områdesbestämmelserna är skyldig att ersätta kommunen för dess kostnader för eventuell ersättning till fastighetsägare eller för marklösen (14 kap. 8 § femte stycket). *5 kap. 16–17 §§*

I *punkt 7* avhandlas möjligheten att meddela bestämmelser om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen. Jag har kommenterat detta i specialmotiveringen till 7 § första stycket 11. I det remitterade lagförslaget nämns även "byggnadstekniskt utförande". På de skäl jag har anfört i anslutning till 7 § första stycket 11 har detta uttryck fått utgå.

Skillnaden mot den reglering som enligt 7 § första stycket 11 är möjlig genom detaljplan ligger i att områdesbestämmelser inte kan ange högsta tillåtna värden för olika slags störningar.

I punkt 8 avhandlas möjligheten att genom områdesbestämmelser besluta om tillåtligheten av exploateringssamverkan och samverkansområdets avgränsning. I den frågan hänvisar jag till vad jag anför i specialmotiveringen till 6 kap. 2 §.

17 § Områdesbestämmelserna och skälen till dem skall redovisas i en särskild handling. Handlingen skall utformas så att det tydligt framgår hur bestämmelserna reglerar miljön.

Vad som föreskrivs i första stycket gäller även när områdesbestämmelserna ändras eller upphävs.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag, saknar motsvarighet i gällande rätt. Den motsvarar 10 kap. 6 § i utredningsförslaget och 4 kap. 15 § i det remitterade lagförslaget.

Första stycket

Den handling som enligt första stycket skall innehålla områdesbestämmelserna kan enligt min uppfattning vara ganska enkel och koncentrerad, men den måste vara tydlig. De sakliga motiven och den allmänna bakgrunden till innehållet i områdesbestämmelserna framgår vanligtvis av översiktsplanen med dess riktlinjer. I dessa fall bör det regelmässigt ske en hänvisning till översiktsplanen eller om möjligt tas med ett utdrag av denna för det aktuella området. Handlingen med områdesbestämmelser kan bestå av en karta över det område som omfattas av bestämmelserna samt själva bestämmelserna och deras tillämpningsområden. Bestämmelserna kan skrivas direkt på kartan, om det blir tillräckligt tydligt.

I handlingen eller i en särskild bilaga skall också ges en redovisning av skälen till bestämmelserna. Med detta avser jag skälen till att just områdesbestämmelser behövs för den avsedda regleringen. Här bör regelmässigt ingå en redovisning av anknytningen till översiktsplanen. Om områdesbe-

stämmelserna handläggs samtidigt med översiktsplanen, bör kravet på motivering vara uppfyllt genom den samtidiga handläggningen av översiktsplanen. *5 kap. 17–18 §§*

Andra stycket

I andra stycket föreskrivs att en motsvarande redovisning skall finnas, när områdesbestämmelser ändras eller upphävs. Redovisningskravet kan vid upphävande uppfyllas genom att det på handlingen med de aktuella bestämmelserna görs en anteckning om att de föreslås bli upphävda. Skälen till förslaget kan då anges i en särskild bilaga.

Förfarandet m. m.

18 § Detaljplanen bör grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen.

Paragrafen handlar om program för arbetet med detaljplaner. Den är ny och motsvarar 9 kap. 21 § i utredningsförslaget samt 5 kap. 16 § i det remitterade lagförslaget. Frågan om program har jag behandlat i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.7.2).

Utredningens förslag till bestämmelser om program har mött viss kritik från remissinstanserna. Många anser dock att programmen bör ges en starkare ställning i PBL. Mitt förslag innebär en översiktsplan som inrymmer delar av programmet för detaljplaner. I den meningen tillgodoser förslaget dessa remissinstansers krav på en starkare ställning för programmen.

Självständiga program kan sannolikt behövas om översiktsplanen ger föga vägledning för detaljplaneläggningen eller om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har ifrågasatt översiktsplanen för det berörda området. Jag delar alltså uppfattningen att arbetet med program är en viktig del i planarbetet och ger möjlighet till ett tidigt samråd om planen. Några vägande skäl att föreskriva program som obligatoriskt inslag i planprocessen finner jag dock inte. Den nu föreslagna 18 § har därför utformats som en rekommendation. Om program upprättas, skall det redovisas vid samrådet (21 §) och vid utställningen av planförslaget (26 §).

En fråga som inställer sig är vilket organ som skall besluta om programmet. Det har samma karaktär som översiktsplanens riktlinjer. Om programmet endast förtydligar översiktsplanen i vissa avseenden, kan beslutet om programmet lämpligen fattas av det organ som skall anta detaljplanen enligt 29 §. Om däremot översiktsplanens riktlinjer är knapphändiga eller om det råder starka motsättningar om översiktsplanens utformning, kan det vara lämpligt att programmet beslutas av fullmäktige. Jag är emellertid övertygad om att kommunerna själva här kan finna lämpliga beslutsformer. Det finns alltså ingen anledning att lagreglera befogenheten att besluta om program.

5 kap. 19 §

19 § När förslag till detaljplan upprättas skall det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera för ändamålet avsedda kartor (grundkarta) och en fastighetsförteckning. I fastighetsförteckningen skall i den mån de berörs av planen redovisas

1. fastigheter, mark som är samfälld för flera fastigheter och andra områden samt ägare till och innehavare av annan särskild rätt än bostadsrätt och hyresrätt i nämnda egendom,

2. gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen (1973: 1149) samt ägarna till de fastigheter som deltar i anläggningen.

Om en samfällighetsförening enligt lagen (1973: 1150) om förvaltning av samfälligheter förvaltar samfällighet, särskild rätt eller gemensamhetsanläggning skall i stället för ägare eller innehavare anges föreningen.

Paragrafen behandlar kravet på grundkarta och fastighetsförteckning när detaljplaneförslag upprättas. Paragrafen motsvarar 15 § byggnadsstadgan, 9 kap. 5 § andra stycket i utredningsförslaget samt 5 kap. 10 § andra stycket och 11 § tredje stycket i det remitterade lagförslaget. På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 58) har bestämmelserna om karta och fastighetsförteckning sammanförts till en paragraf, som har utformats i huvudsak enligt lagrådets förslag. I lagtexten har dock angetts att grundkartan kan bestå av en eller flera kartor. Efter det att lagrådsremissen beslutades har jag nämligen erfarit att detta uttryckssätt bättre svarar mot den teknik inom kartväsendet som nu håller på att utvecklas.

Om en grundkarta är uppenbart obehövlig, skall den kunna undvaras. Detta bör kunna ske om det finns annat kartmaterial som på ett tillfredsställande sätt redovisar befintliga förhållanden som är av betydelse för det aktuella planförslaget.

Vidare föreskrivs att det som i dag också skall finnas en fastighetsförteckning till kartan. Som *lagrådet* har framhållit (yttrandet s. 59) lämnar dock bestämmelsen utrymme för att i undantagsfall utesluta fastighetsförteckningen. Förteckningen skall läggas till grund för underrättelser enligt 25 § om utställning av planförslag. Förteckningen skall vara aktuell när utställningen sker enligt 23 §. Enligt dagens ordning innebär detta att den inte bör vara äldre än två månader och jag avser ingen ändring härvidlag. Därmed får man garantier för att kallelsen når rätt sakägare.

I det remitterade lagförslaget angavs att de samfälligheter som berörs av planen skall förtecknas. *Lagrådet* har om detta yttrat bl. a. följande (yttrandet s. 59):

Härmed torde avses inte endast marksamfälligheter utan också t. ex. samfällighet enligt anläggningslagen och servitut som hör till flera fastigheter gemensamt. Detta bör komma till tydligare uttryck i lagtexten. Samtidigt bör införas en bestämmelse i syfte att förenkla förteckningen när samfällighet förvaltas av förening. Därjämte bör förteckningen, såsom nu föreskrivs i 15 § andra stycket byggnadsstadgan, också uppta andra områden – t. ex. gatu- och vägmark – som berörs av planen. Sådana områden behöver nämligen inte ingå i fastighetsindelningen (se Landahl och Nord-

ström: Fastighetsbildningslagen s. 378). Enligt förslaget skall förteckningen ange ägarna till den fasta egendomen och innehavare av särskild rätt i denna. Fastighetsförteckningen har under det fortsatta förfarandet betydelse som förteckning över de intressenter vilka skall underrättas om planförslagets utställande. Underättelse härom skall inte gå till hyresgäster. Behovet av kommunikation med dem blir tillgodosett genom kungörelse i ortstidning om utställningen och genom underrättelse till organisation och förening av hyresgäster. För att ej onödigtvis tynga arbetet med förteckningen och dess ajourhållning bör i förteckningen förutom ägare till fast egendom tas upp endast innehavare av annan särskild rätt än hyresrätt. Med särskild rätt avses här liksom eljest i PBL inte panträtt. *5 kap. 19–20 §§*

Lagtexten har utformats så att dessa synpunkter har tillgodosetts. Enligt min mening bör inte heller innehavare av bostadsrätt antecknas i fastighetsförteckningen, eftersom de inte behöver underrättas personligen (se specialmotiveringen till 25 §). Nyttjanderätter i övrigt liksom servitut och andra särskilda rättigheter skall dock antecknas enligt punkt 1. Närmare föreskrifter om vilka uppgifter som skall tas med i fastighetsförteckningen och varifrån uppgifterna skall hämtas, behövs för den praktiska tillämpningen. Jag återkommer i annat sammanhang till regeringen med förslag i denna fråga.

20 § När förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Paragrafen motsvarar 14 § byggnadsstadgan, 9 kap. 21 § andra stycket i utredningsförslaget och 5 kap. 17 § första stycket i det remitterade lagförslaget.

Jag hänvisar till den tidigare behandlingen av samrådet i den allmänna motiveringen (avsnitten 7.4 och 8.7.3) samt i specialmotiveringen till 4 kap. 3 §. När samrådet avser detaljplan och områdesbestämmelser (se 33 §), måste självfallet sakägarnas och övriga berördas synpunkter behandlas på ett mer omsorgsfullt sätt än när det avser översiktsplanen. Jag vill med anledning av detta framhålla följande.

Paragrafen anger i två grupper vilka kommunen skall samråda med. Om många kan ha ett väsentligt intresse i frågan, bör det ordnas ett offentligt möte eller en utställning där synpunkter i ordnade former tas emot. Sådana arrangemang kan utlysas i trakten genom affischering, utdelning av flygblad, masskorsband eller liknande förfarande. Om samrådet berör en större krets som inte med säkerhet kan nås på så sätt, kan en kungörelse införas i ortstidning.

Jag vill i detta sammanhang återge följande uttalande av *lagrådet* om avgränsningen av begreppet sakägare (yttrandet s. 62):

Bland dem som skall beredas tillfälle till samråd ingår självfallet sakägarna. Enligt vad lagrådet anfört i anslutning till 1 kap. 8 § bör inte i PBL. tas upp någon legal definition på sakägare. Med sakägare får i nu förevarande sammanhang förstås i första hand ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än hyresrätt. Den som är bosatt på en fastighet omfattas därför, även om han har självständig hyresrätt, ej av sakägarbegreppet. Att samråd skall ske med denna kategori och med lokalhyresgäster behöver alltså särskilt anges. En annan kategori som här och i 23 § (30 § lagrådets förslag) samt i 8 kap. 22 § också måste uppmärksammas är bostadsrättshavare. Ej heller i 1 kap. 8 § andra stycket i det remitterade förslaget angiven organisation eller förening av hyresgäster ingår i sakägarkretsen. De kommer emellertid att omfattas av samrådet redan som bestämmelsen är utformad i det remitterade förslaget. En sådan organisation eller förening är nämligen en sammanslutning som har ett väsentligt intresse av förslaget till detaljplan. *5 kap. 20–21 §§*

21 § Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program för planen, skall också programmet redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

Paragrafen, som anger den närmare innebörden av samrådet, har ingen egentlig motsvarighet i gällande ordning. Den motsvarar närmast 9 kap. 21 § tredje stycket i utredningsförslaget och 5 kap. 17 § andra stycket i det remitterade lagförslaget.

Första stycket

I inledningen av första stycket tas upp en erinran om samrådets funktion, nämligen att det syftar till ett ömsesidigt utbyte av information och synpunkter.

Härefter föreskrivs bl. a. att de viktigaste följderna av förslaget skall redovisas under samrådet. Av särskild vikt anser jag det vara med information till de fastighetsägare som på ett eller annat sätt träffas av planbestämmelser som berör förfoganderätten över fastigheten. Som exempel på sådana bestämmelser vill jag ange:

- planutformning som medför rätt för kommunen eller för annan, t. ex. vägförening, huvudman för gemensamhetsanläggning eller exploateringssamfällighet, att lösa mark,
- genomförandetidens längd och vad som gäller när den löpt ut, innefattande information om rätt att lösa mark enligt 6 kap. 24 §,
- utvidgning eller begränsning av skyldigheten att söka lov,
- skyddsbestämmelser för sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som avses i 3 kap. 12 § samt
- aktuella ersättningsregler enligt 14 kap.

Som jag framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.2.1) är flera av dessa frågor sådana som bör framgå av genomförandebeskrivningen

enligt 6 kap. 1 §. Samrådet syftar kort sagt till att kommunen skall få bästa möjliga beslutsunderlag, samtidigt som sakägarna och övriga berörda inte skall behöva rikta invändningar mot planen till följd av missförstånd om planens innehåll eller innebörd. De som så önskar bör ges tillfälle att lämna skriftliga synpunkter på planförslaget. *5 kap. 21–23 §§*

Med planeringsunderlag avses i första stycket faktabetonat material av typ inventeringar, uppgifter om mark- och grundförhållanden, ägostruktur, befintliga planförhållanden och statistiska uppgifter. Om inte något program har beslutats, bör riktlinjer och politiska direktiv för förslaget redovisas. Översiktsplanen för området bör alltid redovisas. Har länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande över översiktsplanen redovisat avvikande uppfattning om översiktsplanen i det berörda området, bör i underlaget särskilt behandlas sådana förhållanden som kan belysa hur de allmänna intressena kan tillgodoses. Det är givetvis också lämpligt att redovisa de planskisser som finns för området och som kan ge samrådet ett reellt innehåll.

Andra stycket

Av andra stycket framgår att resultatet av samrådet och förslag med anledning av synpunkterna skall redovisas i en samrådsredogörelse. Tyngdpunkten i redovisningen bör läggas på sådana synpunkter som inte tillgodosetts. I fråga om planer som antas av fullmäktige avger det beredande politiska organet förslag med anledning av synpunkterna. I övriga fall avges förslaget av den förvaltning som ansvarar för beredning av planärendet.

22 § Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att

1. ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap. och verka för att riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m.m. tillgodoses,
2. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,
3. ta till vara statens intressen.

Paragrafen som innehåller föreskrifter om länsstyrelsens uppgifter vid samrådet, är i stort sett likalydande med 4 kap. 5 §. Jag hänvisar därför till vad jag har anfört i specialmotiveringen till den paragrafen. När det gäller detaljplan och områdesbestämmelser (se 33 §) vill jag stryka under vikten av att länsstyrelsen mot slutet av samrådsskedet på ett tydligt sätt anger vilka synpunkter som senare kan komma att läggas till grund för ett förordnande om statlig prövning enligt 12 kap. 1 § och vilka synpunkter som har mer rådgivande karaktär.

23 § Innan detaljplanen antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

Paragrafen handlar om utställning av planer och stämmer i sak överens med motsvarande bestämmelser i 17 § 1 mom. byggnadsstadgan. Utredningens förslag finns i 9 kap. 22 § och 25 § första stycket första meningen. Motsvarigheten i det remitterade lagförslaget är 5 kap. 19 § och 22 § första stycket första meningen. Av systematiska skäl har på *lagrådets* förslag (yttrandet s. 62) bestämmelserna om utställningstiden samt om hur och när synpunkter på planförslaget skall framföras förts samman i denna paragraf. *5 kap. 23–24 §§*

Utställningstidens längd har jag avhandlat i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.7.3). Om alternativa planförslag upprättas och det efter samrådet ännu inte står klart vilket alternativ som skall läggas fram för antagande, får givetvis alternativen ställas ut samtidigt. Därvid bör det tydligt göras klart för sakägarna och de övriga intressenterna att synpunkter kan lämnas på alla förslagen. Ett sådant förfarande kan bli aktuellt om det finns motsatta uppfattningar om vilket ändamål ett visst markområde skall användas till. Att flera alternativa förslag kan utställas samtidigt anser jag vara helt klart utan att det särskilt föreskrivs.

Utställningen bör hållas i lokaler som är öppna under sådana tider att sakägarna och de övriga intressenterna kan ta del av förslaget. Utställning kan ordnas på flera platser samtidigt. Det är naturligtvis en fördel om planförslaget kan ställas ut i den trakt som det berör. Det bör också finnas en möjlighet för sakägarna och allmänheten att någonstans ställa frågor om planens innebörd.

I paragrafen har efter påpekande från vissa remissinstanser föreskrivits att synpunkterna skall vara skriftliga. Det anser jag nödvändigt, inte minst därför att besvärsrätten är beroende av att den som överklagar kan visa att han har agerat under ärendets handläggning (se 13 kap. 5 §). I det remitterade lagförslaget (s. 496) föreskrivs att den som framför synpunkter skall ange sin adress, bl. a. därför att han på ett korrekt och snabbt sätt skall få del av bl. a. kommunens beslut att anta planen. *Lagrådet* har dock ifrågasatt (yttrandet s. 65) om en sådan föreskrift har sin plats i lagen. Som lagrådet har påpekat kan underlåtenhet att uppge adressen inte få några rättsverkningar för den som lämnat synpunkter. Bl. a. på grund härav har föreskriften fått utgå ur lagen.

24 § Kungörelse om utställningen av planförslaget skall minst en vecka före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå

1. var planområdet ligger,
2. om förslaget avviker från översiktsplanen,
3. vilken mark eller särskild rätt till mark som till följd av planens antagande kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§,
4. var utställningen äger rum,
5. inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas,
6. att den som inte senast under utställningstiden framfört synpunkter på förslaget enligt 13 kap. 5 § kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

För kungörandet skall gälla vad som är föreskrivet i lagen (1977: 654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m. *5 kap. 24 §*

Ett exemplar av förslaget med en planbeskrivning enligt 26 §, en genomförandebeskrivning enligt 6 kap. 1 § och samrådsredogörelsen skall, innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen och kommuner som berörs av förslaget.

Paragrafen reglerar förfarandet vid underrättelse om utställningen och motsvarar 17 § 3 och 4 mom. byggnadsstadgan, 9 kap. 23 § i utredningsförslaget och 5 kap. 20 § första stycket och andra stycket första meningen i det remitterade förslaget.

Till en början bör anmärkas att jag i huvudsak ansluter mig till vad *lagrådet* har anfört och föreslagit (yttrandet s. 63 f) när det gäller bestämmelserna om kommunens skyldighet att kungöra planförslagets utställande, att överlämna förslaget till länsstyrelsen och till vissa kommuner samt att underrätta sakägare m. fl. om utställandet. Det innebär att bestämmelserna om vad kungörelsen skall innehålla har byggts ut i förhållande till det remitterade förslaget. Även i andra hänseenden har bestämmelserna kompletterats. För att det inte skall bli en otympligt lång och svårläst paragraf har gjorts en uppdelning på två paragrafer, av vilka den ena (24 §) behandlar kungörandet och överlämnandet och den andra (25 §) reglerar underrättelse till sakägare m. fl.

Första stycket

Här behandlas kravet på kungörelse om utställandet. Enligt det remitterade förslaget skall utställningen av planförslaget offentliggöras bl. a. genom kungörande i ortstidning. I likhet med *lagrådet* anser jag att offentliggörande bör ske även genom anslag på kommunens anslagstavla.

I första stycket regleras i sex punkter vad som skall framgå av kungörelsen. Här behandlar jag särskilt punkterna 2, 3 och 6, vilka innefattar nyheter i förhållande till dagens ordning.

Till följd av mitt tidigare redovisade förslag att det inte skall ställas något krav på följsamhet till översiktsplanen kan det ibland hända att detaljplanen avviker från denna. Detta anser jag skall framgå av kungörelsen så att alla görs uppmärksamma på avvikelsen. Med avvikelse menar jag avsteg från översiktsplanens intentioner. Punkt 2 innehåller en föreskrift om detta.

När det gäller punkterna 3 och 6, som saknar motsvarighet i det remitterade förslaget och som har tillkommit på initiativ av *lagrådet*, vill jag återge vad lagrådet har uttalat i denna del (yttrandet s. 63):

Såsom lagrådet anfört under 2 § är det från rättssäkerhetssynpunkt väsentligt att fastighetsägare uppmärksammas på att de till följd av en detaljplan kan tvingas att avstå mark. Även innehavare av särskild rätt till mark, exempelvis en arrendator, kan bli tvungen att tåla inskränkningar i sin rätt. Bestämmelser om vad markägare och andra kan behöva tåla återfinns i 6

kap. 17, 19 och 20 §§. För att de som kan komma att lida intrång i sina rättigheter skall bli i tillfälle att bevaka sina intressen under utställningen bör det av kungörelsen framgå vilken mark eller särskild rätt till mark som kan komma att tas i anspråk enligt de nyssnämnda bestämmelserna. Av kungörelsen bör vidare framgå att den som inte senast under utställningstiden framfört synpunkter på förslaget kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen. *5 kap. 24–25 §§*

Jag ansluter mig till detta uttalande med endast den anmärkningen att hänvisningen till 6 kap. skall avse 17–19 §§ i det nu föreliggande förslaget. Om en del av en fastighet kan tas i anspråk, bör i kungörelsen anges t. ex. att ett område med angiven ytvidd av denna fastighet avses. Någon karta som exakt utvisar områdets belägenhet behövs inte.

Andra stycket

I enlighet med vad *lagrådet* har anmärkt under 4 kap. 8 § (yttrandet s. 63) har bestämmelsen om kungörande kompletterats med en regel som hänvisar till lagen (1977: 654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m.

Tredje stycket

I tredje stycket föreskrivs att planförslaget före utställningen skall sändas till länsstyrelsen och kommuner som berörs. Det bör ankomma på länsstyrelsen att på lämpligt sätt informera berörda statliga myndigheter och regionplaneorganet, om det behövs. Statliga myndigheter som är fastighetsägare skall givetvis i denna egenskap ha en särskild underrättelse. Det följer av 25 § första stycket 1. Berörda kommunala myndigheter bör också tillställas planförslaget enligt de regler kommunen själv bestämmer. Till skillnad från i dag anser jag inte att detta behöver lagregleras.

På de skäl jag har anfört i specialmotiveringen till 4 kap. 7 § delar jag inte *lagrådets* uppfattning (yttrandet s. 63) att tredje stycket bör utgå och ersättas av föreskrifter i en förordning.

25 § Underrättelse om innehållet i kungörelsen skall senast dagen för kungörandet i vanligt brev sändas till

1. kända sakägare,

2. känd organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av planförslaget eller, om förhandlingsordning inte gäller, känd förening av hyresgäster som är ansluten till en riksorganisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen,

3. andra som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Om förslaget berör en samfällighet för vilken finns styrelse eller annan utsedd att förvalta samfällighetens angelägenheter, får underrättelsen sändas till en ledamot av styrelsen eller till förvaltaren. Saknas styrelse eller förvaltare, får underrättelsen sändas till en av delägarna för att hållas tillgänglig för alla. I sådant fall skall kungörelsen innehålla uppgift om hos vem underrättelsen hålls tillgänglig.

Underrättelse enligt första stycket behöver inte sändas, om ett stort antal personer skall underrättas och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till var och en av dem. Ägare av sådan mark och innehavare av sådan särskild rätt till mark som avses i 24 § första stycket 3 skall dock alltid underrättas enligt första stycket. *5 kap. 25 §*

Paragrafen, som behandlar underrättelse om innehållet i kungörelsen om utställning, motsvarar 17 § 4 mom. byggnadsstadgan, 9 kap. 23 § tredje stycket i utredningens förslag och delar av 5 kap. 20 § i det remitterade lagförslaget.

Första stycket

Enligt det remitterade förslaget skall underrättelse om innehållet i kungörelsen sändas till sakägare m.fl. "som rekommenderat brev eller på annat sätt som kan styrkas". Detta överensstämmer med vad som i dag gäller enligt 17 § 4 mom. byggnadsstadgan i fråga om underrättelse till markägare och innehavare av servituts- eller arrenderätt som inte skriftligen godkänt ett planförslag.

Lagrådet, vars synpunkter jag delar, har anfört följande i denna fråga (yttrandet s. 63 f):

Underrättelse enligt det nu föreliggande förslaget skall sändas till betydligt flera adressater än vad byggnadsstadgan föreskriver. Bl. a. skall enligt punkt 4 även andra än sakägare underrättas, om de har ett väsentligt intresse av planförslaget. I specialmotiveringen nämns enskilda personer, sammanslutningar och företag som på ett påtagligt sätt berörs av förslaget och som tidigare har yttrat sig skriftligen och därvid anmält sin önskan att få del av underrättelsen. Det kan alltså komma att röra sig om ett betydande antal underrättelser.

I den allmänna motiveringen (s. 28) understryker departementschefen önskemålet att handläggningen av planärenden inte blir avsevärt mera komplicerad än i dag och att alla möjligheter att minska den byråkratiska hanteringen tas till vara. En sådan möjlighet är att slopa kravet att underrättelse om utställningen skall sändas i rekommenderat brev. Genom samrådet är det sörjt för information till och kommunikation med alla som kan antas ha ett verkligt intresse av planförslaget. Det torde kunna antas att de som deltagit i samrådet själva är angelägna att hålla sig ajour med ärendets vidare handläggning. Mottagandet av underrättelsen medför inte något åliggande att prestera eller tåla något. Behovet att kunna styrka distributionen av underrättelserna kan tillgodoses genom tjänsteanteckning att försändelsen sänts i vanligt brev. Enligt lagrådets mening bör det kunna godtas att underrättelserna sänds i sådant brev, jfr t. ex. 1 § första stycket förordningen (1978: 373) om skyldighet för domstol att underrätta part om dom i brottmål m. m. Lagrådet utgår härvid från att kungörelsen får det innehåll som lagrådet har föreslagit.

Ingressen till 25 § har utformats i enlighet med lagrådets förslag.

Eftersom definitionen av sakägarbegreppet i det remitterade lagförslaget

(1 kap. 8 §) nu har tagits bort, har den i punkterna 1–3 angivna kretsen av adressater fått en annan lagteknisk bestämning än i det remitterade förslaget. I *punkt 1* nämns kända sakägare. Vilka som skall anses vara sakägare framgår av specialmotiveringen till 20 §. Underrättelseskyldigheten är alltså – som i dag – begränsad till sådana sakägare som är kända. Däremot saknas skäl att upprätthålla den nu gällande begränsningen att bara inom riket boende sakägare skall underrättas. Enligt 19 § skall i planärendet finnas en fastighetsförteckning. Denna förteckning kan läggas till grund för bedömningen av vilken krets av sakägare som enligt punkt 1 skall underrättas. Kommunen behöver alltså inte efterforska om det eventuellt finns ytterligare sakägare. Det kan dock vara lämpligt att kretsen av sakägare rent geografiskt bestäms med en viss säkerhetsmarginal. När det gäller organisationer och föreningar som anges i *punkt 2* ligger det i deras eget intresse att göra sig kända hos kommunen genom att helt enkelt anmäla att de finns och att de har ett visst verksamhetsområde. *5 kap. 25 §*

Enligt *punkt 3* skall underrättelse sändas även till andra som inte är sakägare men som har ett väsentligt intresse av planförslaget. Framför allt inbegrips i denna punkt de myndigheter, vägföreningar och ägare av anläggningar, som i dag anges i 17 § 4 mom. andra stycket byggnadsstadgan. Men punkten avser även enskilda personer, sammanslutningar eller företag som på ett påtagligt sätt berörs av förslaget och som tidigare i ärendet har lämnat in ett skriftligt yttrande och som därvid anmält sin önskan att få del av underrättelsen.

Enligt utredningens förslag skall också berörda hyresgäster och bostadsrättshavare underrättas. Förslaget har på den punkten mött remisskritik, eftersom förfarandet bl. a. anses skapa merarbete.

Mitt förslag avviker från utredningens därigenom att det inte skall krävas särskild underrättelse till alla boende, utan att det skall räcka med kungörelsen om utställningen enligt 24 § och med att hyresgästföreningen får en särskild underrättelse. Jag förutsätter att hyresgästerna på lämpligt sätt får information genom hyresgästföreningens försorg. Bostadsrättsföreningar underrättas i egenskap av fastighetsägare. Föreningens styrelse får förutsättas sköta informationen till medlemmarna.

Andra stycket

I andra stycket har tagits in bestämmelser om underrättelse till samfälligheter, som i stort sett motsvarar den reglering som finns i 17 § 4 mom. byggnadsstadgan. I dag finns en bestämmelse om att den ledamot av styrelsen eller den förvaltare som har fått en underrättelse men som inte har rätt att föra talan för delägarna i samfälligheten, skall överlämna underrättelsen till den som är behörig eller också se till att den kommer till alla delägares kännedom. Jag har inte ansett det behövligt att ta in en regel med denna innebörd i tredje stycket. Beträffande samfällighetsföreningar föreskrivs nämligen i 28 § första stycket 8 lagen (1973: 1150) om förvaltning

av samfälligheter att föreningens stadgar skall ange bl. a. det sätt på vilket meddelanden skall bringas till medlemmarnas kännedom. Detta är alltså en fråga som varje förening själv kan bestämma över. *5 kap. 25–26 §§*

På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 64) har uttrycket "ett markområde som är samfällt för flera fastigheter med skilda ägare" bytts mot "en samfällighet för vilken finns styrelse eller annan utsedd att förvalta samfällighetens angelägenheter". Därigenom kommer det förenklade förfarandet att kunna tillämpas inte bara när en marksamfällighet berörs utan också när förslaget angår en sådan gemensamhetsanläggning som avses i anläggningslagen (1973: 1149). Till en sådan samfällighet som avses i denna paragraf hänförs även häradsallmänningar enligt lagen (1952: 166) om häradsallmänningar och allmänningsskogar enligt lagen (1952: 167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna .

Tredje stycket

I det remitterade förslaget togs i sista stycket upp bestämmelser om s. k. kungörelsedelgivning enligt delgivningslagen (1970: 428) när ett stort antal sakägare skall underrättas och kostnaden och besväret med att underrätta envar av dem är större än som är förenligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen. En sådan ordning medför krav på ytterligare ett tidningskungörande utöver det kungörande som enligt 24 § första stycket alltid skall ske. *Lagrådet* (yttrandet s. 64 f) har ifrågasatt ändamålsenligheten i ett sådant förfarande och anser att det i den situation som avses med bestämmelserna torde få godtas att särskild underrättelse ej sänds. Jag har ingen erinran mot detta. Tredje stycket här därför utformats i enlighet med lagrådets förslag.

26 § Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,
2. samrådsredogörelsen,
3. program för planen, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,
4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning. Beskrivningen skall åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, skall avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

Annat tillgängligt material som belyser förslagets innebörd, bör också ställas ut.

Paragrafen motsvarar i viss mån 16 § byggnadsstadgan, 9 kap. 6 och 24 §§ i utredningsförslaget samt 5 kap. 11 § första stycket och 21 § i det remitterade lagförslaget. I enlighet med vad *lagrådet* förordat har bestämmelserna om innehållet i planbeskrivningen fått ingå som ett andra stycke i förevarande paragraf.

Första stycket *5 kap. 26 §*

Paragrafens första stycke reglerar vilka handlingar som skall vara med för att utställningen skall bli informativ. Det är särskilt angeläget att motiven för planens utformning och de synpunkter som har kommit fram vid samrådet blir tydligt redovisade. Detta tillgodoses genom punkterna 1 och 2.

I punkt 4 ställs krav på att kommunen skall hålla planeringsunderlag tillgängligt för att på så sätt ge kommunmedlemmar och andra en tydlig bild av detaljplanens bakgrund och relation till befintliga förhållanden. Som exempel på planeringsunderlag som ofta bör redovisas kan anges dokument som visar:

- befintliga miljövärden i form av bebyggelse, vegetation m. m.
- samband med översiktsplanen och eventuellt angränsande detaljplaner
- tillgången på grundservice, t. ex. skolor, förskolor, åldringsvård, detaljhandel och kollektivtrafik
- fordonstrafikens utveckling och parkeringsbehov.

Andra stycket

I andra stycket finns alltså föreskrifter om planbeskrivningen. I den skall redovisas bl. a. förutsättningarna för och syftet med planförslaget. Med planeringsförutsättningarna avses bl. a. en sammanfattning och värdering av sådana separata utredningar rörande fastighets- och bebyggelseförhållanden, vegetations- och grundförhållanden, va-försörjning, trafikförhållanden m. m., som har legat till grund för planarbetet – kort sagt det planeringsunderlag som har väsentlig betydelse för planens utformning och som därför bör kunna medverka till att förklara planen.

I utredningens lagförslag finns en bestämmelse med krav på att en detaljplan inte får motverka syftet med marköversikten (9 kap. 4 §). Som jag redovisat tidigare (avsnitt 3.1) föreslår jag ingen strikt låsning mellan översikts- och detaljplanen. Det finns alltså inget hinder mot att anta en detaljplan som avviker från översiktsplanen. Om så sker, är det viktigt att sakägare och myndigheter görs uppmärksamma på när kommunen ändrar sin planeringsinriktning och skälen till det. Därför föreskrivs i andra stycket att beskrivningen skall redovisa om detaljplanen avviker från översiktsplanen. Sådana avvikelser skall redovisas även i kungörelsen av utställningen enligt 24 § första stycket 2.

Beskrivningen skall också uttrycka sådana avsikter med planläggningen, som inte direkt framgår av plankartan och planbestämmelserna. Därmed kommer beskrivningen att utgöra ett viktigt material för tolkningen av planen och dess innebörd. Beskrivningen har emellertid ingen bindande verkan för sakägarna.

I andra stycket föreskrivs vidare att planbeskrivningen skall åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Syftet är att planen skall vara åskådlig och begriplig. Till beskrivningen bör höra en särskild,

förklarande illustrationskarta, om det inte är uppenbart att en sådan redovisning är obehövlig. Förslaget stämmer i den delen med praxis. Illustrationskartan kan också ersättas med fotomontage, flygbildsillustrationer och liknande. *5 kap. 26–27 §§*

Tredje stycket

Enligt tredje stycket bör också annat tillgängligt material, som belyser förslagets innebörd, ställas ut. Att planhandlingarna skall vara tydliga stadgas i 9 § tredje stycket. Just vid utställningen kan det vara skäl att göra ytterligare förtydliganden genom exempelvis färgläggning av kartor och sektioneringar samt presentation i större skala av perspektivteckningar, fotomontage m. m. Om möjligt bör en modell företes. Tekniken att åskådliggöra material utvecklas f. n. snabbt när det gäller flygfoto, video och andra audio-visuella hjälpmedel. Några specificerade krav på handlingar bör därför inte ställas upp i PBL. Jag hänvisar vidare till vad jag har anfört i specialmotiveringen till 9 §.

27 § Efter utställningstiden skall kommunen sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

Utlåtandet eller ett meddelande om var utlåtandet hålls tillgängligt skall för kännedom snarast möjligt i vanligt brev sändas till dem som inte fått sina synpunkter på det utställda förslaget tillgodosedda. Om ett stort antal personer skall underrättas, får underrättelse i stället ske genom kungörelse på det sätt som anges i 24 §.

Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske.

Paragrafen motsvarar 17 § 5 mom. och 18 § byggnadsstadgan, 9 kap. 25 § i utredningsförslaget och 5 kap. 22 § i det remitterade lagförslaget. Den reglerar behandlingen av synpunkter som förs fram med anledning av utställningen.

Första stycket

I första stycket, som har utformats i enlighet med vad *lagrådet* förordat, föreskrivs att inkomna synpunkter och förslag med anledning av dem skall redovisas i ett särskilt utlåtande. Om planen skall antas av byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen, avges förslaget av den kommunala förvaltning som svarar för beredningen av ärenden i resp. nämnd. Om antagandet ankommer på fullmäktige, avges förslaget av det beredande kommunala organet.

Andra stycket

I andra stycket anges hur sakägarna skall få del av utlåtandet. Efter mönster från 15 § förvaltningslagen har utredningen föreslagit att utlåtandet skall sändas till den som framfört anmärkningar och ge vederbörande

tillfälle till tillrättalägganden. Några remissinstanser har kritiserat detta förslag om kommunicering och framhållit att det inte kan tillföra ärendet något ytterligare. Det anses också principiellt fel att öppna ärendet för nya diskussioner i detta sena skede. Andra anser att förslaget är bra, därför att det gör utställningen till en dialog. *5 kap. 27 §*

Jag anser att den negativa remisskritiken är befogad och vill framhålla vikten av att man under samrådsfasen försöker klarlägga och lösa de konflikter som kan finnas. Med mitt synsätt på hur samrådet bör bedrivas skall själva utställningen tillgodose syftet med förvaltningslagens regler om kommunicering. Kvarstående anmärkningar efter utställningen skall enligt min uppfattning i sådana fall tas upp direkt till politisk behandling i kommunen.

Om det däremot är fråga om en informell utställning som utgör en tidig information i ett planärende för att nå berörda intressenter och få en preliminär reaktion på förslaget, anser jag att det är självklart med förnyade kontakter med dem som är missnöjda för att söka tillmötesgå deras önskemål. I detta fall ingår utställningen som ett tidigt led i samrådet, just för att avgränsa en angelägen samrådskrets för diskussion om alternativa planutformningar. Att för sådana situationer ta in en särskild bestämmelse om kommunikation anser jag inte behövs.

Den som i enlighet med 23 § har framfört synpunkter på det utställda förslaget måste naturligtvis få besked om hur synpunkterna behandlas. Bestämmelserna i andra stycket att utlåtandet eller ett meddelande om var utlåtandet hålls tillgängligt skall sändas till dem som inte fått sina synpunkter tillgodosedda uppfyller detta krav. Utlåtandet bör expedieras snarast möjligt och senast samtidigt som utlåtandet sänds ut till det organ som skall anta planen. Syftet med detta är i första hand att ge information om ärendets gång. Utlåtandet kan emellertid också ge upphov till kontakt med de förtroendevalda. Den möjligheten anser jag kan ha ett betydande värde för både sakägare, övriga berörda och politiker.

Utlåtandet skall sändas inte bara till sakägare och övriga berörda utan också till de myndigheter vilkas synpunkter inte har beaktats. Även länsstyrelsen skall alltså i sådant fall få del av utlåtandet. Det torde ligga i kommunens intresse att också i andra fall, som förhandsinformation, sända utlåtandet till länsstyrelsen. Det underlättar för styrelsen att dels informera berörda centrala myndigheter och dels överväga behovet av prövning enligt 12 kap. Någon bestämmelse om detta anser jag dock inte vara påkallad.

Av andra stycket framgår att utlåtandet eller meddelandet skall sändas i vanligt brev.

Tredje stycket

Tredje stycket, som avhandlar ändringar i planförslaget efter utställningen, stämmer i sak överens med vad som f. n. gäller enligt 17 § 5 mom. byggnadsstadgan.

Vid en ny utställning efter en revidering anser jag att det av handlingarna klart bör framgå vad revideringen innebär. Det förutsätter givetvis att det tidigare utställda förslaget finns tillgängligt. Handläggningen efter en revidering skall för de berörda sakägarna och andra vara likadan som vid den första utställningen. I många fall bör man dock snabbt kunna få godkännanden eller yttranden från samtliga, om ärendet sköts enligt bestämmelserna om enkelt planförfarande i 28 §. *5 kap. 27–28 §§*

28 § I stället för vad som föreskrivs i 18 §, 20 §, 21 § andra stycket samt 22–27 §§ får bestämmelserna i andra stycket tillämpas (enkelt planförfarande), om förslaget till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 4 kap. 9 §.

Vid enkelt planförfarande skall länsstyrelsen och de som anges i 25 § första stycket beredas tillfälle till samråd. När förslag till detaljplan föreligger skall de underrättas om detta och, om de inte godkänner förslaget, under minst två veckor ha tillfälle att skriftligen lämna synpunkter på förslaget. Denna tid kan förkortas om alla berörda är ense om det. En sammanställning av inkomna synpunkter och förslag med anledning av dem skall redovisas i ett särskilt utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

Paragrafen, som avhandlar s. k. enkelt planförfarande, motsvarar i sak närmast 17 § 5 mom., 23 § andra meningen byggnadsstadgan samt 9 kap. 30 § i utredningsförslaget och 5 kap. 25 § i det remitterade lagförslaget.

Utredningens förslag (9 kap. 30 §) går ut på att s. k. enkel detaljplaneändring skall tillämpas i ärenden som motsvarar dagens dispenser från plan. Sådana planändringar skall kunna handläggas med ett enklare förfarande, som bl. a. innebär att samråd och utställning ersätts av direkta kontakter med sakägarna och berörda myndigheter. En del remissinstanser har efterlyst möjligheter till ett sådant förenklat förfarande även vid upprättande av nya planer av enkelt slag. Jag ansluter mig till denna tankegång. Bestämmelserna i 28 § har därför utformats så att de är tillämpliga inte bara vid ändring och upphävande av detaljplaner utan också när nya detaljplaner upprättas. Avvikelserna från vad som gäller i normalfallet innebär dels att samrådsskyldigheten begränsas och dels att utställningen ersätts av direkta kontakter med sakägarna.

På grund av 5 kap. 33 § och 6 kap. 12 § får bestämmelserna om enkelt planförfarande tillämpas också på områdesbestämmelser och fastighetsplaner.

Som framgår av 8 kap. 11 § sista stycket, skall vid prövning av lov dagens möjlighet till mindre avvikelser från plan i stort sett behållas, vilket bör tillmötesgå remisskritiken mot förfarandet vid enkel detaljplaneändring. Kommunen får med andra ord stora möjligheter att välja den metod för lämplighetsprövningen som i varje särskilt fall är den mest ändamålsenliga.

Första stycket *5 kap. 28 §*

I första stycket anges de förutsättningar som måste föreligga för att enkelt planförfarande skall kunna tillämpas. När förslaget till detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan eller ändringar eller upphävande av sådana uppfyller alla de angivna kraven, kan bestämmelserna om enkelt planförfarande tillämpas.

Först anges att planförslaget skall ha begränsad betydelse. Innebörden av detta är i stort sett densamma som jag närmare redovisar i specialmotiveringen till 29 § rörande fullmäktiges möjligheter att delegera antagande av detaljplan. Det är således kriterierna för möjligheten att delegera som jag avser, inte hur en enskild kommun har valt att behandla rätten till delegation i sin egen verksamhet.

Vidare föreskrivs att planförslaget skall sakna intresse för allmänheten. Alla detaljplaner kan naturligtvis sägas ha ett visst intresse, åtminstone för en mindre grupp medborgare. Det aktuella kravet tar emellertid sikte på en bredare allmänhet, dvs. planförslaget får inte ha ett mer allmänt intresse i kommunen. Sakägarna och övriga direkt berörda är garanterade information om planförslaget genom föreskrifterna i andra stycket.

Slutligen anges att förslaget skall vara förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande över denna. Föreskriften avser att garantera att myndigheter, grannkommuner m. fl. inte går miste om rätten till samråd om planläggningen. För detaljplaner som uppfyller det nu berörda kravet har diskussionen om den allmänna lämpligheten förts i samband med upprättandet av översiktsplanen.

Andra stycket

I andra stycket avhandlas det förfarande som får tillämpas vid upprättande av planer som avses i första stycket. Samrådsskyldigheten avgränsas till länsstyrelsen och till dem som i normalfallet enligt 25 § första stycket skall underrättas om utställning av planförslag. Dessa skall beredas tillfälle till samråd vid informationsmöte eller på annat sätt. En möjlighet ges också att – på samma sätt som gäller i dag enligt 17 § 5 mom. byggnadsstadgan – efter samrådet inhämta sakägarnas och övriga berördas godkännande till planförslaget och därefter ta upp det till beslut i kommunen.

Med hänsyn till arten av de frågor som kan avgöras efter enkelt planförfarande torde ofta de enskilda som berörs och länsstyrelsen vid ett gemensamt sammanträffande godkänna planförslaget. Något krav på att godkännandet skall vara skriftligt har i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 67) därför inte ställts. Muntliga godkännanden kan av kommunen dokumenteras på lämpligt sätt. Om någon inte godkänner planförslaget utan vill lämna synpunkter bör emellertid – såsom lagrådet framhållit – endast skriftliga framställningar beaktas. Detta hänger samman med utformningen av bestämmelserna i 30 § om underrättelse angående beslut till den vars synpunkter inte har blivit tillgodosedda och om rätten att överklaga (13 kap. 5 §).

Föreskriften att även länsstyrelsen bör beredas tillfälle till samråd har införts på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 66). Däremot behöver inte något samråd ske med övriga myndigheter. Som lagrådet har påpekat får det ankomma på länsstyrelsen att ta kontakt med berörda myndigheter och samordna deras synpunkter. Om sakägarna och övriga intressenter under samrådet haft invändningar eller synpunkter på planförslaget som de önskar få tillgodosedda i planen, skall de beredas tillfälle att lämna synpunkter på förslaget under två veckor. Denna frist är en vecka kortare än i gällande rätt. Bakom förslaget ligger dels en önskan om effektivisering av handläggningen av denna typ av planärenden, dels en anpassning till de förfaranderegler som tillämpas i förvaltningsärenden. Man bör då också ha i minnet bestämmelserna i 17 § om formerna för samrådet som bör säkerställa att de berörda får en god kännedom om planärendet. Jag anser mot denna bakgrund att det är tillräckligt med en tid av två veckor, dvs. samma tid som är bruklig vid kommunicering enligt förvaltningslagen av likartade ärenden. *5 kap. 28 §*

Enligt det remitterade lagförslaget kan tiden förkortas, om kommunen särskilt avtalar härom med berörda sakägare. Enligt *lagrådets* uppfattning (yttrandet s. 67) kan denna möjlighet undvaras eftersom den knappast fyller något praktiskt behov och besväret att träffa överenskommelse inte motsvaras av någon beaktansvärd nytta. För min del anser jag dock att det bör finnas en möjlighet att förkorta tiden. Man kan t. ex. tänka sig det fallet att någon av intressenterna är missnöjd med ett förslag och genast – kanske vid ett sammanträde där förslaget presenteras – ger in sina skriftliga synpunkter. Om alla övriga berörda intressenter förklarar att de godkänner förslaget, skulle det i vissa fall föranleda onödigt dröjsmål med handläggningen, om ärendet måste vila i två veckor innan beslut kan fattas. Jag anser dock inte att något särskilt avtal behöver ingås om tidens förkortning. Det bör räcka att alla berörda förklarat sig ense om detta.

I paragrafens andra stycke ställs krav på samma behandling av de avlämnade synpunkterna som i 27 § första stycket.

Lagrådet (yttrandet s. 67) har påpekat att det i lagrådsremissen inte har berörts huruvida man kan övergå från enkelt planförfarande till det normala förfarandet eller vice versa. Lagtextens utformning ger enligt lagrådet närmast vid handen att så inte skall kunna ske. Jag vill med anledning härav framhålla att det ibland kan vara önskvärt för kommunen att i ett visst skede – t. ex. efter ett omfattande samråd – kunna undvara utställningen, om det visar sig att det slutliga planförslaget bör starkt begränsas till sin omfattning i förhållande till det förslag som ursprungligen presenterades. Det kan också tänkas att kommunen efter ett begränsat samråd enligt 28 § behöver kontakta fler intressenter och även ställa ut ett förslag. Jag kan inte se att lagtexten hindrar vare sig en förenkling eller en utvidgning av ett pågående förfarande.

29 § Detaljplanen antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. *5 kap. 29 §*

Paragrafen motsvarar 26 och 108 §§ byggnadslagen, 9 kap. 20 § i utredningens förslag och 5 kap. 3 § i det remitterade lagförslaget.

Som *lagrådet* har uttalat (yttrandet s. 53) hör bestämmelsen närmast hemma bland förfarandereglerna, varför den har tagits in som 29 §. Jag har även följt lagrådets rekommendation att delegationsregeln bör utformas med beaktande av den lydelse som 1 kap. 5 § fjärde stycket kommunallagen har. Här har alltså skett en viss jämkning av det remitterade lagförslaget.

Huvudregeln enligt 29 § är att det är kommunens högsta beslutande organ, kommunfullmäktige, som skall besluta om antagande av detaljplaner. Fullmäktige kan dock på visst sätt delegera sin befogenhet till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen. Av lagen (1979: 408) om lokala organ följer att sådant organ kan utses till byggnadsnämnd inom sitt geografiska ansvarsområde. I förhållande till nuvarande ordning innebär förslaget den ändringen att också kommunstyrelsen skall kunna få i uppdrag att anta detaljplaner. Jag har utvecklat motiven för detta i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.5.2).

Som en följd av att fullmäktige genom den föreslagna 29 § får utökad frihet att organisera arbetet i kommunen – och för övrigt helt i linje med strävandena att rensa ut onödiga detaljföreskrifter för kommunerna – har flera av de nuvarande reglerna om det inomkommunala förfarandet tagits bort. Planärendens handläggning inom kommunen får tas upp till särskilt övervägande inom varje kommun, så att de kunskaper och befogenheter som finns hos olika nämnder kan tillföras planarbetet. Jag vill ge min syn på ansvarsfördelningen på följande sätt.

I de fall fullmäktige antar planen bereds ärendet regelmässigt av kommunstyrelsen som därvid kan se till att planförslaget tillgodoser önskemålet om samordning med annan planering samt kravet på hänsyn till kommunalekonomiska förhållanden. Om fullmäktige har delegerat antagandet till byggnadsnämnden, har fullmäktige möjligheter att se till att den instruktion som gäller för nämnden garanterar att kommunstyrelsen kan påverka beslutet utifrån sitt ansvar för samordning och ekonomi. Vid behov kan fullmäktiges delegationsbeslut i varje särskilt fall innefatta de kompletterande villkor som kan behövas i dessa avseenden. I likhet med några remissinstanser anser jag därför inte att PBL behöver innehålla någon bestämmelse om att antagande av detaljplan inte får beslutas mot kommunstyrelsens bestridande.

Någon ändring i de principer som brukar tillämpas i fråga om delegation anser jag inte att 29 § skall innebära. Det betyder att beslut att anta sådana detaljplaner – och framför allt ändringar av planer – som är av rutinkarak-

tär eller av ringa intresse från allmän synpunkt bör delegeras. Däremot bör fullmäktige själva anta detaljplaner för större områden, planer som reglerar många motstridiga intressen, särskilt känsliga miljöer eller som är av principiellt intresse. Fullmäktige bör också själva anta planer som medför större ekonomiska eller andra åtaganden för kommunen, om inte åtagandet redan beslutats i annat sammanhang. *5 kap. 29 §*

Principerna för delegering bör enligt min mening också påverkas av tidsaspekten. Under en första period efter det att PBL har trätt i kraft bör fullmäktiges delegation vara ganska snäv. Antagandet av planer av rutinkaraktär kan givetvis delegeras, liksom alla detaljplaner som handläggs genom enkelt planförfarande enligt 28 §. När fullmäktige har hunnit anta översiktsplan enligt 4 kap. PBL inträder ett annat läge. Översiktsplanen har bl. a. till uppgift att ge riktlinjer för detaljplaneläggningen. Översiktsplanen kan alltså utformas så att planen i tillräcklig grad kommer att innehålla fullmäktiges direktiv för detaljplaneläggningen. Översiktsplanen blir i sådana fall ett bra underlag för att besluta om delegation av detaljplaner inom entydiga och avgränsade områden i kommunen. En genomarbetad översiktsplan kan alltså ge möjlighet till en ökad delegation. Det kan därför vara motiverat att ta upp frågan om delegation i samband med fullmäktiges beslut om översiktsplanen och ändringar av denna.

En annan fråga som enligt min mening påverkar delegationens omfattning är om det finns motsatta uppfattningar mellan staten och kommunen om hur de allmänna intressena skall beaktas i ett visst område. Översiktsplanen kan t. ex. ge riktlinjer om exploatering av mark som enligt länsstyrelsens uppfattning är av riksintresse från bevarandesynpunkt. Om kommunen i ett sådant fall ändå fullföljer översiktsplanens intentioner genom att detaljplanelägga området anser jag det självklart att antagandet bör ske av fullmäktige.

På samma sätt kan under beredningen av ett detaljplaneärende framkomma sådana invändningar från länsstyrelsen att man kan befara ett beslut om prövning enligt 12 kap. 1 §. Även i sådana fall bör kommunens beslut enligt min mening fattas av fullmäktige.

Liksom i dag bör fullmäktiges beslut om delegation när som helst kunna återkallas.

Jag vill fästa uppmärksamheten på att 29 § endast reglerar befogenheten att anta plan. Det praktiska arbetet och beredningen av planärendet kan uppdras åt den nämnd som har erfarenhet av och kompetens för planarbete. Det bör också vara möjligt att i kommunens reglementen och arbetsordningar låta en bestämd förvaltning ha hand om detaljplanearbetet, oavsett vilket organ som antar planerna. Enligt min uppfattning har detta stora fördelar när det gäller bl. a. systematisering av underlag, kunskapsuppbyggnad, upphandling av konsulttjänster, planprocessens rutiner och kontakter med allmänheten samt arkivvården. Detaljplaneläggningens nära samband med prövningen av lov talar enligt min uppfattning för att

dessa uppgifter så långt möjligt bör hållas ihop inom stadsbyggnads- eller stadsarkitektkontoret eller motsvarande tekniskt planeringskontor inom kommunen. *5 kap. 29–30 §§*

30 § Senast dagen efter det att justeringen av protokollet med beslut om antagande av detaljplanen har tillkännagetts på kommunens anslagstavla skall meddelande om tillkännagivandet, protokollsutdrag med beslutet samt uppgift om vad den som vill överklaga beslutet har att iaktta sändas i vanligt brev till

1. länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av planen,

2. sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt sådan organisation eller förening som avses i 25 § första stycket 2, om de senast under utställningstiden eller under den i 28 § andra stycket angivna tiden skriftligen har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda eller om de har besvärsrätt på grund av bestämmelsen i 13 kap. 5 § andra stycket.

Om ett stort antal personer skall underrättas enligt första stycket 2 och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till var och en av dem, får underrättelse i stället ske genom kungörelse i ortstidning på det sätt som anges i 24 §. Ägare av sådan mark och innehavare av sådan särskild rätt till mark som kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§ skall dock alltid underrättas enligt första stycket.

Kungörelse som avses i andra stycket skall införas i ortstidning samma dag som beslutet att anta planen tillkännages på kommunens anslagstavla. Av kungörelsen skall framgå vad beslutet avser, tidpunkten för tillkännagivandet och vad den som vill överklaga beslutet har att iaktta.

Paragrafen motsvarar närmast 19 § 2 mom. och 21 § byggnadsstadgan, 9 kap. 26 § i utredningens förslag och 5 kap. 23 § i det remitterade lagförslaget. Den reglerar hur och till vilka underrättelser om kommunens beslut att anta detaljplaner skall sändas.

Jag vill genast påpeka den avvikelsen från det remitterade lagförslaget (23 § tredje stycket) att föreskriften att alla handlingar i ärendet snarast möjligt efter beslutet skall sändas till länsstyrelsen har tagits bort. Föreskriften fyller nämligen inte någon funktion med hänsyn till att jag nu – enligt vad som har framgått av den allmänna motiveringen (avsnitt 16.2.5) – inte föreslår att länsstyrelsen skall utöva någon officialkontroll när det gäller den formella handläggningen av planärendet.

Första stycket

Av 2 kap. 25 § tredje stycket kommunallagen (1977: 179) följer att beslut att anta en detaljplan skall tillkännages på kommunens anslagstavla. Det remitterade lagförslaget innehåller en erinran om detta. En sådan upplysning får dock – som *lagrådet* har påpekat (yttrandet s. 65) – anses onödig, varför den har fått utgå.

Det remitterade förslaget upptar vidare föreskrifter om expediering inte

bara till länsstyrelsen utan även till andra myndigheter, vilkas synpunkter inte har blivit tillgodosedda. Motivet till detta var bl. a. att ge dessa myndigheter möjlighet att överväga om planbeslutet bör prövas av länsstyrelsen enligt 12 kap. *Lagrådet* har på anförda skäl (yttrandet s. 65) framfört invändningar mot en så omfattande expedieringsskyldighet. Jag delar lagrådets uppfattning att det räcker med att beslutet expedieras till länsstyrelsen. Det är länsstyrelsen som ensam avgör om en prövning enligt 12 kap. skall företas. Liksom länsstyrelsen under samrådet har att samordna de statliga myndigheternas synpunkter bör det ankomma på länsstyrelsen att se till att de statliga myndigheter som berörs av planbeslutet får kännedom om detta så att de kan till länsstyrelsen framföra sina synpunkter på frågan om planbeslutet bör överprövas. *5 kap. 30 §*

I punkt 2 anges att de enskilda intressenter som senast under utställningstiden skriftligen lämnat synpunkter som inte har blivit tillgodosedda skall underrättas om beslut att anta en detaljplan. Syftet med detta är att intressenterna skall kunna utöva sin besvärsrätt (se 13 kap. 5 §). Underättelse bör – i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 66) – sändas även till den som vid s. k. enkelt planförfarande har inkommit med synpunkter inom den i 28 § andra stycket angivna tidsfristen och vars synpunkter inte har tillgodosetts. I punkt 2 har efter det att lagrådsremissen beslutades tillagts en skyldighet att underrätta även de intressenter som har besvärsrätt på grund av 13 kap. 5 § andra stycket. Därmed anses det fallet att planförslaget efter utställningen eller en underrättelse enligt 5 kap. 28 § andra stycket ändras till nackdel för någon som inte har kommit in med synpunkter.

Eftersom besvärstiden enligt 13 kap. 3 § andra stycket räknas från den dag beslutet tillkännages genom anslag, bör underrättelsen expedieras helst samma dag. Om detta av praktiska skäl är ogörligt, får det ske senast dagen efter tillkännagivandet. Underrättelse om planbeslut får liksom underrättelse enligt 25 § om utställning av planförslag sändas i vanligt brev. Jag hänvisar till vad jag har anfört under 25 §.

Andra och tredje styckena

Bestämmelserna i paragrafens andra och tredje stycke om kungörelse har omarbetas helt i enlighet med vad *lagrådet* förordat. Lagrådet har i denna del gjort följande uttalande (yttrandet s. 66), som jag helt ansluter mig till:

Förutsättningen för att inte behöva underrätta varje sakägare personligen torde få antas vara, förutom att det är fråga om ett stort antal sakägare, att det skulle innebära större kostnad och besvär att sända underrättelse till var och en än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen. Denna förutsättning bör komma till klart uttryck i lagtexten. Lagrådet föreslår att i detta fall underrättelse till varje sakägare skall kunna ersättas med kungörelse i ortstidning. Undantag härifrån bör dock

gälla för ägare av sådan mark och innehavare av sådan särskild rätt som kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17, 19 eller 20 §. Till dessa ägare och rättighetsinnehavare bör underrättelse enligt första stycket alltid sändas. Kungörelsen bör föras in i ortstidningen samma dag som beslutet att anta planen tillkännages på kommunens anslagstavla och av kungörelsen bör framgå vad beslutet avser, tidpunkten för tillkännagivandet och vad den som vill överklaga beslutet har att iaktta. *5 kap. 30–31 §§*

Jag vill endast anmärka att hänvisningen till 6 kap. skall avse 17–19 §§ i det nu föreliggande förslaget.

31 § När beslutet att anta detaljplanen har vunnit laga kraft, skall detta kungöras i ortstidning. I kungörelsen skall tas in en upplysning om innehållet i 15 kap. 4 §.

Snarast möjligt efter det att beslutet har vunnit laga kraft och senast en månad därefter skall två exemplar av planen, planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen sändas till länsstyrelsen.

Paragrafen motsvarar närmast 21 § byggnadsstadgan, 9 kap. 28 § i utredningsförslaget och 5 kap. 24 § i det remitterade lagförslaget.

Första stycket

Första stycket föreskriver hur det lagakraftvunna beslutet att anta plan skall kungöras av kommunen. Huvudsyftet med bestämmelsen är att motverka att fastighetsägare m.fl., som är berättigade till ersättning, skall försitta den i 15 kap. 4 § angivna tvåårsfristen och därmed förlora sin talerätt. I kungörelsen skall kommunen därför ta in en upplysning om innehållet i 15 kap. 4 §.

Andra stycket

Andra stycket föreskriver skyldighet för kommunen att när beslutet har vunnit laga kraft expediera två kopior av planen med tillhörande handlingar till länsstyrelsen. Det bör ankomma på länsstyrelsen att se till att berörda statliga myndigheter och organ på lämpligt sätt får del av planen. Jag tänker dels på sådana som i sin verksamhet har verkställighetsuppgifter vid plangenomförandet, t. ex. fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheten och dels på sådana som för sin rådgivnings- och tillsynsverksamhet behöver den erfarenhetsåterföring som planerna utgör. Till den senare gruppen hör i första hand statens planverk.

Bestämmelsen hindrar givetvis inte kommunen att sända planen även till andra. Om planen innehåller bestämmelser som i stor utsträckning skall tillämpas vid tillståndsprövning hos annan myndighet, bör det ligga i kommunens intresse att sända planen även till denna.

Planen bör på samma sätt som nu sändas i form av kopior med anteckning om att den har vunnit laga kraft.

32 § Bestämmelserna i 18–31 §§ skall tillämpas även när detaljplaner ändras eller upphävs. *5 kap. 32–33 §§*

Paragrafen motsvarar 23 § första meningen byggnadsstadgan, 9 kap. 29 § i utredningsförslaget och 5 kap. 26 § i det remitterade lagförslaget. I paragrafen föreskrivs att bestämmelserna i 18–31 §§ skall tillämpas även när en detaljplan ändras eller upphävs. Naturligtvis måste bestämmelserna tillämpas med hänsyn till planärendets art.

33 § Bestämmelserna i 20–31 §§ skall tillämpas när områdesbestämmelser antas, ändras eller upphävs.

Paragrafen motsvarar närmast 10 kap. 8 § i utredningsförslaget och 4 kap. 16 § i det remitterade lagförslaget.

Enligt paragrafen är det normala förfarandet vid upprättande av nya eller vid ändring eller upphävande av gällande områdesbestämmelser i stort sett identiskt med det som föreslås gälla för detaljplan. För att det tydligt skall framgå att 33 § behandlar även ändring och upphävande av områdesbestämmelser har paragrafen fått en annan redaktionell avfattning än den som lagrådet har föreslagit.

I några avseenden behöver förfarandet beträffande områdesbestämmelser kommenteras här. Till en början vill jag göra klart att i de fall som områdesbestämmelser handläggs parallellt med översiktsplanen bör givetvis samråd, utställning, handläggning inom kommunen etc. ske helt samordnat. Det är emellertid av största vikt att ärendet om områdesbestämmelserna då tydligt framstår som ett självständigt ärende. Detta är nödvändigt för att skillnaderna i fråga om förfarandet, länsstyrelsens kontroll och överklagande skall framgå. Vidare ställs genom hänvisningen till 21 § krav på att de enskilda intressenterna informeras om de viktigaste följderna av förslaget till områdesbestämmelser. Givetvis bör skillnaderna i rättsverkningar mellan översiktsplanen och områdesbestämmelserna klargöras. Vid samtidig handläggning av planen och bestämmelserna bör utställningstiden lämpligen vara densamma, så att reaktioner på översiktsplanen kan få genomslag vid utformningen av områdesbestämmelserna.

Som framgått av min redogörelse för områdesbestämmelsernas tillämpningsområde och verkningar blir denna beslutsform mångsidig och möjlig att använda för en rad olika typer av regleringsbehov. Ibland kan det bli aktuellt att utfärda områdesbestämmelser med stöd av ett flertal punkter i 16 §. Regleringen kan därvid närma sig detaljplanens i en del avseenden. I andra fall åter kanske områdesbestämmelser meddelas i något speciellt syfte och behandlar därför endast någon enstaka fråga. I det senare fallet lämnas alltså många av bestämmelserna i 2 och 3 kap. oprövade tills någon söker lov.

En del områdesbestämmelser får anses gynnande för fastighetsägare. Hit hör t. ex. lättnader i skyldigheten att ansöka om lov och lättnader i

kraven vid ombyggnad. Även andra typer av bestämmelser kan ha positiva effekter för fastighetsägarna. Det är uppenbart att det förfarande, som i dag gäller för stadsplan och som legat till grund för utredningens förslag till förfarandet vid detaljplan och markförordnande, i sådana och liknande fall är orimligt omständligt. En kraftig remisskritik i detta avseende har förts fram beträffande utredningens förslag till markförordnande. Jag är beredd att till viss del ansluta mig till den kritiken. Förfarandet när det gäller PBL:s planer med rättsverkan måste i högre grad än som nu är fallet kunna anpassas till arten och innebörden av de effekter planen får för dem som berörs. För t. ex. områdesbestämmelser som i huvudsak innehåller sådana lättnader i skyldigheten att söka lov eller annat som är gynnande för ett stort antal sakägare, kan underrättelse till sakägarna om utställningen underlåtas med stöd av 25 § tredje stycket. Naturligtvis kan även andra situationer tänkas där en vägning mellan kostnader och besvär å ena sidan och ändamålet med underrättelsen å andra sidan gör det obehövligt med personliga underrättelser. *5 kap. 33 §*

För skyddsområden kring försvarsanläggningar m. m. kan särskilda problem uppkomma med hänsyn till behovet av sekretess. Enligt 8 kap. 9 § tredje stycket kan i sådana områden skyldighet att söka marklov införas genom områdesbestämmelser. I sådana fall kan också skyldighet införas att enligt 8 kap. 7 § söka bygglov för ljusanordningar. Regleringen kan också innefatta materiella bestämmelser, t. ex. avverknings- eller skogsplanteringsförbud samt restriktioner mot schaktning. Bestämmelserna om enkelt planförfarande i 28 § får anses uppfylla kraven på kontakt med dem som berörs. Någon utställning behöver alltså inte ske, och samrådet behöver inte vara mer ingående än vad sekretessen medger.

När det gäller befogenheten att fatta beslut om antagande, ändring och upphävande av områdesbestämmelser har jag i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.5.2) tagit upp ansvarsfördelningen inom kommunen och i specialmotiveringen till 29 § utvecklat frågan om delegation ytterligare. Här vill jag göra ett tillägg som speciellt avser delegation av beslut att anta områdesbestämmelser.

Områdesbestämmelser kan, som jag tidigare har nämnt, användas bl. a. för att i vissa fall säkerställa översiktsplanens syften. Fullmäktige har i dessa fall tagit ställning till frågorna i stort genom antagandet av översiktsplanen, som kan innehålla en anvisning om att områdesbestämmelser skall antas för visst område. Det normala torde därför bli att områdesbestämmelser betraktas som fullföljdsbeslut som lämpligen delegeras. Vid fullmäktiges delegation kan det vara en fördel att välja samma organ som eventuellt har fått befogenhet att anta detaljplaner inom området. Därmed torde största effektivitet uppnås i plansystemet, eftersom beslutsorganet därefter fritt kan välja lämplig regleringsform – områdesbestämmelser eller detaljplan.

Områdesbestämmelser för större områden eller där det finns motstridiga

uppfattningar i betydelsefulla frågor bör enligt min mening alltid antas av fullmäktige. Detsamma gäller om översiktsplanens riktlinjer är mycket allmänt hållna och områdesbestämmelserna alltså i väsentliga delar innebär en ingående reglering, som kanske inte framgår av översiktsplanen. *5 kap. 33–35 §§*

Om översiktsplanen ändras i sådant avseende att redan gällande områdesbestämmelser kommer att stå i strid mot planen, förutsätter jag att områdesbestämmelserna ändras eller upphävs i berört avseende. Någon bestämmelse om detta anser jag dock inte behövas.

34 § Beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 9 kap. 32 § första stycket och 10 kap. 7 § i utredningsförslaget samt 4 kap. 17 § första stycket och 5 kap. 27 § i det remitterade lagförslaget.

Beträffande de ändringar av lagtexten som har gjorts i förhållande till det remitterade förslaget hänvisar jag till vad jag har anfört i specialmotiveringen till 4 kap. 12 §.

Innebörden av paragrafen är att detaljplan och områdesbestämmelser gäller utan tidsgräns tills de ändras eller upphävs genom ett beslut som vinner laga kraft. Om förslag till ändring av detaljplan eller områdesbestämmelser antas, men besvär anförs över beslutet eller länsstyrelsen förordnar om prövning enligt 12 kap. 1 § av förslaget till ändring, gäller således den förra planen eller de förra bestämmelserna tills frågan om de föreslagna ändringarna har slutligt avgjorts.

Jag vill här erinra om att detaljplan eller områdesbestämmelser, som innehåller medgivande till exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 § andra stycket, upphör att gälla i denna del om inte ett exploateringsbeslut har meddelats inom den tid som har föreskrivits för detta i planen eller områdesbestämmelserna. Upphörandet gäller givetvis endast de bestämmelser som rör exploateringssamverkan. Jag tar upp denna fråga närmare i specialmotiveringen till 6 kap. 2 §.

Vidare har i lagtexten tillagts en hänvisning till 13 kap. 8 § andra stycket, enligt vilket lagrum den myndighet som prövar besvär kan förordna att bl. a. detaljplan och områdesbestämmelser i vissa delar får genomföras trots att beslutet om antagande inte har vunnit laga kraft.

35 § Områdesbestämmelser upphör att gälla när det för området föreligger ett lagakraftvunnet beslut att anta detaljplan eller ett förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket att planen får genomföras.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag, motsvarar 4 kap. 17 § andra stycket i det remitterade lagförslaget.

Paragrafen innebär att en detaljplan som antas för ett område med

områdesbestämmelser utsläcker dessa inom detaljplaneområdet. Avsikten är att alla bestämmelser som behövs då skall finnas i detaljplanen som har mer fullständiga regleringsmöjligheter. Om antagandebeslutet angrips genom besvär eller statlig prövning, gäller områdesbestämmelserna tills frågan om detaljplanen slutligt har avgjorts. *5 kap. 35–36 §§*

36 § Av 8 kap. 11, 12, 17 och 18 §§ följer att bygglov, rivningslov och marklov får vägras till åtgärder som strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Även åtgärder som inte kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

Enligt vad som föreskrivs särskilt får beslut enligt vissa andra författningar än denna lag inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

Paragrafen saknar direkt motsvarighet i gällande rätt och i utredningsförslaget men motsvarar närmast 4 kap. 18 § och 5 kap. 28 § i det remitterade lagförslaget.

Planernas betydelse som styrmedel för beslut enligt PBL och enligt andra lagar som har betydelse för användningen av mark och vatten har berörts många gånger i den allmänna motiveringen. I 36 § har tagits in bestämmelser om detta.

Första stycket

I första stycket erinras om förbudet i 8 kap. 11, 12, 17 och 18 §§ att meddela lov i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. I andra meningen föreskrivs att även andra åtgärder än sådana som kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Bakgrunden till dessa föreskrifter är följande.

Av 3 kap. 9 § andra stycket och 10 § andra stycket framgår att åtgärder i fråga om byggnader som inte kräver bygglov ändå skall uppfylla egenskapskraven i 3 kap. 1–8 §§ i skälig utsträckning. Det förhållandet att samhället inte genom krav på lov vill säkerställa att bestämmelserna iakttas befriar alltså inte den byggande från att i skälig utsträckning uppfylla kraven. Liknande bestämmelser finns beträffande andra anläggningar än byggnader, tomter och allmänna platser i 3 kap. 14, 16 och 18 §§. En grundtanke i PBL är att alla krav i bl.a. 3 kap. skall kunna preciseras genom bestämmelser i detaljplan eller genom områdesbestämmelser. Av detta följer i sin tur att, om kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser har reglerat åtgärder som inte kräver lov, den byggande är skyldig att följa denna reglering.

Första stycket andra meningen bör få stor betydelse när en reglering skall ske av tillgänglighet, säkerhet och estetisk utformning av den yttre miljön på tomter, gator, vägar och andra allmänna platser. Det kan t.ex. vara påkallat i miljömässigt eller kulturhistoriskt intressanta bebyggelse-

miljöer att anta detaljplan eller områdesbestämmelser även för sådana viktigare inslag i den offentliga miljön – markbeläggningar m. m. – som är av större allmänt intresse. *5 kap. 36 §*

Effekten av sådana bestämmelser blir i hög grad beroende av att de enskilda intressenterna och huvudmännen för de berörda områdena får kännedom om besluten och deras innebörd. Detta bör kommunen beakta i sin rådgivning.

Andra stycket

I den allmänna motiveringen (avsnitt 21.3) har jag föreslagit vissa principer som enligt min mening bör gälla i fråga om samordningen mellan PBL och andra lagar. Regeringen har beslutat om remiss till lagrådet av vissa förslag till ändringar i olika speciallagar som innebär att beslut enligt sådana lagar inte får meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Jag återkommer till regeringen med ytterligare förslag i denna del. I andra stycket har tagits in en erinran om den nu angivna principen.

6 kap. Plangenomförande

I detta kapitel – som motsvarar 11 kap. i utredningsförslaget – har samlats de bestämmelser som angår genomförande av detaljplaner. Kapitlet inleds med bestämmelser om vad genomförandebeskrivningen till detaljplaner skall innehålla (1 §). Förutsättningarna för att exploateringssamverkan skall få ske anges i 2 §.

I 3–16 §§ har tagits in bestämmelser om fastighetsplanen. Några remissinstanser anser att bestämmelserna om fastighetsplan bör ingå i plansystemet och brytas ut till ett särskilt kapitel. Enligt min mening behöver det inte råda någon tvekan om att fastighetsplanen ingår i PBL:s plansystem. Däremot är den inte någon självständig planform utan mera ett renodlat genomförandeinstrument som kan användas för att underlätta genomförandet av detaljplaner. Jag anser därför att det är naturligt att bestämmelserna om fastighetsplan återfinns i kapitlet om plangenomförande och ansluter mig således till utredningsförslaget i denna del.

I kapitlet finns också regler om fastighetsägares skyldighet att avstå mark i vissa situationer (17–25 §§). Kammarrätten i Göteborg anser att bestämmelserna om inlösen av mark bör flyttas från kapitlet om plangenomförande till kapitlet om bestämmelser om ersättning till fastighetsägare. Jag kan i och för sig hålla med om att dessa bestämmelser är närbesläktade och därför skulle kunna behandlas i ett sammanhang. Principiellt menar jag emellertid att plangenomförandet i första hand handlar om kommunens möjligheter att få planer genomförda, t. ex. genom inlösen av mark. Bestämmelserna om ersättning till fastighetsägare däremot handlar i första hand om vilka skyddsregler som skall finnas för den enskilde i förhållande till kommunen. Av denna anledning anser jag att övervägande skäl talar för att bestämmelserna om kommunens rätt att lösa mark skall tas in i kapitlet om plangenomförande.

Byggnadslagens regler om upplåtande av allmänna platser m. m. har i något förenklat utförande tagits in i detta kapitel (26–30 §§). De gatukostnadsregler som nyligen infördes (prop. 1980/81: 165) återfinns med vissa förändringar också här (31–38 §§).

Sist i kapitlet har tagits in en ersättningsbestämmelse (39 §).

På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 123 f) har de processuella reglerna flyttats till ett nytt kapitel om domstolsprövning m. m. (15 kap.). På lagrådets förslag har dessutom flertalet paragrafer justerats redaktionellt. Även dispositionen av 6 kap. har justerats.

Genomförandebeskrivning

1 § Vid upprättandet av förslag till detaljplan skall i en särskild handling (genomförandebeskrivning) redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen.

Paragrafen motsvarar närmast 16 § första stycket c) byggnadsstadgan och 11 kap. 1 § i utredningsförslaget. Jag har utförligt behandlat genomförandebeskrivningen i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.2). *6 kap. 1–2 §§*

Kravet på genomförandebeskrivning gäller enbart i fråga om detaljplaner. Det kan därför ifrågasättas om inte paragrafen bör tas in i 5 kap. om detaljplan. Jag anser emellertid att det blir mera överskådligt om frågor om plangenomförande så långt möjligt samlas till ett särskilt kapitel. Därför har kravet på genomförandebeskrivning tagits in i 6 kap. 1 §. En hänvisning till denna paragraf har gjorts i 5 kap. 10 §. Av 12 § samma kapitel framgår att genomförandebeskrivning också skall finnas vid ändring eller upphävande av en detaljplan.

Vissa remissinstanser har föreslagit att innehållet i genomförandebeskrivningen bör regleras närmare. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen kommer emellertid förutsättningarna för att genomföra olika planer att vara väsentligt olika. Det är därför nödvändigt att innehållet i genomförandebeskrivningen inte regleras för mycket i detalj. Jag ansluter mig därför inte till remissinstansernas förslag i denna del.

Det finns givetvis behov att studera genomförandefrågor även utan samband med planläggning. Det kan bli aktuellt t. ex. efter det att en detaljplan har antagits. Även inom områden utan detaljplan finns behov av att närmare belysa genomförandemöjligheterna i vissa situationer, bl. a. i samband med prövning av bygglov, förhandslov eller fastighetsbildning. Det kan i enkla fall gälla t. ex. tomtutformning, markägoförhållanden, väg-, vatten- och avloppsfrågor, geotekniska förhållanden och kommunikationsfrågor. Ett system med s. k. enkla utredningar och planutredningar fyller f. n. dessa behov och fungerar i stort sett väl. I likhet med utredningen anser jag att denna utredningsverksamhet inte behöver lagregleras.

Exploateringssamverkan

2 § Kommunen får besluta att exploateringssamverkan enligt lagen (0000: 000) om exploateringssamverkan får ske, om det med hänsyn till bebyggelseutvecklingen är angeläget att i ett sammanhang ställa i ordning mark för bebyggelse och utföra sådana anordningar som behövs för bebyggelsen. Sådant beslut meddelas genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

I beslutet skall anges samverkansområdets huvudsakliga avgränsning samt den tid inom vilken ett exploateringsbeslut enligt lagen om exploateringssamverkan skall meddelas. Denna tid får bestämmas till högst fem år från den dag då beslutet att anta planen eller områdesbestämmelserna vinner laga kraft eller från den dag dessförinnan då del av planen eller av områdesbestämmelserna får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket. Har något exploateringsbeslut inte meddelats inom den angivna tiden, upphör planen eller områdesbestämmelserna att gälla såvitt avser kommunens beslut om exploateringssamverkan.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag, motsva-

rar 11 kap. 22 § i utredningsförslaget samt 3 § första stycket och 4 § i det förslag till lag om exploateringssamverkan som förelades riksdagen i prop. 1981/82: 221 men som sedermera återkallades. I det nya förslag till lag om exploateringssamverkan som jag senare denna dag kommer att lägga fram tas i stället in en hänvisning till förevarande paragraf i PBL. *6 kap. 2 §*

Första stycket

Av första stycket framgår att kommunens medgivande meddelas genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Innan ett sådant medgivande beslutas bör kommunen naturligtvis göra en allmän bedömning huruvida den avsedda exploateringen är lämpad att ombesörjas av fastighetsägarna. Det kan t. ex. gälla en bedömning av de planerade åtgärdernas svårighetsgrad men också huruvida åtgärderna bör ombesörjas av fastighetsägarna var för sig eller i samverkan. Paragrafens första stycke innehåller de grundläggande villkoren för att exploateringssamverkan skall få komma till stånd. Sådan samverkan får beslutas endast om det är angeläget att i ett sammanhang ställa i ordning mark för en avsedd bebyggelse och utföra anordningar som behövs för bebyggelsen. Ett av syftena med exploateringssamverkan är att samtliga de åtgärder som behöver vidtas inom området samlas och samordnas i ett företag. Kan de lika gärna genomföras på de berörda fastigheterna var för sig föreligger inte förutsättningar för exploateringssamverkan. Kravet på ett sammanhang mellan de olika åtgärderna bör däremot inte hindra att de genomförs vid olika tidpunkter, t. ex. genom en etappindelning.

Som ytterligare villkor för exploateringssamverkan anges vidare att exploateringsåtgärderna skall vara angelägna med hänsyn till bebyggelseutvecklingen. Ändamålet med detta villkor är att avgränsa samverkansinstitutets tillämpning till sådana situationer där det föreligger ett angeläget behov att få behövlig exploatering genomförd. Samtidigt är ändamålet att garantera att samhällets planer i fråga om bebyggelse inom området kan förverkligas.

I och för sig innebär förslaget att exploateringssamfälligheten ges en dispositionsrätt för att genomföra markförändringar inom samverkansområdet som motsvarar expropriation. Förslaget om exploateringssamverkan bygger emellertid på att de fastighetsägare som deltar i samverkan frivilligt ställer behövlig mark till förfogande. Endast när en fastighetsägare med mark som behövs för exploateringen avstår från att delta i samverkan kan ett tvångsvis ianspråktagande av mark aktualiseras. Vissa skyddsregler behöver dock uppställas i fråga om samfällighetens rätt att disponera över marken i samverkansområdet. Jag återkommer till dessa frågor i anslutning till 17–20 §§ i förslaget till lag om exploateringssamverkan.

Andra stycket *6 kap. 2 §*

I den allmänna motiveringen har jag angett de principer som bör ligga till grund för avgränsningen av samverkansområdet. Avser exploateringen en redan gällande detaljplan torde avgränsningen normalt sammanfalla med planområdets gräns. Det slutliga beslutet huruvida exploateringssamverkan får komma till stånd och om samverkansområdets närmare avgränsning fattas av fastighetsbildningsmyndigheten i exploateringsbeslutet. Därvid är myndigheten bunden av den huvudsakliga avgränsningen som görs i områdesbestämmelserna. Någon formell bundenhet i den slutliga avgränsningen föreligger dock inte. Fastighetsbildningsmyndighetens ställningstagande kan nämligen vara beroende av andra intressen än sådana som kommunen har att beakta.

Ett samverkansområde bör bestämmas utifrån planmässiga principer. Inom området skall det finnas ett sådant inbördes samband att det med hänsyn till naturliga förutsättningar, bebyggelsens nuvarande och framtida omfattning, behovet av gemensamma anordningar samt förhållandena i övrigt uppstår uppenbara fördelar om det planeras i ett sammanhang. Det är således det funktionella sambandet inom området som skall avgöra omfattningen. Skogsmark eller andra områden där markanvändningen inte avses att ändras och där marken inte heller behövs för den avsedda bebyggelsen, t. ex. för rekreationsändamål e. d., skall således inte hänföras till samverkansområdet.

I likhet med utredningen anser jag att medgivandet till exploateringssamverkan bör tidsbegränsas. Utredningen har föreslagit en giltighetstid av tre år för medgivandet. Jag delar emellertid den av vissa remissinstanser framförda åsikten att tre år ibland kan vara en alltför kort tid. I andra stycket av förevarande paragraf har därför föreskrivits att tiden får bestämmas till maximalt fem år. Om något beslut av fastighetsbildningsmyndigheten om exploateringssamverkan inte har fattats under den angivna tiden, förfaller detaljplanen eller områdesbestämmelserna i den del de berör exploateringssamverkan. Det är alltså tillräckligt att beslutet fattas inom denna tid. Det behöver inte ha vunnit laga kraft. Bestämmelser av denna innebörd har tagits in i andra stycket.

Att kommunens medgivande skall lämnas i form av detaljplan eller områdesbestämmelser innebär bl. a. att samråd och utställning enligt bestämmelserna i 5 kap. skall ske av förslaget och tillhörande handlingar. Berörda fastighetsägare kan då lämna synpunkter på förslaget och i sista hand överklaga kommunens antagandebeslut, t. ex. på den grunden att samverkan inte är nödvändig för att genomföra de avsedda åtgärderna, eller att avgränsningen av samverkansområdet är olämplig.

Fastighetsplan *6 kap. 3 §*

3 § I fastighetsplan kan för områden som omfattas av detaljplan meddelas bestämmelser om markens indelning i fastigheter och om servitut, ledningsrätt och liknande särskilda rättigheter samt om gemensamhetsanläggningar.

Fastighetsplan skall antas om

1. det behövs för genomförande av en ändamålsenlig indelning i fastigheter,
2. detaljplanens genomförande i andra fall underlättas genom en fastighetsplan,
3. en fastighetsägare begär det och planen inte är uppenbart onödig.

Första stycket

Första stycket motsvarar 6 kap. 3 § första stycket och 7 § första stycket i lagrådsremissen.

Kravet att det skall finnas detaljplan innebär inte att ett beslut om detaljplan måste ha vunnit laga kraft. Detaljplan och fastighetsplan kan således upprättas och antas samtidigt.

Första stycket har ingen motsvarighet i utredningsförslaget. Inte heller i gällande rätt finns någon motsvarande bestämmelse, eftersom tomtindelningen i princip är avsedd att vara obligatorisk inom område med stadsplan. I likhet med vad som i 4 och 5 kap. har föreslagits beträffande översiktsplan resp. detaljplan anser jag emellertid att det bör slås fast vad som kan regleras med fastighetsplan.

Som jag har nämnt i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4.3) bör fastighetsplanen inte vara begränsad till kvartersmark. Den bör alltså kunna omfatta även mark för allmän plats, dvs. gator, vägar och parker. I sådana fall blir det dock normalt inte fråga om att låsa den blivande fastighetsindelningen utan om att reglera gemensamhetsanläggningar på sådan mark.

Andra stycket

Andra stycket reglerar när fastighetsplan skall upprättas. Utöver vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4) vill jag framhålla följande i den frågan.

Punkt 1 motsvarar i huvudsak 28 § byggnadslagen och 11 kap. 3 § första stycket i utredningsförslaget. Till skillnad från gällande rätt är fastighetsplanen inte obligatorisk. Det ankommer i första hand på byggnadsnämnden att bedöma om det finns behov av fastighetsplan. Det som avses är behovet av de rättsverkningar som jag närmare har beskrivit i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4.2). För att genomföra en ändamålsenlig indelning i tomter kan det naturligtvis i vissa fall vara nödvändigt att även avsätta viss mark som samfälld för flera tomter eller att föreskriva att viss mark skall reserveras för en gemensamhetsanläggning.

Punkt 2 motsvarar en del av 11 kap. 3 § första stycket i utredningsförsla-

get. Någon direkt motsvarighet finns inte i dag. Det som i första hand avses med denna punkt är möjligheten att i fastighetsplanen bestämma att vissa gemensamhetsanläggningar skall inrättas. Det kan vara fråga om anläggningar som i sin helhet skall förläggas inom kvartersmark, men det kan naturligtvis också vara så att anläggningen berör mark för allmän plats. *6 kap. 3–4 §§*

Punkt 3 motsvarar närmast 30 § byggnadslagen och 11 kap. 3 § i utredningsförslaget. I överensstämmelse med vad som har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4.3) har den justeringen gjorts i förhållande till vad som gäller f. n. att rätten för fastighetsägare att få fastighetsplan upprättad inte är ovillkorlig. Byggnadsnämnden kan vägra att upprätta en fastighetsplan, om det är uppenbart onödigt. I enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 68) har punkt 3 utformats så att rätten att få fastighetsplan upprättad inte är begränsad till detaljplanens genomförandetid. En fastighetsägare kan alltid ansöka om att en fastighetsplan upprättas. Avslår nämnden en sådan ansökan, kan beslutet enligt 13 kap. 1 § överklagas genom kommunalbesvär.

I 16 kap. 5 § har föreskrivits att tomträttshavare skall likställas med fastighetsägare. Det torde visserligen normalt inte finnas någon anledning för en tomträttshavare att kräva en fastighetsplan för att få kvarteret indelat i tomter. Däremot är det tänkbart att en tomträttshavare kan beröras av t. ex. en gemensamhetsanläggning som förutsätts i detaljplanen.

4 § Fastighetsplanen skall omfatta ett lämpligt avgränsat område. Skälig hänsyn skall tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

Om planen skall reglera markens indelning i fastigheter eller om den skall ge bestämmelser om servitut och liknande särskilda rättigheter, tillämpas 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970: 988).

Om planen skall reglera inrättandet av en gemensamhetsanläggning, tillämpas 5 och 6 §§ anläggningslagen (1973: 1149). Skall den ge bestämmelser om ledningsrätt, tillämpas 6 § ledningsrättslagen (1973: 1144).

Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

Första stycket

Första meningen motsvarar 29 § byggnadslagen och 11 kap. 4 § i utredningsförslaget. Som jag nämnde i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4.3) och i specialmotiveringen till 3 § skall det vara möjligt att använda fastighetsplanen även beträffande t. ex. mark för allmän plats. På grund härav avviker första meningen något från 29 § byggnadslagen.

Enligt andra meningen skall skälig hänsyn tas till gällande bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden. Detta är givetvis en viktig förutsättning för att en fastighetsplan skall bli genomförd. Bestämmelsen om hänsynstagande till bestående förhållanden – som f. ö. ansluter till 5 kap. 2 § – får betydelse bl. a. för de servitutsåtgärder som kan föreskrivas i

fastighetsplanen, eftersom man härigenom måste söka efter de lösningar som föranleder de minsta olägenheterna. I förhållande till 33 § byggnadsstadgan har här gjorts ett tillägg som innebär att skälig hänsyn bör tas också till befintlig bebyggelse. Detta innebär givetvis inte att fastighetsplanen måste utformas så att sådan bebyggelse alltid bevaras. Många gånger torde det emellertid vara möjligt att utforma fastighetsplaner så att befintlig bebyggelse kan bevaras utan att detaljplanens syfte motverkas. *6 kap. 4–5 §§*

Andra stycket

Bestämmelsen i andra stycket, som saknar motsvarighet i utredningsförslaget, stämmer i huvudsak överens med 33 § byggnadsstadgan. Kravet att 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen skall tillämpas, om markens indelning i fastigheter skall regleras eller om servitutsfrågor skall regleras, uttrycker samma krav som f. n. gäller enligt 33 § byggnadsstadgan, nämligen att en enkel och ändamålsenlig fastighetsindelning skall eftersträvas. Det finns emellertid enligt min mening ingen anledning att ha ett självständigt lämplighetskrav i PBL beträffande fastighetsindelningen. Dagens krav att varje blivande fastighet skall ha tillgång till nödvändig utfart följer både av 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen och 3 kap. PBL. Därför har någon bestämmelse om detta inte tagits in här.

Tredje stycket

Med samma lagtekniska lösning som föreslagits beträffande kopplingen till fastighetsbildningslagen föreskrivs att 5 och 6 §§ anläggningslagen samt – på förslag av *lagrådet* – 6 § ledningsrättslagen skall tillämpas på planen, om en gemensamhetsanläggning resp. en ledning skall inrättas. Motiven till detta har jag utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4.2).

Någon prövning av det s. k. opinionsvillkoret i 7 § anläggningslagen behöver inte göras när fastighetsplanen upprättas. Även motiven till detta har jag redovisat i den allmänna motiveringen.

Det är naturligtvis nödvändigt att det tydligt framgår av fastighetsplanen att villkoren i denna paragraf har prövats. Detta kommer enligt min mening att avsevärt förbättra den planpolitiska behandlingen av gemensamhetsanläggningar jämfört med vad förhållandena är i dag.

5 § Fastighetsplanen får inte strida mot detaljplanen. Om syftet med detaljplanen inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. I sådana fall skall detaljplanen anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen.

Paragrafens första mening innehåller det i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4.3) behandlade kravet på överensstämmelse mellan fastighetsplanen och detaljplanen. Fastighetsplanen får inte upprättas så att den strider mot detaljplanen. Mindre avvikelse som är förenlig med syftet med detaljplanen får dock göras enligt andra meningen. Någon motsvarande

formell möjlighet enligt gällande rätt att upprätta en tomtindelning som avviker från en stadsplan finns inte. I praxis har ändå vissa avsteg tillåtits, om syftet med stadsplanen inte har motverkats. *6 kap. 5–6 §§*

För att undvika tveksamhet om detaljplanens innehåll, när fastighetsplan upprättas med sådan mindre avvikelse, har i enlighet med förslaget i den allmänna motiveringen införts en bestämmelse som innebär att detaljplanen i dessa fall skall anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen. En erinran om detta har tagits in i 5 kap. 13 § andra stycket.

Upplysning om avvikelsen ges genom att ett exemplar av fastighetsplanen alltid sänds till de myndigheter som tidigare har fått detaljplanen. Av fastighetsplanens beskrivning bör alltid framgå i vilka avseenden som detaljplanen ändras.

En fastighetsplan som avviker från en detaljplan påverkar denna endast i fråga om förhållanden som kan regleras i fastighetsplanen. Normalt berörs enbart områdesgränser. Byggnadsreglerande bestämmelser påverkas således inte av fastighetsplanen.

6 § I den mån det behövs med hänsyn till syftet med fastighetsplanen skall i planen anges

1. områdets indelning i fastigheter,
2. vilka servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som skall bildas, ändras eller upphävas,
3. de anläggningar som skall utgöra gemensamhetsanläggningar,
4. de fastigheter som skall delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som skall tas i anspråk för anläggningarna.

Paragrafen, som överensstämmer med *lagrådets* förslag, motsvarar 8 § andra stycket i det remitterade lagförslaget och delvis 34 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan. I utredningsförslaget återfinns motsvarande bestämmelse i 11 kap. 7 §.

I paragrafen föreskrivs vad som skall anges i en fastighetsplan. *Punkt 1* motsvarar det som i dag normalt regleras genom tomtindelning. I den mån fastighetsplanen syftar till att låsa den framtida fastighetsindelningen ligger det i sakens natur att även den befintliga fastighetsindelningen måste framgå av planen. Någon särskild bestämmelse härom behövs därför inte. Bestämmelsen medger att kvartersmark kan delas in i såväl tomter som samfälligheter. Det finns inte heller något hinder att föreslå särskilda fastigheter som skall upplåtas för gemensamhetsanläggningar.

I *punkt 2* anges sådana rättigheter – vanligtvis servitut eller ledningsrätter – som har betydelse för plangenomförandet.

Punkterna 3 och 4 stämmer i sak överens med 24 § andra stycket 1–3 anläggningslagen. Den redovisning som skall göras enligt de nu föreslagna punkterna medför inte att fastighetsbildningsmyndigheten är helt bunden till vad som anges i fastighetsplanen. Om det vid förrättningen t. ex. visar sig att fler fastigheter bör anslutas till en anläggning än vad som anges i

fastighetsplanen, ankommer det på förrättningsmannen att göra en självständig prövning enligt anläggningslagen beträffande dessa fastigheter. Jag kommer senare att föreslå att 9 § anläggningslagen anpassas till PBL:s plansystem. *6 kap. 6–8 §§*

7 § I fastighetsplanen får bestämmas att planen gäller endast under förutsättning att beslutet att anta en viss detaljplan har vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

Efter påpekande från några remissinstanser har i förevarande paragraf tagits in en bestämmelse med innebörden att i fastighetsplanen kan föreskrivas att den i vissa fall inte blir gällande förrän detaljplanen har vunnit laga kraft eller på grund av förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket får genomföras utan hinder av att planbeslutet har överklagats. Om t. ex. en detaljplan enligt planbeskrivningen bygger på den förutsättningen att en gemensamhetsanläggning kommer till stånd, är det naturligtvis inte lämpligt att fastighetsplanen vinner laga kraft, om beslutet att anta detaljplanen undanröjs, t. ex. efter besvär. Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 § andra stycket i det remitterade lagförslaget.

En bestämmelse med motsvarande syfte för detaljplanernas del har tagits in i 5 kap. 8 § 3.

Enligt 11 § detta kapitel upphävs fastighetsplanen i vissa fall automatiskt, om en detaljplan ändras eller upphävs.

8 § Fastighetsplanen består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser eller, om innehållet framgår tydligt, av endast endera av dessa handlingar.

Paragrafen motsvarar delvis 34 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan och 11 kap. 7 § i utredningsförslaget, som i allt väsentligt har godtagits av remissinstanserna. I det remitterade lagförslaget återfinns bestämmelsen i 8 § första stycket.

Enligt paragrafen består fastighetsplanen av både karta och bestämmelser eller endera av dessa handlingar. Paragrafen har samma innehåll som motsvarande bestämmelse i 5 kap. 9 § första stycket om detaljplan. Det är en nyhet i förhållande till gällande rätt att en särskild handling med bestämmelser kan upprättas. Detta är enligt min mening praktiskt. F. n. måste dessa bestämmelser tas in på tomtindelningskartan.

Kartan bör upprättas på ett sätt som anpassas till ändamålet. I vissa fall, t. ex. när den framtida fastighetsindelningen skall anges, måste höga krav ställas på kartans kvalitet. I andra fall, t. ex. beträffande gemensamhetsanläggningar, bör kartan kunna göras enklare. Därvid kan ofta material från den allmänna kartläggningen och befintliga flygbilder användas som underlag. De krav som bör ställas på kartan regleras av mätningskungörelsen (1974: 339) och de föreskrifter som utfärdas med stöd av denna.

Förslag till fastighetsplan behöver alltså normalt redovisas på karta. I den nu föreslagna paragrafen ställs dock inget absolut krav på karta. I vissa fall kan det nämligen tänkas att kartan kan undvaras, t. ex. när ett visst servitut skall upphävas eller när vissa gemensamhetsanläggningar skall inrättas. Planen kan då bestå enbart av en handling med bestämmelser. *6 kap. 8–10 §§*

9 § Till fastighetsplanen skall fogas en sådan planbeskrivning som anges i 12 §.

Enligt 9 § i det remitterade lagförslaget skall till fastighetsplanen fogas dels enligt första stycket en planbeskrivning med angivet innehåll och dels enligt andra stycket en fastighetsförteckning med vissa bestämda uppgifter. På skäl motsvarande dem som anförts under 4 kap. 10 och 11 §§ anser *lagrådet* (yttrandet s. 70) att i nu förevarande paragraf endast bör utsägas att till fastighetsplanen, varmed här avses planen i dess slutgiltiga skick, skall fogas en planbeskrivning. Härjämte bör hänvisning ske till det lagrum i förfarandeavsnittet där det närmare föreskrivs vad som skall redovisas i planbeskrivningen.

Paragrafen har utformats i enlighet med lagrådets förslag. Vad som skall redovisas i planbeskrivningen framgår av 12 § andra stycket. Med det innehåll som 12 § föreslås få behöver fastighetsförteckningen inte uttryckligen nämnas i 6 kap. Enligt 12 § första stycket första punkten skall nämligen fastighetsplan upprättas i samma ordning som gäller för detaljplanen. Härav följer bl. a. att en fastighetsförteckning med innehåll som anges i 5 kap. 19 § skall, om det inte är uppenbart onödigt, upprättas när förslag görs till fastighetsplan.

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

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

Första stycket

Paragrafens första stycke motsvarar 11 kap. 11 § i utredningsförslaget. Motiven till paragrafen har jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4.3).

De föreslagna bestämmelserna, som nästan ordagrant stämmer överens med 5 kap. 11 §, innebär i praktiken att det till stor del ligger i fastighetsägarens hand att avgöra om fastighetsplanen under detaljplanens genomförandetid skall få ändras eller upphävas. Lantmäteriverket har föreslagit att villkoren för ändring av en fastighetsplan bör vara desamma som gäller enligt fastighetsbildningslagen för ändring av fastighetsgränser inom kvar-

ter som saknar fastighetsplan. Jag delar inte denna uppfattning. En sådan ordning skulle innebära att man från fall till fall måste pröva villkoren för fastighetsreglering, t. ex. båtnadsvillkoret i 5 kap. 4 § fastighetsbildningslagen, och att ändringarna aldrig får göras vidare än som anges i 5 kap. 8 § samma lag. Enligt min mening skulle detta innebära att fastighetsplanen inte får tillräcklig stadga under detaljplanens genomförandetid. Samtidigt skulle det innebära onödiga begränsningar i möjligheterna att ändra fastighetsplanen, om man väl har konstaterat att det finns synnerliga skäl för att ändra den. *6 kap. 10–11 §§*

Andra stycket

Andra stycket har ingen motsvarighet i utredningsförslaget. Enligt min mening är det emellertid nödvändigt att ange även de förutsättningar som skall gälla för att få ändra eller upphäva en fastighetsplan efter genomförandetidens slut.

Andra stycket har utformats på samma sätt som lagrådet har föreslagit beträffande motsvarande paragraf i 5 kap. om detaljplan (5 kap. 11 §). Jämfört med de restriktiva regler som i dag gäller för ändring av en tomtindelning innebär de nu föreslagna bestämmelserna utökade möjligheter att efter en detaljplans genomförandetid ändra eller upphäva fastighetsplanen.

Med de begränsningar som följer av att fastighetsplanen inte får strida mot detaljplanen kommer det alltså att bli lättare att ändra eller upphäva en fastighetsplan efter detaljplanens genomförandetid än före. En annan förändring som inträffar när genomförandetiden gått ut är att förutsättningarna för prövning av gemensamhetsanläggningar ändras. Efter genomförandetidens slut skall nämligen – enligt vad jag har föreslagit i lagrådsremissen den 25 april 1985 med förslag till följdändringar i anläggningslagen – prövningen göras enligt bestämmelserna i anläggningslagen. Jag har berört denna fråga i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4.3). Efter genomförandetiden bör kommunen få möjlighet att lösa kvartersmark, vilket jag återkommer till i specialmotiveringen till 24 §. I övrigt kommer fastighetsplanens rättsverkningar beträffande fastighetsbildningsåtgärder inte att förändras när detaljplanens genomförandetid tar slut.

11 § Om detaljplanen ändras och detta medför att fastighetsplanen strider mot detaljplanen, upphör fastighetsplanen att gälla i de delar som den strider mot detaljplanen. Om detaljplanen helt eller delvis upphävs, upphör fastighetsplanen att gälla i de delar som berörs.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt. Motsvarigheten i utredningsförslaget finns i 11 kap. 11 § och i det remitterade lagförslaget i 6 kap. 12 §.

Med hänsyn till fastighetsplanens beroende av detaljplanen är det nödvändigt att fastighetsplanen upphör att gälla när detaljplanen på visst sätt ändras eller upphävs. Paragrafen avhandlar dessa situationer. Som exem-

pel på fall då fastighetsplanen upphör att gälla kan nämnas den situationen att detaljplanen har ändrats och den gällande fastighetsplanen utgör hinder att genomföra detaljplanen. Kvartersmarksindelningen – som inte regleras i detaljplanen – kan t. ex. hindra ett utnyttjande av den nya detaljplanen. *6 kap. 11–12 §§*

I likhet med utredningen anser jag det lämpligt att fastighetsplanens upphörande sker automatiskt. Det är enligt min mening tillräckligt med föreskrifterna i 5 kap. 13 § första stycket att det i beslutet att ändra detaljplanen skall redovisas i vilka delar fastighetsplanen upphör att gälla.

12 § Fastighetsplanen upprättas i samma ordning som gäller för detaljplanen. Om fastighetsplanen inte upprättas gemensamt med detaljplanen behöver dock samråd inte ske med länsstyrelsen och kommuner som berörs av förslaget. Inte heller behöver planförslaget sändas till dem.

I planbeskrivningen skall redovisas vilken detaljplan som fastighetsplanen hänför sig till och skälen till den utformning av fastighetsplanen som har valts. Om planförslaget avviker från detaljplanen, skall avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

Paragrafen motsvarar 34 § byggnadsstadgan samt 11 kap. 7–10 §§ i utredningsförslaget.

Första stycket

Första stycket motsvarar 9 § andra stycket och 13 § i det remitterade lagförslaget. I anslutning till 13 § anför *lagrådet* bl. a. följande (yttrandet s. 71):

– – –

Enligt lagrådets uppfattning vinner reglerna i överskådlighet om först i en paragraf, 12 §, lagrådets förslag, ges regler om upprättande av fastighetsplan och därefter i nästa paragraf regler om vem som antar fastighetsplan. Huvudregeln för upprättande av fastighetsplan kan som tidigare angetts enklast uttryckas så att fastighetsplan skall upprättas i samma ordning som gäller för detaljplan. Denna regel kommer att tillämpas både då fastighetsplanen upprättas samtidigt som detaljplanen eller när den upprättas för sig vid en senare tidpunkt. För sistnämnda situation kan – också i överensstämmelse med remitterade förslaget – vissa undantag göras beträffande samråd och underrättelse.

Jag ansluter mig till lagrådets förslag. I enlighet härmed har i första stycket första meningen av förevarande paragraf föreskrivits att fastighetsplan skall upprättas i samma ordning som gäller för detaljplan. Det innebär att detaljplanens förfaranderegler i 5 kap. 18–32 §§ – utom 29 § som gäller antagande – blir tillämpliga. Härav följer att fastighetsplan inte behöver grundas på ett program och att grundkarta eller, som redan nämnts, fastighetsförteckning inte alltid behöver finnas. Dessa handlingar är ju enligt 5 kap. 18 och 19 §§ ej obligatoriska. Däremot skall samråd – med nyss antytt undantag – utställning, kungörande och tillkännagivande av beslut

ske i samma ordning som gäller för detaljplan. Till undanröjande av miss- *6 kap. 12 §*
förstånd skall framhållas att av hänvisningen till detaljplanens regler om utställning inte följer att genomförandebeskrivning skall upprättas. Detta framgår indirekt av 9 §. Naturligtvis kan också för fastighetsplan reglerna om enkelt planförfarande tillämpas, om de i 5 kap. 28 § angivna förutsättningarna är uppfyllda.

Samtidig handläggning av detaljplan och fastighetsplan kan behöva tillgripas t. ex. när man låter en del av en genomförandebeskrivning utmynna i en fastighetsplan. I förhållande till gällande rätt innebär detta en förändring, eftersom det nu gäller olika förfaranderegler för stadsplan och tomtindelning även om de upprättas samtidigt.

De förfaranderegler som skall gälla när en fastighetsplan inte upprättas gemensamt med detaljplanen, är något förenklade i förhållande till förfarandet som gäller för detaljplan, och de motsvarar i huvudsak 34 § byggnadsstadgan samt 11 kap. 9 och 10 §§ utredningsförslaget. Genom att 5 kap. 19 § som nyss nämnts skall tillämpas ställs vidare krav på att en fastighetsförteckning skall fogas till fastighetsplanen om det inte är uppenbart onödigt. Någon sådan bestämmelse finns inte i utredningsförslaget. Enligt min mening är det emellertid av stort värde att det finns en aktuell fastighetsförteckning, bl. a. för att den underrättelseskyldighet som förfarandereglerna kräver skall kunna fullgöras. Om detaljplanen och fastighetsplanen upprättas samtidigt, kommer naturligtvis fastighetsförteckningen att vara gemensam. Om fastighetsplanen upprättas vid en senare tidpunkt, kan detaljplanens fastighetsförteckning användas under förutsättning att den fortfarande är aktuell.

På samma sätt som i utredningsförslaget har föreskrivits att samråd inte behöver ske med länsstyrelsen och kommuner som berörs av förslaget. Detta undantag avstyrks av några länsstyrelser. Jag är medveten om att det naturligtvis inte kan uteslutas att det i vissa fall kan finnas ett behov av samråd med länsstyrelsen när fastighetsplanen upprättas. I sådana fall kan man dock enligt min mening utgå från att samråd också sker. I flertalet fall kommer emellertid fastighetsplanen till för att fullfölja redan beslutade detaljplaner där samråd med länsstyrelsen har skett. Jag vill därför inte föreslå någon obligatorisk skyldighet att samråda med länsstyrelsen.

I förhållande till 34 § byggnadsstadgan är dock samrådsskyldigheten på grund av att 5 kap. 20 § blir tillämplig på ett sätt vidare genom att samråd skall ske med fastighetsbildningsmyndigheten. Dessutom skall sakägare, myndigheter, sammanslutningar och enskilda som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget beredas tillfälle till samråd. Genom att 5 kap. 21 § skall tillämpas, måste en samrådsredogörelse upprättas. Någon motsvarande bestämmelse finns inte f. n. och inte heller i utredningsförslaget. Det finns dock inte någon anledning att anlägga ett annat synsätt på fastighetsplanen än jag har redovisat beträffande detaljplanen. Samrådet skall således dokumenteras i en samrådsredogörelse.

Vidare skall utställningen i enlighet med 5 kap. 24 § kungöras i ortstidning, vilket inte är nödvändigt f. n. Bestämmelserna i 5 kap. 24 § att planförslaget skall överlämnas till länsstyrelsen och angränsande kommuner skall dock inte gälla i fråga om fastighetsplaner. *6 kap. 12 §*

Att 5 kap. 27 § skall tillämpas innebär att synpunkter som framförs under utställningstiden skall behandlas på samma sätt som föreskrivits angående detaljplanen. Detta är en förändring i förhållande till nuvarande bestämmelser, eftersom det f. n. inte är nödvändigt att redovisa förslag med anledning av synpunkterna i ett särskilt utlåtande och sända det till vissa angivna sakägare.

Även 5 kap. 30 § innebär vissa förändringar i förhållande till vad som gäller f. n., främst beroende på förslaget att fastighetsplanen skall bli gällande utan fastställelse av länsstyrelsen.

Även hänvisningen till 5 kap. 31 § innebär vissa förändringar. Bortsett från sådana förändringar som föranleds av att fastighetsplanerna inte längre skall fastställas av länsstyrelsen, innebär det den förändringen att det bör ankomma på länsstyrelsen att förse de statliga fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheterna med antagna fastighetsplaner. De kommunala fastighetsregistermyndigheterna får förutsättas bli informerade genom kommunens försorg.

Om fastighetsplanen rör frågor som har begränsad betydelse och saknar intresse för allmänheten, får planen som jag nyss nämnde på grund av hänvisningen till 5 kap. 28 § handläggas enligt bestämmelserna om enkelt planförfarande. Jag hänvisar i denna fråga till vad jag har anfört i specialmotiveringen till 5 kap. 28 §.

Lantmäteriverket anser att det när fastighetsplanen upprättas efter antagandet av detaljplanen bör vara tillräckligt att tillämpa förfaranderegelrna i utredningsförslaget för enkel detaljplaneändring. Enligt min mening tillgodoses detta önskemål i tillräcklig utsträckning genom den nu föreslagna hänvisningen till 5 kap. 28 §. Man kan nämligen inte utesluta möjligheten att en fastighetsplan i de avsedda fallen kan ha intresse för allmänheten och därför bör handläggas enligt bestämmelserna i 5 kap. 18–27 §§.

Andra stycket

Andra stycket stämmer i sak överens med vad som gäller f. n.

Utöver vad jag har anfört i anslutning till 9 § vill jag framhålla följande.

Förutom skälen till den utformning av planen som har valts bör beskrivningen också innehålla uppgifter om de fastigheter som enligt planen skall bildas med bl. a. dessas ungefärliga arealer. Sådana uppgifter kan nämligen vara av betydelse när det gäller tolkningen av fastighetsplanen. Bl. a. när fastighetsplan skall utgöra grund för inlösen eller ligga till grund för fortsatta projekteringsåtgärder är det ofta nödvändigt att ange koordinater för gränspunkterna. Även samfälligheter bör redovisas i beskrivningen.

Har sammanträden hållits med sakägare vid upprättandet av fastighets-

6 kap. 12–15 §§

planen, är det lämpligt att protokoll från sammanträdena biläggs beskrivningen. Vidare är det naturligtvis väsentligt att också den utredning som ligger till grund för bedömningen av båtnads- och väsentlighetsvillkoren beträffande ev. gemensamhetsanläggningar redovisas.

I beskrivningen kan också lämpligen anges vilka delar av detaljplanen som har betydelse för fastighetsplanen. Härigenom underlättas bedömningen av i vilken utsträckning fastighetsplanen enligt 11 § detta kapitel kan komma att påverkas av eventuella framtida ändringar av planen.

Om fastighetsplanen avviker från detaljplanen framgår det av sista meningen i andra stycket att avvikelsen och skälen till denna skall särskilt redovisas. Därvid bör redovisning ske också av de ändringar av detaljplanen som avvikelsen på grund av 5 § detta kapitel kan föranleda.

13 § Fastighetsplanen antas av byggnadsnämnden eller, om planen har upprättats gemensamt med detaljplanen och denna ej skall antas av nämnden, av den som antar detaljplanen.

Paragrafen motsvarar 6 § och 13 § första stycket i det remitterade lagförslaget.

Paragrafen motsvarar 33 § byggnadslagen och 11 kap. 8 § i utredningsförslaget. I sak skiljer den sig från gällande rätt enbart därigenom att fastighetsplanen inte behöver fastställas av länsstyrelsen för att bli gällande.

Enligt 13 § skall som huvudregel gälla att byggnadsnämnden antar fastighetsplaner. Om planen upprättas gemensamt med detaljplanen och denna inte skall antas av nämnden, skall emellertid fastighetsplanen antas av den som antar detaljplanen. I specialmotiveringen till 12 § har jag redogjort för de förfaranderegler som gäller när fastighetsplanen upprättas.

14 § Bestämmelserna i 3–9, 12 och 13 §§ tillämpas även när fastighetsplanen ändras eller upphävs.

Paragrafen motsvarar 11 och 14 §§ i det remitterade lagförslaget och har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag. Den motsvarar närmast 11 kap. 12 § i utredningsförslaget samt 33 § byggnadslagen och 34 § 4 mom. byggnadsstadgan.

Paragrafen innebär att det – utöver de villkor som anges i 10 § – skall gälla samma villkor för ändring eller upphävande av fastighetsplaner som vid upprättande av en ny plan.

15 § Beslut att anta, ändra eller upphäva fastighetsplan gäller först sedan beslutet har vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

I paragrafen anges – i likhet med 5 kap. 34 § angående detaljplan och områdesbestämmelser – när beslut att anta, ändra eller upphäva en fastighetsplan blir gällande. I detta sammanhang vill jag erinra om 7 §, som ger

kommunen möjlighet att bestämma att fastighetsplanen i vissa fall inte blir gällande förrän beslutet att anta en viss detaljplan har vunnit laga kraft. Motiven till denna utformning framgår av specialmotiveringen till 5 kap. 34 §. *6 kap. 15–17 §§*

16 § Av 8 kap. 11 § följer att bygglov inte får meddelas i strid mot fastighetsplan. Även åtgärder som inte kräver bygglov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot planen.

Enligt vad som föreskrivs särskilt får beslut enligt vissa andra författningar än denna lag inte meddelas i strid mot fastighetsplan.

Paragrafen motsvarar bestämmelsen i 5 kap. 36 §. Någon motsvarighet finns inte i utredningsförslaget.

Avstående av mark m. m.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 10.5) har jag föreslagit att bestämmelserna om avstående av mark m. m. i stort skall stämma överens med vad som f. n. gäller om kommunens möjligheter att lösa mark inom stadsplan.

I utredningens förslag till 11 kap. 14 § har föreslagits en möjlighet för kommunen att få nyttjanderätt till mark som skall användas för en trafikanläggning eller en allmän ledning. Bestämmelsen avsågs motsvara 41 a § byggnadslagen. I likhet med länsstyrelsen i Stockholms län anser jag att en sådan bestämmelse inte längre är nödvändig. Numera torde dylika upplåtelser kunna i tillräcklig utsträckning åstadkommas med stöd av t. ex. expropriationslagen, fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen och anläggningslagen. Jag föreslår därför inte någon motsvarighet till 41 a § byggnadslagen vad avser kommunens rätt att få servitut eller nyttjanderätt till viss mark.

17 § Kommunen får lösa mark som enligt en detaljplan skall användas för allmänna platser för vilka kommunen är huvudman.

Annan mark som enligt planen skall användas för annat än enskilt bebyggande får kommunen lösa, om markens användning för avsett ändamål inte ändå kan anses säkerställd.

Besväras mark som kommunen får lösa enligt första eller andra stycket av särskild rätt, får rättigheten lösas.

Bestämmelser om skyldighet för kommunen att lösa mark i vissa fall finns i 14 kap.

Paragrafen, som handlar om kommunens rätt att lösa mark för gator m. m., motsvarar i huvudsak 41 § byggnadslagen och stämmer i sak överens med vad som gäller f. n. I utredningsförslaget finns motsvarigheten till 17 § i 11 kap. 13 §.

Enligt dagens lagstiftning förekommer gator endast inom områden med stadsplan. I byggnadsplaneområden förekommer endast vägar. Huvud-

mannaskapet, dvs. ansvaret för anläggande och drift, ligger för gatorna på kommunen och för vägarna på fastighetsägarna inom byggnadsplaneområdet. Huvudmannaskapet blir alltså beroende av vilken planform som använts, stadsplan eller byggnadsplan. Jag bortser här från sådana gator och vägar som utgör allmän väg och för vilka staten är väghållare. I kommunens och fastighetsägarnas huvudmannaskap ingår även ansvaret för andra allmänna platser än gator resp. vägar. *6 kap. 17–18 §§*

Det är av flera skäl angeläget att begreppen gata och väg kan användas även i PBL. Vad som skall vara gata resp. väg faller emellertid inte ut lika naturligt i PBL som i dagens system på grund av att PBL endast har en planform för detaljerad planläggning, nämligen detaljplanen. I specialmotiveringen till 5 kap. 3 § har jag föreslagit den lösningen på frågan att begreppet gata i PBL skall användas endast i sådana fall då kommunen primärt är huvudman. Av detta följer att begreppet väg skall användas endast i sådana fall då kommunen enligt 5 kap. 4 § i en detaljplan har bestämt att någon annan än kommunen skall ha huvudmannaskapet. Sedan är det en annan sak att staten enligt bestämmelserna i väglagen kan vara väghållare för såväl gator som vägar, dvs. såväl när kommunen primärt är huvudman som när fastighetsägarna är det.

Som jag nämnde tidigare ingår i huvudmannaskapet också ansvaret för andra allmänna platser. För att det tillräckligt tydligt skall framgå vem som har detta ansvar har lagtexten i bl. a. 6 kap. utformats så att det för varje särskilt fall framgår vem som är huvudman.

I 17 § talas sålunda om allmänna platser för vilka kommunen är huvudman. Detta innebär t. ex. – på grund av vad jag nyss har anfört – att kommunen har rätt att lösa även sådan gatumark för vilken staten är väghållare.

I paragrafens sista stycke finns en erinran om att bestämmelser som reglerar bl. a. kommunens skyldighet att lösa mark finns i 14 kap.

18 § Om kommunen inte skall vara huvudman för allmänna platser, är den som äger obebyggd mark som enligt detaljplanen är avsedd för allmän plats, skyldig att utan ersättning upplåta marken, om den behövs för att kvartersmark som tillhörde honom när planen antogs skall kunna användas för avsett ändamål.

Förevarande paragraf motsvarar 19 § i det remitterade lagförslaget samt 112 § byggnadslagen och 11 kap. 15 § i utredningsförslaget. Paragrafen har betydelse för sådana fall då det dröjer viss tid innan vägen har ställts i ordning och upplåtits för begagnande.

I förhållande till 112 § byggnadslagen har endast den sakliga förändringen gjorts att behovet av utfart kan tillgodoses utan att det behöver vara kopplat till att nybyggnad sker. Det räcker således att fastighetsbildning har skett, vilket kan vara en fördel när t. ex. transportbehov föreligger redan innan det är aktuellt att bebygga fastigheten.

19 § På ansökan av kommunen får länsstyrelsen förordna att mark, som för områdets ändamålsenliga användning enligt upprättat förslag till detaljplan behövs för sådana allmänna platser för vilka kommunen är huvudman eller för allmänna byggnader, utan ersättning skall avstås till kommunen. På ansökan av kommunen får länsstyrelsen också förordna att mark som skall användas för allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman, utan ersättning skall upplåtas till huvudmannen. Antagandet av detaljplanen skall anstå till dess ansökningen har avgjorts genom beslut som vunnit laga kraft. *6 kap. 19 §*

Förordnande får meddelas endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta markens ägare kan väntas få av planen och till övriga omständigheter.

Den mark som förordnandet avser skall anges till läge och gränser. Marken skall avträdas eller upplåtas när den behöver tas i anspråk för avsett ändamål.

Paragrafen – som jag har kommenterat i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.5.1) – motsvarar 20 § i det remitterade lagförslaget samt i huvudsak 70 och 113 §§ byggnadslagen och 11 kap. 16 § i utredningsförslaget. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 74). Sådana förordnanden som avses i dessa paragrafer meddelas i dag av regeringen resp. länsstyrelsen.

Betydelsen av förevarande paragraf och dess motsvarighet i dag har väsentligt minskat sedan nya gatukostnadsregler infördes 1982. Dessa regler ger nämligen kommunen möjligheter att i de flesta fall ta ut kostnaderna för bl. a. lösen av mark som skall användas för allmän plats.

Den praktiska innebörden av förordnanden enligt 19 §, när annan än kommunen är huvudman för allmänna platser, torde – på samma sätt som f. n. – normalt bli att upplåtelse säkerställs enligt den lag som tillämpas för markens ianspråktagande, t. ex. anläggningslagen. Förordnandet får därvid betydelse i första hand när ersättning för utrymme enligt anläggningslagen skall bestämmas.

Första stycket i den nu föreslagna paragrafen innebär att förordnanden om överlåtelse eller upplåtelse av mark i de nu avsedda fallen skall beslutas av länsstyrelsen. Ansökan om förordnandet skall göras av kommunen även om genomförandet ankommer på de enskilda fastighetsägarna.

Bestämmelserna i första stycket har utformats så att en uppdelning görs som motsvarar den uppdelning som finns mellan 70 och 113 §§ byggnadslagen. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 74) har som förutsättning för att mark skall få tas i anspråk föreskrivits – i enlighet med vad som f.n. gäller – att marken behövs "för områdets ändamålsenliga användning".

Bestämmelserna i 70 och 113 §§ är tillämpliga när stadsplan resp. byggnadsplan läggs över område i en ägares hand. Det är därmed inte nödvändigt att all mark inom planen är i en ägares hand. Av förarbetena till bestämmelserna (prop. 1947: 131 s. 248) framgår att området dock skall ha en sådan omfattning att det blir möjligt för markägaren att "sälja ett flertal

tomter". Området behöver inte utgöra en självständig fastighet. Det kan bestå av en eller flera fastigheter men kan också utgöras av delar av fastigheter. Uttrycket "i en ägares hand" inkluderar också det fallet att flera personer äger ideella andelar i ett visst område. *6 kap. 19 §*

Enligt min mening kan de nu berörda bestämmelserna – som har vållat problem i den praktiska tillämpningen – utan olägenhet undvaras. Det bör vara tillräckligt att på samma sätt som i dag föreskriva att förordnande enligt 19 § får meddelas endast om det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta markägaren kan väntas få av planen och till övriga omständigheter. Utan att någon ändring i sak är avsedd har därför något krav på att detaljplan läggs över område i en ägares hand inte tagits in i 19 § första stycket.

Skyldighet för markägaren enligt 70 och 113 §§ byggnadslagen att avstå eller upplåta mark föreligger endast i den mån det är skäligt med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter. Detta krav på nytta har i sak oförändrat tagits in i *andra stycket*. Som jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.5.1) skall emellertid fastighetsägarens nytta av planen vägas mot värdet av den mark han avstår eller upplåter, inklusive byggnader m. m. som kan finnas på marken. Detta är en förändring i förhållande till vad som gäller f. n. Enligt 71 § andra stycket byggnadslagen skall nämligen kommunen betala ersättning för byggnader m. m. som finns på den mark fastighetsägaren avstår. Skyldigheten enligt 113 § byggnadslagen att upplåta mark avser endast obebyggd mark. Någon ersättning för byggnader m. m. kommer alltså inte i fråga enligt den ordning jag nu föreslår. Detta kan i vissa fall medföra att storleken av det område markägaren skall avstå blir mindre än den skulle ha blivit med dagens regler.

I lagrådsremissen föreslog jag att detaljplanen skall innehålla en bestämmelse om att bygglov till åtgärder som medges i planen i princip inte får lämnas förrän länsstyrelsens beslut om förordnande vinner laga kraft. Med den lösning som jag nu har föreslagit, dvs. att planen inte skall antas förrän beslutet om förordnande har vunnit laga kraft, är en sådan bestämmelse inte längre nödvändig. Förslag till förordnande enligt 19 § bör lämpligen upprättas tillsammans med planen och redovisas i genomförandebeskrivningen.

I paragrafens *tredje stycke* föreskrivs – i likhet med vad som gäller f. n. – att den berörda marken skall avträdas eller upplåtas när den behöver tas i anspråk för avsett ändamål. Det bör i detta sammanhang observeras att äganderättsövergången anses ske vid den tidpunkt då beslutet om förordnande vinner laga kraft (jfr Bexelius, 5:e upplagan, s. 250).

Att ägaren till mark kan anföra besvär över förordnanden enligt denna paragraf framgår av 13 kap. 4 § andra stycket 4.

6 kap. 20–21 §§

20 § När fråga har väckts om tillämpning av 19 §, skall byggnadsnämnden genast anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken. Överlåtelse av mark, som sker efter det att sådan anmälan har inkommit, inverkar inte på den bedömning som skall ske enligt 19 § andra stycket.

Skall detaljplanen ändras, får länsstyrelsen på ansökan av kommunen förordna att mark som har avstått eller skall upplåtas enligt 19 § byts ut mot annan mark, om det är lämpligt och kan ske utan olägenhet för ägaren.

Paragrafen motsvarar 21 § i det remitterade lagförslaget.

Första stycket motsvarar 70 § andra stycket och 113 § andra stycket byggnadslagen och stämmer i sak överens med vad som gäller f. n. I utredningsförslaget finns motsvarande bestämmelser i 11 kap. 16 §.

Andra stycket motsvarar 70 § tredje stycket och 113 § tredje stycket byggnadslagen. På förslag av Halmstads kommun har emellertid kravet på synnerliga skäl för att ett förordnande enligt 19 § skall få ändras tagits bort. Detta innebär en förändring i förhållande till i dag och till utredningsförslaget. Ändringen syftar givetvis till att göra det enklare att vid en planändring ändra också meddelade förordnanden. Det är enligt min mening fullt tillräckligt att det finns föreskrifter att ändringen får göras endast om det kan ske utan olägenhet för ägaren. Vid denna bedömning bör man givetvis beakta den eventuella nytta ägaren kan ha av planändringen. Det bör observeras att uttrycket "byts ut mot" får något annorlunda innebörd beroende på om förordnandet avser överlåtelse av marken eller enbart upplåtelse. I det förra fallet har redan äganderätten övergått, och det blir då fråga om att byta ut själva marken. Om förordnandet avser upplåtelse av mark blir det snarare fråga om en jämkning av det tidigare förordnandet. Någon förändring i sak i dessa avseenden är således inte avsedd i förhållande till vad som gäller f. n. enligt 70 resp. 113 § byggnadslagen.

I likhet med vad som har föreslagits i 19 § skall det ankomma på kommunen att ansöka om ändring av förordnandet, även om genomförandet ankommer på de enskilda fastighetsägarna.

21 § Den som har avstått mark enligt 19 § skall frigöra marken från inteckning och annan särskild rätt. Kan detta inte ske, är han skyldig att ersätta skada som uppkommer för den som marken har avståtts till.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 71 § första stycket byggnadslagen och 11 kap. 17 § i utredningsförslaget. I det remitterade lagförslaget finns motsvarande bestämmelse i 22 §. Som jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.5.1) och nyss kommenterat i anslutning till 19 §, skall någon motsvarighet till 71 § andra stycket byggnadslagen om ersättning för byggnader och andra anläggningar inte finnas i PBL.

I likhet med vad som gäller f. n. skall tvist om ersättning enligt förevarande paragraf prövas av allmän domstol.

22 § I ett förordnande enligt 19 § får länsstyrelsen, i den mån det är skäligt, på kommunens begäran föreskriva att markens ägare skall vara skyldig att i den ordning som länsstyrelsen bestämmer bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp. *6 kap. 22–24 §§*

Paragrafen motsvarar 73 § byggnadslagen med den skillnaden att det är länsstyrelsen i stället för regeringen som beslutar om förordnandet. Vidare är paragrafen – till skillnad mot vad som gäller i dag – tillämplig även om annan än kommunen är huvudman för allmänna platser. I utredningsförslaget motsvaras paragrafen av 11 kap. 18 §. I det remitterade lagförslaget finns motsvarande bestämmelse i 23 §.

23 § Bestämmelserna i 19–22 §§ om ägare gäller även exploateringssamfällighet enligt lagen (0000: 000) om exploateringssamverkan.

Enligt 23 §, som saknar motsvarighet i dagens lagstiftning, skall vad som sägs om ägare i 19–22 §§ gälla även exploateringssamfällighet enligt det förslag till lag om exploateringssamverkan som jag senare denna dag kommer att lägga fram.

För att marken utan ersättning skall kunna överlämnas till kommunen fordras att en fastighetsreglering sker inom ramen för exploateringsförrättningen. En sådan fastighetsreglering kan innebära att marken överförs till en kommunägd fastighet. Frångår marken fastigheter som inte ingår i exploateringssamfälligheten, skall samfälligheten enligt bestämmelserna i förslaget till lag om exploateringssamverkan betala ersättning för marken i samband med avståendet.

Det kan i detta sammanhang nämnas att det i den återkallade prop. 1981/82: 221 med förslag till lag om exploateringssamverkan m. m. föreslogs att en bestämmelse av samma innebörd som 23 § skulle tas in i 70 och 113 §§ byggnadslagen.

24 § Om kommunen är huvudman för allmänna platser, får kommunen efter genomförandetidens utgång lösa delar av fastigheter som tillhör olika ägare och som enligt fastighetsplanen skall utgöra en fastighet.

En kommun som är huvudman för allmänna platser får efter genomförandetidens utgång även lösa mark, som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen. Lösenrätt föreligger dock inte så länge det finns ett bygglov som kan tas i anspråk.

Besväras mark som avses i första och andra styckena av särskild rätt, får rättigheten lösas.

Paragrafen, som motsvarar 25 § i det remitterade lagförslaget, handlar om kommunens rätt att lösa mark för enskilt bebyggande. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag. Paragrafen är tillämplig endast om kommunen är huvudman för gator och andra allmänna platser.

Paragrafens *första stycke* motsvarar 47 § första stycket byggnadslagen. Det motsvarar 11 kap. 20 § i utredningsförslaget och innebär att kommu-

nens rätt att lösa delar av fastigheter, som tillhör olika ägare, inte inträder förrän genomförandetiden för detaljplanen har gått till ända. Av lagtexten i det remitterade förslaget framgick det inte att fastighetsdelarna måste tillhöra olika ägare. I enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 75) har nu detta angetts i paragrafen. Av 15 kap. 3 § framgår att talan skall väckas senast tre år efter genomförandetidens slut. Bortsett från tidpunkten när inlösenrätten uppkommer stämmer förslaget i sak överens med vad som gäller f. n. I den allmänna motiveringen (avsnitt 10.5.1) har jag utvecklat skälen till förslaget. *6 kap. 24–25 §§*

I 15 kap. 3 § andra och tredje styckena har tagits in bestämmelser som motsvarar 47 § andra och tredje styckena byggnadslagen.

Andra stycket ger kommunen en automatisk rätt till inlösen av sådana fastigheter som vid genomförandetidens utgång inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen och för vilka giltigt bygglov till sådan bebyggelse inte finns. Även motiven till andra stycket har jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.5.1).

Frågan huruvida en byggnad står i huvudsaklig överensstämmelse med en detaljplan skall bestämmas med hänsyn till såväl byggnadens art som dess omfattning. Bestämmelsen innebär således, att det på marken skall finnas uppförd en byggnad, som i fråga om läge, höjd, djup, våningsantal och den tekniska utformningen i övrigt i huvudsak överensstämmer med detaljplanen. Ett motsvarande krav på bebyggelsens huvudsakliga överensstämmelse med stadsplan vid tomtexpropriation uppställdes före lagändring år 1971 i 45 § byggnadslagen. Viss ledning vid tillämpningen av den nu föreslagna bestämmelsen kan erhållas i den praxis som utbildats vid tillämpningen av den nyssnämnda paragrafen (se Bexelius, 5:e upplagan, s. 190).

Tredje stycket är en motsvarighet till 17 § tredje stycket detta kapitel.

25 § Rätt att använda mark enligt 18 eller 19 § gäller framför annan rätt till marken som uppkommit efter antagandet av detaljplanen.

Paragrafen motsvarar 115 § första stycket byggnadslagen och stämmer i sak överens med vad som gäller f. n. Någon motsvarighet finns inte i utredningsförslaget. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 75) och motsvarar 26 § i det remitterade lagförslaget.

Om stadsplan läggs över mark, som enligt en byggnadsplan är avsedd till väg eller annan allmän plats och som skall upplåtas utan ersättning, kan enligt 115 § andra stycket byggnadslagen förordnas att marken utan ersättning skall tillfalla kommunen. Någon motsvarighet till denna bestämmelse har inte tagits med av följande skäl.

När förordnandet enligt 19 § avser upplåtande av mark kommer fastighetsägaren att ha kvar äganderätten till byggnader, växande skog m. m. Visserligen blir fastighetsägarens möjligheter att använda marken väsent-

ligt inskränkt genom förordnandet, men det kan inte uteslutas att han kan tillgodogöra sig ett visst överskott när t. ex. avverkning sker inom parkmark. Det är därför troligt att den skälighetsbedömning som skall ske enligt 19 § andra stycket kan leda till att den geografiska avgränsningen av förordnandet kan göras vidare om det är fråga om upplåtande av mark än om det är fråga om att med äganderätt överlåta marken inkl. byggnader, växande skog m. m. En situation som motsvarar den som avses i 115 § andra stycket byggnadslagen är att en detaljplan ändras på så sätt att kommunen i stället för de enskilda fastighetsägarna blir huvudman för allmän plats. Med hänsyn till vad jag nu har anfört är det då inte lämpligt att mark, som enligt ett tidigare förordnande skall upplåtas utan ersättning, efter planändringen skall avstås med äganderätt, utan att en skälighetsprövning enligt 19 § sker. *6 kap. 25–26 §§*

Upplåtande av vissa allmänna platser m. m.

Någon motsvarighet till bestämmelserna i 26–30 §§ finns inte i utredningsförslaget, eftersom utredningen förutsatte att dessa frågor skulle regleras i en särskild lag om kommunala vägar.

Bestämmelserna gäller enbart när kommunen är huvudman för allmänna platser. Om de enskilda fastighetsägarna skall ansvara för allmänna platser, framgår av 5 kap. 3 § att marken skall redovisas som väg eller annan allmän plats.

26 § Inom områden med detaljplan skall kommunen vara huvudman för allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Att planen skall utvisa om kommunen inte skall vara huvudman framgår av 5 kap. 4 §.

Kommunen skall efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman så, att platserna kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång skall platserna upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggts i enlighet med planen. Inom områden som efter genomförandetidens utgång bebyggs i enlighet med planen skall allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som bebyggelsen färdigställs.

Paragrafen, som i det remitterade lagförslaget utgör 27 §, kan sägas vara en motsvarighet till 49–51 §§ byggnadslagen. Av skäl som jag har redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.6.1) har bestämmelserna gjorts mindre detaljerade än i dag.

I *första stycket* föreskrivs som huvudregel att det är kommunen som skall vara huvudman för gator och andra allmänna platser inom områden med detaljplan. Om det finns särskilda skäl kan även annan än kommunen, t. ex. en anläggningssamfällighet, vara huvudman för den allmänna platsen. Syftet med denna bestämmelse är att kommunerna inte utan vidare skall kunna avsäga sig huvudmannaskapet. Ansvaret för gatu- och väghållningen bör enligt min mening i allt väsentligt fördelas enligt samma prin-

ciper som i dag. Det innebär att kommunen bör kunna avsäga sig ansvaret i sådana områden där man i dag använder byggnadsplan t. ex. inom områden för fritidsbebyggelse. *6 kap. 26–27 §§*

Första stycket avslutas med en erinran om bestämmelserna i 5 kap. 4 § att det skall framgå av detaljplanen om någon annan än kommunen skall vara huvudman för allmänna platser.

Enligt *andra stycket* första meningen är kommunen skyldig att ställa i ordning anläggningarna så att de kan användas för avsett ändamål efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med detaljplanen. Syftet med denna bestämmelse är att det är sådana gator som är direkt nödvändiga för den färdigställda bebyggelsen som skall ställas i ordning. Fastighetsägarens skyldighet att betala avgift för gatukostnader är enligt 35 § också kopplad till den tidpunkt då anläggningarna kan användas för avsett ändamål. Anläggningarna behöver emellertid inte vara slutligt färdigställda vid denna tidpunkt. Det slutliga färdigställandet kan anstå till dess gatan skall upplåtas till allmänt begagnande.

I andra meningen föreskrivs att gator och andra allmänna platser skall upplåtas till allmänt begagnande före genomförandetidens slut. Om en plan vid denna tidpunkt har byggts ut endast till viss del, skall naturligtvis skyldigheten inte omfatta sådana delar av planen som inte har blivit bebyggda. Andra meningen har utformats i enlighet härmed. Andra meningen innebär i övrigt att det slutliga iordningställandet av gator och allmänna platser kan göras vid en senare tidpunkt än vad som krävs i dag.

För det fall att bebyggelsen färdigställs efter detaljplanens genomförandetid föreskrivs i andra styckets sista mening att gator och andra allmänna platser skall upplåtas till allmänt begagnande – och därmed även slutligt ställas i ordning – efter hand som bebyggelsen färdigställs. Vilken standard de då skall ha anges i 27 §.

Det som nu har sagts om skyldigheten att ställa i ordning och upplåta gata gäller såväl när en ny gata anläggs som när en redan befintlig gata breddas eller förbättras. Någon motsvarighet till 50 § tredje stycket byggnadslagen behövs därför inte.

27 § När gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman upplåts till allmänt begagnande, skall de till bredd, höjdläge och utformning i övrigt stämma överens med detaljplanen. De skall vara utförda på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed. Mindre avvikelser från planen får göras, om syftet med planen inte motverkas.

Paragrafen stämmer i allt väsentligt överens i sak med 52 § byggnadslagen, och motsvarar 28 § i det remitterade lagförslaget.

I förhållande till dagens ordning har en modifiering gjorts så till vida att mindre avvikelse från detaljplanen får göras, om syftet med planen inte motverkas. Samma avvikelse från detaljplanen får t. ex. göras när en fastighetsplan upprättas.

6 kap. 27–30 §§

Paragrafens andra mening motsvarar 52 § andra stycket byggnadslagen. Det finns emellertid inte någon anledning att ha så detaljerade regler som f. n. Om det t. ex. är nödvändigt att reglera hur planteringar m. m. skall utföras, bör det ske i detaljplanen, varvid första meningen blir tillämplig. Bestämmelsen i andra meningen bör ses som ett komplement för de fall när detaljplanen inte innehåller några föreskrifter om till vilken standard anläggningarna skall utföras.

Gator och andra allmänna platser skall alltså i princip utföras i enlighet med detaljplanen. Någon kontroll av detta i den formen att gatuarbeten skall kräva lov föreslår jag dock inte. Som jag tidigare har framhållit kan man utgå från att kommunen genom samråd och på annat lämpligt sätt ser till att planbestämmelserna följs.

28 § Om någon vill bebygga en fastighet innan den gata till vilken fastigheten har utgång blivit iordningställd och avloppsledning anlagts, skall han anordna utfartsväg och avloppsanordning från fastigheten. Kommunen är skyldig att låta honom utan ersättning använda för ändamålet avsedd mark som kommunen äger.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 75), motsvarar 18 och 29 §§ i det remitterade lagförslaget och 54 § byggnadslagen.

Det torde komma att höra till undantagen att den i paragrafen åsyftade situationen uppkommer, eftersom gatorna skall kunna användas för avsett ändamål efter hand som bebyggelsen färdigställs. Det kan dock inte uteslutas att det ibland kan förekomma att någon önskar bebygga en fastighet redan innan kommunen har färdigställt gatan.

I de nu avsedda situationerna är kommunen skyldig att under vissa förutsättningar låta mark, som kommunen förfogar över, kostnadsfritt nyttjas för utfarter m. m.

29 § Är staten väghållare inom område med detaljplan, skall vad som föreskrivs om kommunens ansvar för gator i 26 § andra stycket och 27 § i stället gälla staten.

Kostnader, som föranleds av att gatan enligt planen byggs till större bredd eller med dyrbarare utförande i övrigt än som behövs med hänsyn till trafiken, skall dock betalas av kommunen, om inte regeringen bestämmer annat.

Paragrafen stämmer i huvudsak överens med 55 § byggnadslagen och motsvarar 30 § i det remitterade lagförslaget.

30 § Kommunen skall svara för underhållet av gator och sådana andra allmänna platser som kommunen är huvudman för. Denna underhållsskyldighet består även om detaljplanen för området upphävs.

Är staten väghållare inom område med detaljplan, skall, med den begränsning som anges i 29 § andra stycket, staten svara för underhållet av allmän väg.

Om underhåll av vägar och andra allmänna platser med enskilda väghållare finns bestämmelser i lagen (1939: 608) om enskilda vägar och anläggningslagen (1973: 1149). *6 kap. 30 §*

Paragrafen motsvarar 31 § i det remitterade lagförslaget.

Första meningen i *första stycket* motsvarar 74 § byggnadslagen och stämmer i sak överens med vad som gäller f. n. Styckets andra mening har lagts till för att reglera underhållsskyldigheten när detaljplanen upphävs. En sådan reglering är nödvändig, eftersom det sannolikt kommer att bli mera vanligt än i dag att planer upphävs. Bestämmelsen innebär att kommunens ansvar att underhålla gator och sådana andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman inte upphör när planen upphävs. Om kommunen vill överlåta ansvaret till de enskilda fastighetsägarna, är det därför nödvändigt att anta en ny detaljplan där marken i stället redovisas som väg eller annan allmän plats och med en bestämmelse enligt 5 kap. 4 § som anger att någon annan än kommunen skall vara huvudman.

I *andra stycket* regleras statens underhållsskyldighet. Bestämmelserna innebär ingen ändring i sak av vad som f. n. gäller enligt 74 § andra stycket byggnadslagen.

I *tredje stycket* har tagits in en hänvisning till lagen om enskilda vägar och till anläggningslagen för de fall att de enskilda fastighetsägarna gemensamt svarar för väghållningsansvaret.

Gatukostnader m. m.

Bestämmelserna i 31–39 §§ gäller enbart i de fall kommunen är huvudman för allmänna platser.

Bestämmelserna i byggnadslagen och byggnadsstadgan om kostnader för allmän plats har förts över till PBL utan några andra ändringar i sak än de som jag har behandlat i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.6.2) och som är en följd av den översyn av gatukostnadsreglerna som har utförts (Ds Bo 1984: 9). Som jag tidigare har nämnt innehåller utredningsförslaget inga bestämmelser om kostnader för allmän plats.

Någon motsvarighet till 156 § byggnadslagen med särbestämmelser för det fall att en kommungräns går i gatans längdriktning har dock inte tagits med. Om kommungränsen går mitt i gatan, kommer bestämmelserna om upplåtande av gata att rikta sig mot båda kommunerna. Även om bebyggelsen utmed gatan färdigställts enbart i den ena kommunen, måste gatan naturligtvis ställas i ordning så att den kan användas för avsett ändamål. Någon lagreglering av samordningen mellan de berörda kommunerna eller kostnadsfördelningen mellan dem är enligt min mening inte nödvändig. Sådana frågor bör kommunerna själva kunna lösa, t. ex. i samband med planeringen av gatorna. Situationer av detta slag torde f. ö. inte bli särskilt vanliga.

6 kap. 31–33 §§

31 § Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser, får kommunen besluta att kostnader för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till allmänna platser skall betalas av ägarna till fastigheterna inom området.

Kostnaderna skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund.

Kommunen beslutar om avgränsningen av det område inom vilket fördelning skall ske, om de kostnader som skall fördelas samt om grunderna för fördelningen.

Med ändring av det remitterade förslaget (32 §) föreskrivs i förevarande paragraf att det är "kommunen" som beslutar i frågor om uttag av gatukostnader. Av detta följer att kommunfullmäktige enligt bestämmelserna i kommunallagen kan delegera beslutanderätten till kommunstyrelsen eller någon annan kommunal nämnd. Motiven för detta har jag utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.6.2).

32 § Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra en gata, får kommunen besluta att kostnaden för detta skall betalas av ägarna till de fastigheter som är belägna vid gatan. Därvid får för varje fastighet tas ut en ersättning som motsvarar hälften av den kostnad som belöper på gatan framför fastigheten. Kostnaden för sådana anordningar som normalt hör till en gata får tas ut med lika delar av fastighetsägarna. Kostnaden för att anlägga gatukors får tas ut med lika delar av ägarna till fastigheterna vid gatukorset.

Om kostnaden för att anlägga eller förbättra gatan inte är densamma överallt, får kommunen besluta att kostnaden skall fördelas mellan fastighetsägarna efter någon annan skälig och rättvis grund än som anges i första stycket.

I paragrafen, som motsvarar 33 § i det remitterade lagförslaget och 57 § byggnadslagen, har nu samma ändring genomförts som i 31 §.

33 § Den ersättning som enligt 31 eller 32 § belöper på varje fastighet skall jämkas, om de kostnader som skall ersättas är oskäligt höga eller om de åtgärder som ersättningen avser har en omfattning eller ett utförande som överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheten.

Enligt paragrafens lydelse i det remitterade lagförslaget skall – liksom i gällande rätt (58 § byggnadslagen) – jämkning av gatukostnadsersättningen ske bl. a. om de åtgärder som ersättningen avser har en omfattning eller ett utförande som betydligt överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheten. I enlighet med förslaget i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.6.2) har ordet "betydligt" nu utgått.

34 § Till grund för bestämmande av ersättning enligt 31 eller 32 § får läggas antingen de faktiska kostnaderna eller på tidigare erfarenhet stödda beräkningar av vad det kostar att i motsvarande utförande anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser. *6 kap. 34–35 §§*

Paragrafen motsvarar 35 § i det remitterade lagförslaget och 59 § byggnadslagen.

35 § Skyldighet för en fastighetsägare att ersätta kommunen kostnaderna för gator och andra allmänna platser inträder när den anläggning som ersättningen avser kan för hans fastighet användas för avsett ändamål.

Ersättningsskyldigheten skall fullgöras vid anfordran. På obetalt belopp skall betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975: 635) från förfallodagen.

Om ersättningsbeloppet är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter, får fastighetsägaren dock betala ersättningen genom avbetalningar, om godtagbar säkerhet ställs. Avbetalning skall ske med minst en tiondel årligen. På obetalt belopp skall betalas ränta enligt 5 § räntelagen på varje del av ersättningen som förfaller till betalning i framtiden från den dag då den första inbetalningen skall ske till dess ifrågavarande del av ersättningen betalas eller ränta skall betalas enligt andra stycket. Om betalningsvillkoren ändå blir alltför betungande för fastighetsägaren, skall villkoren jämkas.

När skyldighet att betala ersättning har inträtt, är ny ägare bunden i samma omfattning som tidigare ägare. Den nye ägaren svarar dock inte mot kommunen för sådan ersättning som har förfallit till betalning före tillträdesdagen.

Paragrafen motsvarar 36 § i det remitterade lagförslaget.

I paragrafen regleras villkoren för betalning av gatukostnadsersättning. Enligt paragrafens lydelse i lagrådsremissen skall – liksom i gällande rätt (60 § byggnadslagen) – fastighetsägaren vid amortering av ersättningen betala skälig ränta på obetalt belopp från den dag då kravet på ersättning framställdes. Räntevillkoren anges inte närmare.

I enlighet med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.6.2) har räntevillkoren för obetalda gatukostnadsersättningar nu anknutits till reglerna i räntelagen i likhet med vad som gäller för avgifter enligt va-lagen.

I ett nytt *andra stycke* har utan ändring tagits in föreskriften att ersättningsskyldigheten skall fullgöras vid anfordran. Av andra stycket framgår att fordringens förfallodag skall vara utgångspunkt för beräkning av dröjsmålsränta.

I paragrafens *tredje stycke* har tagits in bestämmelser om de räntevillkor som skall gälla vid amortering av ersättningen. Dessa bestämmelser har utformats med 27 § fjärde stycket va-lagen som förebild och innebär att fastighetsägaren under den tid krediten tas i anspråk skall betala avkastningsränta enligt räntelagen (5 § räntelagen) på varje del av ersättningen som ännu inte har förfallit till betalning.

6 kap. 36 §

36 § Innan kommunen beslutar att kostnader för gator och andra allmänna platser skall betalas av fastighetsägare enligt 31 eller 32 §, skall kommunen låta utreda frågan och upprätta det förslag som utredningen föranleder. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

Förslag i fråga om betalning av kostnader som avses i 31 § skall ställas ut under minst tre veckor efter det att kungörelse om detta har skett på tid och sätt som anges i 5 kap. 24 §. Underrättelse om utställningen av förslaget skall dessutom i vanligt brev sändas till kända fastighetsägare vars rätt berörs av förslaget. Underrättelse behöver dock inte sändas till den som skriftligen har godkänt förslaget. Under utställningstiden skall förslaget åtföljas av samrådsredogörelsen. Efter utställningstidens utgång får kommunen besluta i ärendet.

Avser förslaget ersättningsskyldighet enligt 32 §, skall de fastighetsägare vars rätt berörs och som inte har godkänt förslaget, beredas tillfälle att yttra sig över detta, innan beslut i ärendet fattas. Förslaget skall åtföljas av samrådsredogörelsen.

Paragrafen motsvarar 37 § i det remitterde lagförslaget och 25 § byggnadsstadgan.

I paragrafens *första stycke* har – av samma skäl som jag har angett i anslutning till 31 § – "kommunfullmäktige" bytts ut mot "kommunen". Dessutom har föreskrivits att förslag till uttag av gatukostnadsersättning skall föregås av samråd med bl.a. sakägarna. I ett nytt andra stycke har tagits in bestämmelser om syftet med samrådet m. m.

Samrådsbestämmelserna i *första* och *andra styckena* är nya och har utformats med 5 kap. 20 och 21 §§ som förebild. Jag har utvecklat motiven för den nya ordningen i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.6.2). I likhet med vad som föreslagits beträffande detaljplan bör resultatet av samrådet och förslag med anledning av framförda synpunkter alltid redovisas i en samrådsredogörelse. I redogörelsen bör i första hand redovisas sådana önskemål som inte kunnat tillgodoses. Genom att kommunen på detta tidiga stadium klart anger sina ståndpunkter kan man förhindra att fastighetsägarna senare riktar invändningar mot förslaget till följd av missförstånd om förslagets innehåll eller innebörd.

I *tredje* och *fjärde styckena* har enbart gjorts följdändringar med anledning av att "kommunfullmäktige" har bytts ut mot "kommunen" och med anledning av de nya samrådsbestämmelserna. Tredje stycket har på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 75) utformats med 5 kap. 24 § som förebild.

6 kap. 37–39 §§

37 § Mark framför fastigheter som är belägna vid torg, parker eller andra sådana allmänna platser, skall anses som gata till en bredd som motsvarar fem fjärdedelar av den enligt detaljplanen tillåtna högsta byggnadshöjden som gällde för fastigheten när gatan upplåts till allmänt begagnande.

38 § Vad som föreskrivs i detta kapitel om fastigheter skall tillämpas även på mark som är samfälld för flera fastigheter. Med fastighetsägare avses därvid ägarna av de fastigheter som har del i samfälligheten. Är samfälligheten inte avsedd för bebyggelse, skall den anses bebyggd när den väsentligen tagits i anspråk för angivet ändamål. Den högsta tillåtna byggnadshöjden antas därvid vara medeltalet av vad som gäller för de fastigheter som har del i samfälligheten.

Bestämmelserna i 37 och 38 §§ stämmer i sak överens med 154 resp. 155 §§ byggnadslagen. Någon motsvarighet till 155 § andra stycket behövs inte, eftersom dispenser från planer inte kan medges enligt PBL. Mindre avvikelser från planer är dock möjliga. Någon särskild bestämmelse om detta är dock inte nödvändig i de nu avsedda situationerna.

Bestämmande av ersättning

39 § Vid bestämmande av ersättning i fall som avses i 17 eller 24 § skall 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas. Vad som sägs i 4 kap. 3 § nämnda lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då talan om inlösen väcktes.

Paragrafen motsvarar 14 kap. 9 § i det remitterade lagförslaget. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 123) har i förevarande paragraf tagits in en materiell bestämmelse som innebär att 4 kap. expropriationslagen skall tillämpas vid bestämmande av ersättningen. De processuella reglerna om tidsfrister, forumregler m. m. har samlats i 15 kap.

7 kap. Regionplanering

I den allmänna motiveringen (avsnitt 9.2.2) har jag närmare utvecklat motiven för att regionplan skall ingå i PBL:s plansystem som ett medel att samordna flera kommuners planläggning. Bestämmelserna härom har tagits in i 7 kap. Motsvarande bestämmelser i utredningsförslaget finns i 12 kap.

Bestämmelserna i 7 kap. är uppdelade i två avdelningar, en om regionplaneorganet (1–3 §§) och en om regionplanen (4–8 §§).

Kapitlet skiljer sig från utredningsförslaget bl. a. på så sätt att det i stor utsträckning innehåller hänvisningar till 4 kap. om översiktsplan när det gäller förfarandet, eftersom förhållandena och kraven på samråd och insyn m. m. för de två planformerna i stort sett överensstämmer.

På förslag av *lagrådet* har vissa paragrafer justerats redaktionellt. Även dispositionen av 7 kap. har justerats något.

Regionplaneorgan

1 § Behöver sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner utredas gemensamt eller behöver flera kommuners översiktliga planering samordnas och kommer utrednings- och samordningsverksamheten inte till stånd på annat sätt, får regeringen utse ett regionplaneorgan, som under viss tid eller tills vidare skall ha hand om denna verksamhet (regionplanering). I beslutet skall regionplaneorganets huvudsakliga uppgifter anges.

Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund. Regeringen kan också förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund, som skall vara regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund skall lagen (1957: 281) om kommunalförbund tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i detta kapitel.

För handläggningen av frågor om regionplanering för kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser.

Paragrafen motsvarar 126–128 §§ byggnadslagen och 12 kap. 1 § i utredningsförslaget.

Första stycket

I första stycket regleras regeringens befogenhet att utse ett regionplaneorgan. Initiativet till att utse ett regionplaneorgan kan t. ex. tas av ett befintligt kommunalförbund som bildats för regionplaneuppgifter och som finner det av värde att vinna den auktorisation som ett regeringsbeslut kan ge. Det kan också vara en framställning från ett antal kommuner i en region med gemensamma planproblem, där det föreligger svårigheter att få till stånd samverkan mellan alla de kommuner som bör delta för att arbetet skall få önskvärd effekt. Även statliga myndigheter, t. ex. länsstyrelsen eller länsstyrelserna inom en region eller statliga centrala organ, kan någon

gång finna det angeläget att fasta former skapas för kommunalt samarbete kring gemensamma planfrågor. *7 kap. 1 §*

Bestämmelsen i 7 kap. 1 § i lagrådsremissen om att det skall finnas en framställning för att regeringen skall få utse ett regionplaneorgan har på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 76) tagits bort. En annan sak är att regeringen i praktiken knappast tar upp en regionplanefråga utan att det föreligger förslag därom från något håll. Jag förutsätter då att det i första hand blir de berörda kommunerna själva som kommer in med en framställning och att de statliga myndigheterna inte bör ha anledning att agera annat än i yttersta undantagsfall.

Uppdraget att vara regionplaneorgan kan tidsbegränsas eller meddelas med giltighet tills vidare. Den förra metoden kan vara lämplig om det gäller regionala utredningsfrågor av engångskaraktär. Den senare utvägen lämpar sig förmodligen bättre om det gäller att för en längre tid trygga bevakningen av regionala problem och där ett kommunalt intresse föreligger för att skapa ett mera permanent organ.

Om ett beslut meddelats för viss tid, erfordras inte något beslut av regeringen om återkallande. Uppdraget upphör när tiden löpt ut. Är det då fråga om ett särskilt regionplaneförbund enligt 1 § andra stycket, bör förbundet upplösas enligt bestämmelserna i lagen (1957: 281) om kommunalförbund. Om beslutet meddelats med giltighet tills vidare, får särskild framställning göras till regeringen om att beslutet om regionplaneorgan skall återkallas. Några särskilda bestämmelser om detta anser jag inte nödvändiga.

Av första stycket framgår vidare att regionplaneorganets uppgift är att ha hand om utrednings- och samordningsverksamheten i bl. a. markanvändnings- och planeringsfrågor på det regionala planet. Regionplan får men behöver inte upprättas. Jag har avhandlat detta i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.5.1 och 9.5.2).

I sista meningen av första stycket föreskrivs att regeringen skall bestämma regionplaneorganets huvudsakliga uppgifter. Det är inte självklart att detta bör vara en fråga för regeringen. Flera remissinstanser, bl. a. kommunförbundet, framhåller detta. Som utredningen har framhållit innebär emellertid tillkomsten av ett regionplaneorgan att detta organ får en viss planeringskompetens vid sidan av kommunerna. Det är då naturligt att söka förebygga kompetenskonflikter genom att från början ange de områden i stora drag, inom vilkas gränser organet skall verka. Utredningen nämner som exempel på frågor som kan anses lämpliga för en regional bedömning tätorternas läge och storlek, bostads- och arbetsplatsområden, trafikförsörjning, anläggningar för rörligt friluftsliv av regionalt intresse samt terminaler och andra strukturpåverkande anläggningar. Utöver vad jag nu har sagt vill jag hänvisa till mitt anförande i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.5.1).

Regionplaneorganets geografiska verksamhetsområde är regionen, var-

med förstås det område som de kommuner som ingår i regionplaneorganet tillsammans bildar. En bestämmelse om innebörden av begreppet region återfinns i 3 § tredje stycket. *7 kap. 1 §*

Som utredningen påpekar är det inte uteslutet att det organ som utses av regeringen till regionplaneorgan även på annan grund kan ha egna arbetsuppgifter. Ett bestående kommunalförbund kan t. ex. ha olika verkställighetsuppgifter. Det som skall regleras genom PBL är emellertid endast kompetensen som regionplaneorgan och formerna för regionplaneläggning.

Andra stycket

I andra stycket behandlas huvudmannaskapet. I överensstämmelse med förslaget i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.4) föreskrivs till att börja med att som regionplaneorgan kan förordnas ett befintligt kommunalförbund, varmed i första hand förstås ett förbund som redan tidigare bildats för regionala planuppgifter. Förordnandet förutsätter en framställning eller samtycke från vederbörande förbund. Detta är ju redan bildat och därför bestämt till sina gränser, även om dessa kan ändras genom beslut enligt kommunalförbundslagens regler. Ändring av verksamhetsområdet kan i detta fall inte ske genom regeringsbeslut.

Regeringen kan även utse ett särskilt regionplaneförbund, för vilket kommunalförbundslagens regler skall gälla med de avvikelser som följer av bestämmelserna i detta kapitel. Avvikelserna består i att det är regeringen som i förordnandet bestämmer vilka kommuner som skall ingå i förbundet, vilka arbetsuppgifter i stort som förbundet skall ha samt om förbundet skall bestå under viss tid eller tills vidare.

Inom regeringskansliet förbereds f. n. en proposition med förslag till ny lag om kommunalförbund. Hänvisningen i lagtexten bör justeras, när riksdagen har fattat beslut om den nya lagen.

Att det är regeringen som bestämmer vilka kommuner som skall ingå medför att ingen kommun kan genom ett ensidigt beslut söka utträde ur förbundet enligt kommunalförbundslagens regler. Det ankommer i stället på regeringen att efter framställning ändra förordnandet om regionplaneorgan. Detsamma gäller om en ny kommun vill söka inträde. Inte heller kan kommunalförbundslagens bestämmelser om förbundets upplösning tillämpas i andra fall än sådana där den av regeringen bestämda tiden för förbundets bestånd löpt ut eller där regeringen beslutat återkalla sitt beslut om regionplaneorgan.

Tredje stycket

Tredje stycket innehåller en hänvisning till de särskilda bestämmelser som gäller om regionplanering i Stockholms län. Härmed avses den lag som – enligt vad jag tidigare har angett (avsnitt 9.4) – kommer att ersätta lagen (1968: 598) angående handläggning av frågor om regionplan för kommunerna i Stockholms län.

2 § Regionplaneorgan skall inte utses om de berörda kommunerna mera allmänt motsätter sig det. *7 kap. 2–3 §§*

Paragrafen saknar egentlig motsvarighet i dagens lagstiftning. Som framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.2.3) måste stort avseende fästas vid inställningen till frågan om ett regionplaneorgan skall förordnas eller inte hos de kommuner som berörs, eftersom det gäller ett icke obligatoriskt institut och det måste föreligga starka skäl att tilldela ett regionalt organ en egen planeringskompetens vid sidan av primärkommunerna. Även de berörda länsstyrelsernas inställning kan ha betydelse, eftersom förordnandet i viss mån inverkar på deras samordningsansvar. Det följer av 7 kap. 2 § regeringsformen att regeringen, innan den fattar beslut enligt 1 §, skall inhämta behövliga upplysningar och yttranden från bl. a. de kommuner och länsstyrelser som kan beröras av beslutet. På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 76) har därför en i det remitterade förslaget till 2 § intagen bestämmelse om skyldighet för regeringen att inhämta yttrande från berörda kommuner och länsstyrelser tagits bort.

Paragrafen behandlar det fallet att det visar sig att ett utbrett motstånd föreligger mot att ett regionplaneorgan inrättas. Detta fall har inte tagits upp i utredningsförslaget. Enligt min mening bör dock inte något förordnande meddelas, om de kommuner som har ett väsentligt intresse i saken mera allmänt motsätter sig det, eftersom en framgångsrik regionplanering förutsätter ett stort mått av samförstånd.

Bestämmelsen i andra stycket har utformats med viss förebild i stadgandena om opinionsvillkor i 7 § anläggningslagen och 5 kap. 5 § andra stycket fastighetsbildningslagen. Uttrycket "mera allmänt motsätter sig" kan tyckas vara alltför obestämt. Jag finner dock angeläget att regeringen har möjlighet till en fri prövning, när det finns en opinion mot ett förordnande i det enskilda fallet.

Med anledning av vad *lagrådet* har anfört i denna fråga (yttrandet s. 76 f) vill jag klargöra att avgörande för frågan om ett regionplaneorgan skall få utses enbart bör vara den faktiskt föreliggande opinionen bland de berörda kommunerna. Tyngden i de skäl som kommunerna anför skall alltså inte inverka på prövningen.

3 § Regionplaneorganet skall inom regionen bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag i sådana frågor för kommunernas och statliga myndigheters planering.

Regionplaneorganet kan anta en regionplan för regionen eller en del av den. Därvid skall 4–7 §§ tillämpas.

Regionen omfattar de kommuner för vilka regionplaneorganet har utsetts.

Paragrafen saknar egentlig motsvarighet i dagens lagstiftning. Motsvarigheten i utredningsförslaget finns i 12 kap. 3 §.

Första stycket *7 kap. 3–4 §§*

Regionplaneorganets huvuduppgift skall enligt första stycket vara att biträda kommuner, länsstyrelser och statliga sektormyndigheter med regionala synpunkter på användningen av mark- och vattenområden. Organet skall följa regionala frågor inom sitt ansvarsområde, låta utreda förhållanden som har regional räckvidd och får betydelse för de enskilda primärkommunernas planering samt göra de framställningar till länsstyrelser och andra myndigheter som denna bevakning av regionala samband ger anledning till. Organet skall fortlöpande följa den kommunala och statliga planeringsverksamheten. Det bör samråda med kommunerna inom regionen när deras översiktsplaner upprättas och ändras, så att nödvändig samordning sker av dessa planer. Samråd bör också ske i fråga om kommunala detaljplaner som berör förhållanden som regleras i en regionplan eller annars är av regional betydelse. Till regionplaneorganets arbetsuppgifter bör också höra att förse kommunerna inom regionen med underlag i fråga om mellankommunala förhållanden och att underlätta informationen mellan och inom kommunerna om regionala frågeställningar.

Andra stycket

Andra stycket behandlar regionplaneorganets möjligheter att sammanställa riktlinjer för användningen av mark- och vattenområden m. m. till en formell regionplan. Närmare bestämmelser om bl. a. planens innehåll, förfarandet och planens verkningar finns i 4–8 §§. Bestämmelsen i andra stycket markerar regionplanens frivilliga karaktär och klargör att planen kan begränsas till vissa delar av regionen. Om arbete pågår med att upprätta en regionplan, bör organet underlätta en debatt bland regionens invånare om planeringens inriktning. När en regionplan har upprättats och blivit gällande, blir det en viktig uppgift för regionplaneorganet att i samråd med länsstyrelsen följa hur planens riktlinjer kommer till uttryck i den primärkommunala planläggningen och vid behov göra framställning till länsstyrelsen i frågor som rör den mellankommunala samordningen (se 12 kap. 1 §).

Tredje stycket

Enligt tredje stycket skall med begreppet regionen förstås de kommuner för vilka regionplaneorganet har utsetts.

Regionplan

4 § Regionplanen skall tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen kan, i den mån det har betydelse för regionen, ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och anläggningar.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § om planhandlingar och deras utformning samt om planbeskrivning skall tillämpas på regionplanen. Någon redovisning av åtgärder för att fullfölja planen behöver dock inte lämnas. *7 kap. 4 §*

Paragrafen motsvarar 126 och 134 §§ byggnadslagen, 10 § byggnadsstadgan, 12 kap. 4 § utredningsförslaget samt 7 kap. 4 och 9 §§ i det remitterade lagförslaget.

På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 77) har 9 § i det remitterade förslaget förts in som ett första led i första stycket. På det sättet uppnås överensstämmelse med utformningen av 4 kap. 1 §. Även då det gäller vad regionplanen skall ange har sistnämnda lagrum fått tjäna som förebild. Därvid har - på inrådan av lagrådet - särskilt framhävts att planen skall beröra förhållanden som har betydelse för regionen som sådan.

Första stycket

Enligt första stycket skall samma begränsning gälla för vad en regionplan får innehålla som allmänt gäller för regionplaneorganets ansvarsområde så som det anges i regeringsbeslutet. I båda fallen skall det vara fråga om förhållanden som har betydelse för regionen som sådan. Detta är av vikt för den kommunala självbestämmanderätten. Planen skall alltså inte ta upp sådant som endast rör den enskilda primärkommunen och dess invånare. PBL-utredningen har som exempel på markreservationsfrågor som lämpligen kan bli behandlade i en regionplan nämnt flygplatser, regionalt betydelsefulla vägar, banor och ledningar, friluftsområden, småbåtshamnar och andra fritidsanläggningar, utflyktsmål av regional betydelse, kulturminnen och kulturmiljöer av publikt intresse, oexploaterade frikorridorer mellan tätorter, regionala serviceanläggningar och liknande.

Den rättsliga verkan av regionplanen begränsas till att den skall tjäna till ledning vid upprättandet av översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser inom regionplaneområdet. Detta skall bevakas av regionplaneorganet och av länsstyrelsen under samrådsskedet när sådana planer och bestämmelser upprättas. Regionplanen kan ses som en precisering av hur samordningen av mellankommunala frågor om användningen av mark och vatten bör ske. Om regionplaneorganet finner att en kommun vid upprättandet av planer eller bestämmelser avvikit från de principer för samordning som regionplanen innehåller, bör det vara regionplaneorganets uppgift att påtala saken hos länsstyrelsen och hemställa att saken i fråga prövas av länsstyrelsen enligt 12 kap. 1 §. Regionplaneorganets mening bör därvid, såsom jag har framhållit i specialmotiveringen till 4 kap. 5 §, tillmätas en stor betydelse. Om länsstyrelsen kommer till en annan ståndpunkt än regionplaneorganet vid sin prövning, kan regionplaneorganet enligt 13 kap. 4 § överklaga länsstyrelsens beslut hos regeringen.

I motsats till utredningen finner jag inte att regionplanen bör kunna direkt åberopas till ledning för andra markanvändningsbeslut enligt PBL

än planer och områdesbestämmelser. Regionplanens verkan i fråga om tillståndsärenden enligt PBL blir alltså endast indirekt genom att planen utgör beslutsunderlag vid tillkomsten av främst översiktsplaner men också detaljplaner och områdesbestämmelser. Enligt vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 21.3) skall kommunala planbeslut tillmätas en viss betydelse vid beslut enligt annan lagstiftning än PBL. På grund härav och vad jag nyss anförde kan regionplanen få en viss indirekt effekt även på sådana beslut. *7 kap. 4–6 §§*

Andra stycket

Andra stycket hänvisar i fråga om planhandlingar och kraven på deras utformning samt om planbeskrivning till vad som enligt 4 kap. 2 § gäller för översiktsplanen. Undantag har gjorts för kravet (se 4 kap. 8 §) på redovisning i planbeskrivningen av åtgärder för att fullfölja planen, eftersom regionplaneorganet ju normalt inte har ansvar för genomförandet av frågor som behandlas i planen.

5 § När förslag till regionplan eller till ändring eller upphävande av planen upprättas, skall bestämmelserna i 4 kap. 3–10 §§ om samråd, utställning, kungörande, granskningsyttrande och utlåtande tillämpas med den avvikelsen att utställningstiden skall vara minst tre månader.

Paragrafen motsvaras delvis av 14, 16 och 17 §§ byggnadsstadgan, 12 kap. 5–9 §§ i utredningsförslaget och av 7 kap. 6 § i det remitterade lagförslaget.

I fråga om förfarandet när förslag till regionplan upprättas och handläggningen av planärendet fram till antagandet av fullmäktige skall bestämmelserna om översiktsplan i 4 kap. 3–10 §§ tillämpas. Den avvikelsen har emellertid föreskrivits att planförslaget liksom f. n. skall vara utställt för granskning under minst tre månader. Även om kortare tid inte sällan borde kunna komma i fråga när det gäller mindre ändringar av en regionplan, finner jag övervägande skäl tala för att, i motsats till vad utredningen ansåg, bestämma en enhetlig tid av tre månader för utställning av regionplaneförslag av alla typer. Erfarenheten har nämligen visat att det regelmässigt krävs en väl tilltagen tid när det gäller att även i mindre ärenden inhämta synpunkter från ett stort antal kommuner och statliga myndigheter.

När i 4 kap. 7 och 8 §§ talas om plan för viss del av kommunen skall i fråga om regionplan givetvis förstås viss del av regionen.

6 § Regionplanen antas av fullmäktige i det kommunalförbund eller regionplaneförbund som är regionplaneorgan. Även ändring och upphävande av planen beslutas av fullmäktige.

Paragrafen motsvarar delvis 131 § byggnadslagen och 12 kap. 10 § i utredningsförslaget. Med vissa jämkningar – som har gjorts på förslag av

lagrådet – överensstämmer paragrafen med 7 kap. 5 § i det remitterade lagförslaget. *7 kap. 6–8 §§*

7 § Senast dagen efter det att justering av protokollet med beslut om antagande, ändring eller upphävande av regionplanen har tillkännagivits på anslagstavla enligt vad som anges i 11 § lagen (1957: 281) om kommunalförbund skall meddelande om tillkännagivandet och protokollsutdrag med beslutet sändas till de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen samt till regeringen.

När beslutet har vunnit laga kraft skall planen sändas till länsstyrelserna inom regionen.

Paragrafen, som motsvarar 19 § 2 mom. byggnadsstadgan och 12 kap. 11 § i utredningsförslaget, har samma innebörd i sak som gällande bestämmelser med de justeringar som föranleds av att regionplaneorganets beslut inte behöver fastställas av regeringen. I det remitterade lagförslaget finns i första stycket en erinran om skyldigheten att kungöra fullmäktiges beslut att anta, ändra eller upphäva regionplanen på samma sätt som andra fullmäktigebeslut enligt bestämmelserna i 11 § lagen (1957: 281) om kommunalförbund. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 77) har denna erinran såsom obehövlig tagits bort.

Beslut om regionplan får överklagas endast genom kommunalbesvär. Detta framgår av 13 kap. 1 § 6. Regeringen kan enligt 12 kap. 5 § pröva beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan. Framställning om att regeringen skall fatta ett sådant beslut kan förutsättas komma från kommuner eller myndigheter, vilka därför måste få kännedom om regionplaneorganets beslut. I förevarande paragraf stadgas att beslutet skall tillkännages på anslagstavla enligt bestämmelserna i lagen om kommunalförbund. Inom regeringskansliet förbereds f. n. en proposition med förslag till ny lag om kommunalförbund. Hänvisningen i lagtexten bör justeras, när riksdagen har fattat beslut om den nya lagen. Regionplaneorganet skall vidare se till att innehållet i beslutet blir bekant genom att protokollsutdrag med beslutet senast dagen efter tillkännagivandet sänds till alla kommuner och länsstyrelser som berörs. Även regeringen skall underrättas för att den skall kunna ta ställning till om den vill besluta om prövning enligt 12 kap. 5 §. Det bör ankomma på länsstyrelsen att underrätta statliga myndigheter, vilkas synpunkter inte har tillgodosetts. På denna punkt innebär det nu föreliggande förslaget en avvikelse från det remitterade lagförslaget, där expeditionsskyldigheten låg på regionplaneorganet.

Det ligger i sakens natur att bestämmelsen i andra stycket inte blir tillämplig, om planen har upphävts.

8 § Regionplanen gäller under en tid av högst sex år räknat från utgången av den i 12 kap. 5 § angivna tiden eller, om regeringen har prövat beslutet att anta planen, från dagen för regeringens beslut.

Beslut att ändra eller upphäva planen gäller från den tidpunkt som anges

i första stycket. Den ändrade planen gäller endast under den tid som återstår av den ursprungliga planens giltighetstid. *7 kap. 8 §*

Paragrafen har ingen motsvarighet i dagens lagstiftning. I utredningsförslaget motsvaras den av 12 kap. 10 §. Paragrafen har fått sin redaktionella utformning i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 78), vilket också innebär ett visst förtydligande i förhållande till det remitterade förslaget.

Av skäl som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.5.3) bör en regionplan inte gälla utan tidsbegränsning med hänsyn till risken för att den blir inaktuell. En lämplig giltighetstid anser jag vara sex år, vilket motsvarar två valperioder. Om en regionplan ändras bör den ändrade planen gälla endast under den tid som återstår av den ursprungliga planens giltighetstid.

Om regionplanen efter det att giltighetstiden har löpt ut befinns kunna gälla oförändrad under en ny period, måste fullmäktige fatta ett nytt beslut att anta planen. Härvid gäller samma bestämmelser som för det första antagandet. Bestämmelserna i 5–7 §§ skall alltså tillämpas.

8 kap. Bygglov, rivningslov och marklov

Kapitlet, som motsvarar 13 kap. i utredningsförslaget, inleds med bestämmelser som anger vilka åtgärder som kräver lov (1–10 §§). Därefter behandlas förutsättningarna för lov, dvs. prövningsgrunderna, inom och utanför områden med detaljplan (11–18 §§). Bestämmelser om handläggningen av ärenden om lov tas härefter upp (19–32 §§), varefter kommer särskilda bestämmelser om giltighetstiden för lov (33 §) och om förhandsbesked (34 §).

Åtgärder som kräver bygglov

I 1–7 §§ ges regler om vilka åtgärder som kräver *bygglov*.

Bestämmelserna om bygglovspliktens omfattning har i enlighet med lagrådets förslag (yttrandet s. 78) disponerats på följande sätt. I kapitlets två första paragrafer har samlats de generella bestämmelserna om bygglovspliktens omfattning, dvs. de bestämmelser som gäller såväl inom som utom detaljplanelagt område. Först (1 §) anges därvid de åtgärder beträffande byggnader och därefter (2 §) de åtgärder beträffande andra anläggningar och anordningar som normalt kräver lov. I en följande paragraf (3 §) tas upp bestämmelser om bygglovspliktiga åtgärder inom områden med detaljplan. Därefter görs (4 §) vissa undantag beträffande en- eller tvåbostadshus. De följande paragraferna (5–7 §§) behandlar kommunens möjligheter att medge undantag från resp. att införa skärpningar i den normala bygglovsplikten.

Generella bestämmelser

1 § Bygglov krävs för att

1. uppföra byggnader,
2. göra tillbyggnader,
3. ta i anspråk eller inreda byggnader helt eller till viss del för väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats,
4. göra sådana ändringar av byggnader som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar byggnadernas planlösning,
5. i byggnader installera eller väsentligt ändra eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation, vattenförsörjning eller avlopp,
6. i byggnader installera eller väsentligt ändra hissar.

Kravet på bygglov för de åtgärder som anges i första stycket 4 och 5 gäller inte i fråga om byggnader som tillhör staten eller landstingskommuner.

I fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring inom områden som inte omfattas av detaljplan krävs bygglov endast för åtgärder som anges i första stycket 3.

I 4 och 10 §§ finns särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus och för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret. Enligt 5–7 §§ kan kommunen föreskriva undantag från kravet på bygglov eller längre gående krav.

Första stycket *8 kap. 1 §*

I första stycket, som närmast motsvarar 54 § 1 mom. byggnadsstadgan och 13 kap. 1 § i utredningsförslaget anges punktvis de åtgärder med byggnader som i allmänhet kräver bygglov.

Punkt 1

I punkt 1 föreskrivs bygglovsplikt för att uppföra nya byggnader.

I likhet med utredningen anser jag inte att begreppet byggnad behöver definieras i lagen. I PBL bör man kunna anknyta till dagens praxis när det gäller tolkningen av vad som är byggnad. Mot den bakgrunden vill jag här ge en kort redogörelse för rättspraxis i denna fråga.

Med byggnad torde i allmänt språkbruk avses en varaktig konstruktion av tak och väggar som står på marken och är så stor att människor kan uppehålla sig i den. En sådan definition synes dock vara något för snäv jämfört med vad som i praxis ansetts vara byggnad vid tillämpning av byggnadslagstiftningen. Jag skall snart belysa detta. De fall där svårigheter kan föreligga vid en begreppsbestämning är bl. a. följande.

1. små och enkla konstruktioner
2. lätt flyttbara konstruktioner och
3. vissa speciella konstruktioner.

De olika punkterna behandlas i det följande var för sig.

Små och enkla konstruktioner

Praxis har sträckt sig ganska långt när det gäller att hänföra enkla anordningar till byggnad. Som exempel kan nämnas att s. k. tropikhyddor och vasshyddor har bedömts som byggnader (RÅ 1953 K 154, RÅ 1964 K 287), liksom kiosker (NJA 1927 s. 563, NJA 1930 s. 312 och RÅ 1955 K 154), lekstuga (NJA 1950 s. 387), tältstuga och campingvagn (NJA 1955 s. 446), transformatorbyggnad (NJA 1927 s. 598) och öppen paviljong (RÅ 1921 s. 159). Som byggnad har betraktats också ett sol- och vindskydd med tak och bakvägg av masonit, avsett som försäljningsstånd (RÅ 1953 K 369). Samma stånd ansågs som byggnad även sedan det hade ändrats så att det utgjordes av en presenning på ett i marken fastsatt stålstativ (RÅ 1955 K 477). Flera exempel finns på att väggar inte måste finnas på en byggnad (t. ex. RÅ 1964 K 372 och K 407). Däremot synes anordningar utan tak inte anses som byggnad (se bl. a. RÅ 1961 K 383, en mur som sammanband två mindre hus, 1964 K 282, vinkelställda vindskydd och 1963 K 298, en uppmurad öppen terrass i anslutning till en byggnad).

Någon bestämd nedre storleksgräns kan knappast utläsas ur praxis. I ett fall har en hundkoja med måtten 2 x 1,7 m ansetts som byggnad men inte en koja med mätten 1 x 1 m på samma tomt (RÅ 1970 C 46). Ett uthus på 1,5 x 1,5 m har ansetts som byggnad (RÅ 1971 C 445).

Ytterligare exempel på små och enkla konstruktioner som utgör byggnader är lappkåta (RÅ 1939 K 321), sol- och regnskydd med trätak (RÅ 1950 K 168), sol- och vindskydd (RÅ 1953 K 526 och RÅ 1963 K 183).

Lätt flyttbara konstruktioner *8 kap. 1 §*

Praxis upprätthåller inte något krav på att en byggnad skall vara förenad med marken. Många exempel finns på att husvagnar, redskapsvagnar etc. betraktas som byggnad och även några fall där husbåtar har ansetts vara byggnader (se bl. a. RÅ 1951 K 317, 1965 K 586, 1966 s. 41, 1967 K 1900, 1970 C 25, 1963 K 269, 1970 C 126, 1974 s. 78, 1975 Ab 247 och 1975 Bb 612). Vid bedömningen av dessa och andra liknande fall har regeringsrätten tagit hänsyn till användningssättet, utformningen och varaktigheten i användningen.

Var tyngdpunkten läggs i bedömningen är svårt att säga, men med tämligen stor säkerhet kan påstås att användning för bostadsändamål (fritidshus, gäststuga) på samma ställe under längre tid än normal campingsemester om några veckor medför klassificering som byggnad. Ett exempel på betydelsen av varaktig användning är att en kiosk på hjul, vilken dagligen flyttades till och från försäljningsstället, inte ansågs "vara av sådan stationär beskaffenhet, att byggnadslov erfordras till dess uppställande" (RÅ 1962 s. 77). Som byggnad har också ansetts automatvagn (RÅ 1936 K 184) och försäljningskiosker på hjul (RÅ 1938 K 246, 1939 K 324, 1940 K 157 och 1948 K 228).

Vissa speciella konstruktioner

Konstruktioner som genom sin storlek och form ger samma visuella intryck som ett hus har ansetts som byggnad, trots att de har saknat utrymmen för människor att uppehålla sig i (RÅ 1967 K 493, 16 m höga cisterner för industrisprit, och 1968 K 1520, plåtcylinder för cementblandning). En båtkran har inte betraktats som byggnad (RÅ 1979 2:27) till skillnad från en badbassäng, som var uppallad på ett sådant sätt att man fick ett användbart utrymme under bassängen (RÅ 1976 s. 303). Vidare har som byggnad bedömts en enkel anordning, bestående av en plastduk på regelverk av trästolpar (RÅ 1976 Ab 619). Regeringen har (Pl 1776/81) funnit att en s. k. skyway, en slags landgång till båtar, inte krävde byggnadslov.

Underjordiska cisterner med tillhörande pumpar har däremot inte ansetts som byggnad (RÅ 1947 s. 77). Å andra sidan betraktas en underjordisk s.k. allmän bekvämlighetsinrättning som byggnad (RÅ 1938 s. 100).

I detta sammanhang vill jag påpeka att cisterner och liknande anordningar samt underjordiska anläggningar regleras särskilt i 2 §. Med detta undantag finner jag alltså inte skäl att genom en ny legaldefinition ge begreppet byggnad ett ändrat innehåll.

Punkt 2

I punkt 2 föreskrivs bygglovsplikt för tillbyggnader.

F. n. hänförs till- och påbyggnad under nybyggnadsbegreppet (75 § BS). Som till- och påbyggnad torde inte räknas åtgärder av ringa omfattning och

betydelse, såsom anordnande av mindre veranda, balkong, blomsterfönster e.d. Men även om sådana åtgärder inte räknas som nybyggnad, torde många av dem vara byggnadslovspliktiga enligt 54 § 1 mom. 2 byggnadsstadgan, där det föreskrivs krav på byggnadslov för bl.a. åtgärder som avsevärt påverkar en byggnads yttre utseende. *8 kap. 1 §*

Med tillbyggnad avses i PBL åtgärder som syftar till att öka en byggnads volym oavsett i vilken riktning detta sker. Även det som i dag benämns påbyggnad räknas alltså enligt PBL som tillbyggnad.

Jag har övervägt möjligheterna att i lagen generellt undanta mindre tillbyggnader från bygglovsplikt men stannat för att det knappast är lämpligt. Även en liten tillbyggnad kan ibland vara tekniskt komplicerad, och i tät, äldre villabebyggelse kan det vara angeläget att den utförs på ett särskilt sätt med hänsyn till miljön. Vad som främst skiljer tillbyggnader från smärre uthus är att säkerhetsmässiga synpunkter och frågor om hushållning med energi aktualiseras på ett helt annat sätt när det gäller tillbyggnader. Behovet av en granskning i förväg av tillbyggnader är framträdande även med hänsyn till åtgärdernas permanens. Det är svårt att rätta till en felaktigt utförd tillbyggnad.

Däremot är det självfallet möjligt att ha en enkel reglering av mindre tillbyggnader på en- eller tvåbostadshus. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen till 12 §.

Vidare vill jag här erinra om 5 § första stycket 2 som ger kommunen möjlighet att befria mindre tillbyggnader från bygglovsplikt.

Av 4 § första stycket 6 följer att tillbyggnader som medför att byggnadens area inte blir större än 10 m^2 och taknockshöjden inte kommer att överstiga 3,0 m under vissa förutsättningar är fritagna från bygglovsplikt.

Punkt 3

I punkt 3 föreskrivs bygglovsplikt för att ta i anspråk eller inreda byggnader för ett väsentligen annat ändamål. På de skäl som *lagrådet* har anfört (yttrandet s. 79) har det i lagrådsremissen använda uttrycket "för vilket bygglov senast har lämnats" ändrats till "för vilket bygglov har lämnats".

Enligt 54 § 1 mom. andra stycket byggnadsstadgan krävs det byggnadslov, om en byggnad tas i anspråk för ett väsentligen nytt ändamål, även om några ändringsåtgärder inte behöver vidtas. Så snart inredningsåtgärder behövs för det nya ändamålet hänförs emellertid såväl det nya ianspråktagandet som ändringsåtgärderna till nybyggnad enligt 75 § första stycket d) byggnadsstadgan. Att åtgärderna hänförs till nybyggnad innebär att samhället har ganska vidsträckta prövningsmöjligheter. Behövs däremot inga inredningsåtgärder, torde endast en mycket begränsad prövning kunna ske i byggnadslovsärenden som avser åtgärder i områden utan detaljplan. Arbetsmiljö-, hälsovårds- och brandskyddssynpunkter och liknande kan dock beaktas. Detsamma torde gälla kravet på parkeringsutrymmen (se RÅ 1963 K 1334).

Dagens ordning har visat sig medföra vissa olägenheter (se t. ex. rättsfallet RÅ 1977 s. 58). Det kan inte vara rimligt att möjligheterna till en planmässig prövning skall vara beroende av om en inredningsåtgärd behöver vidtas eller inte. Ofta är det just det ändrade användningssättet i sig som utgör ett allvarligt problem från plansynpunkt. Jag vill genast skjuta in att regeringsrätten ganska nyligen har meddelat en dom som klargör rättsläget inom område med detaljplan. Domen innebär att samma problem att reglera ändrat användningssätt utan inredningsåtgärd inte behöver uppstå inom område med detaljplan. Målet avsåg ändrad användning av en fabriksbyggnad till detaljhandel, vilket stred mot stadsplanen som angav industriändamål. Regeringsrätten ansåg att byggnadsnämnden haft fog för sin vägran att meddela byggnadslov (RÅ 1982 2:83). Domen torde alltså innebära att en planbestämmelse om markanvändningen blir bindande inte bara för åtgärder som kan hänföras till nybyggnad. *8 kap. 1 §*

Ett väsentligt ändrat sätt att använda en byggnad bör enligt min mening även framdeles kräva lov. Detta bör gälla oavsett om några inredningsåtgärder behöver företas eller inte. Punkt 3 har utformats i enlighet härmed. Vad som ligger i uttrycket väsentligen annat ändamål får avgöras med ledning av den praxis som har utbildat sig i anslutning till gällande rätt. I första hand är det byggnadens tidigare faktiska användning som är avgörande för frågan om bygglov behövs. Om byggnaden inte tidigare har använts alls, får man falla tillbaka på vad som finns angivet i det senast lämnade lovet.

I följande fall har regeringsrätten ansett att byggnadslov krävs för ändrat användningssätt: Förändring av garage till lager (RÅ 1963 K 1334), förändring av lager och garage till plåtslageri resp. bilverkstad (RÅ 1964 K 239), förändring av svinhus till bilverkstad (RÅ 1964 K 901), inrättande av caférörelse i en villabyggnad (RÅ 1969 C 93), inrättande av billackeringsverkstad i ett garage (RÅ 1971 C 370), inrättande av lager i en del av ett källargarage (RÅ 1971 C 346), ianspråktagande av en lagerbyggnad för handelsändamål (stormarknad) (RÅ 1977 s. 58), förändring av sport- och tennishall till lager- och försäljningslokal (RÅ 1982 2:70) och förändring av fabriksbyggnad till detaljhandel (RÅ 1982 2:83).

Enligt en dom av kammarrätten i Stockholm krävs det lov för att ta i anspråk en del av ett bostadshus som skola (K 1974 2:18).

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

Ett mycket vanligt fall av ändrat användningssätt är att bostadslägenheter omvandlas till kontor. Att detta innebär en övergång till ett väsentligen annat ändamål, som kräver bygglov, är fullt klart. Däremot följer av

kravet på väsentlighet att det inte behövs bygglov, om en person börjar använda en mindre del av sin bostad t. ex. som kontor. *8 kap. 1 §*

I följande rättsfall har regeringsrätten inte ansett byggnadslovsplikt föreligga, nämligen användning av en sommarstuga som helårsbostad (RÅ 1965 K 534) och möbelförsäljning i lokaler där det tidigare har skett bilförsäljning (RÅ 1980 2: 51).

När det gäller kravet på väsentlighet kan med ledning av rättspraxis konstateras att kravet kan vara uppfyllt oberoende av om det är en stor eller liten del av byggnaden som tas i anspråk (se t. ex. RÅ 1972 C 242). Verksamhetens omfattning kan dock spela en viss roll, särskilt när det är fråga om en verksamhet som en person bedriver i sin bostad (se RÅ 1978 2: 15 och 1980 2: 3). För att väsentlighetskravet skall vara uppfyllt krävs det också att den ändrade användningen inte är av en helt tillfällig karaktär. Det bör exempelvis inte krävas lov, om en bostadslägenhet tillfälligt tas i anspråk som kontor på en byggarbetsplats eller som valbyrå för ett parti inför ett val. I vissa fall kan emellertid ett säsongsbetonat nyttjande kräva lov för ianspråktagande. Det framgår av rättsfallet RÅ 1972 C 242, där kravet på permanens var så till vida uppfyllt, att nyttjandet var avsett att återkomma år efter år.

Av specialmotiveringen till 5 kap. 7 § framgår att det skall vara möjligt att i detaljplanebestämmelser göra skillnad mellan partihandel och detaljhandel och att man dessutom i vissa fall inom kategorin detaljhandel genom planbestämmelser kan skilja ut handel med skrymmande varor och i speciella fall även handel med livsmedel från handel med andra slags varor. Därmed bör det också stå klart att en övergång mellan dessa former av handel innebär att lokalen i fråga tas i anspråk för ett väsentligt ändrat användningssätt. Detta kräver alltså bygglov i de fall där det finns detaljplanebestämmelser som närmare reglerar handelsändamålet.

Punkt 4

I punkt 4 föreskrivs – på motsvarande sätt som i 54 § 1 mom. 2 byggnadsstadgan – bygglovsplikt för ändringar som berör bärande delar eller som avsevärt påverkar byggnadens planlösning. Till de senare åtgärderna lär i allmänhet inte räknas att man tar upp eller sluter till någon enstaka dörröppning inom en och samma bostadslägenhet men däremot att man slår samman två bostadslägenheter till en.

Dagens bestämmelser i detta hänseende har utan ändring i sak tagits in i punkt 4.

Till 4 § första stycket 2 har överförts det undantag från bygglovsplikten som i dag gäller för inre ändringar i bostadshus med högst två bostadslägenheter (54 § 2 mom. 2 BS).

Punkt 5

Enligt punkt 5 krävs lov till installation eller väsentlig ändring av eld-

städer, rökkanaler eller anordningar för ventilation, vattenförsörjning eller avlopp. Dessa bestämmelser finns nu i 54 § 1 mom. 2 och 3 byggnadsstadgan. *8 kap. 1 §*

När det gäller eldstäder och rökkanaler innebär punkt 5 i sak den ändringen att endast väsentliga ändringar underkastas bygglovsplikt. I dag krävs lov så snart en ändring av en byggnad berör eldstäder eller rökkanaler. I övrigt innebär punkt 5 inga ändringar i sak av vad som gäller i dag.

Enligt dagens ordning krävs inte lov för va-ledningar i bostadshus med högst två bostadslägenheter, om byggnaden skall vara ansluten till en egen anläggning för vattenförsörjning eller avlopp (54 § 2 mom. 1 BS). En bestämmelse med samma innebörd har tagits in i 4 § första stycket 1.

Jag har inte funnit anledning att följa utredningens förslag om bygglovsplikt för ledningar även utanför tomter. Mitt förslag motsvarar alltså i den delen vad som gäller i dag.

I motion 1980/81: 373 framfördes krav på lagreglering av ytjordvärmeanläggningar. I motionen framhålls att ytjordvärmesystem kommer att bli vanliga i framtiden, och motionären föreslår att en översyn skall göras av gällande författningar för att anpassa dem till utvecklingen på ytjordvärmeområdet. Motionären anser det vidare viktigt att systemet görs säkrare så att risken för utsläpp i marken av giftiga frostskyddsmedel minskar.

Lagutskottets betänkande (LU 1981/82: 7) innehåller bl. a. följande uttalande:

Utskottet vill framhålla att det mot bakgrund av utvecklingen på energiområdet är av stor betydelse att det utvecklas nya uppvärmningssystem som för sin funktion inte är beroende av olja, kol eller andra fasta bränslen. Exempel på sådana system utgör de i detta betänkande aktuella formerna för utvinning av värme ur jord, vatten eller berg. Som framgår av remissvaren pågår det f. n. en livlig forsknings- och utvecklingsverksamhet på ytjordvärmeområdet. Det aktuella forskningsprogrammet sträcker sig över en treårsperiod. Enligt utskottets mening finns skäl att avvakta resultatet av forskningsarbetet innan man företar en mera genomgripande översyn av gällande författningar i syfte att anpassa dem till utvecklingen på ytjordvärmeområdet.

På vissa områden kan det dock finnas anledning att dessförinnan överväga vissa åtgärder. I flera remissvar har sålunda framförts önskemål om införande av bestämmelser om byggnadslovsskyldighet för ytjordvärmeanläggningar. Med anledning härav vill lagutskottet, i likhet med civilutskottet, erinra om att arbete f. n. pågår inom bostadsdepartementet med förslag till ny plan- och byggnadslagstiftning. Lagutskottet utgår från att under detta arbete även övervägs frågan huruvida en byggnadslovsskyldighet bör införas när det gäller ytjordvärmesystem och att resultatet av övervägandena redovisas i den kommande propositionen på området.

Enligt 2 och 16 §§ miljöskyddsförordningen (1981: 574) föreligger numera tillståndsplikt eller anmälningsskyldighet enligt miljöskyddslagen (1969: 387) för anläggningar för utvinning av värme ur mark, luft, vatten-

drag, sjö eller annat vattenområde eller ur grundvatten och avloppsvatten, om den ur värmekällan uttagna effekten överstiger 1 MW. *8 kap. 1 §*

För anläggningar mellan 1 och 10 MW gäller anmälningsplikt. Överstiger effekten 10 MW men inte 50 MW, skall tillståndsprövning ske hos länsstyrelsen. Tillståndsprövning hos koncessionsnämnden skall ske om anläggningens effekt överstiger 50 MW.

Jag vill vidare erinra om att regeringen med anledning av riksdagens beslut om energibesparande åtgärder inom bostadsbeståndet m.m. (BoU 1983/84: 21, rskr 195) den 24 januari 1985 har uppdragit åt statens naturvårdsverk att i samråd med några andra myndigheter utreda vissa frågor om regler för installation och användning av värmepumpar. I uppdraget ingår bl.a. att utreda vilket behov av nya eller ändrade regler som finns i detta sammanhang. Med hänsyn till det anförda är jag inte beredd att nu föreslå prövningsplikt enligt PBL för vare sig ytjordvärmeanläggningar eller värmepumpar i allmänhet.

Punkt 6

Enligt punkt 6 krävs lov till installation eller väsentlig ändring av hissar. Att installera hiss i en befintlig byggnad är en åtgärd som berör bärande delar och som därför regelmässigt kräver lov enligt 54 § 1 mom. 2 byggnadslagen. Enligt bestämmelserna i kungörelsen (1939: 783) angående anordnande och begagnande samt tillsyn av vissa hissar (hisskungörelsen) skall innan hiss uppförs – sedan byggnadslov har meddelats – medgivande till uppförandet sökas hos byggnadsnämnden (tillsynsmyndigheten). Om hissanläggningen ändras på sätt som har betydelse i säkerhetshänseende, skall tillsynsmyndigheten lämna sitt medgivande till ändringen.

Som jag tidigare har anmält (avsnitt 11.4.) avser jag att i annat sammanhang lägga fram förslag till en förordning om hissar, som skall ersätta hisskungörelsen. Jag kommer därvid att föreslå bl.a. att kravet på tillsynsmyndighetens medgivande för uppförande av en hiss eller ändring av en hissanläggning slopas. Detta medför alltså att den dubbelprövning som finns i dag – byggnadslov och tillståndsmyndighetens medgivande – tas bort. Det medför också ett behov av ändring i byggnadsstadgan så att också en väsentlig ändring av en hiss fordrar byggnadslov. Mot denna bakgrund har i punkt 6 tagits in en bestämmelse om att installation av en hiss och väsentlig ändring av en hissanläggning, såsom byte av hisskorg eller maskineri, kräver bygglov.

Med hiss förstås i detta sammanhang i första hand en lyftanordning som är försedd med hisskorg eller lastplan och förs mellan styrlister (gejder) för transport av personer eller varor mellan fasta stannplan. Vidare bör hissanläggningen, för att krav på bygglov skall kunna ställas, vara permanent anordnad. Enligt min mening bör en mindre lyftanordning som t.ex. är avsedd att brukas endast av den som är rullstolsbunden eller av annat skäl har svårt att gå i trappor och som ersätter ett eller ett par trappsteg från

markytan till entrédörren i huset i normalfallet inte kräva lov. En sådan installation kan givetvis av andra skäl – påverkan av byggnadens bärande delar eller på planlösningen – vara bygglovspliktig. Inte heller en bygghiss eller kranhiss bör normalt fordra bygglov. *8 kap. 1–2 §§*

Andra stycket

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 12.1.3) skall staten och landstingskommunerna i fortsättningen vara skyldiga att söka bygglov. Denna bygglovsplikt ersätter dagens anmälningsförfarande enligt 66 § byggnadsstadgan. I andra stycket av förevarande paragraf har dock ändringar enligt första stycket 4 och 5, som företas i statliga och landstingskommunala byggnader, undantagits från bygglovsplikt.

Lagrådet (yttrandet s. 79) har tagit upp uttrycket "tillhör staten eller landstingskommuner". Jag ansluter mig till den tolkning som lagrådet har gjort, dvs. att härmed avses detsamma som "innehar med äganderätt". Det innebär alltså att lättnader i bygglovsplikt ej föreligger för byggnad som staten eller landsting brukar men inte äger. Å andra sidan omfattar bestämmelsen då statliga och landstingskommunala byggnader som är uthyrda och alltså nyttjas av annan än ägaren.

Tredje stycket

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.1.3) skall ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring i princip inte vara bygglovspliktiga annat än i områden med detaljplan (se 3 § första stycket 3) och i områden där kommunen har beslutat att bygglovsplikt skall gälla (6 § andra stycket). Detta innebär en skillnad mot mitt förslag i lagrådsremissen. Att ta i anspråk eller inreda en ekonomibyggnad för ett väsentligen annat ändamål kräver dock alltid bygglov enligt tredje stycket.

Fjärde stycket

Fjärde stycket innehåller några hänvisningar av rent upplysande karaktär, avsedda att göra lagtexten mera lättöverskådlig. Som *lagrådet* har föreslagit (yttrandet s. 79) har stycket kompletterats med en upplysning om att bygglovsbestämmelserna i 1 § inte gäller för byggnader av hemlig natur avsedda för totalförsvaret (10 §).

2 § I fråga om andra anläggningar än byggnader och beträffande anordningar krävs bygglov för att

1. anordna nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor,
2. anordna upplag eller materialgårdar,
3. anordna tunnlar eller bergrum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift,

4. inrätta fasta cisterner eller andra fasta anordningar för hälso- och miljöfarliga varor och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser, *8 kap. 2 §*

5. uppföra radio- eller telemaster eller torn,

6. uppföra vindkraftverk om vindturbinens diameter är större än två meter eller om kraftverket placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken eller om kraftverket skall fast monteras på en byggnad,

7. uppföra murar eller plank,

8. anordna parkeringsplatser utomhus,

9. väsentligt ändra anläggningar eller anordningar som avses i 1–8.

Bygglov för att inrätta eller uppföra en anordning enligt första stycket 4 eller 5 eller för att ändra anordningen krävs inte, om anordningen är avsedd för endast en viss fastighets behov. Bygglov för åtgärder enligt första stycket 8 behövs inte, om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Enligt 5 § får kommunen föreskriva undantag från kravet på bygglov. I 10 § finns särskilda bestämmelser för vissa anläggningar och anordningar avsedda för totalförsvaret.

För att en terminologisk överensstämmelse med fastighetsbildningslagen skall uppnås bör byggnad betraktas som en slags anläggning vid sidan av övriga anläggningar som anges i PBL (se t.ex. 5 kap. 27 § FBL). Ingressen till 2 § har utformats i enlighet härmed.

I denna paragraf anges i olika punkter de anläggningar och anordningar i övrigt – vid sidan av byggnader – för vilka bygglov krävs. Paragrafen motsvarar 13 kap. 3 § i utredningsförslaget. I gällande rätt motsvaras delar av paragrafen av 54 § 1 mom. 5, 6. 8 och 9 byggnadsstadgan.

Genomgående för alla anläggningar och anordningar är att bygglovsplikten omfattar både inrättande och väsentlig ändring. Detta innebär en viss utvidgning jämfört med det remitterade lagförslaget, men det stämmer i sak överens med vad *lagrådet* (yttrandet s. 81) har föreslagit, vilket jag således ansluter mig till.

Första stycket

Punkt 1

I punkt 1 föreskrivs bygglovsplikt för idrotts- eller fritidsanläggningar. De anläggningar som avses här är i gällande rätt inte underkastade någon egentlig tillståndsplikt, vare sig enligt byggnadslagstiftningen eller enligt någon annan författning.

Anledningen till att de nu föreslås bli bygglovspliktiga är främst att de är arealkrävande, att de medför konsekvenser för de närboende, t. ex. i form av ökad trafik, samt att de kan ha inverkan på det rörliga friluftslivets intressen och påverka landskapsbilden.

Utredningen föreslog ett undantag från bygglovsplikten för anläggningar som skall utnyttjas av fastighetsägaren för personligt bruk. I likhet med flera remissinstanser anser jag det inte sakligt motiverat med ett sådant undantag. *8 kap. 2 §*

När det gäller den lagtekniska utformningen av denna punkt har på de skäl *lagrådet* har anfört (yttrandet s. 79 f) valts en annan lösning än i lagrådsremissen. Lagrådet har anfört följande i frågan:

I punkt 1 föreskrivs bygglovsplikt för att ta i anspråk mark för vissa idrotts- eller fritidsanläggningar. Uttrycket "ta i anspråk mark" synes mindre väl valt. Vad man vill åstadkomma är nämligen också ett inflytande över utformningen av en anläggning. Lagrådet anser att ordet "anordna" bättre täcker vad som avses enligt specialmotiveringen. För att utmärka avgränsningen mot bygglovsfria anläggningar har i lagrådsremissen valts metoden att genom exempel ange för vilka anläggningar som bygglov krävs. Denna metod har här sina nackdelar. Exemplifieringen blir naturligen ofullständig och kan därför på ett icke önskvärt sätt låsa rättstillämpningen och även leda den i ej avsedd riktning. En annan metod är att bestämma bygglovsplikten genom att i lagtexten skriva in de i lagrådsremissen angivna kriterierna, nämligen anläggningar vilka medför omfattande markarbeten, är arealkrävande eller avsevärt påverkar omgivningen. Mot ett så avfattat stadgande kan riktas anmärkningen att det är alltför vagt och oprecist och leder till osäkerhet om vilka anläggningar som är bygglovsfria. Lagrådet har stannat för att föreslå ett stadgande som uttömmande anger vilka anläggningar som kräver bygglov. Om bestämmelsen utformas så krävs en lagändring om man vill inskränka eller utvidga kretsen av bygglovspliktiga objekt. Olägenheten härav uppvägs emellertid av den fasthet och reda i rättstillämpningen som följer av vad lagrådet förordar. Enligt lagrådets förslag skall orden "idrotts- eller fritidsanläggningar" utgå ur lagtexten. När denna ändamålsbestämning faller bort medför detta en viss ändring av kretsen av bygglovspliktiga anläggningar. Som exempel kan nämnas en motorbana avsedd för en bilindustri eller en småbåtshamn för yrkesfiskare. En sådan utvidgning låter sig emellertid väl förena med det syfte som uppbär det förevarande stadgandet. Förutom de i förevarande punkt nu angivna anläggningarna bör uppräkningen fyllas ut med det i specialmotiveringen angivna exemplet "badplatser" eller bättre uttryckt "friluftsbad". Också i överenstämmelse med specialmotiveringen bör anges "skidbackar med liftar". Huruvida permanenta nöjesfält samt djurparker och s. k. sommarland är bygglovspliktiga anläggningar har inte direkt berörts i lagrådsremissen. Både lagtextens utformning och de tankegångar som utvecklas i specialmotiveringen tyder på att sådana anläggningar bör omfattas av bygglovsplikten. Visserligen kräver sådana anläggningar som regel byggnader och dessa är underkastade lovplikt enligt 1 §. Det är emellertid lämpligt att anläggningarna i sin helhet underkastas byggnadsnämndens prövning och tillsyn. Lagrådet har då i åtanke främst att byggnadsnämnden bör se till att säkerhetskraven enligt 3 kap. 6 § första stycket jämfört med 14 § samma kapitel är uppfyllda. I lagrådets förslag används "nöjesparker" som samlingsbeteckning för permanenta nöjesfält och sommarland.

Förutom de allmänna lämplighetsbedömningar som kan behöva göras, när de nu avsedda anläggningarna medför en förändring av markanvändningen, kan det enligt min mening bli aktuellt att bedöma i vad mån kraven i 3 kap. 1, 2, 4, 5 och 6 §§ blir uppfyllda. *8 kap. 2 §*

Här uppkommer även frågan om vilka omständigheter som skall anses konstituera skyldigheten att ansöka om lov, dvs. vad som här menas med "anordna". När det gäller t. ex. idrottsplatser och golfbanor ställer sig saken ganska enkel. Sådana anläggningar kräver omfattande åtgärder i form av markarbeten m. m. När det däremot gäller t. ex. skidbackar och badplatser är det mera osäkert när man skall anse att bygglovsplikten inträder. Att allmänheten utnyttjar en naturlig backe eller en badstrand för skidåkning resp. bad kan naturligtvis inte få till följd att fastighetsägaren skall bli skyldig att söka lov. Här kan man över huvud taget inte tala om att en anläggning har kommit till stånd. För att bygglovsplikt skall inträda måste fordras att fastighetsägaren vidtar åtgärder av något slag för att bereda marken för det nya ändamålet. I fråga om skidbackar kan sådana åtgärder bestå i trädfällning, markarbeten och inrättande av en skidlift. När man anlägger en badplats kan det bli fråga om rensning, utfyllnad, anläggande av bryggor m. m. Bygglovsplikt bör då konstitueras av åtgärderna sammantagna, i förening med deras syfte.

I vissa fall kan bygglovsplikt inträda trots att några åtgärder inte behöver vidtas. Exempel på detta är upplåtelse av ett område för camping eller husvagnsuppställning. Visserligen torde detta som regel kräva sanitära åtgärder enligt hälsoskyddslagstiftningen. Men oavsett detta bör bygglovsplikt gälla, när någon skall utnyttja ett område för camping eller husvagnsuppställning i en sådan omfattning att verksamheten blir mer eller mindre yrkesmässig.

Punkt 2

För inrättande av upplag fordras i dag byggnadslov enligt 54 § 1 mom. 9 byggnadsstadgan. I vissa fall kan genom ett särskilt förordnande av länsstyrelsen enligt sista stycket samma mom. införas skyldighet att söka byggnadslov även för utförande av permanenta anordningar, avsedda att utnyttjas för inrättande av upplag, nämligen i form av s. k. materialgård.

Det saknas anledning att frångå dagens generella krav på bygglov för upplag. Kravet har kommit till uttryck i punkt 2. I lagrådsremissen föreslog jag att för enkelhetens skull att specialregleringen av materialgård inte längre bör upprätthållas utan att sådana anläggningar bör innefattas i termen upplag. Emellertid har *lagrådet* (yttrandet s. 80 f) invänt mot tekniken att genom ett motivuttalande sammanföra under ett begrepp vad som enligt gällande rätt är att anse som två olika slag av anläggningar. Som lagrådet har föreslagit har därför punkt 2 kompletterats med föreskrift att bygglovsplikten också gäller materialgård.

I byggnadsstadgan anges inte närmare vad som avses med upplag. *8 kap. 2 §*
Departementschefen gjorde en närmare precisering av vad som skulle avses med uttrycket (prop. 1959:168 s. 138). Han anförde därvid bl. a. att "en vedstapel eller ett måttligt förråd av byggnadsmaterial för en förestående reparation" som en villaägare lade upp på sin tomt inte kunde betraktas som upplag. Endast om upplaget var mera permanent eller omfattande skulle det betraktas som upplag i byggnadsstadgans mening. Det kunde t. ex. vara fråga om upplag av byggnadsmaterial eller "kasserade bilar".

Enligt definitionen i 1959 års proposition skall alltså ett omfattande varuförråd eller materialförråd betraktas som upplag, även om det är endast tillfälligt. Ett litet förråd skall också betraktas som upplag, förutsatt att det är permanent.

Endast sådant som lagras utomhus kan betraktas som upplag. Vidare torde den begränsningen gälla att uppläggning av foder, gödning och annat i samband med jordbruk inte betraktas som upplag. Inte heller förråd, råvaror o. d. som läggs upp i anslutning till någon industri torde betraktas som upplag. Upplag i byggnadsstadgans mening torde endast föreligga, när uppläggningen i någon mån är självständig i förhållande till annan verksamhet.

Typiska exempel på upplag är uppställning av ett stort antal bilar (s. k. bilkyrkogård) (RÅ 1962 K 581) samt bensin- och bränsleförråd. Vinteruppläggning av viss omfattning av småbåtar kan också falla under bestämmelserna om upplag (RÅ 1969 K 1007). Även uppställning av ett antal husvagnar under en månad har regeringsrätten bedömt som ett upplag (RÅ 1980 2: 73). Anläggningar för deponering av avfall och liknande brukar betraktas som upplag.

Kravet på bygglov bör, som jag nyss anförde, i allt väsentligt ha samma omfattning som i dag. Utöver de exempel jag nu har anfört vill jag tillägga att det inte bör krävas lov för tillfälliga upplag för byggande eller underhåll av allmänna vägar.

Beträffande de krav som skall ställas på upplag vill jag anföra följande.

Enligt 52 § tredje stycket byggnadsstadgan får ett upplag inte anordnas så att det orsakar brandfara eller risk för olycksfall, och inte heller så att det skymmer sikten för trafiken eller för närboende, vanpryder omgivningen eller annars vållar olägenhet av betydelse. Grannarna skall t. ex. inte behöva tåla att områdets karaktär förändras, även om upplaget i och för sig hålls i vårdat skick (prop. 1959: 168 s. 138).

Som exempel på sådan olägenhet som kan förhindra inrättandet av upplag kan – förutom de allmänna miljömässiga nackdelarna för omgivningen – nämnas risken för anhopning av råttor och andra skadedjur (Bexelius m. fl. Byggnadslagstiftningen, 5:e upplagan, s. 481).

Enligt PBL kommer prövningen närmast att innefatta de krav som föreskrivs i 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§. Utöver de egenskapskrav som f. n. motiverar prövningsplikt kan det tilläggas att, när ett upplag medför ökad belastning på marken, prövningen bör avse bl. a. risken för skred och för sättningar som är skadliga för omgivningen. Detta ingår i prövningen enligt 3 kap. 2 §. *8 kap. 2 §*

Punkt 3

Enligt punkt 3 krävs bygglov för anordnande av tunnlar och bergrum. Undermarksbyggandet kan ske i flera olika former. Ett sätt är att byggnader förläggs delvis – eller ibland rentav helt – under markytan. Vid bygglovsprövningen av sådana byggnader skall utom annat iakttas bestämmelserna i 3 kap. 2 § att användningen av markytan inte försvåras. I den paragrafen finns också krav på att en för omgivningen skadlig inverkan på grundvattnet begränsas. Naturligtvis är också kravet på bärförmåga m. m. i 3 kap. 4 § av stor betydelse. I vissa fall kan det bli aktuellt att med stöd av 5 § ta hänsyn till radonhalten i berggrunden.

Ett annat sätt att utnyttja utrymmet under marken är att man utför andra slags anläggningar än byggnader. Jag tänker då närmast på tunnlar och bergrum. Punkt 3 behandlar just denna form av undermarksbyggande.

Under och efter andra världskriget utfördes ett avsevärt antal försvarsanläggningar i berg. Mest framträdande i dagens undermarksbyggande är kanske kommunikations- och försörjningstunnelnätet (tele, avlopp, T-bana, vatten, fjärrvärme etc.). I Sverige är de för dagen till volymen största undermarksanläggningarna bergrum för lagring av olja samt flytande naturgas. Framdeles kommer sannolikt att anordnas bergrum även för andra ändamål, t. ex. för pumpkraftverk, hetvattenlagring m. m. Till följd av undermarksbyggandet kan det uppkomma störningar av grundvattenbalansen, sättningsproblem för befintlig bebyggelse m. m. Mot denna bakgrund anser jag i likhet med utredningen att det är ett starkt samhällsintresse att kunna pröva tillkomsten och utformningen av bergrum och tunnlar. För att prövningen och tillsynen skall samlas hos en enda instans är det lämpligt att föreskriva bygglovsplikt för dessa anläggningar.

Det har under remissbehandlingen från några håll invänts att dessa frågor kräver en särskild kompetens som byggnadsnämnderna hittills inte har haft. Den anmärkningen avser främst byggandet av tunnelbanor. Landstinget i Stockholms län anför om detta:

Anläggandet av tunnelbanetunnlar och de åtgärder som i samband därmed vidtas för att undvika fastighetsskador, bland annat till följd av grundvattensänkning, är en verksamhet som kräver specialkunskaper. Dessa specialkunskaper finner man inom en liten krets av fackmän med lång erfarenhet av underjordsarbeten. Av naturliga skäl saknas denna speciella kompetens som regel hos byggnadsnämnderna, och man kan därför inte räkna med att den kommunala tekniska kontrollen kan tillföra tunnelbanebyggandet något tekniskt vetande, som skulle göra anläggningarna bättre.

Vad som gör tillståndsplikten för tunnelbanebyggen inte minst betänklig är den komplicerade bygglovsprövningen. Man kan här erinra om att byggnadsnämnden förutom den egna tekniska granskningen har att underrätta en svåravgränsad krets av sakägare samt att ta ställning till de synpunkter som kan inkomma från dessa. *8 kap. 2 §*

Jag anser denna anmärkning helt befogad. Flera faktorer skiljer tunnelbanan från andra kommunikationstunnlar. Byggandet av nya tunnelbanor kan rimligen inte komma att ske särskilt ofta i framtiden. Om det någon gång sker, blir det sannolikt en mycket omfattande anläggning i ett tätt befolkat område, något som gör att många fastighetsägare och boende direkt berörs. Jag kan inte finna någon anledning att befara att banan kommer att bli utförd på ett tekniskt bristfälligt sätt utan prövning av byggnadsnämnden. Jag räknar med att kommunen får fullständig kännedom om tunnelns sträckning utan att en formell bygglovsplikt föreligger. En prövning av byggnadsnämnden skulle endast medföra en onödig byråkrati. På dessa skäl föreslår jag att tunnelbanetunnlar undantas från bygglovsplikt. En annan sak är att själva stationshallen – som en fristående byggnad eller inrymd i en annan byggnad – givetvis kräver bygglov, oavsett om hallen ligger över eller under marken.

I enlighet med utredningens förslag bör inte heller tunnelarbeten som ingår som ett led i gruvdrift omfattas av bygglovsplikten. Att fortlöpande följa och kontrollera arbeten av detta slag måste – som utredningen också har framhållit – anses vara en helt orealistisk uppgift för byggnadsnämnden. Det är tillräckligt att byggnadsnämnden får underrättelser om gruvärenden enligt speciallagstiftningen. Därigenom kan kommunerna skaffa sig kännedom om eventuella konsekvenser för befintlig bebyggelse i form av t. ex. rubbad grundvattenbalans och sättningar. Den fortsatta planläggningen kan då också anpassas efter de beslut om gruvverksamhet som redan har fattats.

En särskild fråga är hur man skall behandla de hemliga bergrumsanläggningar som utförs av överstyrelsen för ekonomiskt försvar och av oljeföretagen. Enligt 10 § detta kapitel föreligger ingen bygglovsplikt för dessa. Det är naturligtvis ändå angeläget att byggnadsnämnden på ett lämpligt sätt får vetskap om det ungefärliga läget av anläggningarna. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen till 10 §.

I övrigt omfattas alltså alla tunnlar och bergrum av bygglovsplikten. Jag vill här erinra om vad jag har anfört (avsnitt 14.2.3) om byggnadsnämndens möjlighet att minska kravet på att projekteringshandlingar ges in i ärendet. Detta bör gälla t. ex. när en statlig myndighet är byggherre (specialmotiveringen till 8 kap. 29 §). Det är alltid byggherren som ansvarar för att konstruktionen sker i enlighet med lagens egenskapskrav.

Enligt min mening aktualiseras vid bygglovsprövningen främst bestämmelserna i 3 kap. 2, 4, 5, 6 och 8 §§.

Punkt 4 *8 kap. 2 §*

I punkt 4 föreskrivs bygglovsplikt för cisterner och liknande. Enligt 54 § 1 mom. byggnadsstadgan föreligger byggnadslovsplikt för inrättande av en fast cistern eller annan fast anordning för hantering eller förvaring av brännbara vätskor, om åtgärden inte avser endast att tillgodose en viss fastighets husbehov.

Denna bestämmelse har överförts till punkt 4. På förslag av några remissinstanser har dagens uttryck brännbara vätskor ersatts med uttrycket varor som kan medföra brand. Vad som menas med brandfarliga varor definieras i 1 § förordningen (1961:568, omtryckt 1977:423) om brandfarliga varor. Dit hänförs bl. a. brandfarlig gas och brandfarliga vätskor, indelade i fyra klasser.

I likhet med vad statens naturvårdsverk har föreslagit i sitt remissvar anser jag det motiverat med bygglovsskyldighet även för cisterner och anordningar där hälso- och miljöfarliga varor skall förvaras. Enligt lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor och 1 § kungörelsen (1973:334, omtryckt 1979:348) om hälso- och miljöfarliga varor indelas dessa varor i gifter och vådliga ämnen.

Punkt 4 omfattar både större oljelager och mindre behållare för bensin, olja m. m. liksom bensinpumpar o. d., under förutsättning att de är fast anbringade i marken eller i en byggnad. Genom bestämmelserna i andra stycket undantas t. ex. anordningar som behövs för oljeeldning i bostadshus eller andra byggnader samt bensin- och oljeförråd för jordbruk eller liknande näringar.

I enlighet med vad jag nu har anfört har punkt 4 utformats så att bygglovsskyldighet föreligger för fasta cisterner eller andra fasta anordningar för hälso- och miljöfarliga varor och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser.

Jag vill framhålla att den prövning av bl. a. tillstånd att saluföra brandfarliga varor som skall ske enligt förordningen om brandfarliga varor och den reglering av förvaring som finns i kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor inte rubbas genom den nu föreslagna bygglovsplikten. Av kraven i 3 kap. blir främst de som finns i 1, 2, 4, 6 och 8 §§ aktuella för cisterner o. d.

Punkt 5

I punkt 5 regleras bygglovsskyldigheten för radio- och telemaster samt torn. Master är inte särskilt reglerade i byggnadslagstiftningen. Egenskapskraven i 52 § byggnadsstadgan för fasta anordningar anges gälla bl. a. för radioantenner. Någon tillståndsplikt är däremot inte föreskriven för vare sig master eller antenner.

Radio- och telemaster utgör ofta framträdande inslag i stads- eller landskapsbilden. Även säkerhetsfrågor aktualiseras i samband med att sådana anläggningar skall uppföras. I likhet med vad utredningen har förordat anser jag därför att de bör vara bygglovspliktiga. De krav i 3 kap. som

närmast blir aktuella för master är de som finns i 1, 2, 4, 6 och 8 §§. *8 kap. 2 §*

Mindre antenner och master på hustak bör – som en del remissinstanser framhållit – inte omfattas av bygglovsplikten. Det har visserligen på sina håll förekommit att centralantenner för television i höghusbebyggelse har satts upp på ett sätt som medför att mottagningsförhållandena försämrats för hus i omgivningen. Detta bör dock i framtiden kunna undvikas genom att problemen uppmärksammas i god tid och klaras ut genom samråd med televerket. I andra stycket av förevarande paragraf har därför tagits in ett undantag för master som enbart avser att tillgodose en viss fastighets behov. Det kan diskuteras hur man skall ställa sig till de, ibland ganska stora, antenner som sätts upp av sändareamatörer. Min uppfattning är dock att det inte är nödvändigt med en bygglovsprövning för dessa. Jag vill erinra om att enligt 3 kap. 14 § egenskapskraven i 3 kap. i skälig utsträckning skall uppfyllas även för master m. m., som är undantagna från bygglovsplikt. Om kraven åsidosätts, kan byggnadsnämnden ingripa i efterhand och kräva rättelse med stöd av 10 kap. 12 och 14 §§.

Beträffande tornen är rättsläget f. n. oklart. Ibland hänförs de till byggnader, men lika ofta sker ingen tillståndsprövning alls. Även här delar jag utredningens uppfattning att bygglovsprövning är nödvändig.

Tornen kan vara av många slag. Telekommunikations-, vatten-, utsiktsoch trafikledningstorn, radartorn, flygplatstorn och fyrar är några exempel. Till torn kan också räknas gruvlavar och kyltorn, t. ex. vid vissa kraftverk. Den teknologiska utvecklingen har gjort det möjligt med mycket stora tornhöjder. T. ex. kan telekommunikationstorn vara ända upp till 400–500 m höga. De skiftande ändamålen med tornen har medfört högst varierande konstruktioner. Gemensamt för de flesta är att vindpåverkan är en faktor av största betydelse för utförandet. Stor vikt läggs också numera vid den arkitektoniska utformningen av torn. För tornen torde samma egenskapskrav bli aktuella som för masterna, dvs. i första hand 3 kap. 1, 2, 4, 6 och 8 §§.

I andra stycket har tagits in ett undantag för ett torn som är avsett för endast en viss fastighets behov.

Punkt 6

Punkt 6, som handlar om vindkraftverk, motsvarar 54 § 1 mom. 6 byggnadsstadgan.

Bestämmelserna om vindkraftverk infördes på förslag i prop. 1980/81: 99 och trädde i kraft den 1 januari 1982. Bygglovsplikten för vindkraftverk är f. n. avgränsad genom detaljerade bestämmelser. *Lagrådet* har (yttrandet s. 81) – närmast av lagtekniska skäl – föreslagit en förenkling av lagtexten. Emellertid innebär lagrådets förslag att bygglovsplikten normalt skall omfatta alla slag av vindkraftverk. Med tanke på att de nuvarande bestämmelserna rätt nyligen har införts och att de såvitt jag har bekant har fungerat väl är jag inte beredd att göra den sakliga ändring som ligger i

lagrådets förslag. Med smärre språkliga justeringar har alltså dagens bestämmelser tagits in i punkt 6. *8 kap. 2 §*

Punkt 7

Punkt 7 handlar om murar och plank. Enligt 54 § 1 mom. 5 byggnadsstadgan krävs i dag byggnadslov när någon skall uppföra eller väsentligt ändra en mur, ett plank eller någon därmed jämförlig anordning. Av 2 mom. 4 i samma paragraf framgår att man utan lov får uppföra en mur eller ett plank för att avgränsa en skyddad uteplats i anslutning till en bostadsbyggnad med högst två bostadslägenheter. Förutsättningarna för befrielse från bygglovsplikt är vidare att anordningen placeras minst 4,5 m från tomtgränsen, att den inte är högre än 1,8 m och att den inte sträcker sig mer än 3 m ut från byggnaden. Undantaget för en- och tvåfamiljshusen har sin grund i ett förslag i prop. 1978/79: 111, bil. 12.

De nu gällande reglerna synes innebära en lämplig avvägning mellan den enskildes intressen av att kunna utföra enklare åtgärder utan krav på prövning och önskemålet om att anordningar på tomten inte orsakar olägenheter för t. ex. trafiksäkerheten och omgivande fastigheter.

I punkt 7 har tagits upp det generella kravet på lov för murar och plank. Undantaget för en- och tvåfamiljshusen finns i 4 § 4.

Enligt ett uttalande av departementschefen i prop. 1959: 168 (s. 137) skall staket och grindar av sedvanlig beskaffenhet inte omfattas av tillståndsplikt. Detta bör enligt min mening gälla även i fortsättningen.

I dag finns det utrymme att kräva lov även för "därmed jämförlig anordning". Detta har föranlett några rättsfall som har avgjorts av regeringsrätten. I ett fall (RÅ 1966 s. 45) krävdes lov för en spaljé, uppsatt som vind- och insynsskydd. I ett annat fall (RÅ 1968 K 270) krävdes däremot inte lov för ett stängsel av tätt uppsatta granpinnar.

Kammarrätten i Göteborg har mot den bakgrunden i sitt remissvar framhållit att det även fortsättningsvis kan finnas behov av att kunna åberopa lokutionen "därmed jämförlig anordning". Jag har motsatt uppfattning. En sådan formulering skulle i onödan öppna för tvister om gränsen för bygglovsplikten. Anordningar som inte är mur eller plank bör alltså gå fria från bygglovsplikt.

Murar och plank prövas främst mot bakgrund av kraven i 3 kap. 1, 2 och 4 §§.

Punkt 8

I punkt 8 har tagits in bestämmelser om parkeringsplatser. Enligt gällande rätt fordras inget tillstånd för att anlägga en parkeringsplats. I stadsplan kan visserligen avsättas områden för parkeringsändamål, men detta kan inte sägas vara ett tillräckligt effektivt instrument för att utöva påverkan från samhällets sida.

Flera faktorer har bidragit till att det har växt fram önskemål om till-

ståndsplikt för parkeringsplatser. En av de viktigaste är konkurrensen om marken. Ett ökat miljömedvetande har medfört skärpta krav på grönytor och krav på hänsyn till buller-, lukt- och ljusstörningar. En annan faktor är trafikriskerna såväl inom parkeringsplatserna som vid framkörningsvägar och utfarter. Önskemålen avser inte bara att kunna förpröva nya anläggningar utan i väl så hög grad att kunna komma till rätta med befintlig störande parkering främst inom bostadsområden. *8 kap. 2 §*

En ganska vanlig situation i samband med förnyelse av bebyggelsen i de större och medelstora städerna är att avrivna kvarter tas i anspråk för bilparkering. Detta sker ofta på ett helt oreglerat sätt, och det kan ibland bli fråga om rätt långvarig markanvändning. De som bor i området har ingen möjlighet att påverka saken. Också hänsynen till de kringboende och till allmänheten talar alltså för en förprövning.

I anslutning till rekreationsområden, utflyktsmål och liknande behövs som regel rätt stora biluppställningsplatser. Det är i sådana fall viktigt att anläggningarna placeras på ett sätt som gör att minsta möjliga ingrepp sker i naturen. Likaså måste parkeringsplatserna dimensioneras med hänsyn till tillfartsförhållandena m. m.

Tanken är att i PBL göra det möjligt att lösa parkeringsfrågan på andra sätt än i dag. En grund för att åstadkomma sådana lösningar är att anläggandet av parkeringsplatser blir en bygglovspliktig åtgärd.

Mot bakgrund av det anförda och med stöd av en närmast enig remissopinion har i punkt 8 föreskrivits att anordnande av parkeringplatser utomhus skall kräva bygglov. Vissa undantag har föreskrivits i andra stycket.

Bygglovsplikten för parkeringsplatser avser i första hand fysiska förändringar av marken, såsom asfaltering eller avgrusning samt anordnande av räcken och markeringar. Bygglovsplikten skall dock gälla även ianspråktagande av mark som parkeringsplats, även om ingen fysisk förändring av marken behöver göras.

Bygglovsprövningen skall inte bara omfatta anläggningens tillåtlighet utan även utformningen. Byggnadsnämnden kan exempelvis av miljöskäl vilja påfordra att en större parkeringsanläggning delas upp i mindre enheter. Detaljutformningen av anslutningarna till gatan behöver ofta granskas av trafiksäkerhetsskäl. Avskärmning av buller och strålkastarljus kan likaså behöva prövas.

Vidare kan det tekniska utförandet behöva prövas med hänsyn till anläggningens inverkan på grundvattenförhållandena. När en tätort byggs ut, beläggs stora ytor, inte minst parkeringsytor, med asfalt. Därmed minskas infiltrationsmöjligheterna för ytvattnet, och en del vatten som annars skulle ha bildat grundvatten avleds eller avdunstar. Stora och asfalterade parkeringsplatser kan alltså ha den effekten, att de bidrar till att vattenbalansen blir störd. Detta kan få till följd att betingelserna för växtligheten förändras och att sättningar i marken kan inträffa.

De bestämmelser som mot denna bakgrund kan komma i fråga för tillämpning i 3 kap. är alltså främst 1, 2 och 6 §§. *8 kap. 2–3 §§*

Punkt 9

I punkt 9 föreskrivs på förslag av *lagrådet* att bygglovsplikt föreligger för väsentliga ändringar av anläggningar eller anordningar som avses i punkterna 1–8.

Andra stycket

I andra stycket har på *lagrådets* förslag samlats undantagen från bygglovsplikt för cisterner, master, torn och parkeringsplatser.

Undantaget för parkeringsplatser gäller – i enlighet med *lagrådets* formulering (yttrandet s. 81) – bl. a. sådana som är avsedda för fastigheter med "endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus".

Undantaget beträffande parkeringsplatser för fastigheter med en- eller tvåbostadshus åsyftar självfallet parkeringsplatser för fastighetens eget behov. Om byggnaden på en sådan fastighet rivs, får där inte utan bygglov ordnas en parkeringsanläggning för ett behov som inte har någon anknytning till fastigheten.

Några remissinstanser har föreslagit undantag för parkeringsplatser som anordnas av kommunen på befintlig gatumark eller annan allmän plats. Jag delar uppfattningen att en bygglovsprövning inte skulle tjäna något syfte om det gäller parkering på gata eller väg, eftersom platsen redan används för trafikändamål. Därför har även sådana anläggningar undantagits från bygglovsplikten. Däremot kan det finnas skäl att ha en prövning av parkeringsplatser som skall anläggas på andra allmänna platser, t. ex. i en park.

Tredje stycket

Som lagrådet har framhållit bör i ett särskilt stycke ges upplysning om de bestämmelser i kapitlet som innebär avvikelser från paragrafens regler. Sådana hänvisningar till 5 och 10 §§ har tagits in i tredje stycket.

Särskilda bestämmelser för områden med detaljplan

3 § I områden med detaljplan krävs, utöver vad som föreskrivs i 1 och 2 §§, bygglov för att

1. färga om byggnader eller byta fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial samt för att göra sådana ändringar av byggnader som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende,
2. sätta upp eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar,
3. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.

I 4 och 10 §§ finns särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus och för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret. Enligt 5 § tredje stycket får kommunen i fråga om vissa enklare byggnader föreskriva undantag från kravet på bygglov enligt första stycket.

I denna paragraf har under en särskild rubrik samlats de särskilda bestämmelser som gäller om bygglovsplikten för områden med detaljplan. *8 kap. 3 §*

Första stycket

Punkt 1

I punkt 1 föreskrivs bygglovsplikt för vissa yttre åtgärder på byggnader inom områden med detaljplan. Enligt 54 § 1 mom. första stycket 2 byggnadsstadgan krävs byggnadslov för ändringar som avsevärt påverkar en byggnads yttre utseende, oberoende av om byggnaden ligger inom eller utanför områden med stadsplan. Vidare föreskrivs i andra stycket av samma moment att det inom områden med stadsplan krävs byggnadslov för bl. a. omfärgning av fasader som inte vetter mot en kringbyggd gård eller annan sådan plats och för utbyte av taktäckningsmaterial. Med ändringar som avsevärt påverkar en byggnads yttre utseende avses enligt dagens praxis icke alltför obetydliga ingrepp eller andra förändringar i byggnadens substans, såsom att man putsar eller lägger på ytterpanel på en byggnad som inte tidigare varit putsad eller försedd med panel, samt att man tar upp nya fönster eller dörrar eller väsentligt ändrar befintliga sådana. Däremot anses inte omfärgning och utbyte av taktäckningsmaterial ingå i denna kategori, eftersom sådana åtgärder är särskilt reglerade inom områden med stadsplan.

Enligt min mening bör ändringar som avsevärt påverkar en byggnads yttre utseende i fortsättningen kräva lov endast inom områden med detaljplan (3 § första stycket 1). *Lagrådet* har (yttrandet s. 79) konstaterat att detta innebär en i lagrådsremissen inte närmare motiverad ändring i förhållande till gällande rätt när det gäller sådana ändringar som t. ex. putsning av en byggnad som inte förut varit putsad. Jag vill med anledning härav säga att det nu föreslagna systemet med en möjlighet för kommunerna att inom områden som utgör en värdefull miljö utvidga bygglovsplikten för yttre åtgärder (6 § första stycket 1) gör att det generella kravet på lov för yttre åtgärder inte behöver sättas lika högt som i dag. Det räcker således enligt min mening att bygglovsplikten i det nu aktuella avseendet blir obligatorisk inom områden med detaljplan.

I punkt 1, som motsvarar 8 kap. 1 § 4 i det remitterade lagförslaget har alltså samlats alla yttre åtgärder som normalt skall kräva lov inom detaljplan.

Förutom de särskilt angivna åtgärderna, nämligen att färga om byggnader och att byta ut fasadbeklädnaden eller taktäckningsmaterialet, krävs det enligt lagtexten bygglov för ändringar som avsevärt påverkar byggnadens yttre. Med detta avses samma åtgärder som enligt dagens praxis.

Jag vill påpeka att det undantag från tillståndsplikt som i dag gäller för omfärgning av fasader mot kringbyggda gårdar nu tas bort. Miljöhänsyn och de boendes intressen motiverar en förprövning även i dessa fall.

Punkten 1 måste ses i samband med några andra föreskrifter i detta kapitel för att bilden av bygglovsplikten skall bli fullständig.

Beträffande en- eller tvåbostadshus krävs det enligt 4 § första stycket 3 bygglov för att färga om fasaden endast om byggnadens karaktär väsentligt ändras. Detta krav gäller dock bara för en- eller tvåbostadshus inom områden med detaljplan. Utanför detaljplanelagda områden krävs det normalt inte bygglov för omfärgning av några byggnader. Vidare gäller för en- eller tvåbostadshus vissa undantag i fråga om uteplatser och skärmtak. Det framgår av 4 § första stycket punkterna 4 och 5. *8 kap. 3 §*

Kommunen kan emellertid med stöd av 6 § första stycket besluta om skärpningar i bygglovsplikten för områden som utgör en värdefull miljö. Inom områden med detaljplan kan sålunda med stöd av 6 § första stycket 2 införas bygglovsplikt för alla slag av omfärgning av en- eller tvåbostadshus inom områden med detaljplan, dvs. även omfärgning som inte ändrar byggnadens karaktär. Utanför områden med detaljplan kan kommunen enligt 6 § första stycket 1 genom områdesbestämmelser införa bygglovsplikt för alla åtgärder som anges i 3 § första stycket 1, dvs. inte bara att man färgar om husen utan också att man byter fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial och att man gör ändringar som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende.

Med byte avses här ändring till annat material. Med omfärgning avses att byggnaden färgas om i en ny kulör. Att måla om en byggnad i samma färg som den har haft förut kräver alltså inte bygglov enligt förevarande punkt. I vissa fall kan det dock som en underhållsåtgärd kräva lov enligt 6 § första stycket 3.

Jag återkommer till detta i specialmotiveringen till 6 §.

Punkt 2

Punkt 2, som behandlar kravet på bygglov för skyltar och ljusanordningar inom detaljplan, motsvarar 54 § 1 mom. andra stycket byggnadsstadgan, 13 kap. 3 § 2 samt 5 § 5–7 i utredningsförslaget och 8 kap. 3 § första stycket i det remitterade lagförslaget.

Enligt dagens bestämmelser krävs byggnadslov för uppsättande eller väsentlig ändring av skyltar eller ljusanordningar. Kravet gäller enbart i områden med stadsplan eller byggnadsplan. För ljusanordningar kan dock byggnadslovsplikt råda även utanför detaljplanelagt område till följd av ett förordnande av länsstyrelsen enligt 54 § 1 mom. sista stycket byggnadsstadgan. Det gäller områden i närheten av befästningar, vissa flygplatser m. m. Bestämmelser om hur skyltar och ljusanordningar skall utföras finns i 52 § byggnadsstadgan.

Punkt 2 stämmer i sak överens med dagens bestämmelser om skyltar och ljusanordningar inom stadsplan och byggnadsplan. Det innebär ett avsteg från utredningsförslaget, som innebär att kommunen måste meddela särskilda beslut om att skyltar skall prövas. Jag ansluter mig här till en ganska allmän uppfattning hos remissinstanserna.

Ett krav på prövning av skyltar m. m. är motiverat bl. a. av estetiska

skäl. Anordningarna måste emellertid också uppfylla vissa krav på säkerhet. De skall vara tillräckligt hållfasta och inte medföra risker från trafiksäkerhetssynpunkt. Det betyder att de egenskapskrav i 3 kap. som närmast kan bli aktuella finns i 1, 2, 4 och 6 §§. *8 kap. 3–4 §§*

Motsvarigheten till dagens regler om ljusanordningar i närheten av befästningar m. m. finns i 7 §.

Punkt 3

I punkt 3 föreskrivs i enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.1.3) att åtgärder med ekonomibyggnader kräver bygglov inom områden med detaljplan.

Andra stycket

I stycket ges upplysning om de bestämmelser i kapitlet som innebär avvikelser från paragrafens regler.

Särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus

4 § Bestämmelserna i 1–3 §§ gäller inte i fråga om nedan angivna åtgärder beträffande en- eller tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra mindre byggnader (komplementbyggnader):

1. installera eller ändra anordningar för vattenförsörjning eller avlopp, om byggnaden skall vara ansluten till en egen anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,
2. göra andra invändiga ändringar, som inte innebär att det inreds någon ytterligare bostad eller någon lokal för handel, hantverk eller industri och ej heller berör konstruktionen av byggnadens bärande delar, eldstäder eller rökkanaler,
3. färga om byggnader inom områden med detaljplan, om byggnadens karaktär därigenom inte ändras väsentligt,
4. med mur eller plank anordna skyddade uteplatser i anslutning till bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter, inte sträcker sig mer än 3 meter ut från huset och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,
5. anordna skärmtak över sådana uteplatser som anges i 4 eller över altaner, balkonger eller entréer, om skärmtaket inte är större än 12 kvadratmeter och inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,
6. uppföra högst två komplementbyggnader i omedelbar närhet av bostadshuset, om byggnadernas sammanlagda byggnadsarea inte är större än 10 kvadratmeter, taknockshöjden inte överstiger 3 meter och byggnaderna inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

Om de grannar som berörs medger att åtgärder som avses i första stycket 4–6 utförs närmare gränsen än 4,5 meter, krävs inte bygglov. Anges i en detaljplan eller områdesbestämmelser att byggnader skall placeras på ett visst avstånd från gränsen, krävs dock alltid bygglov för åtgärder som avses i första stycket 6, om de skall utföras inom det angivna avståndet.

Enligt 6 § får kommunen i ett särskilt fall föreskriva att den åtgärd som avses i första stycket 3 kräver bygglov.

Till denna paragraf har överförts det sakliga innehållet i 54 § 2 mom. 1–6 byggnadsstadgan. En del av dessa bestämmelser om undantag från kravet på lov till vissa åtgärder som rör en- eller tvåbostadshus infördes den 1 januari 1980 efter förslag i prop. 1978/79: 111 bil. 12. I utredningens förslag är motsvarande bestämmelser inte samlade till ett enda lagrum utan spridda i 1–3 och 5 §§. *8 kap. 4 §*

Undantagsbestämmelserna gäller också vissa byggnader som hör till en- eller tvåbostadshus. Härmed avses vad som i 8 kap. 5 § första stycket 1 i det remitterade lagförslaget benämns komplementbyggnader. Som *lagrådet* har framhållit (yttrandet s. 82) är det lämpligt att redan i 4 § införa detta begrepp. Som framgår av paragrafens ingress har begreppet komplementbyggnad – helt enligt lagrådets förslag – inte försetts med den begränsning som f. n. ställs upp i 54 § 2 mom. 6 byggnadsstadgan och som innebär att byggnaderna inte får vara avsedda som bostad. Jag anser det naturligt att nu låta denna begränsning bortfalla. I den praktiska tillämpningen är begränsningen närmast skenbar. Att den tas bort leder till en ökad klarhet i regelsystemet, samtidigt som nackdelarna från allmän synpunkt är mycket små. Jag anser det ligga väl i linje med lagens allmänna inriktning att avskaffa regler som onödigtvis begränsar den enskildes frihet.

Punkt 1 innehåller en avvikelse från utredningsförslaget. Va-ledningarna skall enligt utredningsförslaget vara fria från bygglov i fråga om alla slags byggnader som är anslutna till en egen va-anläggning. Flera instanser ifrågasätter om t. ex. hotellanläggningar, industrier och andra större objekt verkligen bör omfattas av undantaget. I dag gäller undantaget enbart för bostadsbyggnader med högst två lägenheter. Jag anser att dagens regler är lämpligt avvägda och att det således inte är befogat att göra någon ändring av dem.

Av *punkt 2* följer att det krävs bygglov, om någon vill inreda ytterligare en bostad i en villabyggnad. Däremot krävs det – som *lagrådet* har påpekat (yttrandet s. 82) – inte lov om någon vill utvidga sin bostad genom att inrätta ett ytterligare rum exempelvis på vinden utan att bärande delar berörs. Enligt punkt 2 krävs vidare lov för att inreda en villabyggnad för handelsrörelse, hantverk eller industri. Däremot krävs det normalt inte lov, om någon inreder ett kontor i sin villa. Jag har erfarit att det på fältet råder delade meningar i frågan om detta är en tillräckligt effektiv reglering. Några påtagliga olägenheter av dagens ordning i detta avseende har, såvitt jag vet, inte visat sig. Nuvarande bestämmelser har därför i sak oförändrade tagits in i punkt 2.

Punkt 3 medger frihet från bygglovsplikt för omfärgning, som inte medför att byggnadens karaktär väsentligt ändras. I förtydligande syfte har i lagtexten utsagts att punkten enbart behandlar byggnader inom område med detaljplan. Utanför sådana områden råder ingen bygglovsplikt beträffande omfärgning av byggnader. Till skillnad mot dagens ordning skall dock kommunen i de fall som avses i 6 § första stycket 1 och 2 kunna införa bygglovsskyldighet för alla slag av omfärgning.

I anslutning till punkt 6 vill jag ta upp en fråga som har diskuterats, nämligen om rätten att utan lov få uppföra högst två uthus eller andra liknande, fristående byggnader skall vara anknuten till begreppet registerfastighet eller om det finns en rätt att uppföra sådana byggnader utan lov också på t. ex. arrenderad mark. *8 kap. 4 §*

De lättnader i skyldigheten att söka bygglov som föreskrivs i 4 § avser åtgärder som företas i eller i omedelbar närhet av en- eller tvåbostadshus. Vem som äger marken där huset finns saknar därvid betydelse. Om marken arrenderas, bör det avstånd om 4,5 m som föreskrivs i punkterna 4–6, lämpligen räknas från gränsen för den tomtplats som arrenderas. På *lagrådets* inrådan (yttrandet s. 83) har i paragrafen genomgående använts det korta uttrycket "gränsen".

Rätten att utan lov uppföra högst två uthus om sammanlagt högst 10 m^2 infördes, som jag nyss nämnde, med verkan från den 1 januari 1980. Det är givetvis inte avsett att den som redan före PBL:s ikraftträdande har utnyttjat denna rätt, – med hänvisning till det i huvudsak oförändrade stadgandet i punkt 6 – skall kunna uppföra ytterligare uthus eller liknande byggnader utan bygglov. Några särskilda bestämmelser om detta torde dock inte behövas.

Andra stycket

En nyhet är att de byggnader och anordningar som avses i första stycket 4–6 utan krav på bygglov får placeras närmare gränsen än 4,5 meter, om berörda grannar medger det. Beträffande bakgrunden till förslaget hänvisar jag till vad jag har sagt om byggnader i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.1.3). En skillnad, som framgår av en jämförelse mellan punkterna 4 och 5 å ena sidan och punkt 6 å andra sidan, och som är motiverad av bl. a. brandsäkerhetsskäl, är att planbestämmelser om att byggnader skall förläggas på ett visst avstånd från gränsen alltid skall gälla även som en bestämmelse om var bygglov krävs. En överenskommelse med berörda grannar är således utan verkan i dessa fall. I klarhetens intresse vill jag tillägga att en bestämmelse i en detaljplan om s. k. punktprickad mark bör betraktas som en bestämmelse om ett "byggnadsfritt" avstånd från gränsen.

Lagrådet har avstyrkt bestämmelsen om att – såsom enligt gällande rätt – en planbestämmelse om ett byggnadsfritt avstånd från gränsen medför att bygglov alltid krävs, om någon vill uppföra en byggnad på detta område. Som har framgått av vad jag nyss anförde är det dock min uppfattning att en sådan regel bör finnas även i PBL. Jag vill här närmare bemöta lagrådets kritik. *Lagrådet* har bl. a. anfört följande (yttrandet s. 83 f):

Bestämmelserna om frihet från bygglov skall emellertid inte gälla fullt ut. I det remitterade förslaget föreskrivs nämligen i punkt 6 i motsats till vad som gäller enligt punkterna 4 och 5 att om det i planbestämmelse anges

att byggnader skall placeras på ett visst avstånd från tomtgränsen den bestämmelsen alltid skall gälla. Avsikten med denna undantagsbestämmelse är – såsom enligt gällande rätt (se 54 § 2 mom. första stycket 6 in fine byggnadsstadgan) – att en planbestämmelse om ett byggnadsfritt avstånd från gränsen medför att bygglov alltid krävs om någon vill uppföra en byggnad på detta område. Detta borde komma till tydligt uttryck i lagtexten, om inte bestämmelsen skall missförstås. Lagrådet kan emellertid av följande skäl inte tillstyrka bestämmelsen i sak. I 6 § anges uttömmande kommunens möjligheter att utvidga bygglovsplikten. Enligt departementschefens förslag är dessa möjligheter snävt avgränsade till vissa yttre åtgärder och underhåll inom områden som utgör en värdefull miljö. Föreskriften i sista meningen i punkt 6 innebär formellt sett inte en möjlighet för kommunen att utvidga bygglovsplikten. Faktiskt får emellertid regeln den effekten att kommunen genom planbestämmelser kommer att reglera bygglovsplikten. Regeln kan därför på grund av sina verkningar uppfattas som en möjlighet för kommunen att utöka bygglovsplikten. En sådan möjlighet för kommunen passar mindre väl in i PBL:s system. Inte heller någon annan planföreskrift har en sådan effekt på bygglovsplikten. I och för sig vore det eftersträvansvärt om planbestämmelser aldrig kunde gå längre än bygglovsplikten. Framförallt är det för den byggande besvärande att en bygglovsfri åtgärd kan vara förbjuden till följd av planbestämmelse. En sådan ordning synes emellertid inte praktisk möjlig utan man måste acceptera att kommunerna genom planbestämmelser ges möjligheter att reglera också byggnadsåtgärder som ej är bygglovspliktiga enligt 8 kap. Också andra bestämmelser – t. ex. strandskyddsföreskrifter – kan göra bygglovsfria åtgärder förbjudna. För att återgå till nu förevarande paragraf saknar således punkterna 4 och 5 som avser uteplatser och skärmtak en bestämmelse motsvarande den i punkt 6. Skillnaden är enligt departementschefen motiverad av bl.a. brandsäkerhetsskäl. Grannar kan, tillägger han, alltså inte "avtala bort" en planbestämmelse om att byggnader skall förläggas på ett visst avstånd från gränsen. Argumentet synes inte övertygande. Inte heller en planbestämmelse om ett längre avstånd till gränsen än vad som anges i punkterna 4 och 5 kan nämligen den byggande och hans grannar råda över, lika litet som de kan göra det i fråga om andra planbestämmelser. Något sakligt skäl till varför just nu ifrågavarande planbestämmelse skall få betydelse för bygglovsplikten har inte framkommit. Lagrådsremissens förslag har begränsad praktisk räckvidd. Huruvida bygglovsplikt följer av en planbestämmelse eller ej har nämligen endast betydelse för vilka sanktioner som kan tillgripas vid olovligt byggande. Har en byggande vidtagit en åtgärd utan erforderligt bygglov kan vid sidan av rättelse också byggnadsavgift tas ut. Den som bygger i strid mot föreskrift i detaljplan eller områdesbestämmelse har däremot, om åtgärden som sådan är bygglovsfri, inte brutit mot bygglovsplikten. Mot honom kan emellertid handräckningsåtgärder tillgripas, se 10 kap. 12 § 3 och vad lagrådet anfört under detta lagrum. Lagrådets förslag upptar på grund av det anförda ingen motsvarighet till sista meningen i punkt 6. *8 kap. 4 §*

Den nu föreslagna regleringen bygger som nämnts på gällande rätt. Redan i dag gäller nämligen att planbestämmelser kan få effekter för lovspliktens omfattning när det gäller nya byggnader men inte beträffande uteplatser och skärmtak. Detta system har såvitt jag vet fungerat väl i praktiken och jag ser ingen anledning att förändra det, även om det från

8 kap. 4–5 §§

rent lagstiftningstekniska utgångspunkter möjligen inte är helt invändningsfritt. Att inte bara 6 § utan även 4 § andra stycket innehåller regler om hur kommunen kan bestämma vilka åtgärder som kräver lov eller inte har lagrådet ansett passa mindre väl in i PBL:s system. Jag kan dock inte inse det egentliga skälet till att just detta skulle utgöra något brott mot systemet som sådant. I enlighet med vad *lagrådet* i andra hand har föreslagit har lagtexten formulerats om så att det tydligt framgår att det i andra stycket är fråga om en regel som anger vad som kräver bygglov. Vad lagrådet har anfört om skillnader i fråga om sanktionsmöjligheter i olika fall kan jag helt ansluta mig till.

I likhet med *lagrådet* (yttrandet s. 82 f) anser jag inte att lagtexten bör innehålla något krav på att grannens medgivande skall vara skriftligt. För den byggande är det likväl angeläget att ha medgivandet manifesterat i en handling. Han kan ju annars råka i svårigheter om han behöver visa att han fått grannens medgivande.

Som regel blir det ägaren till angränsande fastighet som skall lämna medgivande. Ibland kan emellertid som *lagrådet* påpekar (yttrandet s. 83) förhållandena vara sådana att det är en arrendator – ensam eller tillsammans med fastighetsägaren – som skulle beröras av den tilltänkta åtgärden. I överensstämmelse med lagrådets förslag har därför föreslagits att medgivandet skall lämnas av de grannar som berörs.

Tredje stycket

Som *lagrådet* har föreslagit (yttrandet s. 84) har i tredje stycket tagits in en upplysning om det undantag från paragrafen som kan förekomma, nämligen möjligheten för kommunen att enligt 6 § föreskriva bygglovsplikt för vissa åtgärder.

Kommunala beslut om bygglovspliktens omfattning

5 § Kommunen får i områdesbestämmelser föreskriva att bygglov inte krävs för att

1. uppföra komplementbyggnader,
2. göra mindre tillbyggnader,
3. utföra sådana åtgärder som avses i 1 § första stycket 4 och 5,
4. utföra eller ändra anläggningar eller anordningar som avses i 2 §,
5. bygga till eller på annat sätt ändra industribyggnader.

Bestämmelser enligt första stycket 1–4 får inte meddelas, om bygglov krävs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen. Inte heller får sådana bestämmelser meddelas beträffande åtgärder som avser arbetslokaler eller personalrum i andra byggnader än industribyggnader. Bestämmelser enligt första stycket 5 får meddelas endast om yrkesinspektionen samt skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har tillstyrkt bestämmelserna.

Kommunen får i detaljplan föreskriva att enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader på det sätt som närmare anges i planen får uppföras, byggas till eller på annat sätt ändras utan bygglov. Om sådan tillstyrkan föreligger som anges i andra stycket tredje meningen, får kommunen i detaljplan föreskriva att bygglov inte krävs för att på det sätt som närmare anges i planen bygga till eller på annat sätt ändra industribyggnader.

Första och andra styckena *8 kap. 5 §*

Paragrafens första stycke, som motsvarar 13 kap. 4 § i utredningsförslaget, ger kommunerna möjlighet att inom ett område som inte omfattas av detaljplan medge vissa lättnader i den generella bygglovsplikten för nya komplementbyggnader, mindre tillbyggnader, invändiga ändringar och liknande, anläggningar och anordningar som anges i 2 § samt för åtgärder med befintliga industribyggnader. Med komplementbyggnader avses enligt definitionen i 4 § första stycket t. ex. uthus, garage och andra mindre byggnader som kompletterar ett en- eller tvåbostadshus. Däremot kan ett bostadshus aldrig utgöra en komplementbyggnad.

Möjlighet till befrielse från bygglov finns inte inom områden där det finns granneintressen eller allmänna intressen, t. ex. hänsynen till landskapsbilden eller den omgivande miljön, som kan behöva bevakas. Detta framgår av andra stycket.

Jag vill påpeka att mitt förslag i flera hänseenden innebär en utvidgning av kommunernas möjligheter att göra undantag från bygglovsplikten, jämfört med utredningsförslaget.

Sålunda har jag velat göra det möjligt för kommunerna att befria även mindre tillbyggnader från bygglovsplikt inom vissa områden. De skäl som jag i specialmotiveringen till 1 § första stycket 2 har åberopat mot tanken att generellt befria tillbyggnader från bygglovsplikt kan givetvis inte tillmätas samma tyngd överallt i landet och inte heller i fråga om alla slags tillbyggnader. Det bör därför stå kommunerna fritt att i vissa fall ge avkall på kravet på förhandsprövning. Det är flera remissinstanser som har förordat en sådan möjlighet.

Undantag skall vidare kunna göras för anläggningar och anordningar som anges i 2 §. Detta ger alltså möjlighet för kommunerna att inom vissa områden medge lättnader, t. ex. för upplag, cisterner, parkeringsplatser och annat. På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 84) har tillagts att inte bara utförande utan även ändring av dessa anläggningar och anordningar får undantas från kravet på bygglov.

Bestämmelserna i 5 § innehåller ingen motsvarighet till utredningens krav på att åtgärder som innebär att markanvändningen förändras inte får undantas från bygglov. Utredningen motiverade sitt krav med att det i dessa fall alltid finns ett behov av planmässiga överväganden. Jag kan i princip dela den uppfattningen men anser med hänsyn till paragrafens tillämpningsområde att någon begränsning av det slag som utredningen har förordat inte är nödvändig.

Slutligen avviker mitt förslag från både utredningsförslaget och det remitterade förslaget på det sättet att tillbyggnader och andra ändringar av industribyggnader kan befrias från bygglovsplikt. Bakgrunden till förslaget i denna del har jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.1.5). Genom mitt förslag skapas en viss motsvarighet till den möjlighet som länsstyrelsen har i dag att enligt 54 § 3 mom. byggnadsstadgan undanta

industriområden från bygglovsplikt. I andra stycket anges den förutsättning som gäller för beslut om befrielse för åtgärder med industribyggnader, nämligen att yrkesinspektionen samt skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har tillstyrkt beslutet. *8 kap. 5–6 §§*

Beslut enligt första stycket om undantag från skyldigheten att söka bygglov skall meddelas i form av områdesbestämmelser. Från bl. a. rättssäkerhetssynpunkt är det nödvändigt att de åtgärder som kommunen undantar från prövning preciseras så långt som möjligt i områdesbestämmelserna. För byggnader torde det t. ex. ofta bli nödvändigt att ange för vilket eller vilka ändamål som byggnader får uppföras utan lov, deras maximistorlek samt eventuella krav på placering, utformning och utförande.

Tredje stycket

Tredje stycket om befrielse från bygglov inom områden med detaljplan har ingen motsvarighet vare sig i utredningsförslaget eller i gällande rätt, bortsett från undantaget i fråga om industribyggnader, som har en viss motsvarighet i 54 § 3 mom. byggnadsstadgan. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.1.5) redovisat bakgrunden till förslaget i vad det avser enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader. Jag har valt att inte föreslå någon definition av uttrycket enklare fritidshus. Här anser jag det nämligen lämpligt med en betydande handlingsfrihet för kommunerna. Avsikten är alltså att planbestämmelserna skall ange ramen för vad som får utföras utan lov.

Beträffande den särskilda frågan om planläggning av områden för koloniträdgårdsändamål hänvisar jag till statens planverks rapport 40, Koloniträdgårdar och odlingslotter. Av den framgår också vilka slags planbestämmelser som kan vara lämpliga i dessa sammanhang.

Även för beslut i detaljplan om befrielse för åtgärder med industribyggnader gäller ett krav på tillstyrkan av yrkesinspektionen samt av skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna.

6 § Kommunen får för ett område som utgör en värdefull miljö föreskriva att bygglov krävs för att

1. inom områden som inte omfattas av detaljplan utföra sådana åtgärder som avses i 3 § första stycket 1,
2. inom områden med detaljplan färga om en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader,
3. underhålla sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som avses i 3 kap. 12 §.

Kommunen får vidare, om det finns särskilda skäl, föreskriva att bygglov krävs för att inom områden som inte omfattas av detaljplan uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.

Föreskrift enligt första och andra styckena skall meddelas genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

I fråga om byggnader som avses i 10 § får föreskrift enligt första och andra styckena inte meddelas.

Denna paragraf, som motsvarar 13 kap. 5 § i utredningsförslaget, anger kommunens möjligheter att utvidga bygglovsplikten. *8 kap. 6 §*

Dessa möjligheter är betydligt snävare avgränsade än i utredningsförslaget. De tar nu sikte enbart på några olika situationer där kommunen behöver slå vakt om bevarandeintresset eller ett liknande intresse.

Första stycket

Punkterna 1 och 2

Det som i lagtexten anges i punkterna 1 och 2 var i det remitterade lagförslaget sammanfört i en punkt. *Lagrådet* (yttrandet s. 85) har emellertid funnit en uppdelning och precisering böra ske och jag ansluter mig alltså till detta. Skälet till uppdelningen är följande. Av 3 § första stycket 1 framgår att i princip alla yttre åtgärder kräver bygglov, om de skall utföras inom områden med detaljplan. Enligt 4 § första stycket 3 krävs dock inte bygglov för sådan omfärgning som inte väsentligt förändrar byggnadens karaktär av en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader som ligger i detaljplanelagt område. Punkt 2 har därför renodlats så att den behandlar enbart utvidgning av bygglovsplikten för en- eller tvåbostadshus inom detaljplan, så att skyldigheten att söka lov kommer att omfatta alla slag av omfärgning. Punkt 1, som tillämpas för områden utan detaljplan, blir därmed mera generell. Den gäller all slags bebyggelse inom områden som utgör en värdefull miljö och alla typer av yttre åtgärder.

Kommunens beslut enligt både punkt 1 och punkt 2 om utökad bygglovsplikt för omfärgning och enligt punkt 1 för utbyte av fasadbeklädnad och andra yttre åtgärder kan – när det gäller bebyggelse med särskilt bevarandevärde – samtidigt innehålla en precisering av kraven i de avseenden som är berörda, s. k. skyddsbestämmelser. Det framgår av 5 kap. 16 § första stycket 4 att områdesbestämmelser kan innehålla preciseringar av detta slag. I 5 kap. 7 § första stycket 4 finns motsvarande bestämmelser för detaljplanernas del. Det är alltså möjligt att utfärda bestämmelser om färg, material m. m. Eftersom utvecklingen går snabbt vad gäller nya material och metoder, kan det hända att man ibland väljer att inte låsa den framtida utformningen alltför hårt genom sådana planbestämmelser. Det kanske anses tillräckligt att kommunen genom att besluta om skyldighet att söka bygglov tillförsäkrar sig möjlighet att diskutera olika lösningar med sökanden mot bakgrund av eventuella informella riktlinjer som kan finnas utarbetade av kommunen för det aktuella området.

Av samma skäl som jag anförde i anslutning till 5 § är det givetvis angeläget att det av kommunens beslut klart framgår vilka åtgärder eller vilken typ av åtgärder som skall kräva bygglov.

Punkt 3

Punkt 3 har införts för att ge kommunerna möjlighet att bevara särskilt värdefull bebyggelse.

Den nyss berörda prövningsplikten enligt punkterna 1 och 2 tar sikte på att öppna möjligheter att kontrollera bl. a. att byggnaden inte får en annan kulör än den förut har haft. Det kan emellertid också vara önskvärt från samhällets sida att få till stånd en förändring av färgsättningen, när det blir aktuellt för ägaren att måla huset. I allmänhet betingas då samhällets önskemål av att man behöver kunna rätta till missgrepp som har gjorts vid tidigare ommålningar. Ett inflytande kan också vara motiverat av tekniska skäl, t. ex. när fastighetsägaren vill underhålla fasaden utan att ändra kulören men det tidigare tillämpade tekniska förfarandet inte längre är lämpligt eller möjligt. Teknisk rådgivning kan behövas i sådana och liknande situationer. Prövningsplikt bör därför kunna förordnas även beträffande målning som inte tar sikte på att ge byggnaden en annan färg, dvs. sådan målning som kan räknas till normalt underhåll. Punkt 3 är avsedd att ge möjlighet till sådan kontroll. Det skall också vara möjligt att med stöd av denna punkt bevaka att olika värdefulla detaljer på och inne i byggnader bevaras. Jag tänker på gipsfigurer, ornament, stuckaturer, dörrar, fönster, verandasnickerier, kakelugnar, takmålningar etc. *8 kap. 6 §*

Jag vill även i anslutning till punkt 3 framhålla det nödvändiga i att kommunen i beslutet om underhållsskyldighet klart anger vilka åtgärder som skyldigheten skall omfatta.

När det gäller punkt 3 ställs i lagtexten upp ett särskilt rekvisit för kommunernas möjligheter att besluta om bygglovsplikt. Lagtexten hänvisar till de byggnader som anges i 3 kap. 12 §. Detta beror naturligtvis på att en samhällskontroll av att underhållet sköts på ett riktigt sätt bör användas bara där byggnadens egenart kräver särskild varsamhet vid arbetenas utförande.

Andra stycket

Enligt andra stycket ges kommunerna möjlighet att besluta att bygglovsplikt skall gälla för ekonomibyggnader inom vissa områden. Jag hänvisar till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.1.3). Som en förutsättning för detta anges i lagtexten att särskilda skäl skall föreligga. Exempel på sådana särskilda skäl kan vara att området är känsligt med hänsyn till landskapsbilden eller bebyggelsens karaktär. Det kan också vara så att vissa slag av ekonomibyggnader i nära anslutning till ett bostadsområde kan behöva prövas med hänsyn till risken för immissioner.

Tredje stycket

I tredje stycket föreskrivs formerna för beslut om utökad bygglovsplikt. Som jag förut har nämnt kan besluten meddelas antingen i detaljplan eller genom områdesbestämmelser (se 5 kap. 7 § första stycket 1 och 16 § första stycket 1).

Fjärde stycket *8 kap. 6–8 §§*

Kommunens möjligheter att utvidga bygglovsplikten bör inte gälla för sådana för totalförsvaret avsedda byggnader som anges i 10 §. På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 85) har detta föranlett ett tillägg i fjärde stycket.

7 § Kommunen får i områdesbestämmelser föreskriva att bygglov krävs för att sätta upp eller väsentligt ändra ljusanordningar inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för totalförsvaret, statliga flygplatser, andra flygplatser för allmänt bruk, kärnreaktorer eller andra kärnenergianläggningar.

Paragrafen motsvarar 54 § 1 mom. tredje stycket byggnadsstadgan, 13 kap. 5 § 7 i utredningsförslaget och 8 kap. 3 § andra stycket i det remitterade lagförslaget. På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 82) har bestämmelsen fått bilda en egen paragraf.

Enligt paragrafen kan kommunen besluta om bygglovsplikt för ljusanordningar inom skyddsområden intill militära anläggningar och liknande. Sådana beslut skall meddelas genom områdesbestämmelser. Av 9 § tredje stycket framgår att kommunen för samma typ av skyddsområden kan besluta att schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering inte får ske utan marklov. Om kommunen avser att införa både bygglovs- och marklovsplikt i nu berörda områden, kan det vara lämpligt att det sker i ett sammanhang. För detta talar inte bara administrativa skäl utan också hänsynen till berörda fastighetsägare.

Med stöd av förevarande paragraf och 9 § tredje stycket, tillsammans med kravet på bygglov för byggnader, upplag m. m. i 1 och 2 §§, bör det vara möjligt att åstadkomma samma skydd för försvarsanläggningar m. m. som dessa har i dag på grund av bestämmelserna i 81 och 82 §§ byggnadslagen.

Ljusanordningar torde behöva prövas på samma grunder som skyltar, dvs. enligt 3 kap. 1, 2, 4 och 6 §§.

Åtgärder som kräver rivningslov eller marklov

8 § Inom områden med detaljplan krävs rivningslov för att riva byggnader eller delar av byggnader, om inte annat har bestämts i planen.

Kommunen får i områdesbestämmelser föreskriva att rivningslov krävs för att riva byggnader eller delar av byggnader.

Rivningslov behövs inte för att riva sådana byggnader eller delar av byggnader som får uppföras utan bygglov. Kommunen får dock föreskriva att rivningslov krävs för sådana åtgärder.

Paragrafen, som motsvarar 13 kap. 8 § i utredningsförslaget och 8 kap. 7 § i det remitterade lagförslaget, anger omfattningen av rivningslovsplikten och utgör därmed grunden för den reglering av rivningsfrågorna som i PBL föreslås ersätta 35 a § byggnadslagen.

Inledningsvis vill jag nämna att *lagrådet* (yttrandet s. 85) har utgått ifrån

att det inte är avsett att rivningslov krävs för att riva sådana byggnader eller delar av byggnader som får uppföras utan lov och att det inte heller kan vara meningen att en kommun skall få föreskriva rivningslovsplikt för sådana byggnader eller byggnadsdelar. Mot den bakgrunden har lagrådet tagit en föreskrift med denna innebörd i sin lagtext. *8 kap. 8 §*

Dagens byggnadslagstiftning innehåller inte något undantag från skyldigheten att söka byggnadslov för rivning av byggnader som får uppföras utan lov. Detta har inte medfört några olägenheter, såvitt jag har mig bekant. För att undanröja eventuella oklarheter i frågan om rivningslovsplikt föreligger eller ej i t.ex. den situationen att någon vill flytta en komplementbyggnad som avses i 4 § första stycket 6 anser jag ändå befogat att i tredje stycket ta i en föreskrift om att rivningslov inte behövs för denna och liknande åtgärder. Däremot ansluter jag mig inte till *lagrådets* förslag i övrigt i denna del. Önskemål från kommunalt håll om att föreskriva rivningslovsplikt för byggnader som är befriade från bygglovsplikt torde visserligen bli mycket sällsynta. Å andra sidan kan det inte uteslutas att det någon gång i framtiden visar sig att rivning behöver hindras. Nya värderingar inom kulturminnesvården kan med tiden mycket väl ge vid handen att t.ex. delar av industribyggnader, ekonomibyggnader i speciella områden eller fritidshus, som med stöd av PBL har fått uppföras utan lov bör bevaras som exempel på en gången tids byggnadsskick eller av miljöskäl. Jag anser det således olämpligt att nu låsa systemet så att det i detta avseende skapas svårigheter i ett längre tidsperspektiv.

Första stycket

I enlighet med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.1.2) föreskrivs i första stycket att rivning av byggnader eller delar av byggnader kräver lov inom detaljplanelagda områden, såvida inte kommunen bestämmer annat i planen.

Grunderna för rivningslovsprövningen och vissa särskilda förfaranderegler finns i 16 och 17 §§. I övrigt gäller de generella bestämmelserna i 19–28 §§.

Bestämmelser om ersättning till fastighetsägare i vissa fall finns i 14 kap. 8 §.

Det bör också nämnas att bestämmelser om hur rivningsarbeten skall utföras finns i 9 kap. 1–2 §§. Den som för egen räkning företar eller låter företa rivningen har att på eget ansvar iaktta dessa bestämmelser, som bl.a. innebär att arbetena skall planeras och utföras så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppkommer.

Att byggnadsnämnden i vissa fall kan besluta om rivning av en byggnad framgår av 10 kap. 16 och 17 §§.

Någon definition på vad som skall avses med rivning har hittills inte gjorts i lagstiftningen. Detta har dock såvitt bekant aldrig vållat några

problem i rättstillämpningen. Det kan ändå finnas skäl att kort beröra frågan. *8 kap. 8–9 §§*

Vissa åtgärder med en byggnad skulle kunna sägas stå på gränsen mellan rivning i förening med uppförande av en ny byggnad och genomgripande ändring av en byggnad. Låt oss säga att man river ut alla invändiga väggar, klär av timmerstommen dess panel och tar av ett ruttet tak. Huset kommer alltså att stå som en avklädd stomme med enbart fönsterhål. Avsikten är att göra en modern byggnad med hjälp av den gamla stommen. Hur skall detta betraktas enligt PBL?

Först bör sägas att det egentligen inte spelar så stor roll om man hänför dessa och liknande åtgärder till rivning eller ändringsarbeten. Prövningsgrunderna blir nämligen likartade. Vid både rivning och ändring kan de kulturhistoriska och miljömässiga aspekterna göras gällande. Även bostadsförsörjningens behov är en av prövningsgrunderna vid rivning. Detta behov kan – på grund av kopplingen mellan PBL och bostadssaneringslagen – beaktas även i samband med ändringsarbeten.

Även om det alltså inte är oundgängligen nödvändigt att här definiera rivning, torde det kunna anses rimligt att fordra ännu mer av "borttagande" än i det nyss angivna exemplet för att det skall bli tal om rivning. I princip bör rivning inbegripa ett totalt borttagande av en byggnadskropp, dvs. även av stommen. Om bara grunden avses finnas kvar och utnyttjas till en ny byggnad, bör raserandet av byggnaden i övrigt betraktas som rivning.

Även om man fullständigt tar bort endast en del av ett hus, t.ex. en veranda eller en gårdsflygel, bör detta hänföras till rivning. Både bostadsförsörjningsskäl och framför allt estetiska skäl skall alltså kunna åberopas mot en sådan åtgärd. I paragrafen har med hänsyn härtill tagits in också ett krav på lov för rivning av en del av en byggnad.

Andra stycket

Jag har i den allmänna motiveringen också föreslagit att krav på rivningslov skall kunna införas i områden som inte omfattas av detaljplan. Bestämmelser om detta har tagits in i andra stycket. Det torde knappast bli aktuellt att tillämpa bestämmelserna på andra områden än sådana där kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse skall bevaras.

Tredje stycket

I tredje stycket föreskrivs i enlighet med *lagrådets* förslag att rivningslov inte behövs för sådana byggnader eller delar av byggnader som får uppföras utan bygglov. Av de skäl som jag nyss har anfört föreskrivs vidare att kommunen får införa rivningslovsplikt för sådana åtgärder.

9 § Inom områden med detaljplan krävs, om inte annat har bestämts i planen, marklov för schaktning eller fyllning som medför att höjdläget för

tomter eller mark för allmän plats ändras avsevärt. Om ett visst höjdläge för markytan anges i planen, krävs dock inte marklov för att höja eller sänka markytan till denna nivå. *8 kap. 9 §*

Kommunen får i detaljplan föreskriva att marklov krävs för trädfällning eller skogsplantering.

Kommunen får i områdesbestämmelser föreskriva att marklov krävs för schaktning, fyllning, trädfällning eller skogsplantering inom områden som är avsedda för bebyggelse eller inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för totalförsvaret, statliga flygplatser, andra flygplatser för allmänt bruk, kärnreaktorer, andra kärnenergianläggningar eller andra anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde.

Paragrafen, som motsvarar 13 kap. 9 § i utredningsförslaget och 8 kap. 8 § i det remitterade lagförslaget anger marklovspliktens omfattning. Parallellerna i dagens system är närmast de s. k. trädfällningsförbuden i 17, 40 och 110 §§ byggnadslagen och byggnadslovsplikten enligt 54 § 1 mom. byggnadsstadgan för schaktning, fyllning eller liknande åtgärd inom tomt och inom vissa andra områden.

Bakgrunden till paragrafen har jag utförligt redogjort för i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.2.4). Den redaktionella utformningen ansluter nära till *lagrådets* förslag. På de skäl som jag tidigare har redovisat (avsnitt 5.4.3) anser jag inte längre att PBL skall innehålla regler om marklovsplikt inom områden som är avsedda för friluftsliv.

Statens planverk och statens geotekniska institut vill i sina remissvar komplettera förteckningen över marklovspliktiga åtgärder med sprängning. Institutet anför:

En intressant fråga är vad som avses med schaktning. Ofta talar man om bergschaktning och jordschaktning. Bergschaktning fordrar sprängning av berget innan schaktningsarbetet kan börja. Sprängning räknas i många sammanhang ingå i bergschaktning. Därmed kan schaktning komma att avse även sprängning. Sprängning kan orsaka olägenheter för omgivningen i form av sättningar och förändrad grundvattenströmning och kan i olyckliga fall utlösa jordskred.

Jag anser inte att några särskilda föreskrifter behövs om sprängning. Däremot anser jag att uttrycket schaktning bör innefatta både jord- och bergschaktning. Det innebär alltså att sprängning i vissa fall kan ingå som ett led i schaktningen.

Beträffande trädfällning anför kammarrätten i Göteborg:

Bestämmelsen har sådan utformning att den torde kunna tillämpas inom ett bostadsområde även efter det att bebyggelsen är slutförd. Kammarrätten vill ifrågasätta om det är rimligt att kommunens befogenhet i detta avseende även bör omfatta enstaka träd inom enskilda fastigheter.

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.2.4) kan

det i speciella fall uppstå behov av att genom en tillståndsplikt skydda även enstaka träd, som utgör värdefulla inslag i den bebyggda miljön. Avsikten är alltså att marklovsplikt för trädfällning skall kunna träffa även sådana fall. Att marklov kan krävas för skogsplantering innebär givetvis inte att kommunen kan reglera plantering av fruktträd på villatomter och liknande åtgärder. *8 kap. 9–10 §§*

I förtydligande syfte vill jag framhålla, att schaktning och fyllning, som utgör förberedelser till byggnadsarbeten, inte kräver marklov. Markarbetena prövas i dessa fall i bygglovsärendet.

Det är i vissa fall ett starkt statligt intresse att marklovsplikt införs i närheten av de anläggningar som anges i tredje stycket. Om en kommun till äventyrs skulle underlåta att införa marklovsplikt inom skyddsområdena kan staten – om det är fråga om ett riksintresse – som en sista utväg tillgripa möjligheten till planföreläggande enligt 12 kap. 6 §.

Med anläggningar för totalförsvaret avses i tredje stycket både befästningar och andra anläggningar, som t. ex. ammunitionsförråd, radio- och radarstationer, teleanläggningar etc.

Prövningsgrunderna för marklov finns i 18 §. I övrigt gäller de generella bestämmelserna om prövningen i 19– 28 §§.

Vissa för totalförsvaret avsedda byggnader m. m.

10 § Bestämmelserna om bygglov, rivningslov och marklov gäller inte åtgärder med byggnader, andra anläggningar eller anordningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Sådana åtgärder skall föregås av samråd med länsstyrelsen, som på lämpligt sätt skall underrätta kommunen om åtgärderna och var de skall utföras.

I paragrafen, som motsvarar 13 kap. 6 § i utredningsförslaget och 8 kap. 9 § i det remitterade lagförslaget anges hur man skall förfara med hemliga byggnader och andra anläggningar. Paragrafen har utformats helt i enlighet med *lagrådets* förslag.

I 66 § byggnadsstadgan finns bestämmelser som i korthet innebär att staten skall göra anmälan till byggnadsnämnden, innan en byggnad påbörjas och att länsstyrelsen kan förordna att situationsplan, ritningar och beskrivningar inte skall ges in till nämnden, när det är fråga om en befästning eller annan hemlig anläggning.

Utredningsförslaget innebär att hemliga anläggningar undantas från prövning. Däremot föreslås inte något anmälningsförfarande eller liknande som kan ersätta tillståndsprövning. Detta har kritiserats av flera remissinstanser. Kritiken är enligt min mening befogad. I 10 § har därför föreskrivits en skyldighet för den byggande att samråda med länsstyrelsen beträffande hemliga objekt. Länsstyrelsen har i sin tur att på lämpligt sätt informera kommunen.

Att den formella regleringen har detta innehåll utesluter givetvis inte att direkta kontakter under hand tas mellan försvarsmyndigheterna och kom-

munen. Tvärtom vill jag stryka under fördelarna för alla parter med sådana samråd, som f. ö. förekommer redan i dag när en hemlig anläggning skall byggas. Detta följer av de regler för planläggning av säkerhetsskydd vid byggande av hemlig anläggning för försvarsmaktens räkning (den s. k. Säkbygg) som överbefälhavaren fastställde den 26 oktober 1976. *8 kap. 10–11 §§*

Ordet "totalförsvaret" har samma innebörd som i 19 kap. 5 § brottsbalken (prop. 1979/80: 176 s. 8 och JuU 1981/82: 8 s. 6 och 26).

Förutsättningar för lov m. m.

I 11–18 §§ har tagits in bestämmelser som föreskriver under vilka förutsättningar som bygglov (11–15 §§), rivningslov (16 och 17 §§) och marklov (18 §) skall lämnas.

De bestämmelser som rör förutsättningarna för bygglov har samlats i fyra paragrafer, varav en (11 §) avser områden med detaljplan och en annan (12 §) områden som inte omfattas av detaljplan. Efter en paragraf med en definition av begreppet kompletteringsåtgärder (13 §) kommer bestämmelser om bygglov till tillfälliga åtgärder (14 §). Den nu redovisade dispositionen följer helt *lagrådets* förslag.

Bygglov

11 § Ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan skall bifallas om

1. åtgärden inte strider mot detaljplanen, varvid det förhållandet att genomförandetiden löpt ut inte utgör hinder mot att bygglov lämnas,
2. den fastighet och den byggnad på vilken åtgärden skall utföras stämmer överens med detaljplanen och med den fastighetsplan som gäller för området, och
3. åtgärden kan antas uppfylla kraven i 3 kap.

Om fastigheten inte stämmer överens med fastighetsplanen och om ansökningen kommer in före utgången av genomförandetiden för detaljplanen, skall sökanden föreläggas att inom viss tid visa att ansökan om förrättning gjorts för att genomföra den fastighetsindelning, som förutsätts i fastighetsplanen.

Beträffande sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 4–6 och sådana yttre åtgärder på byggnader som anges i 3 § första stycket 1 skall bygglov lämnas även om förutsättningarna i första stycket 2 inte är uppfyllda.

Även om förutsättningarna i första stycket är uppfyllda, får bygglov till åtgärder på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål lämnas endast om ändamålet är närmare angivet i planen.

Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller fastighetsplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen.

Paragrafen svarar mot 8 kap. 10 § i det remitterade lagförslaget.

Första stycket *8 kap. 11 §*

Punkt 1

Bestämmelserna i punkt 1 motsvarar i huvudsak 34 och 110 §§ första stycket byggnadslagen samt 13 kap. 30 och 31 §§ i utredningsförslaget.

Innebörden av punkt 1 är att detaljplanen i princip är bestämmande för vilka åtgärder som skall tillåtas och vilka som kan vägras inom planområdet. Med anledning av vad *lagrådet* uttalat i sitt resonemang om genomförandetid (yttrandet s. 56), som jag redovisade i specialmotiveringen till 5 kap. 5 §, har ett tillägg gjorts i lagtexten med innebörd att det förhållandet att genomförandetiden löpt ut inte utgör hinder mot att bygglov lämnas. Eftersom genomförandetiden tas upp i en planbestämmelse skulle det annars kunna göras gällande att alla åtgärder som söks efter genomförandetidens utgång strider mot planen.

Att det kan finnas ett visst tolkningsutrymme med beaktande av plankartans noggrannhet och planlinjernas utformning ligger i sakens natur. Direkta avvikelser från detaljplanen ryms däremot inte inom den rätt till bygglov som sökanden har. Som framgår av sista stycket i paragrafen har dock byggnadsnämnden möjlighet att göra vissa avvikelser, om nämnden anser det lämpligt.

Punkt 2

I punkt 2 ställs ett krav på att fastigheten som sådan och den aktuella byggnaden stämmer överens med detaljplanen och den fastighetsplan som eventuellt gäller. I viss mån motsvaras detta krav av 34 och 110 §§ första stycket byggnadslagen. Även förbudet i 38 § byggnadslagen mot nybyggnad på fastigheter som inte stämmer överens med tomtindelningen kan betraktas som en motsvarighet. I utredningsförslaget finns liknande bestämmelser i 13 kap. 30 och 31 §§.

Byggnaden, om det finns en sådan på fastigheten, skall vara anpassad till detaljplanen med hänsyn inte bara till läge och användningssätt utan även i andra hänseenden. Som *lagrådet* (yttrandet s. 85 f) har påpekat skall bygglov givetvis kunna vägras t. ex. om byggnadens höjd överskrider vad som i detaljplanen är föreskrivet om högsta tillåtna höjd.

Kravet att fastigheten skall vara anpassad till fastighetsplanen innefattar ett förbud att bygga innan fastighetsplanen är genomförd. Man får alltså inte bygga över de i fastighetsplanen föreslagna fastighetsgränserna. För att ingen tvekan skall råda om vad som menas med att en fastighet stämmer överens med fastighetsplan vill jag klargöra att överensstämmelse föreligger först när fastigheten såväl till sina gränser som i fråga om servitutsrättigheter och andelar i gemensamhetsanläggningar uppfyller bestämmelserna i fastighetsplanen.

I tredje stycket finns några speciella situationer reglerade, som har samband med principerna i punkt 2. Jag återkommer till dessa fall i motiveringen till tredje stycket.

Punkt 3 *8 kap. 11 §*

För att bygglov skall ges krävs det slutligen enligt punkt 3 att åtgärden kan antas uppfylla kraven i 3 kap. En motsvarighet till detta finns i 56 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan. I utredningsförslaget finns en motsvarighet i 13 kap. 30 §. Punkt 3 har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 86). I lagrådsremissen föreslog jag en bestämmelse i punkt 3 med innebörden att bygglov skulle lämnas, om det av ansökningshandlingarna och övriga omständigheter framgår att det finns förutsättningar för att den ansökta åtgärden kommer att uppfylla kraven i 3 kap. En bestämmelse med i sak denna innebörd tas nu in i 29 §. Jag återkommer därför i specialmotiveringen till den paragrafen med ett utförligt resonemang om vad som bör tjäna som underlag vid prövningen enligt förevarande punkt 3.

Andra stycket

I andra stycket regleras det fallet att en fastighetsägare ansöker om bygglov före genomförandetidens utgång men innan fastighetsindelningen har bringats i överensstämmelse med fastighetsplanen. I och för sig skulle det då vara formellt möjligt för byggnadsnämnden att avslå ansökningen, eftersom kraven i första stycket punkt 2 inte är uppfyllda. Med hänsyn till fastighetsägarens rättigheter under genomförandetiden är det dock angeläget att ansökningen inte omedelbart avslås i denna situation. Visserligen skulle fastighetsägaren i så fall kunna ansöka om bygglov på nytt, sedan fastighetsbildningen har genomförts. I det skedet kan dock genomförandetiden ha löpt ut, vilket innebär att fastighetsägaren då inte längre har någon rätt att få bygglov. Kommunen kan upphäva planen utan att det medför någon rätt till ersättning för fastighetsägaren. En sådan effekt är naturligtvis inte acceptabel. Därför bör ansökningen om lov i det första skedet inte föranleda avslag utan i stället leda till att byggnadsnämnden förelägger sökanden att inom en viss tid visa att ansökan om förrättning gjorts för genomförande av fastighetsplanen. Under tiden bör bygglovsärendet vila. En bestämmelse med denna innebörd har därför tagits in i andra stycket.

I det remitterade lagförslaget finns i motsvarande stycke även en regel som säger att bygglov får vägras, om inte föreläggandet uppfylls. Som *lagrådet* har anmärkt (yttrandet s. 86) hör en sådan regel nära samman med vad som föreskris i 20 §. Regeln har därför flyttats till den paragrafen.

Tredje stycket

I tredje stycket föreskrivs ett undantag från kravet på planenlighet. Undantaget gäller yttre och inre åtgärder med byggnader. Med inre åtgärder avses åtgärder enligt 1 § första stycket 4 och 5, men däremot inte att en byggnad inreds helt eller delvis för ett väsentligen annat ändamål, dvs. åtgärder enligt 1 § första stycket 3.

Bestämmelsen medger att det sker vissa yttre och inre ändringar av en

byggnad, även om detaljplanen anger ett förändrat användningssätt för byggnaden eller om byggnaden på något annat sätt strider mot planen. Det utgör inte heller något hinder mot bygglov att fastigheten inte stämmer överens med detaljplanen eller med den fastighetsplan som kan finnas för området. Bakgrunden till detta förslag, som innebär en viss uppmjukning av det nuvarande förbudet mot nybyggnadsåtgärder i strid mot plan eller tomtindelning, har jag utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.4.2). Lagtexten har justerats något i förhållande till lydelsen av det remitterade lagförslaget. Den nu föreslagna lydelsen klargör att bygglov skall lämnas även om förutsättningarna i första stycket 2 inte är uppfyllda. *8 kap. 11 §*

Det är att märka att bestämmelserna i första stycket 1 gäller i de nu berörda fallen, dvs. åtgärden i sig får inte strida mot någon planbestämmelse. Detta betyder att t.ex. skyddsbestämmelser som syftar till att bevara en byggnad, oavsett vilket användningssätt den har, blir bindande, även om byggnaden används i strid mot det i planen angivna ändamålet. Däremot får sådana planbestämmelser ingen genomslagskraft, som är inriktade på en närmare reglering av just ändamålsbestämningen i planen. Jag vill här anknyta till det exempel som jag har berört i den allmänna motiveringen, nämligen att inre åtgärder skall utföras i en byggnad som på lagligt sätt har fått kontorsanvändning men som ligger på en fastighet som enligt planen skall användas för bostadsändamål. Om denna plan innehåller bestämmelser om t.ex. lägenhetsfördelning eller en viss ombyggnadsstandard för bostäderna, kan en åtgärd som syftar till förbättring av kontorsanvändningen inte sägas strida mot planbestämmelserna.

Fjärde stycket

Bestämmelsen, som motsvarar 13 kap. 35 § andra stycket i utredningsförslaget, innebär en nyhet i förhållande till gällande ordning.

Inom begreppet kvartersmark för allmänt ändamål ryms f.n. en rad vitt skiftande verksamheter, t.ex. skola, reningsverk, simhall, värmecentral m.m. Ett genomgående syfte med PBL är ju att kommunmedlemmarna skall kunna av planhandlingarna utläsa vad olika områden skall användas till. Mot den bakgrunden föreslog utredningen en regel som innebär att en plan med "allmänt ändamål" visserligen kan antas – t.ex. om kommunen behöver reservera mark och i ett inledande skede bara vill nå den expropriativa effekten – men att den inte kan läggas direkt till grund för ett bygglov. Det krävs att det allmänna ändamålet först närmare preciseras för medborgarna genom en komplettering av planbestämmelsen.

Flera remissinstanser, förutom kommunförbundet ett tiotal kommuner, ser den föreslagna bestämmelsen som ett hinder, om man snabbt vill lösa ett planproblem som har uppkommit. Det förs därför fram olika förslag till uppmjukningar av bestämmelsen.

Jag anser det mycket värdefullt med hänsyn till medborgarinflytandet att en spärregel av detta slag införs i PBL. Önskemålet om största möjliga

effektivitet i beslutsprocessen måste här vika, om det skulle råka i konflikt med kravet att konsekvenserna av detaljplaner skall vara förutsebara. För min del tror jag dock inte att det regelmässigt är så ont om tid att man får svårt att hinna med det förfarande som en precisering av en planbestämmelse drar med sig. *8 kap. 11 §*

Fjärde stycket har därför utformats så att det i sak stämmer överens med utredningsförslaget.

Jag är emellertid beredd att på det sättet gå kritiken till mötes att jag föreslår att kravet på precisering i planen av ändamålet skall gälla enbart planer som antas efter ikraftträdandet av PBL. Vid upprättandet av planer dessförinnan har man ju inte haft att räkna med att en ytterligare planeringsomgång skulle behövas. Jag är också medveten om att det finns många kommuner som redan har en stor mängd planer med ospecifiserade allmänna ändamål. Mitt förslag, som jag tar upp i en övergångsbestämmelse (17 kap. 7 §), gör att det inte behöver uppstå några problem med de befintliga planerna.

Femte stycket

Bestämmelsen motsvarar 13 kap. 35 § första stycket i utredningsförslaget och den kan närmast jämföras med 13, 34 och 37 §§ samt 110 § första stycket byggnadslagen.

Detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner är bindande för den enskilde i den bemärkelsen att han inte har någon rätt till bygglovspliktiga åtgärder utöver vad som medges i de nämnda besluten.

I femte stycket behandlas den befogenhet som byggnadsnämnden har att medge avvikelser från detaljplan och fastighetsplan. En motsvarande bestämmelse om avvikelser från områdesbestämmelser finns i 12 § fjärde stycket.

Befogenheten att medge avvikelser har sina klara gränser, något som får anses mycket viktigt bl. a. med tanke på medborgarinflytandet. Avsteg som inte ligger i linje med planens syfte får inte medges, utan i sådana fall krävs planändring. Detsamma gäller alla avsteg som inte är att anse som "mindre".

I dag gäller inga andra formella begränsningar i detta avseende än att det skall föreligga särskilda skäl för undantag (dispens) från planen. De nu gällande dispensreglerna tillkom efter förslag i prop. 1972: 111, bil. 2 (s. 370 ff). I det sammanhanget gjorde departementschefen bl. a. följande uttalande, som belyser omfattningen av byggnadsnämndens handlingsfrihet i dag:

Att dispensen – såsom f. n. föreskrivs beträffande stadsplan (34 § BL) – inte får försvåra en ändamålsenlig användning av marken bör självfallet iakttas utan särskild föreskrift härom. En bedömning härvidlag måste givetvis ske som ett led i prövningen huruvida särskilda skäl för dispens föreligger. Vid bedömningen om särskilda skäl föreligger torde vidare utan

särskild föreskrift beaktas intresset av att planen såvitt möjligt fullföljs i enlighet med sitt syfte. Inom ramen för prövningen huruvida särskilda skäl för dispens föreligger torde sålunda enligt sakens natur göras de i remisskritiken berörda överväganden som f. n. kommer till uttryck i BL beträffande Kungl. Maj:ts dispensbefogenheter. *8 kap. 11–12 §§*

Utredningens förslag innebär att en mindre avvikelse från planen skall kunna göras, om avvikelsen är förenlig med planens syfte. Uppenbarligen har meningen varit att begränsa möjligheten till avsteg från planen i förhållande till vad som förekommer i dag. Uttrycket "mindre avvikelse" tyder på detta. Önskemålet om ett förbättrat medborgarinflytande har givetvis spelat in här. En fördel med en sådan begränsning är att man undviker att få så många situationer där planerna efter genomförandet inte avspeglar de faktiska förhållandena på marken. Den alternativa beslutsform som utredningen anvisar är att en ansökan om en större avvikelse från plan skall behandlas som s. k. enkel detaljplaneändring.

Flera remissinstanser har vänt sig mot förslaget att inskränka möjligheterna att direkt i bygglovsärenden göra avvikelser från planen. Min uppfattning är att möjligheterna till avsteg bör vara ungefär desamma som motsvarar lagstiftarens mening med de nu gällande reglerna. Att alltid tvingas att ändra planen anser jag vara onödigt komplicerat. Samtidigt instämmer jag i utredningens bedömning att avvikelser som får konsekvenser för ett större område bör belysas genom planändring. Mot den bakgrunden har i femte stycket föreskrivits att det skall vara fråga om mindre avvikelse. Smärre avsteg – t. ex. att placera en byggnad någon meter in på s. k. punktprickad mark – bör enligt min mening kunna medges med stöd av femte stycket. Andra exempel kan vara att överskridande av högsta tillåtna byggnadshöjd är påkallat av byggnadstekniska eller andra skäl eller att överskridande av tillåten byggnadsarea är motiverat för att en bättre planlösning skall kunna uppnås. Däremot är femte stycket naturligtvis inte tillämpligt, om någon vill använda marken för ett i planen icke avsett ändamål.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att avvikelser, som på grund av femte stycket inte kan medges i det enskilda bygglovsärendet, i många fall torde kunna handläggas enligt bestämmelserna om s. k. enkelt planförfarande i 5 kap. 28 §.

12 § Ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden som inte omfattas av detaljplan skall bifallas om åtgärden

1. uppfyller kraven i 2 kap.,
2. inte skall föregås av detaljplaneläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 §,
3. inte strider mot områdesbestämmelser och
4. kan antas uppfylla kraven i 3 kap.

Beträffande en- eller tvåbostadshus skall ansökningar om bygglov till kompletteringsåtgärder som anges i 13 § bifallas, om åtgärden uppfyller

kraven i första stycket 4 och inte strider mot sådana områdesbestämmelser som anges i 5 kap. 16 § 3 eller 4. *8 kap. 12 §*

Bestämmelserna i andra stycket gäller även andra byggnader än en- eller tvåbostadshus, om ansökningen avser sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 4–6, sådana yttre åtgärder på byggnader som anges i 3 § första stycket 1 eller underhållsåtgärder på sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 §.

Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från områdesbestämmelser, om avvikelserna är förenliga med syftet med bestämmelserna.

Paragrafen, som behandlar bygglovsprövningen i områden som inte omfattas av detaljplan, bygger på 13 kap. 32 § i utredningsförslaget och 8 kap. 11 § i det remitterade lagförslaget. Motsvarigheten i gällande rätt är närmast reglerna om tätbebyggelsedispens i 56 § 1 mom. fjärde stycket och 67 § 1 mom. byggnadsstadgan. Bestämmelserna i första stycket kan betraktas som huvudregler. Där anges i fyra punkter de grunder som skall gälla för prövningen. Beträffande punkternas inbördes ordning ansluter det nu föreliggande förslaget till lagrådsremissen, något som innebär en viss avvikelse från *lagrådets* lagtext. I andra stycket föreskrivs ett undantag från bl. a. kravet på allmän lämplighetsprövning beträffande s. k. kompletteringsåtgärder. Definitionen av kompletteringsåtgärder, som i det remitterade lagförslaget finns intagen i andra stycket, har på *lagrådets* förslag (yttrandet s. 87) brutits ut till en egen paragraf, 13 §. Tredje stycket tar upp bedömningen av yttre och inre åtgärder på alla slags byggnader, medan fjärde stycket ger möjlighet till mindre avvikelser från områdesbestämmelser.

Första stycket

I *punkt 1* slås fast den grundläggande principen att ny bebyggelse skall prövas lämplig och att bestämmelserna i 2 kap. skall utgöra grunden för den prövningen. Genom hänvisningen till 2 kap. blir även NRL tillämplig vid lämplighetsprövningen.

Innebörden av *punkt 2* är att bygglov kan vägras i ett speciellt fall, nämligen med stöd av det s. k. detaljplanekravet i 5 kap. 1 §. De situationer där det bör vara möjligt för byggnadsnämnden att med enbart en hänvisning till detaljplanekravet avslå en ansökan har jag beskrivit i specialmotiveringen till 5 kap. 1 §.

Bestämmelsen i *punkt 3* om att åtgärden inte får strida mot områdesbestämmelser har sin parallell i 11 § första stycket 1 beträffande detaljplan.

Punkt 4 stämmer helt överens med 11 § första stycket 3 och kommenteras närmare i specialmotiveringen till 29 §.

Vid behandlingen av bygglovsärenden i områden som inte omfattas av detaljplan blir situationen regelmässigt den att byggnadsnämnden använder översiktsplanen som beslutsunderlag vid bygglovsprövningen. En viktig avsikt med översiktsplanen är ju att ge information om kommunens

principiella uppfattning om markanvändningen i olika delar av kommunen. *8 kap. 12 §*
Därför bör man kunna utgå från att den som skall söka bygglov utformar sitt projekt så att det så långt som möjligt följer uttalandena i översiktsplanen.

Som jag tidigare har framhållit (avsnitt 7.3) kan de mål som kommer till uttryck i översiktsplanen ha olika styrka och olika tidsperspektiv i skilda delar av kommunen. Jag skall nu med några exempel belysa hur prövningen i bygglovsärenden kan utfalla i olika slags områden.

Bevarandeområden

Ett bevarandeområde kan vara angivet i översiktsplanen för att man vill slå vakt om ett kulturpräglat jordbrukslandskap med inslag av bebyggelse som är karakteristisk för trakten, ägoindelning med stenmurar, odlingsrösen och fornminnen av olika slag. Området kan t. o. m. vara av riksintresse enligt NRL. Om någon vill bygga ett nytt hus inom området, får detta effekter i flera avseenden. Det nya huset bör inpassas i landskapet så att det ansluter till det lokaliseringsmönster som den äldre bebyggelsen har. Material och färg bör också till sin karaktär ansluta till det för trakten typiska. Det viktiga är att de särdrag som bär upp det kulturhistoriska värdet i området inte äventyras. Ansökan om ett väl utformat men störande placerat hus bör därför avslås. Likaså bör lov kunna vägras till ett hus som har en lämplig placering men en storlek och utformning som inte står i samklang med miljön i området. Endast i undantagsfall torde det kulturhistoriska värdet utesluta varje form av ny bebyggelse. I så fall är områdets karaktär så unik att områdets skydd och vård bör behandlas genom detaljplan, områdesbestämmelser eller naturreservat.

En annan typ av bevarandeområden i översiktsplanen kan avse att säkerställa jordbruksmark för framtida produktion. Ett sådant mål innebär naturligtvis stor restriktivitet mot åtgärder som kan komma att störa en fortsatt rationell jordbruksdrift. Ny bebyggelse kan här försvåra en lämplig arrondering, störa brukningscentrum, försvåra markbearbetning, gödning, besprutning etc. Kompletterande bebyggelse i anslutning till befintliga boningshus kanske däremot kan tillåtas, om PBL:s övriga krav uppfylls och detaljplanekravet inte gör sig gällande.

Översiktsplaners områdesindelning skall vara översiktlig och blir därmed ganska grov. Ett större landskapsavsnitt kan därför komma att redovisas som jordbruksområde, fastän det kanske innehåller rätt stora områden med skog, impediment, betesmark, våtmarker m. m. Av riktlinjerna i översiktsplanen bör då framgå hur bebyggelsemöjligheterna ter sig i de delar som inte direkt berör den öppna jordbruksmarken. Här kan det mycket väl tänkas att en viss bebyggelse både är möjlig och kanske till och med önskvärd. Riktlinjer av positivt vägledande art skall här ses som råd och upplysningar till enskilda om hur det allmänna intresset gör sig gällande vid lokalisering av bebyggelse i området. Beträffande öppna landskap

kan riktlinjerna också innehålla viss ledning för byggnadernas lämpliga utformning. Sökanden bör naturligtvis så långt som möjligt beakta dessa riktlinjer vid utformningen av sitt projekt. De kan betraktas som en sorts rekommendationer till dem som önskar bygga. Riktlinjerna kan emellertid – som jag tidigare sagt – inte vara bindande för vare sig kommunen eller sökanden. En byggnads tillåtlighet avgörs slutligt under hänsynstagande både till det allmännas och till sökandens intressen i bygglovsärendet. *8 kap. 12 §*

Översiktsplanens riktlinjer kan vara ett uttryck för hur kommunen avser att säkerställa områden av riksintresse enligt NRL. I sådana fall då det råder enighet mellan staten och kommunerna om hur detta starka allmänna intresse skall tillgodoses anser jag det självklart att enskildas intressen av att t. ex. uppföra nya byggnader i allt väsentligt måste underordna sig det allmänna intresset. I själva verket kan kommunen här sägas ha i uppdrag att behandla bygglovsärenden på ett sätt som är likartat för likvärdiga områden i hela landet. Utrymme för lokala tolkningar finns naturligtvis, men det är begränsat.

Ett annat slag av bevarandeområden kan utgöras av närrekreationsområden för en tätort. Detta är ett lokalt intresse men av stor allmän betydelse. Ny bebyggelse skulle t. ex. kunna utsläcka allemansrätten i området. Sådana byggnader, parkeringar, motionsspår m. m., som gör området tillgängligt och är förenliga med den markanvändning som kommunen har tänkt sig bör kunna tillåtas. Önskemål om privat bebyggelse kan däremot endast i undantagsfall komma ifråga. Ansökningar som påtagligt inskränker tillgängligheten i området bör alltså bedömas restriktivt.

Ett bevarandeområde i översiktsplanen kan också syfta till att säkerställa möjligheten att i framtiden utvinna en viss naturresurs, som grus, malm, torv etc. Hur skall då en bygglovsansökan behandlas? Det kan gälla ett hus eller en större anläggning, t. ex. en skidlift. Här bör man ta hänsyn till det allmänna intressets tidsmässiga aktualitet och dess ekonomiska värde i förhållande till den sökta åtgärden. En långsiktig markanvisning i översiktsplanen behöver exempelvis inte hindra att man ger bygglov till en mindre, lätt flyttbar byggnad. Den enskildes intresse av att utnyttja marken kan man eventuellt tillmötesgå under en betydande tidsperiod, kanske upp till 20 år. Innan naturresursen i fråga exploateras någon gång i framtiden, kan det många gånger vara möjligt att låta marken nyttjas enligt den enskildes önskemål. Reglerna om lov för tillfällig åtgärd i 14 § kan här komma till användning. En skidlift som innebär en större investering och som breder ut sig över en större del av det bevarandevärda området bör däremot inte utan vidare tillåtas.

Förändringsområden

Översiktsplanen kan också redovisa områden där marken avses få en annan användning inom kortare eller längre tid. Jag väljer till en början som exempel en expansionszon för en tätort. Jag förutsätter att markreser-

vationen är välgrundad och markbehovet realistiskt bedömt. I detta fall anser jag att det allmänna intresset bör ha betydande genomslagskraft vid bedömning av ett bygglovsärende. Därmed vill jag inte säga att alla ansökningar bör avslås. T. ex. ett upplag som inte är förenat med några byggnader bör kunna tillåtas för begränsad tid. Detsamma bör gälla byggnader för tillfälligt bruk. *8 kap. 12 §*

Ansökningar om bygglov för mer varaktiga ändamål måste emellertid behandlas mot bakgrund av de planer som kommunen har för tätortens expansion. Jag föreställer mig att syftet med den avsedda markanvändningen ofta hindrar att bygglov lämnas till olika åtgärder som på ett olämpligt sätt begränsar kommunens möjligheter att senare åstadkomma en god miljö i området. Men det kan också finnas åtgärder som är väl förenliga med kommunens avsikter i området. I sådana fall bör kommunen kunna gå den enskilde tillmötes och bevilja ansökningen.

Ett annat förändringsområde kan avse reservat för framtida vägutbyggnad eller en större ledning. Marken är alltså i översiktsplanen reserverad för ett visst ändamål som har stor betydelse för kommunens fysiska struktur, men anläggningens huvudman – som ofta kan vara staten eller något privat företag – har inte kommit så långt i projektering och förberedelse att markförvärv har aktualiserats. Här anser jag emellertid att det är ett mycket starkt allmänt intresse att marken verkligen är tillgänglig för anläggningen när genomförandet närmar sig. Under förutsättning att markreservationen fortfarande har aktualitet – om än på lång sikt – bör översiktsplanen i denna del i praktiken ha avgörande inverkan vid bygglovsprövning.

Skyddsområden

S. k. skyddsområden i översiktsplanen kan avse att skydda fortsatt drift av en miljöstörande anläggning eller en viktig allmän anläggning, t. ex. en vattentäkt. Bebyggelse med avloppsutsläpp måste här av hygieniska skäl kunna avvisas. Riktlinjer till skydd för sådana samhällsintressen får anses ha en avgörande inverkan på möjligheterna att bygga eller göra andra ingrepp i miljön. Här anser jag därför att enskilda intressen av att t. ex. få bygga hus som regel måste vika, eller att projektet i vart fall måste ges ett sådant tekniskt utförande som lokaliseringen kräver.

Ett annat skyddsområde kan vara utlagt kring en anläggning som tjänar ett väsentligt statligt samhällsintresse, t. ex. en militär anläggning, ett kärnkraftverk eller en högspänningsledning. Översiktsplanens riktlinjer utgör i sådana fall ofta en upplysning om restriktioner som redan gäller enligt annan lagstiftning. Avsikten är att värna om den enskildes säkerhet och hälsa. Sådana riktlinjer i översiktsplan måste givetvis – för den enskildes bästa – få avgörande betydelse så länge anläggningen i fråga är i drift. Men jag vill även här stryka under behovet av en realprövning i varje enskilt fall. Uppförande av ett fritidshus i närheten av en militär anläggning

kan många gånger, liksom hittills skett, tillåtas om anläggningens funktion inte störs nämnvärt. Jag förutsätter att byggnadsnämnden samråder med militära myndigheter i dessa ärenden. *8 kap. 12 §*

Att bygga hus för enskilt ändamål inom skyddsområden för kärnkraftverk, högspänningsledningar etc. kan emellertid inte komma i fråga. Samma rigorösa skydd har t. ex. fornminnen.

Andra stycket

Andra stycket, som behandlar rätten att få lov till s. k. kompletteringsåtgärder, har utformats i överensstämmelse med förslaget i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3). Denna rätt tillkommer ägare av en- eller tvåbostadshus utanför detaljplanelagt område. Den prövning som skall göras består i att byggnadsnämnden skall bedöma om åtgärden kan antas uppfylla kraven i 3 kap. I övrigt kan kompletteringsåtgärderna hindras bara om tillstånd till expropriation har lämnats eller kommunen antagit vissa områdesbestämmelser som reglerar åtgärderna. Enligt andra stycket kan kompletteringsåtgärder vägras, om de strider mot områdesbestämmelser enligt 5 kap. 16 § 3 eller 4. Begränsningen till punkterna 3 och 4 har en väsentlig betydelse för omfattningen av rätten till kompletteringsåtgärder. Det innebär bl. a. att områdesbestämmelser, som slår fast ett visst ändrat ändamål med markanvändningen (5 kap. 16 § 2), inte kan träffa kompletteringsåtgärder på en fastighet, som i fråga om sitt användningssätt strider mot det nya ändamålet enligt bestämmelserna. En regel med motsatt innebörd skulle öppna möjligheter att på ett enkelt sätt för lång tid framåt förbjuda all byggnadsverksamhet, dvs. även smärre förbättringar och kompletteringar. Detta skulle uppenbarligen strida mot en av grundtankarna bakom reformen, nämligen att dagens nybyggnadsförbud måste avskaffas.

De begränsningar i rätten till kompletteringsåtgärder som kan införas genom områdesbestämmelser är i huvudsak att byggnads- eller bruksarean för fritidshus kan maximeras, att skyddsbestämmelser för särskilt värdefulla byggnader eller bebyggelsemiljöer kan utfärdas och att kraven i övrigt i 3 kap. på placering, utforming och utförande av byggnader kan preciseras.

Det bör särskilt framhållas att detaljplanekravet enligt 5 kap. 1 § inte kan åberopas som avslagsgrund när det gäller kompletteringsåtgärder.

Enligt 23 § detta kap. kan byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet av ansökningar om bygglov. Den möjligheten kan användas, om kommunen t. ex. vill hindra en kompletteringsåtgärd genom att expropriera den berörda fastigheten eller genom att anta områdesbestämmelser, som närmare reglerar hur kompletteringsåtgärder skall utföras. Byggnadsnämnden kan då skjuta upp avgörandet en viss tid i avvaktan på att expropriationstillstånd lämnas eller områdesbestämmelser antas.

När det gäller expropriationstillstånd innebär mitt förslag en viss avvi-

kelse från det remitterade lagförslaget, vari föreskrivs att lov till kompletteringsåtgärder får vägras om kommunen har lämnats tillstånd att expropriera den fastighet eller den fastighetsdel där åtgärden skall utföras. *Lagrådet* har föreslagit (yttrandet s. 86) att bestämmelsen härom utformats så att den omfattar alla fall av expropriation, dvs. även när staten eller enskild får expropriationstillstånd. För egen del har jag ingen erinran mot den princip som lagrådets förslag grundas på. Att en bestämmelse med denna innebörd tas in i 12 § – på det sätt jag föreslog i det remitterade lagförslaget – men inte i de paragrafer som behandlar förutsättningarna för bygglov i andra situationer och för rivningslov och marklov anser jag emellertid vara något missvisande. Bakom mitt förslag ligger nämligen tanken att ett tillstånd till expropriation kan utgöra grund för anslag på ansökningar om lov av alla slag. Detta framstår som en självklar konsekvens av 23 § och i viss mån även av 15 §. Någon uttrycklig regel om detta har därför inte tagits in i 12 §. *8 kap. 12–13 §§*

Tredje stycket

En bestämmelse som i sak motsvarar 11 § tredje stycket har tagits in i tredje stycket av förevarande paragraf. Bestämmelsen innebär att de begränsade prövningsgrunderna i andra stycket gäller för yttre och inre åtgärder med byggnader av alla slag, dvs. inte bara bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter. Sådana ändringar skall alltså inte lämplighetsprövas och inte heller prövas mot bakgrund av detaljplanekravet.

Bestämmelsen kommer sannolikt inte att få samma principiella betydelse som 11 § tredje stycket, men den kan ändå få praktisk effekt i vissa fall. Det viktigaste fallet torde bli att detaljplanekravet inte får åberopas som avslagsgrund. Ett annat exempel är när invändiga ändringar skall göras i en byggnad som ligger i ett område där kommunen har tänkt sig en annan och förändrad markanvändning på sikt. Att byggnaden på det sättet "ligger fel" enligt vad en lokaliseringsprövning skulle utvisa utgör alltså inte hinder för bygglov till de invändiga ändringarna. Innebörden av tredje stycket är kort uttryckt att yttre och inre åtgärder skall prövas enbart mot bakgrund av dels egenskapskraven i 3 kap. och dels vissa angivna områdesbestämmelser.

Fjärde stycket

Fjärde stycket reglerar möjligheterna att lämna bygglov som innebär mindre avvikelser från områdesbestämmelser. I den frågan vill jag hänvisa till vad jag i anslutning till 11 § femte stycket har anfört om möjligheterna till avvikelser från detaljplaner.

13 § Med kompletteringsåtgärder avses att
1. uppföra komplementbyggnader,
2. göra mindre tillbyggnader,

3. utföra sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 4–6 och sådana yttre åtgärder på byggnader som anges i 3 § första stycket 1, *8 kap. 13–14 §§*

4. utföra underhållsåtgärder på sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 §.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i gällande rätt, bygger på en bestämmelse i 8 kap. 11 § andra stycket i det remitterade lagförslaget.

I enlighet med vad *lagrådet* har förordat (yttrandet s. 87) har definitionen av begreppet kompletteringsåtgärder fått bilda en egen paragraf, som redaktionellt har utformats på det sätt som lagrådet har föreslagit.

I fyra punkter räknas de olika kompletteringsåtgärderna upp. Punkt 4, som avser underhållsåtgärder, har tillagts på *lagrådets* förslag (yttrandet s. 87). Jag anser inte att det resonemang som jag i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.2) har fört om kompletteringsåtgärderna här behöver utvidgas annat än på en speciell punkt.

Vid tillbyggnader men även när en ny byggnad uppförs kan det uppstå tveksamhet om hur man skall bedöma små, successiva förändringar av verksamheten på en fastighet, om förändringarna i ett längre tidsperspektiv gör att användningssättet blir ett helt annat än det ursprungliga. Varje åtgärd för sig kanske inte får väsentliga effekter för kommunens planering, men om man betraktar åtgärderna sammantagna kan de tänkas ha sådana konsekvenser att byggnadsnämnden behöver tillgripa ett bredare register av prövningsgrunder.

Naturligtvis går det inte att i lagen införa en generell föreskrift som anger i vilket utvecklingsskede en verksamhet skall vara för att en bygglovsansökan inte längre skall behandlas enligt reglerna för kompletteringsåtgärder. Sannolikt kommer det många gånger att falla sig naturligt att fastställa när en sådan kritisk punkt har uppnåtts. Bedömningen i den frågan bör göras med hänsyn tagen till alla förbättringsåtgärder som har skett under utvecklingens förlopp. Man är alltså inte hänvisad till att isolerat betrakta den senast sökta åtgärdens effekter utan får gå tillbaka till hur läget ursprungligen var.

14 § Kan bygglov inte lämnas på grund av bestämmelserna i 11 eller 12 §, får bygglov för tillfällig åtgärd lämnas, om sökanden begär det. Sådant lov skall lämnas, om den ansökta åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

I ett bygglov som avses i första stycket får medges att en byggnad eller annan anläggning uppförs, byggs till eller i övrigt ändras och att en byggnads eller en byggnadsdels användning ändras. Lovet skall lämnas för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tjugo år.

Paragrafen handlar om bygglov för tillfälliga åtgärder och motsvarar 56 § 2 mom. andra stycket byggnadsstadgan, 13 kap. 26 § andra stycket i utredningsförslaget och 8 kap. 12 § i det remitterade lagförslaget. Jag har tidigare

behandlat tillfällig markanvändning i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.3.2) och i anslutning till 5 kap. 7 § första stycket 9. En nyhet i mitt förslag är att tillfälligt lov kan ges även för ändring av en byggnads användningssätt och att det ändrade användningssättet kan gälla även en del av en byggnad. På så sätt kan t. ex. några lägenheter i ett flerbostadshus under en tid användas för ett provisoriskt ändamål, t. ex. till förskola, fritidshem eller skollokaler. Man kan också tänka sig möjligheten att bostäder tillfälligt omvandlas till kontor i samband med stadsförnyelse eller ombyggnad. *8 kap. 14 §*

Paragrafens första stycke tar upp både de fall då lov för tillfällig åtgärd får lämnas och de fall då sådant lov skall lämnas.

I det remitterade förslaget har paragrafens tillämpningsområde oavsiktligt blivit alltför begränsat. De åtgärder som får omfattas av lovet angavs där vara uppförande och ändring av användningssättet. Givetvis bör även tillbyggnad, ombyggnad och övriga ändringar innefattas i möjligheten att lämna lov för tillfälliga åtgärder. Lagtexten har justerats i enlighet härmed.

Första stycket

Av första stycket framgår att lov för tillfällig åtgärd får lämnas, om permanent bygglov inte kan ges på grund av bestämmelserna i 11 eller 12 §. Finns det förutsättningar för ett permanent lov, skall sådant lov alltså lämnas, om sökanden begär det. I det remitterade lagförslaget föreskrivs som ytterligare en förutsättning för lov till en tillfällig åtgärd att marken eller byggnaden inte genast behöver tas i anspråk för det mer långsiktiga ändamålet enligt planen.

Som *lagrådet* påpekar (yttrandet s. 87) behöver detta villkor inte anges. Någon rätt till sådant bygglov föreligger nämligen inte i annat fall än som avses i andra stycket. Om marken behöver tas i anspråk för det avsedda ändamålet, kan sökandens begäran avslås utan att denna avslagsgrund är uttryckligen angiven i lagen.

I första stycket föreskrivs vidare att lov till en tillfällig åtgärd skall lämnas, om åtgärden stämmer överens med en detaljplanebestämmelse om tillfällig markanvändning. Av 5 kap. 7 § första stycket 9 framgår att sådana planbestämmelser kan meddelas.

Andra stycket

Tiden för bygglov enligt första stycket är enligt andra stycket väsentligt längre än den tid som anges i 56 § 2 mom. andra stycket byggnadsstadgan. Byggnaden får nämligen finnas kvar i högst tio år, men byggnadsnämnden kan på ansökan medge förlängning av tiden med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tjugo år. När tiden har gått ut, skall den tillfälliga markanvändningen upphöra. Om så inte sker, kan byggnadsnämnden tillämpa bestämmelserna i 10 kap för att åstadkomma rättelse.

Med anledning av synpunkter från några remissinstanser vill jag fram-

hålla att det enligt min mening inte kan finnas några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt med bygglov för tillfälliga åtgärder. Det kan alltså inte vara till nackdel för den enskilde att under så lång tid ha bara ett sådant lov till stöd för sin markanvändning. Man måste nämligen se detta som en möjlighet i reserv för det fall att den gällande planen lägger hinder för ett permanent lov. Reglerna om lov för tillfälliga åtgärder är med andra ord uppställda i sökandens intresse. *8 kap. 14–15 §§*

15 § Om bygglov har vägrats till en viss åtgärd på grund av att tillstånd till expropriation har lämnats och tillståndet har upphört att gälla, får en ny ansökan om bygglov till åtgärden inte avslås på samma grund förrän tio år har förflutit från den dag då det första tillståndet till expropriation meddelades.

Paragrafen, som motsvarar 13 kap. 39 § i utredningsförslaget och 8 kap. 14 § i det remitterade lagförslaget, innehåller en spärr mot att byggnadsnämnden upprepade gånger vägrar lov till kompletteringsåtgärder på grund av att kommunen ansöker om tillstånd till expropriation.

Lagrådet har (yttrandet s. 89) anfört skäl både för och emot en regel av den föreslagna innebörden men stannat för slutsatsen att bestämmelsen fyller sin plats som ett skydd för den enskilde. I enlighet med lagrådets förslag har regeln utformats så att den kan tillämpas inte bara när det är kommunen som önskar expropriera.

Som framgår av specialmotiveringen till 12 § kan bygglov vägras, om expropriationstillstånd har meddelats beträffande den fastighet eller fastighetsdel där åtgärden skall vidtas. I förevarande paragraf behandlas det fallet att expropriationstillståndet inte har utnyttjats utan upphört att gälla. Byggnadsnämnden är då förhindrad att skjuta upp avgörandet av en ny bygglovsansökan om samma åtgärd i avvaktan på en ny ansökan om tillstånd till expropriation. Detta hinder för nämnden gäller under en tid av tio år. Först när tioårsperioden har gått till ända, kan alltså en ny bygglovsansökan beträffande samma åtgärd avslås på nytt av samma skäl, om förutsättningarna för detta i övrigt är uppfyllda.

Bestämmelserna i förevarande paragraf hindrar dock inte byggnadsnämnden att när som helst, dvs. även under tioårsperioden, besluta om anstånd med avgörandet av en ny ansökan om lov i den situation jag nyss beskrev, därför att kommunen vill anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Bestämmelser om detta finns i 23 §.

I motsats till vad Näringslivets byggnadsdelegation hävdar i sitt remissvar anser jag inte att det krävs en ändring i expropriationslagen som hindrar förlängning av expropriationstillstånd. De nuvarande reglerna i ämnet (3 kap. 6 § ExL) är tillräckligt restriktiva för att den enskildes intressen skall få det skydd som behövs.

Rivningslov och marklov *8 kap. 16–17 §§*

16 § Ansökningar om rivningslov skall bifallas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen behövs för bostadsförsörjningen eller bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

Paragrafen motsvarar till viss del 13 kap. 40 § i utredningsförslaget och grundas på 8 kap. 15 § i det remitterade lagförslaget. I sak kan den närmast jämföras med 35 a § byggnadslagen.

I paragrafen anges de två möjliga grunderna för att vägra rivning, nämligen hänsynen till bostadsförsörjningen och önskemålet att bevara historiskt, kulturhistoriskt, miljömässigt eller konstnärligt värdefull bebyggelse. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.1.3) närmare utvecklat vad som skall läggas in i dessa båda prövningsgrunder.

Lagrådet har i anslutning till 15 § i det remitterade förslaget anfört följande (yttrandet s. 89 f):

En grund för att vägra rivning är enligt förevarande paragraf önskemålet att bevara kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse. Av den allmänna motiveringen (s. 223) framgår att ansökan om rivningslov inte heller skall bifallas om bebyggelsen är värdefull ur historisk eller konstnärlig synpunkt. Detta har beaktats i lagrådets förslag (16 §). Härigenom får man också överensstämmelse med 3 kap. 11 § såvitt avser bebyggelsens egenskaper, låt vara att det särskilda krav som uppställs i sistnämnda paragraf saknar motsvarighet här. Möjligheten att vägra rivningslov enligt förevarande 15 § gäller således också andra byggnader än dem som enligt 3 kap. 11 § har ett särskilt bevarandevärde. Av bestämmelsen bör tydligt framgå att rivningslov kan vägras både om byggnaden i sig har angiven egenskap och om den ingår i en bebyggelse av sådant slag.

Lagrådets uttalande har beaktats och föranlett vissa justeringar av lagtexten i förhållande till det remitterade förslaget. Med 3 kap. 11 § avses i det nu föreliggande förslaget 3 kap. 12 §.

17 § Om upprustningsåläggande enligt 2 § bostadssaneringslagen (1973: 531) har meddelats och åläggandet inte har förfallit, får rivningslov inte lämnas för den byggnad som avses med åläggandet.

Rivningslov får inte heller lämnas för sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 § och som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser.

Paragrafen, som motsvarar 13 kap. 41 § i utredningsförslaget och – med en mindre justering – 8 kap. 16 § i det remitterade lagförslaget, föreskriver förbud att meddela rivningslov i vissa fall.

Paragrafen riktar sig alltså närmast till byggnadsnämnden, och dess syfte är att inskärpa vikten av att nämnden inte går ifrån den bedömning av byggnadens bevarandevärde som en gång har gjorts i ett tidigare ärende.

Första stycket *8 kap. 17–18 §§*

Bestämmelserna i första stycket motsvarar 56 § 4 mom. andra stycket byggnadsstadgan.

Andra stycket

Av andra stycket följer att, om skyddsbestämmelser har meddelats i en detaljplan eller i områdesbestämmelser, rivning inte kan beslutas, med mindre planen eller bestämmelserna först ändras eller upphävs. Rivningsförbud följer ju direkt av skyddsbestämmelserna.

Jag vill här också erinra om det rivningsförbud som följer av en byggnadsminnesförklaring enligt lagen (1960: 690) om byggnadsminnen.

18 § Ansökningar om marklov skall bifallas om den sökta åtgärden inte
1. strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser,
2. förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning för bebyggelse,
3. medför olägenheter för användningen av sådana försvarsanläggningar eller andra anläggningar som avses i 9 § tredje stycket,
4. i annat fall medför störningar för omgivningen.

Marklov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen eller bestämmelserna.

Paragrafen, som tar upp prövningsgrunderna för marklov, motsvarar 13 kap. 48 § i utredningsförslaget. Motsvarande bestämmelser i gällande rätt är 17 och 40 §§ byggnadslagen samt 54 § 1 mom. sista stycket byggnadsstadgan.

Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.2.5) gett en bakgrund till den föreslagna bestämmelsen. Den närmare utformningen av paragrafen har skett i nära anslutning till *lagrådets* förslag (yttrandet s. 90). Bl. a. har andra stycket med bestämmelser om mindre avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelser tillagts på lagrådets förslag. De bestämmelser i det remitterade lagförslaget som handlade om marklovsprövning inom friluftsområden har utgått på skäl som jag tidigare har anfört (avsnitt 5.4.3).

Skyldigheten att söka marklov regleras i 9 §. Första stycket i nämnda paragraf behandlar åtgärder inom detaljplanelagt område som ändrar höjdläget för en tomt eller mark för allmän plats. Om det i planen finns bestämmelser om sådana höjdlägen, prövas ansökningar om marklov mot den planbestämmelsen. Det blir då punkt 1 i förevarande paragraf som tillämpas. Anges inga höjdlägen i planen, sker marklovsprövningen i stället enligt någon av de övriga punkterna, i de flesta fall punkt 4. Samma prövningsgrunder tillämpas, om kommunen enligt 9 § andra stycket har beslutat införa marklovsplikt för trädfällning eller skogsplantering inom ett område med detaljplan. Om planen inte innehåller någon bestämmelse av förbudskaraktär, som kan ligga till grund för marklovsprövningen enligt

punkt 1 i förevarande paragraf, får prövningen i stället göras mot bakgrund av antingen punkt 2 eller punkt 4. *8 kap. 18–19 §§*

Av 8 kap. 9 § tredje stycket framgår att kommunen i två fall genom områdesbestämmelser kan införa marklovsplikt, nämligen inom blivande bebyggelseområden och i vissa skydds- eller säkerhetsområden. Av 5 kap. 16 § 6 följer att kommunen genom områdesbestämmelser också har möjlighet att utfärda materiella bestämmelser om hur marklovsprövningen bör utfalla, dvs. vilka åtgärder som är tillåtna och vilka som är förbjudna. Har sådana bestämmelser utfärdats, får enligt punkt 1 i förevarande paragraf marklov vägras, om den sökta åtgärden strider mot områdesbestämmelserna. Det finns emellertid inget krav på att kommunen genom områdesbestämmelser måste ange hur prövningen av marklovsansökningar skall ske. Det kan sålunda mycket väl tänkas att kommunen anser det tillräckligt att marklovsplikt införs och att det därefter från fall till fall får avgöras vilka ansökningar om marklov som kan bifallas och vilka som måste vägras. Ett sådant förfaringssätt kan användas i alla de situationer som beskrivs i 9 § tredje stycket. De prövningsgrunder i förevarande paragraf som då blir aktuella är punkt 2 beträffande åtgärder i blivande bebyggelseområden samt punkt 3 beträffande åtgärder inom skydds- eller säkerhetsområden.

Enligt 14 kap. 8 § har markägaren i vissa fall rätt till ersättning om marklov vägras.

Handläggningen av lovärenden

Generella bestämmelser

19 § Byggnadsnämnden prövar ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov.

Ansökningar om lov skall göras hos nämnden. Ansökningarna skall vara skriftliga. Beträffande enkla åtgärder får ansökan dock göras muntligen.

Bestämmelser om prövning av bygglov eller marklov utan ansökan finns i 10 kap. 19 § andra stycket.

Bestämmelsen motsvarar 55 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan och 13 kap. 10 § i utredningsförslaget.

Första stycket

På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 92) har i första stycket uttryckligen angetts att det är byggnadsnämnden som prövar ansökningar om lov.

Andra stycket

Huvudregeln är att ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov skall göras skriftligt. Under förutsättning att det är fråga om enklare åtgärder kan ansökningen också göras muntligt. Utredningen har inte föreslagit någon begränsning i fråga om möjligheten att göra muntliga ansökningar. På förslag av vissa remissinstanser har emellertid, i likhet

8 kap. 19–20 §§

med vad som gäller i dag, möjligheterna att göra muntliga ansökningar begränsats till enklare åtgärder. Så kan vara fallet när det inte krävs ritningar i egentlig mening. Att i lagen närmare precisera dessa åtgärder är dock inte möjligt. Det måste ankomma på byggnadsnämnden att avgöra när en muntlig ansökan kan användas. Om en ansökan har gjorts muntligt och den enligt byggnadsnämndens mening inte kan avgöras utan handlingar, bör sökanden hänvisas att komplettera ansökningen. Det innebär alltså att den enskilde inte får någon ovillkorlig rätt att göra sin ansökan muntligt. Eftersom det ligger också i byggnadsnämndens intresse och skyldighet att åstadkomma förenklingar, kan man emellertid enligt min mening på goda grunder utgå från att nämnderna så långt det är möjligt kommer att tillämpa förfarandet med muntliga ansökningar.

På vissa håll handläggs i dag muntliga ansökningar på så sätt att den tjänsteman som tar emot ansökningen antecknar på en särskild blankett vilken åtgärd ansökningen avser, var åtgärden skall utföras och annat som är av betydelse. Som *lagrådet* har påpekat (yttrandet s. 92) bör det också antecknas när ett ärende om bygglov anhängiggörs vid byggnadsnämnden, eftersom detta kan ha betydelse för rätt till ersättning enligt 14 kap. 5 §. Stadsarkitekten, som i flertalet kommuner har rätt att bevilja bygglov för enklare åtgärder, prövar därefter den ansökta åtgärden, undertecknar blanketten och sänder den till sökanden som bevis på att denne fått byggnadslov. En kopia av blanketten arkiveras sedan hos nämnden.

Om de uppgifter som sökanden lämnar muntligt behöver undersökas närmare, kan nödvändig kontroll göras i nämndens arkiv, hos någon annan nämnd eller vid besök på platsen. Råder någon oklarhet i fråga om den sökta åtgärden, bör givetvis samråd ske med sökanden.

Det är naturligtvis inte nödvändigt att ansökan antecknas på en särskild blankett. Det måste dock av en handling framgå dels vilken åtgärd det är fråga om och var den skall vidtas, dels att bygglov beviljas och datum för beslutet. Det är viktigt att sökanden får en bekräftelse på att ansökningen finns registrerad hos nämnden. Bekräftelsen kan ha formen av ett lämnat bygglov, en begäran om kompletterande handlingar och liknande eller helt enkelt en underrättelse om att nämnden har mottagit ansökningen och vad denna enligt nämndens uppfattning avser.

Tredje stycket

I 10 kap. 19 § andra stycket finns bestämmelser om att byggnadsnämnden i vissa fall kan pröva frågan om bygglov eller marklov utan ansökan, när åtgärden har vidtagits utan lov. En hänvisning till detta stadgande har gjorts i tredje stycket.

20 § När ansökan görs, skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt lämnas in som behövs för prövningen.

Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden föreläg-

ga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas. *8 kap. 20 §*

Följs inte ett föreläggande enligt 11 § andra stycket, får ärendet avgöras i befintligt skick.

Förelägganden som avses i andra och tredje styckena skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.

Första stycket

Första stycket motsvarar 55 § 1 mom. andra stycket byggnadsstadgan och 13 kap. 11 § första stycket i utredningsförslaget. I 55 § byggnadsstadgan finns ganska detaljerade föreskrifter om vilka slag av handlingar som skall fogas till ansökningen eller som senare kan tillföras ärendet. I förevarande paragraf har, i enlighet med utredningens förslag, tagits in mer allmänt hållna bestämmelser som anger att ansökan skall åtföljas av de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för att den sökta åtgärden skall kunna prövas. Det innebär bl. a. att byggnadsnämnden allt efter åtgärdens art kan bestämma att vissa handlingar, t. ex. nybyggnadskarta, kan undvaras.

I fråga om ansökningar som avser ny- och tillbyggnader krävs i regel en situationsplan över tomten. Denna bör normalt vara grundad på en nybyggnadskarta. Detta är viktigt för att bl. a. va-anläggningar, kraftledningar, fornlämningar, servitut och nyttjanderätter skall kunna redovisas. Det är också nödvändigt för att ge besked om vilka sakägare, t. ex. grannar, som berörs av åtgärden, eftersom dessa enligt 22 § i vissa fall skall lämnas tillfälle att yttra sig över ansökningen.

Nybyggnadskarta bör dock kunna undvaras i många fall, t. ex. vid tillbyggnader långt från tomtgräns, vid uppförande av komplementbyggnader osv. Det är i så fall byggnadsnämnden som avgör i vilka fall nybyggnadskarta inte behöver ges in. Det bör observeras att nämnden därvid enligt 11 kap. 1 § andra stycket skall ta till vara möjligheterna att förenkla för den enskilde.

Nybyggnadskartor upprättas av byggnadsnämnden. I de fall nämnden anser att en nybyggnadskarta är nödvändig är nämnden enligt 11 kap. 2 § andra stycket skyldig att tillhandahålla sådan karta.

I specialmotiveringen till 29 § återkommer jag något till frågan om vilka handlingar som behöver ges in till byggnadsnämnden.

Andra stycket

Enligt andra stycket, som motsvarar 55 § 2 mom. byggnadsstadgan och 13 kap. 11 § andra stycket i utredningsförslaget kan byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa brister i ansökningen.

Utredningen har föreslagit att byggnadsnämnden får avgöra ärendet i befintligt skick, om sökanden inte kompletterar sin ansökan inom den föreskrivna tiden. En ansökan kan emellertid vara så ofullständig att den över huvud taget inte går att pröva i sak. Därför har, som flera remissin-

stanser också har föreslagit, i andra stycket tagits in en möjlighet för byggnadsnämden att avvisa ansökningen. *8 kap. 20–21 §§*

Det bör påpekas att byggnadsnämnden enligt 8 § förvaltningslagen (1971: 290) under vissa förutsättningar är skyldig att vägleda sökanden om ansökningshandlingarna är ofullständiga och om vägledning behövs för att sökanden skall kunna ta till vara sin rätt.

Tredje stycket

Enligt 11 § andra stycket kan byggnadsnämnden förelägga en bygglovssökande att ansöka om förrättning för fastighetsindelning. Följden av att föreläggandet inte följs bör som *lagrådet* har anfört (yttrandet s. 86) regleras i förevarande stycke.

Fjärde stycket

I föreläggandet skall sökanden upplysas om vilka följder det kan få om föreläggandet inte följs.

21 § Även om en åtgärd med byggnader, andra anläggningar, anordningar eller mark inte kräver lov enligt 1–9 §§, skall byggnadsnämnden, om det begärs, pröva frågan om lov till åtgärden.

Bestämmelserna i denna lag om lov skall tillämpas i ärenden enligt första stycket.

Paragrafen ger möjlighet att påkalla byggnadsnämndens prövning av sådana åtgärder som inte kräver lov. En motsvarighet till paragrafen finns i 54 § 4 mom. byggnadsstadgan och 13 kap. 12 § i utredningsförslaget.

Bakgrunden till stadgandet är bl. a. att även icke bygglovspliktiga åtgärder enligt 3 kap. 9 § andra stycket, 10 § andra stycket 1 och 3 samt 14 och 18 §§ skall uppfylla egenskapskraven i 3 kap. i skälig utsträckning, samt att de inte får utföras i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser (5 kap. 36 § första stycket). Eftersom byggnadsnämnden sedan kan ingripa enligt 10 kap. 12 och 14 §§ om kraven inte har iakttagits i tillräcklig utsträckning, kan det finnas ett intresse hos fastighetsägaren att få åtgärden prövad.

I specialmotiveringen i lagrådsremissen (s. 593) anförde jag att ett ärende enligt 21 §, som t. ex. rör byggande, skall handläggas som ett vanligt bygglovsärende och att bifall till ansökningen skall meddelas i form av bygglov. Detta har föranlett följande uttalande av *lagrådet* (yttrandet s. 92 f):

Avsikten torde vara att i ärenden enligt denna paragraf såväl materiella som processuella regler om bygglov – eller i förekommande fall marklov och rivningslov – skall gälla. Lagrådet föreslår därför ett tillägg till lagtexten enligt vilket bestämmelserna om lov i PBL skall tillämpas i dessa ärenden. Bifall till en ansökan som avser det fallet att en byggande vill utföra en icke lovpliktig åtgärd i strid mot planbestämmelser kommer därför – bortsett från möjligheten av lov till tillfällig åtgärd – inte att

kunna förenas med villkor om tidsbegränsning av lovet. Lagrådet vill anmärka att detta är en ändring i förhållande till gällande rätt eftersom en dispens enligt 67 § byggnadsstadgan kan tidsbegränsas (se Bexelius s. 500). Av det föreslagna tillägget följer också att de regler om statlig kontroll m. m. i 12 kap. och om överklagande i 13 kap. som avser lov kommer att gälla ärenden enligt nu förevarande 21 §. Ett bifall eller avslag i ärende enligt 21 § inverkar ej på frågan om huruvida åtgärden är bygglovspliktig. Detta har betydelse om det blir aktuellt att tillämpa sanktioner enligt 10 kap. *8 kap. 21–22 §§*

Jag kan ansluta mig till vad lagrådet har anfört. Andra stycket har utformats i enlighet med lagrådets förslag.

22 § Innan lov lämnas, skall byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap. 25 § första stycket 2 tillfälle att yttra sig över ansökningen, om åtgärden

1. innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller
2. skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser.

I det fall som avses i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen får underrättelse ske genom kungörelse i ortstidning.

Ärenden om lov får inte avgöras utan att sökanden underrättats om det som tillförts ärendet genom andra än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Byggnadsnämnden får dock avgöra ett ärende utan att så skett, om det är uppenbart onödigt att sökanden yttrar sig.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag, innehåller bestämmelser om kommunicering av ansökningar om lov. Den motsvarar närmast 13 kap. 13 § i utredningens förslag. Någon direkt motsvarighet finns inte i byggnadsstadgan. Grannar skall emellertid enligt 67 § 3 mom. erhålla tillfälle att yttra sig över ansökningar om undantag från nybyggnadsförbud.

Enligt byggnadsstadgan finns alltså inte någon direkt skyldighet att underrätta grannar och andra sakägare om ansökningar om byggnadslov.

Lagrådet har anfört bl. a. följande i denna fråga (yttrandet s. 93):

Förvaltningslagen (1971: 290) är emellertid tillämplig på byggnadsnämndens handläggning av sådana ärenden, där besluten överklagas genom förvaltningsbesvär. I nämnda lag finns bestämmelser, 15 §, om underrättelseskyldighet, som innebär att nämnden i viss utsträckning har att kommunicera ansökningar om byggnadslov med t. ex. ägare av grannfastigheter.

I 1 § andra stycket förvaltningslagen finns en bestämmelse om lagens förhållande till avvikande regler i andra lagar eller författningar som beslutats av riksdagen eller regeringen. Bestämmelsen slår fast att sådana avvikande regler gäller framför det som är föreskrivet i förvaltningslagen. Av specialmotiveringen till förevarande paragraf får anses framgå att avsikten är att exklusivt reglera frågan om nämndens kommunikationsplikt i lov-

ärenden. De bestämmelser som finns i 15 § förvaltningslagen skall således inte gälla vid sidan om bestämmelserna i förevarande paragraf. *8 kap. 22 §*

Jag ansluter mig till denna ståndpunkt, som alltså klarlägger att 22 § ”tar över” 15 § förvaltningslagen.

Första stycket

Som jag tidigare har föreslagit upptar det nu föreliggande förslaget. På grund härav har - i överensstämmelse med *lagrådets* förslag - genom en uppräkning i första stycket angetts vilka som vid sidan av de kända sakägarna skall beredas tillfälle att yttra sig över ansökningar om lov.

I förhållande till utredningens förslag har bl. a. den ändringen gjorts att underrättelseskyldigheten inskränks till kända personer eller organisationer. Skälet till ändringen är att det för byggnadsnämnden kan vara i det närmaste omöjligt att ta reda på varje rättighetsinnehavare som berörs av ett visst ärende. Som känd bör emellertid normalt räknas den vars rättighet är inskriven i fastighetsboken. Som *lagrådet* har påpekat (yttrandet s. 94) kan det emellertid inträffa att inte heller dessa rättsinnehavare kan påträffas.

Andra stycket

Enligt det remitterade lagförslaget gäller som huvudregel att underrättelsen skall sändas som rekommenderat brev eller på annat sätt som kan styrkas men att underrättelse till de boende inom viss fastighet kan ske genom anslag inom fastigheten. I överensstämmelse med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 64 och 94) har nu kravet på rekommenderat brev slopats, och dessutom har genom en hänvisning till 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen införts möjlighet att lämna underrättelse genom kungörelse i ortstidning. Angående förutsättningarna för sådant kungörande hänvisar jag till 5 kap. 25 § och specialmotiveringen till den paragrafen. Kungörelsen bör innehålla en kortfattad upplysning om den sökta åtgärden och en uppgift om var ansökningshandlingarna finns tillgängliga. Vidare bör naturligtvis anges när och till vem eventuella yttranden skall lämnas in.

Det nu föreliggande förslaget innebär att det är byggnadsnämnden som genom underrättelse skall bereda sakägare tillfälle att yttra sig. I det remitterade lagförslaget föreskrivs - i syfte att underlätta handläggningen - att nämnden kan bestämma att sökanden skall sköta underrättelsen. *Lagrådet* (yttrandet s. 94) anser att motiven för att vältra över ansvaret för kommuniceringen på sökanden är dåligt underbyggda. I lagrådets förslag har bestämmelsen därför fått utgå. Bl. a. med hänsyn till att det nu öppnas möjlighet att lämna underrättelse genom kungörelse i ortstidning kan jag ansluta mig till lagrådets förslag. Den nyss nämnda bestämmelsen har därför fått utgå.

När det härefter gäller frågan i vilka fall som sakägare och andra intressenter skall underrättas är följande att säga.

Utredningen har föreslagit att sakägare skall lämnas tillfälle att yttra sig över alla ansökningar om lov och att byggnadsnämnden skall ansvara för detta. Utredningen har motiverat sitt förslag bl.a. med att det för alla parter måste vara en fördel att eventuella synpunkter och erinringar från grannar blir kända, innan byggnadsnämnden fattar sitt beslut och inte först genom att grannarna överklagar beslutet. *8 kap. 22 §*

Flera remissinstanser kritiserar förslaget och menar att förfarandet är alltför tids- och resurskrävande, särskilt i de fall när den ansökta åtgärden är medgiven i en detaljplan.

Jag delar den grundinställning som ligger bakom utredningens förslag och anser attt sakägarna i princip skall underrättas om och få tillfälle att yttra sig över ansökningar om lov. Samtidigt måste emellertid förslaget utformas så att inte handläggningen av ärenden om lov blir alltför tungrodd och resurskrävande. I likhet med en del remissinstanser anser jag sålunda att underrättelse bör kunna undvaras om åtgärden stämmer överens med en detaljplan eller med områdesbestämmelser. I dessa fall har sakägarna och andra intressenter haft tillfälle att tillvarata sina intressen vid planens eller bestämmelsernas tillkomst. Någon underrättelseskyldighet bör inte heller föreligga i fråga om kompletteringsåtgärder som skall företas i områden utan detaljplan. Sådana åtgärder har normalt så begränsad omgivningspåverkan att grannar och andra sakägare inte berörs.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört har i 22 § första stycket tagits in bestämmelser som anger i vilka fall underrättelse skall ske. Enligt punkt 1 skall sakägare och andra intressenter beredas tillfälle att yttra sig beträffande ansökningar som innebär mindre avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser. Förutsättningarna för att medge sådana avvikelser anges i 11 § femte stycket och 12 § fjärde stycket. Punkt 2 handlar om åtgärder utanför områden med detaljplan. I dessa fall skall tillfälle till yttrande lämnas, såvida inte ansökningen avser kompletteringsåtgärder enligt 13 § eller åtgärder som – i de avseenden som berör sakägare och övriga intressenter – är reglerade i områdesbestämmelser. Så kan vara fallet t.ex. i ett fritidshusområde, där byggnadernas storlek, utformning och läge har fastlagts i bestämmelserna.

Det är ingenting som hindrar att sökanden inhämtar yttrande från grannar och andra sakägare redan innan ansökan görs och bifogar yttrandena till ansökningen. Detta är ett förfarande som ofta tillämpas i dag och som kan bidra till att ärendet får en kortare handläggningstid.

Tredje stycket

I tredje stycket har paragrafen på *lagrådets* förslag (yttrandet s. 93) kompletterats med en bestämmelse om att ärenden normalt inte får avgöras med mindre kommunikationsskyldigheten gentemot sökanden har blivit fullgjord. Bestämmelsen är föranledd av att paragrafen är avsedd att uttömmande reglera kommunikationsskyldigheten i lovärenden.

23 § Begärs tillstånd att expropriera den byggnad eller mark som en ansökan om lov avser eller påbörjas arbete för att anta, ändra eller upphäva detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan som berör byggnaden eller marken, får byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att ärendet om expropriationstillståndet avgjorts eller planarbetet avslutats. Om kommunen inte avgjort planärendet inom två år från det att ansökningen om lov kom in till byggnadsnämnden, skall dock ansökningen avgöras utan dröjsmål. *8 kap. 23 §*

Paragrafen, som i huvudsak motsvarar 13 kap. 37, 38 och 44 §§ i utredningsförslaget samt 8 kap. 13 § och 17 § andra stycket i det remitterade lagförslaget behandlar tidsfristerna för avgörande av ärenden om lov. Det finns ingen direkt motsvarighet till dessa bestämmelser i gällande rätt. I viss mån kan de dock jämföras med de möjligheter som i dag finns att utfärda nybyggnadsförbud. En avgörande skillnad är dock att tiden enligt mitt förslag inte kan förlängas utöver vad som anges i bestämmelserna.

Till en början vill jag framhålla att i paragrafen har sammanförts regler om anstånd med avgörandet av alla slag av lov, dvs. även marklov. Detta är en lagteknisk lösning, som *lagrådet* har förespråkat (yttrandet s. 87 f) och som jag anser utgör en förbättring.

Enligt det remitterade förslaget är huvudregeln att ärenden om bygglov och rivningslov skall avgöras snarast möjligt och senast inom ett år. Att i lovärenden sätta upp en allmän tidsfrist på ett år är emellertid inte lämpligt, anser *lagrådet*, som här anför bl. a. följande (yttrandet s. 88):

En sådan regel kan nämligen tas till intäkt för att anmärkning om bristande snabbhet inte kan riktas mot byggnadsnämnden, ifall avgörandet sker inom ett år. Det är emellertid tveksamt om PBL över huvud taget bör uppta någon generell regel om snabbb handläggning. Ärenden skall alltid avgöras så skyndsamt som är möjligt. En regel härom har därför knappast sin plats i en speciallag. I förvaltningslagen finns ingen sådan bestämmelse. Förvaltningsrättsutredningen har emellertid (se SOU 1983: 73 s. 56 f) föreslagit en bestämmelse i ämnet utformad så att skyndsamhetskravet balanseras mot övriga huvudsakliga krav som bör ställas på verksamheten hos förvaltningsmyndigheter. Lagrådet har i sitt förslag inte tagit upp en särskild bestämmelse om skyndsamhet.

Jag har ingen erinran mot vad lagrådet anför. Någon särskild bestämmelse om skyndsamhet har därför inte upptagits i paragrafen.

Ytterligare en skillnad mellan det nu föreliggande förslaget och lagrådsremissen är att byggnadsnämnden nu blir skyldig att genom ett uttryckligt beslut ta ställning till frågan om anstånd. Även detta moment har tillkommit som en följd av *lagrådets* omarbetning av paragrafen (yttrandet s. 89). Jag instämmer också i lagrådets påpekande att byggnadsnämnden i sitt beslut om anstånd bör ange skälet till att ärendet inte avgörs genast. En sådan upplysning är av stort värde för sökanden, eftersom anståndsbeslutet kan överklagas. Det nu föreslagna förfarandet ligger helt i linje med strävandena att göra myndighetsverksamheten mera serviceinriktad.

I sak råder i stort sett överensstämmelse mellan det nu föreliggande förslaget och det remitterade förslaget med undantag av att – på skäl som angetts i specialmotiveringen till 12 § – beslut om anstånd med anledning av en ansökan om tillstånd att expropriera kan meddelas även om annan än kommunen har ansökt om expropriationen. *8 kap. 23 §*

Enligt lagtexten är en förutsättning för beslut om anstånd att ett planarbete påbörjas. Det är omöjligt att göra något entydigt uttalande om vad som skall förstås med uttrycket att påbörja ett planarbete. Oftast torde det finnas protokollförda beslut som visar att frågan har väckts, men om sådana inte finns bör det krävas att kommunen kan peka på någon konkret åtgärd som har vidtagits av något kommunalt organ i form av utredningar, förslag till program eller liknande. Givetvis bör beslut om att påbörja planarbete kunna fattas vid samma tillfälle som beslutet om anstånd.

Om ett anståndsbeslut har meddelats, har ett rådrum skapats inför avgörandet av lovärendet. Tidsfristen går ut när ärendet om expropriationstillstånd har avgjorts eller när planarbetet avslutats. Dock föreskrivs en yttersta tidsgräns för det fallet att anståndet beror på ett påbörjat planarbete. I sådant fall måste lovärendet avgöras inom två år från det ansökningen om lov kom in, om inte planarbetet dessförinnan har resulterat i ett beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan. Om kommunen inte fattar något sådant planbeslut, måste bygglovsärendet avgöras i enlighet med gällande plan och med tillämpning av de prövningsgrunder som för den aktuella situationen anges i 8 kap. 11–13 §§.

Det räcker med att kommunen fattar sitt planbeslut inom den föreskrivna tiden för att ärendet om bygglov skall kunna hållas vilande ytterligare en viss tid. Det krävs alltså inte att beslutet i planärendet har vunnit laga kraft.

När det gäller expropriation ger inte bestämmelserna om anstånd byggnadsnämnden möjlighet att låta bygglovsärendet vila ända till dess att en eventuell expropriation är fullbordad. Det kan ju dröja länge innan t. ex. ersättningsfrågan är avgjord. Beslut i lovärendet skall fattas snarast möjligt efter det att ansökningen om tillstånd till expropriation har slutligt avgjorts.

Med anledning av ett påpekande i remissvaret från Stockholms byggmästareförening vill jag framhålla att det inte finns något som hindrar byggnadsnämnden från att skjuta upp avgörandet av ett bygglovsärende i väntan på planändring även under genomförandetiden för en detaljplan. Byggmästareföreningen har ifrågasatt vad som händer, om någon planändring inte beslutas inom den föreskrivna tidsfristen och genomförandetiden har gått till ända under tiden som ansökningen har varit vilande. Svaret på den frågan är att sökanden har rätt att få bygglov i enlighet med detaljplanen, eftersom ansökan om lov har gjorts före genomförandetidens utgång och planen alltjämt gäller när bygglovet prövas.

Nästa fråga är, om kommunen under genomförandetiden bör kunna skjuta upp avgörandet av en bygglovsansökan för att, sedan genomförandetiden har löpt ut, ändra planen enligt de för kommunen mer gynnsamma bestämmelserna i 5 kap. 11 § andra stycket. Något hinder för kommunen att förfara på detta sätt finns inte. Eftersom kommunen därigenom gör det omöjligt för fastighetsägaren att genomföra planen, är denne emellertid berättigad till ersättning. Det följer nämligen av 14 kap. 5 § tredje stycket att sökanden har rätt till ersättning eller inlösen, om bygglov som har sökts före genomförandetidens slut därefter lämnas utan bifall. *8 kap. 23 §*

Jag vill lämna några exempel som visar olika situationer där kommunen kan behöva vänta med avgörandet av ett bygglovsärende.

1. För att anta detaljplan

Sökanden vill göra en tillbyggnad av ett fritidshus inom ett område som inte omfattas av detaljplan. Sökanden åberopar att det rör sig om en kompletteringsåtgärd enligt 13 §. Kommunen anser att tillbyggnaden är olämplig, eftersom området har blivit attraktivt för permanentbosättning och kommunen inte avser att bekosta den service som då skulle behövas. Avgörandet av bygglovsärendet skjuts upp, varpå en detaljplan antas som begränsar den högsta tillåtna byggnads- eller bruksarean till den area som den befintliga byggnaden faktiskt har. Tillbyggnaden kan därefter vägras med stöd av 11 § första stycket 1.

2. För att ändra detaljplan

Inom ett område med detaljplan, för vilken genomförandetiden har gått till ända, vill sökanden göra en tillbyggnad som är medgiven i planen. Han vill alltså ta i anspråk en outnyttjad byggrätt. Kommunen anser att planen är föråldrad, eftersom den tillåter en exploatering som inte är acceptabel i den miljö som numera har uppkommit i området. Genom att vänta med avgörandet av bygglovsansökningen och ändra planen – varvid bestämmelserna i 5 kap. 11 § andra stycket skall tillämpas – kan byggrätten minskas så att tillbyggnaden kan vägras med stöd av 11 § första stycket 1.

3. För att upphäva detaljplan

Inom ett område med detaljplan, för vilken genomförandetiden har gått till ända, vill sökanden uppföra ett nytt hus på en hittills obebyggd fastighet. Detaljplanen medger att den sökta byggnaden uppförs, men kommunen anser att planen är helt föråldrad och att området även i fortsättningen bör bevaras obebyggt. Om planen först upphävs – varvid bestämmelserna i 5 kap. 11 § andra stycket skall tillämpas – kan byggnadsnämnden därefter vägra lov till åtgärden. Detta förutsätter dock att det finns stöd för avslaget i 12 § första stycket, som ju då blir tillämpligt.

4. För att anta områdesbestämmelser *8 kap. 23–25 §§*

Det kan här föreligga samma förhållanden som i exemplet 1, dvs. sökanden vill göra en tillbyggnad på ett fritidshus inom ett område som inte omfattas av detaljplan. Genom att områdesbestämmelser antas som begränsar byggnads- eller bruksarean kan ansökningen därefter avslås med stöd av 12 § andra stycket eller – om byggnadsnämnden inte delar sökandens uppfattning att det är fråga om en kompletteringsåtgärd – med stöd av första stycket 4 samma paragraf.

24 § Begärs upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen (1973: 531) beträffande den byggnad som en ansökan om rivningslov avser, skall byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att ärendet om upprustningsåläggandet avgjorts.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 13 kap. 45 § i utredningsförslaget och 8 kap. 17 § första stycket i det remitterade lagförslaget. Paragrafen innebär hinder mot att byggnadsnämnden lämnar rivningslov medan det pågår prövning enligt bostadssaneringslagen av frågan om byggnaden skall upprustas eller inte. Bestämmelsen, som har sin motsvarighet i 56 § 4 mom. första stycket byggnadsstadgan, innehåller alltså en obligatorisk anståndsgrund i just detta fall till skillnad från 23 §, som öppnar en möjlighet för nämnden att besluta om anstånd.

Syftet bakom 24 § är naturligtvis att skapa garantier för att det inte meddelas rivningslov som föregriper den prövning av bevarandefrågan som pågår i annan ordning.

Jag vill nämna att det remitterade lagförslaget innehåller ytterligare en obligatorisk anståndsgrund, som tar sikte på att ansökan gjorts om att byggnaden skall förklaras för byggnadsminne. Med hänsyn till bestämmelserna i 8 kap. 16 § denna lag och 7 § lagen (1960: 690) om byggnadsminnen synes – som *lagrådet* framhållit (yttrandet s. 90) – någon särskild föreskrift om obligatoriskt anstånd knappast fylla någon funktion för sistnämnda fall. Denna grund har därför fått utgå ur lagtexten.

25 § Om byggnadsnämnden finner anledning anta att en åtgärd som kräver lov fordrar tillstånd även av någon annan myndighet, skall nämnden upplysa sökanden om detta.

Paragrafen motsvarar 57 § första stycket byggnadsstadgan, 13 kap. 19 § andra stycket i utredningsförslaget och 8 kap. 24 § i det remitterade lagförslaget.

Då byggnadsnämnden prövar en ansökan om byggnadslov skall nämnden enligt gällande ordning se till att det tillämnade byggnadsföretaget inte strider mot vissa i 56 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan uppräknade författningar. Behövs även annat tillstånd skall byggnadsnämnden enligt 57 § första stycket hänvisa sökanden att begära sådant tillstånd.

Utredningen har föreslagit att dagens ordning vad gäller byggnadsnämndens skyldighet enligt 56 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan i allt väsentligt överges. Däremot har utredningen föreslagit (13 kap. 19 § andra stycket) att byggnadsnämnden skall se till att tillstånd från andra kommunala organ finns innan bygglov ges. *8 kap. 25 §*

Dagens ordning har, som utredningen har pekat på, lett till en viss oklarhet och osäkerhet i tillämpningen, särskilt i fråga om ansvarsfördelningen mellan den sökande och byggnadsnämnden. Det har t. ex. från den enskildes synpunkt inte alltid framgått om byggnadslovet kan betraktas som det slutliga beskedet om att alla berörda myndigheter har godkänt åtgärden, eller om byggnadslovet bara är ett bland flera erforderliga tillstånd. Byggnadsnämnderna har inte heller alltid möjlighet att göra den prövning som dagens bestämmelser förutsätter. Som jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.4.4) kan varken en detaljplan eller ett bygglov innebära något slutligt besked från samhället om att det inte finns några hinder mot att bygga eller vidta andra åtgärder. Med hänsyn till det nu anförda och då det inte heller finns något behov av en motsvarighet till 56 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan i PBL:s prövningssystem, bör några bestämmelser av nu berört slag inte tas in i PBL. Av i huvudsak samma skäl anser jag att någon skyldighet inte heller skall föreligga för byggnadsnämnden att se till att tillstånd från andra kommunala organ finns innan bygglov ges.

Den föreslagna ordningen innebär att det är sökanden som har det yttersta ansvaret för att nödvändiga tillstånd enligt annan lagstiftning finns. Däremot bör det självfallet ingå i byggnadsnämndens serviceuppgifter att upplysa sökanden om att det vid sidan av bygglovet kan finnas andra tillstånd som han är tvungen att söka. Sökanden bör erinras om detta, lämpligen i beslutet om bygglov, rivningslov eller marklov. En bestämmelse motsvarande 57 § första stycket byggnadsstadgan har därför tagits in i paragrafen. I vad mån byggnadsnämnden skall förmedla ansökan om andra sådana tillstånd eller ansöka om sådana tillstånd för sökandens räkning är frågor som inte bör regleras i lag utan överlämnas till nämndens egen bedömning inom ramen för vad som är både möjligt och lämpligt i varje enskilt fall. Jag har tidigare (avsnitt 21.4) redogjort för hur prövningen kan gå till.

Lagrådet har anslutit sig till den princip som paragrafen bygger på (yttrandet s. 95) men anser att bestämmelsen bör ges en lydelse som bättre uttrycker dess syfte att föreskriva en serviceåtgärd, vilken inte avlyfter sökandens ansvar. Lagtexten har därför utformats i enlighet med lagrådets förslag.

Vidare har *lagrådet* (yttrandet s. 95 f) gjort följande uttalande, som även jag ställer mig bakom:

Det kan uppstå tvekan om hur långt nämndens serviceverksamhet skall

sträcka sig. Det är lämpligt om byggnadsnämnderna genom t. ex. planverket tillhandahålls förteckning över de lagar och författningar som kan bli aktuella när nu förevarande paragraf skall iakttas. Erinran får inte bli innehållslös. För att erinran skall fylla sin funktion måste byggnadsnämnden ange de författningar som nämnden vid sin granskning av handlingarna funnit att sökanden har att beakta. Det är självfallet bra om denna upplysning kan ges till sökanden på ett tidigt stadium och alltså redan före byggnadsnämndens beslut i lovärendet. *8 kap. 25–26 §§*

26 § Beslut varigenom ett ärende om lov avgörs, skall innehålla skälen till beslutet i enlighet med vad som föreskrivs i 17 § förvaltningslagen (1971: 290).

Beslut varigenom lov lämnas, skall ange

1. lovets giltighetstid,
2. de anmälningar och besiktningar som behövs för tillsyn och kontroll enligt 9 kap. och
3. de villkor och upplysningar i övrigt som behövs.

I paragrafen, som har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag, regleras vad ett beslut om lov skall innehålla. En motsvarighet till paragrafen finns i 58 § 1 mom. andra stycket byggnadsstadgan och 13 kap. 16 § i utredningsförslaget.

Lagrådet (yttrandet s. 96) anser att paragrafens förhållande till 17 § förvaltningslagen är oklart och föreslår att i paragrafen skall göras ett tillägg som anger att beslut varom nu är i fråga skall innehålla skälen till beslutet i enlighet med vad som föreskrivs i nämnda paragraf. Jag ansluter mig till förslaget. Den nu förevarande paragrafen reglerar därmed exklusivt vad ett beslut om lov skall innehålla.

Enligt det remitterade förslaget skall beslutet ange de åtgärder som lovet avser och den eller de fastigheter på vilka åtgärderna skall utföras. På *lagrådets* förslag har bestämmelsen härom fått utgå som obehövlig.

Bland de villkor som kan tas in i ett beslut om lov kan nämnas krav på att åtgärden skall utföras på ett visst sätt, krav enligt 29 § tredje och fjärde styckena att handlingar av ett visst slag skall ges in till nämnden eller krav att t. ex. en viss byggnad skall rivas eller att ersättning för gator m. m. skall betalas eller säkerhet för ersättningen skall ställas innan arbetena får påbörjas (se 32 § första stycket). Om bygglov för tillfällig åtgärd lämnas enligt 14 §, skall i lovet anges den tid under vilken lovet gäller. Det kan i en del fall också finnas anledning att ställa villkor om att särskilda skyddsåtgärder skall vidtas när byggnadsarbetena utförs, t. ex. bullerdämpande åtgärder. I likhet med *lagrådet* (yttrandet s. 96) vill jag framhålla att byggnadsnämnden endast kan föreskriva villkor som har stöd i PBL.

Upplysningar i lovet kan t. ex. utgöras av en upplysning enligt 25 § om att åtgärden i fråga kräver tillstånd även av annan myndighet än byggnadsnämnden. Om länsstyrelsen eller regeringen enligt 12 kap. 4 § har förordnat att bestämmelserna om prövning i 12 kap. skall tillämpas, bör även detta anmärkas i beslut som omfattas av förordnandet. Att besvärshänvisning skall lämnas i vissa fall framgår av 27 §.

I förhållande till utredningens förslag har det tillägget gjorts att byggnadsnämnden i beslut varigenom lov lämnas skall ange de anmälningar och besiktningar enligt 9 kap. som skall göras. Detta är en följd av att bestämmelserna om anmälningar och besiktningar i 9 kap. fått en delvis annan konstruktion än i utredningsförslaget. *8 kap. 26–27 §§*

27 § Sökanden och den som har beretts tillfälle att yttra sig enligt 22 § och som inte fått sina synpunkter tillgodosedda skall av byggnadsnämnden omedelbart underrättas om innehållet i beslut varigenom ett ärende om lov avgörs. Är det uppenbart att beslutet går honom emot, skall han även underrättas om vad han har att iaktta vid överklagande av beslutet och om skiljaktig mening som antecknats i protokoll eller annan handling. Underrättelse får ske genom delgivning.

I det fall som avses i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen får underrättelse ske genom kungörelse i ortstidning. Sökanden skall dock alltid underrättas enligt första stycket.

I paragrafen, som i huvudsak motsvarar 58 § 1 mom. byggnadsstadgan, 13 kap. 14 § i utredningsförslaget och 8 kap. 23 § i det remitterade lagförslaget, finns regler om hur underrättelse om besluten skall ske.

Första stycket

Enligt utredningens förslag skall byggnadsnämnden underrätta såväl sökanden som berörda sakägare. För att inte onödigtvis tynga byggnadsnämnden med nya administrativa uppgifter har emellertid i det remitterade lagförslaget föreskrivits att sökanden – såsom enligt dagens ordning – skall ha ansvaret för att underrätta de sakägare och övriga intressenter som har lämnats tillfälle att yttra sig i ärendet, och vilkas synpunkter inte har tillgodosetts.

Lagrådet (yttrandet s. 95) har anfört följande i denna fråga:

Den som skall ta reda på vilka som inte fått sina synpunkter tillgodosedda torde behöva ha tillgång till handlingar som förvaras hos byggnadsnämnden. Nämnden torde också vara den som är bäst skickad att göra de bedömningar som ibland kan behövas för att avgöra om någon fått eller inte fått gehör för vad han anfört. I lagrådets förslag har därför nu ifrågavarande skyldighet lagts på nämnden.

Särskilt med tanke på att underrättelse enligt andra stycket i vissa fall kan ske genom kungörelse i ortstidning får det anses vara en lämplig ordning att nämnden handhar hela förfarandet. Om man ser till den totala resursåtgången i samband med hanteringen av lovärenden och till kostnaderna i stort för verksamheten, innebär de nu föreslagna reglerna om underrättelse enligt min mening ingen väsentlig belastning för byggnadsnämnderna. Jag kan därför ansluta mig till vad *lagrådet* har anfört. Första stycket har utformats i enlighet med lagrådets förslag.

Enligt första stycket får underrättelsen ske genom delgivning. Formule-

ringen har sin förebild i 18 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) och innebär att det förfarande som anges i delgivningslagen (1970: 428) kan användas men att nämnden även på andra sätt kan ombesörja underrättelsen. *8 kap. 27–29 §§*

Även vad som sägs i stycket om besvärshänvisning och skiljaktig mening har hämtats från 18 § första stycket förvaltningslagen. Därmed uppnås att förevarande paragraf på ett uttömmande sätt reglerar underrättelseskyldigheten i lovärenden.

Andra stycket

I stället för det i lagrådsremissen föreslagna systemet med anslag inom fastigheten har i andra stycket föreskrivits kungörelse i ortstidning, om förhållandena är sådana som anges i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen. Därigenom uppnås – på det sätt som *lagrådet* har avsett – en överensstämmelse i förfarandet mellan plan- och lovärenden, något som enligt min mening har stora fördelar.

28 § Om förordnande enligt 12 kap. 4 § meddelats, skall byggnadsnämnden genast sända sådana beslut om lov och förhandsbesked som omfattas av förordnandet till länsstyrelsen.

Bestämmelsen, som redaktionellt har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag, motsvarar 13 kap. 15 § i utredningsförslaget och 8 kap. 25 § i det remitterade lagförslaget.

Enligt 12 kap. 4 § kan länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område förordna att bestämmelserna i 12 kap. om prövning skall tillämpas på beslut att lämna bygglov, rivningslov, marklov eller förhandsbesked. För att länsstyrelsen skall få kännedom om beslut, som omfattas av ett sådant förordnande, har i förevarande paragraf föreskrivits att byggnadsnämnden snarast möjligt skall sända ett exemplar av besluten till länsstyrelsen.

Särskilda bestämmelser om bygglov

29 § Byggnadsnämnden får anpassa sin granskning av ritningar och övriga handlingar till den sökta åtgärdens art och omfattning och till byggherrens kvalifikationer.

Nämnden skall i beslutet om bygglov fastställa de ritningar och övriga handlingar som har legat till grund för lovet. Nämnden skall godta typgodkända material, konstruktioner och anordningar i de avseenden som typgodkännandet gäller.

I beslutet om bygglov eller senare kan nämnden bestämma att konstruktionshandlingar och andra handlingar skall ges in till nämnden innan arbetena påbörjas. Sådana handlingar skall granskas av nämnden. Byggherren skall underrättas om resultatet av granskningen.

I beslutet om bygglov kan nämnden även bestämma att handlingar som beskriver byggnaden i färdigställt skick skall ges in till nämnden, när arbetena har avslutats.

Paragrafen, som bl. a. behandlar frågan vad byggnadsnämndens prövning i bygglovsärenden skall omfatta, har inte någon direkt motsvarighet vare sig i gällande rätt eller enligt utredningens förslag. Den motsvarar i huvudsak 8 kap. 28 § i det remitterade lagförslaget. Första stycket har tillagts med anledning av den kritik som *lagrådet* (yttrandet s. 21) har framfört mot att lagtexten inte särskilt väl klargör innebörden av den nya grundsynen att byggherrens eget ansvar skall betonas och att byggnadsnämnden skall kunna bestämma omfattningen av sin granskning beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. *8 kap. 29 §*

I den allmänna motiveringen (avsnitt 14.2.3) har jag tagit upp frågan om vad byggnadsnämndens prövning i ärenden om lov skall avse. Jag vill här utveckla mitt resonemang i detta hänseende. Jag vill då förutskicka att resonemanget på en del punkter avviker från vad jag anförde i lagrådsremissen.

Bestämmelserna i 29 § innebär att byggnadsnämndens befattning med ritningar och handlingar kan indelas i två skeden och anknyter därmed till den praxis som sedan länge utbildats vid prövning av objekt av någon större omfattning.

Första stycket

Här kommer man in på frågan om vad som skall ingå i bygglovsprövningen och vad som bör ligga på byggherren att på eget ansvar beakta. Jag har tidigare flera gånger påpekat att byggherren, även om den åtgärd som han skall vidta inte kräver lov, på visst sätt måste se till att de krav uppfylls som ställs på åtgärden, t. ex. i tillämpningsföreskrifter eller i en detaljplan. Principen att byggherren skall ta ett eget ansvar måste prägla även bygglovsprövningen. Begreppet byggherre definieras i 9 kap. 1 §.

Enligt 56 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan skall byggnadsnämnden se till att den ansökta åtgärden inte strider mot bl. a. byggnadsstadgan eller föreskrifter som har meddelats med stöd av stadgan. Det ställer krav på att nämnden gör en mycket detaljerad kontroll, som i många fall är orimligt resurs- och tidskrävande. I den allmänna motiveringen (avsnitt 14.2.3) har jag utvecklat skälen för att dagens system bör överges och ersättas av en ordning där ansvaret för att byggnader m. m. utförs i enlighet med gällande bestämmelser läggs på byggherren. Av den anledningen har i 8 kap. 11 § första stycket 3 och 12 § första stycket 4 föreskrivits att lov skall lämnas, om åtgärden "kan antas uppfylla kraven i 3 kap." Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen skall i princip följande frågor prövas av byggnadsnämnden:

1. Byggnadens eller anläggningens placering, funktion och utformning i förhållande till gällande plan eller områdesbestämmelser. Till grund för prövningen i detta avseende kan ligga en situationsplan med s. k. plushöjder samt plan-, fasad- och sektionsritningar. Vidare bör sökanden ange byggnadens ändamål och olika lokalers användning.

2. Byggnadens yttre utformning och placering med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till skyddet mot brandspridning mellan byggnader. Till grund för prövningen kan läggas situationsplanen samt plan-, fasad- och sektionsritningar. Ritningarna bör i vissa fall innehålla uppgifter om material i ytterväggar och tak för bedömning av brandklassen. Ibland kan också en modell behöva studeras för att anpassningen till omgivningen skall kunna bedömas. *8 kap. 29 §*

3. Byggnadens tillgänglighet och planlösning med hänsyn till kraven på tillgänglighet, god funktion, brandsektionering och brandutrymning.

Även här kan underlaget utgöras av situationsplanen och ritningar. Planritningen bör vara försedd med brandcellsgränser, uppgift om brandteknisk klass och om utrymningsvägar.

4. Grundkonstruktionens principiella utformning och grundläggningsdjupet med hänsyn till mark- och grundvattenförhållandena enligt redovisad grundundersökning eller enligt vad som i övrigt kan anses vara väl känt om det berörda markområdet.

5. Byggnadens och tomtens utformning med hänsyn till behovet att kunna avbörda avlopps- och dagvatten och att åstadkomma en tillfredsställande dränering av grund och tomtytor. Underlaget är främst situationsplanen med plushöjder.

6. Den principiella utformningen av byggnaden och dess olika installationssystem med hänsyn till kraven på god energihushållning och på att olägenheter inte skall åsamkas omgivningen i form av t.ex. buller och luftföroreningar. Bedömningen kan grundas på ritningarna och på uppgifterna om byggnadens ändamål och lokalernas användningssätt. Av ritningarna bör framgå valet av uppvärmnings- och ventilationssystem.

7. Omfattningen och utformningen av den kontroll som byggherren skall ta ansvar för under produktionsskedet på byggplatsen.

Beträffande prövningen av arbetsmiljöfrågor och liknande vill jag hänvisa till bestämmelserna i 30 §. De innebär i korthet att frågorna måste vara så väl belysta innan bygglov lämnas att yrkesinspektionen samt skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har kunnat bilda sig en uppfattning som kan läggas till grund för ett yttrande i ärendet.

Det är långt ifrån alltid som de ingivna handlingarna i ett bygglovsärende klart belyser alla krav som ställs upp i 3 kap. Ändå bör bygglov kunna meddelas på grundval av sådana ansökningshandlingar, om det kan bedömas att åtgärden kan antas uppfylla kraven i 3 kap.

Till grund för den bedömningen kan läggas inte bara handlingarna i ärendet utan också övriga omständigheter av betydelse. Vad som då i första hand kommer in i bilden är byggherrens kompetens i förhållande till den ansökta åtgärdens svårighetsgrad. På grund härav har i lagtexten tagits in ett första stycke som klart anger möjligheten att anpassa granskningen från fall till fall.

Det blir alltså nämnden själv som bestämmer vilka handlingar som behövs för den första granskning, som föregår beslutet om bygglov. Genom lovet lägger byggnadsnämnden fast förutsättningarna för projektet. Sedan detta har skett ankommer det på byggherren att ansvara för att genomförandet sker i enlighet med lovet och gällande tekniska bestämmelser. I lovet kan byggnadsnämnden enligt tredje stycket ge föreskrifter om att vissa handlingar skall ges in före arbetets påbörjande. Sådana begärda handlingar skall nämnden granska enligt tredje stycket. Även efter det att bygglov har lämnats, bör byggnadsnämnden under själva byggnadsskedet ha möjlighet – men inte skyldighet – att kräva in mer detaljerade projekteringshandlingar, om nämnden anser det viktigt att i det enskilda fallet särskilt granska vissa moment, innan byggnadsarbetena påbörjas i just det aktuella hänseendet. Det kan vara fråga om t. ex. hållfasthet, brandsäkerhet, handikappanpassning eller sophantering. *8 kap. 29 §*

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.1.3) har jag föreslagit att även staten och landstingskommunerna skall vara skyldiga att söka bygglov enligt PBL.

När det gäller granskningen av statens och landstingens byggprojekt föreslog utredningen följande bestämmelse (13 kap. 24 §):

Byggnadsnämnden behöver inte granska ansökningshandlingarna i ett bygglovärende, om sådan granskning har utförts av en statlig myndighet eller en landstingskommun i den utsträckning som statens planverk i ett särskilt kompetensbevis har bestämt för myndigheten eller landstingskommunen. Prövningen av ansökan i dess helhet ankommer på byggnadsnämnden.

Genom den möjlighet som, enligt vad jag nu har föreslagit, skall öppnas för byggnadsnämnden att anpassa granskningen med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, uppnår man också en lämplig lösning på frågan om hur statens och landstingens bygglovsansökningar skall behandlas. Inga sådana särregler som utredningen föreslog behövs därmed för dessa fall utan byggnadsnämnden kan inrikta granskningen i huvudsak på den planmässiga bedömningen och på byggnadens yttre utseende och anpassning till miljön. Byggnadsnämnden kan alltså ge bygglov på grundval av ett begränsat underlag och därefter kan man underlåta att kräva in ytterligare handlingar. Jag förutsätter att sådant enklare bygglovsförfarande tillämpas när det gäller t. ex. byggnadsstyrelsen, fortifikationsförvaltningen och landstingens byggnadskontor.

Under remissbehandlingen har några remissinstanser, däribland statens planverk, i anslutning till utredningens förslag om särskilda regler för staten och landstingen invänt att det kan vara motiverat med en förenklad granskning även för andra kategorier, t. ex. kompetenta kommunala verk och stora byggherrar.

Det förslag som jag nu lägger fram innebär, som jag tidigare nämnde, att

byggnadsnämnden kan anpassa detaljeringsgraden i sin prövning även med hänsyn till den kännedom som nämnden har av en sökandes kvalifikationer och dennes tidigare erfarenhet. Kompetenta byggherrar som har visat sig ta sitt ansvar för byggproduktionen bör kunna hänföras till den grupp av byggherrar som kan antas följa kraven utan någon detaljerad kontroll. Någon särreglering behövs därmed inte heller för de fall som remissinstanserna har tagit upp. *8 kap. 29 §*

Byggnadsnämnden bör också kunna tillämpa ett enklare förfarande i de fall då bygglov för ekonomibyggnader skall prövas. Staten lämnar genom lantbruksnämnderna ekonomiskt stöd till ny-, till- eller ombyggnad av djurstallar och andra ekonomibyggnader. I samband härmed prövas projektet av lantbruksnämndens byggnadstekniska expertis. Inom lantbruksstyrelsen har utarbetats tekniska anvisningar för produktionsbyggnader inom lantbruks- och trädgårdsnäringen. Om en sådan granskning har skett, behöver byggnadsnämnden inte göra en egen byggnadsteknisk prövning.

Vissa av kraven i 3 kap. är sådana att de som regel behandlas i detaljplaner. Givetvis behöver inte byggnadsnämndens granskning i bygglovsärenden omfatta krav, som redan har föranlett ett ställningstagande i planen. Här räcker det med en prövning av huruvida åtgärden stämmer överens med planen (se 8 kap. 11 § första stycket 1).

Andra stycket

Enligt andra stycket skall nämnden fastställa de handlingar som legat till grund för lovet. De handlingar som nämnden härvid behöver från byggherren skall vara så tydliga och utförliga att nämnden kan utföra sin granskning. Anser nämnden att handlingarna inte är tillräckliga kan sökanden åläggas att ge in kompletterande material som nämnden inte själv förfogar över, t. ex. redovisning av grundförhållandena på en tilltänkt tomtplats. De handlingar som enligt 20 § skall lämnas tillsammans med en bygglovsansökan skall å andra sidan inte behöva vara mer detaljerade än som erfordras för att byggnadsnämnden skall kunna pröva att de grundläggande förutsättningarna för bygglov är uppfyllda. Det är angeläget att byggherren inte skall behöva lägga ned kostnader på detaljprojektering, innan byggnadsnämnden har prövat projektet i stort.

Granskningen skall resultera i att byggnadsnämnden i beslutet om bygglov fastställer de handlingar som utgjort underlaget för granskningen. Fastställelsen innebär att handlingarna skall följas, inte bara när åtgärderna utförs utan även vid den påföljande detaljprojekteringen. Enligt andra stycket skall byggnadsnämnden godta typgodkända material m. m. i de avseenden typgodkännandet gäller. Det är naturligt, eftersom ett typgodkännande innebär en prövning av att kraven i PBL och i tillämpningsbestämmelserna är uppfyllda. En bestämmelse med samma sakinnehåll finns i 56 § 1 mom. femte stycket byggnadsstadgan.

Tredje stycket *8 kap. 29 §*

Enligt tredje stycket kan byggnadsnämnden i beslutet om bygglov eller senare bestämma att vissa handlingar skall redovisas för nämnden innan arbetena påbörjas. Nämnden skall sedan granska de infordrade handlingarna och låta byggherren få reda på resultatet av granskningen.

Nämnden bör i första hand välja att infordra sådana handlingar som visar om byggherren har löst de för det speciella objektet besvärligaste tekniska problemen eller uppfyllt de strängaste tekniska kraven. Nämndens granskning av dessa handlingar skall anses utgöra en begränsad engångskontroll av att byggherren tagit sitt grundläggande ansvar att genomföra byggprojektet i enlighet med kraven i PBL och i tillämpningsföreskrifterna. Till skillnad från nuvarande ordning behöver byggnadsnämnden alltså inte fastställa de granskade konstruktionshandlingarna. Ett sådant fastställande skulle vara opraktiskt, eftersom dessa handlingar ofta revideras under arbetenas gång. Det viktigaste skälet för att byggnadsnämnden inte skall behöva fastställa konstruktionshandlingarna är dock, som jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 14.2.2) att det är byggherren som har ansvaret för att byggprojektet i färdigt skick uppfyller alla gällande krav.

De anmärkningar mot konstruktionshandlingarna som byggnadsnämnden finner vid sin granskning bör givetvis meddelas byggherren, så att denne får möjlighet att rätta de påtalade felen. Byggherren får härigenom möjlighet att även i övrigt överväga om anmärkningarna ger anledning till omprövning av det sätt på vilket han har tagit sitt ansvar, t. ex. genom val av konsult för projekteringen. Lämpligast är givetvis att byggnadsnämnden vid större projekt meddelar byggherren anmärkningarna i skriftlig form, t. ex. som ett granskningsprotokoll. I de fall, t. ex. vid mindre objekt, där anmärkningarna är få och inte avser tekniskt komplicerade konstruktioner eller berör personsäkerheten i någon högre grad, bör det räcka med ett meddelande per telefon.

För mindre byggnadsarbeten, som tillbyggnader av småhus, uppförande av fritidhus och mindre uthus, är det många gånger inte nödvändigt att byggnadsnämnden i bygglovsbeslutet kräver att konstruktionshandlingar skall redovisas. Det kan i dessa fall vara praktiskt att erforderliga tekniska detaljer redovisas redan på de handlingar som utgör underlag för bygglovsbeslutet. Att byggnadsnämnden fastställer dessa handlingar innebär då en fullständig kontroll av att konstruktionsdetaljerna är normenliga, om inte nämnden i beslutet uttryckligt begränsar godkännandet av dessa detaljer.

Fjärde stycket

I fjärde stycket har tagits in bestämmelser som ger möjlighet för byggnadsnämnden att fordra in handlingar som beskriver byggnaden i färdigställt skick. Bestämmelserna gäller inte bara vid nybyggnad utan också vid om- och tillbyggnad.

Att den befintliga bebyggelsens tekniska egenskaper dokumenteras har betydelse i flera avseenden. I första hand kan handlingarna ligga till grund för nämndens slutbesiktning. Det kan emellertid också vara värdefullt för den enskilde att, t. ex. vid ombyggnad, kunna få tillgång till handlingar som han kanske inte själv har tillgång till, t. ex. därför att de har upprättats av en tidigare ägare. *8 kap. 29–30 §§*

30 § Bygglov som avser arbetslokaler eller personalrum för verksamheter där arbetstagare skall utföra arbete för arbetsgivares räkning får lämnas endast om

1. yrkesinspektionen har yttrat sig över åtgärdens lämplighet från arbetsmiljösynpunkt och
2. om det av yttrandet framgår att skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över ansökningen.

Första stycket 2 gäller endast om det är känt för vilket slag av verksamhet arbetslokalen är avsedd.

Bygglov som avser byggnader med tillfälliga personalbostäder för sammanlagt minst tio boende får lämnas endast om organisation som företräder arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över ansökningen.

Första och andra styckena

Bestämmelserna motsvarar 55 § 4 mom. och 56 § 1 mom. andra och tredje styckena byggnadsstadgan, 13 kap. 20 § i utredningsförslaget och 8 kap. 29 § i det remitterade lagförslaget.

Bestämmelserna överensstämmer i sak med nuvarande ordning och innebär i korthet följande. Ett utlåtande från yrkesinspektionen skall alltid företes i ärenden om byggnadslov som avser arbetslokaler. Av utlåtandet skall det framgå om skyddsombud, skyddskommitté eller arbetstagarorganisation fått tillfälle att yttra sig över byggnadsföretaget. Undantag från detta krav görs emellertid, om det inte är känt för vilket slag av verksamhet arbetslokalen är avsedd.

Utöver vad jag anförde i lagrådsremissen vill jag nämna att, även om inte lagen innehåller ett krav på obligatoriskt yttrande från facklig organisation, det självfallet är lämpligt att yrkesinspektionen tar kontakt med fackliga företrädare. Jag vill här också hänvisa till den besvärsrätt som skyddsombud och arbetstagarorganisationer har enligt 13 kap. 7 § andra stycket.

I anslutning till vad *lagrådet* har anfört (yttrandet s. 97) vill jag framhålla att bestämmelserna kan komma att gälla också ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk o. d., såvida kommunen genom områdesbestämmelser har infört bygglovsplikt för sådana byggnader. I praktiken är det dock inte särskilt vanligt att arbete i ekonomibyggnader utförs av "arbetstagare".

I tredje stycket i det remitterade förslaget föreskrivs att beslut om bygglov i visst fall skall innehålla en erinran om den skyldighet som enligt lag eller annan författning kan föreligga för arbetsgivaren att göra anmälan till yrkesinspektionen innan arbetslokalen tas i bruk.

Enligt *lagrådets* mening (yttrandet s. 97) är det inte riktigt att i lag föreskriva att ett beslut som riktar sig till sökanden innehåller en erinran om att tredje man kan vara skyldig att göra vissa anmälningar. Endast i det fall då sökanden och arbetsgivaren är en och samma person får bestämmelsen någon mening, anser lagrådet. I det nu föreliggande förslaget till lagtext har därför tredje stycket utgått. *8 kap. 30 §*

Tredje stycket

Bakgrunden till bestämmelsen i tredje stycket är i korthet följande. Frågan om bostadsförhållandena för byggnads- och anläggningsarbetare vid tillfälliga arbeten utanför hemorten har diskuterats i skilda sammanhang under en följd av år. Den senaste utredningen har gjorts av statens institut för byggnadsforskning på grundval av ett uppdrag från regeringen, som lämnades i februari 1983. Institutet överlämnade sin rapport till bostadsdepartementet den 18 december 1984. Rapporten – Tillfälligt boende för byggnadsarbetare och andra långpendlare - har utarbetats av institutet i samverkan med en referensgrupp med företrädare för statens vattenfallsverk, statens planverk, Svenska kommunförbundet, Byggförbundet, LO och Svenska byggnadsarbetareförbundet.

I rapporten finns några förslag som berör PBL. Ett av dessa förslag, som jag nu har tagit fasta på, går ut på att tillfälliga personalbostäder bör kräva bygglov och att lagreglerna bör utformas så att berörda arbetstagarorganisationer får tillfälle att yttra sig i bygglovsärendet. Därigenom bereds en möjlighet för de fackliga organisationerna att hävda de rekommendationer för planering av boende vid långvarig bortavistelse, som referensgruppen har godkänt och som har tagits in som en bilaga till rapporten. När det gäller avgränsningen av de fall på vilka en bestämmelse om samrådsplikt bör tillämpas framförs i rapporten den åsikten att ett riktmärke, t. ex. avseende antalet bostäder, torde behövas och att det därvid framstår som olämpligt om mer än några tiotal bostäder faller utanför samrådsplikten.

Med ledning av de i rapporten framförda synpunkterna har i tredje stycket föreskrivits att bygglov som avser byggnader med tillfälliga personalbostäder för sammanlagt minst tio boende får lämnas endast om organisationer som företräder arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över ansökningen. Att jag har stannat för att låta antalet boende i stället för antalet bostäder vara utslagsgivande beror på att det ibland kan förekomma att ett stort antal personer delar bostad och att det givetvis är angeläget att arbetstagarnas synpunkter inhämtas även i dessa fall. En förutsättning för bestämmelsens tillämpning är att ansökningen rör en eller flera byggnader. Beträffande innebörden av begreppet byggnad hänvisar jag till specialmotiveringen till 8 kap. 1 §. Här bör framhållas endast att uppställning av baracker, husvagnar och liknande flyttbara konstruktioner för bostadsändamål enligt praxis anses som byggnader, om uppställningen har en viss varaktighet. Utan tvekan är varaktighetskravet normalt alltid uppfyllt i

fråga om de anordningar som används till bostäder vid arbetsplatser av det slag som det här är fråga om. *8 kap. 30–31 §§*

I detta sammanhang vill jag också peka på bestämmelsen i 3 kap. 5 § om att byggnader skall vara lämpliga för sitt ändamål. På grund av denna bestämmelse kan kraven i 3 kap. anpassas efter byggnadens användningssätt, vilket givetvis får betydelse bl. a. när det gäller byggnader med tillfälliga personalbostäder.

31 § Om en organisation av hyresgäster motsätter sig att sådana åtgärder som avses i 2 a § andra stycket bostadssaneringslagen (1973: 531) vidtas, får bygglov lämnas endast om hyresnämnden medger det.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 22 § i utredningsförslaget och 8 kap. 30 § i det remitterade lagförslaget.

Av 56 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan följer att byggnadslov inte får meddelas i strid mot bl. a. bestämmelserna i bostadssaneringslagen. Med en formell tolkning medför detta att byggnadsnämnden på grund av 2 a § andra stycket i den lagen i vissa fall är förhindrad att lämna byggnadslov till sådana åtgärder i bostadsbyggnaden som inte behövs för att lägenheterna i byggnaden skall uppnå lägsta godtagbara standard. I 2 a § andra stycket föreskrivs nämligen att, om en hyresgästorganisation motsätter sig åtgärder av nyss nämnt slag, åtgärderna får vidtas endast om hyresnämnden på begäran av fastighetsägaren medger det.

I praktiken tillämpas dessa bestämmelser på så sätt att ägare till byggnader med bostadslägenheter måste ge in ett s. k. hyresgästintyg till byggnadsnämnden innan byggnadslov till åtgärder i sådana byggnader kan lämnas.

Den nu föreslagna 31 §, som ersätter den beskrivna regleringen enligt 56 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan, innebär alltså inget nytt i sak utan bör snarare ses som en kodifiering av rådande praxis, som har fungerat väl. Jag vidhåller därför mitt förslag, trots att *lagrådet* har framfört invändningar mot det (yttrandet s. 96). Lagrådet har betraktat förslaget som ett undantag från principen att byggnadsnämnden inte skall pröva en åtgärds tillåtlighet på grund av annan lag än PBL. Jag vill dock hävda att det inte är meningen att byggnadsnämnden skall göra någon självständig prövning enligt bostadssaneringslagen. Föreskriften innebär bara att nämnden i vissa fall skall invänta utfallet av en sådan prövning. Exempel på motsvarande typ av reglering finns i 24 §. Jag anser därför inte att 31 § bryter mönstret i övrigt i PBL.

Begreppet organisation av hyresgäster har samma innebörd som i bostadssaneringslagen. Enligt 1 § tredje stycket i den lagen avses härmed organisation som har avtal om förhandlingsordning för fastigheten eller, om förhandlingsordning ej gäller, riksorganisation eller förening, som är ansluten till sådan organisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen.

32 § I beslut om bygglov får bestämmas att byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller ställt säkerhet för ersättningen. *8 kap. 32 §*

Om bygglov eller marklov meddelas till en åtgärd som redan har utförts, får i beslutet om lov föreskrivas skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet skall anges en viss tid inom vilken ändringarna skall vara utförda.

Till en början vill jag anmärka att det remitterade lagförslaget även innehåller en föreskrift (8 kap. 31 § första stycket) av följande lydelse:

Bygglov som innebär medgivande att uppföra en ny byggnad eller annan anläggning får, om fastighetsägaren skriftligt samtycker till det, innehålla bestämmelser att annan byggnad eller anläggning på tomten skall rivas, byggas om eller ges ändrad användning eller att utfarten från fastigheten skall ändras. I beslutet skall anges en viss tid inom vilken åtgärden skall ha vidtagits.

Lagrådet har emellertid på anförda skäl funnit att det inte finns saklig eller rättslig grund att i PBL ha en bestämmelse med det föreslagna innehållet (yttrandet s. 97 f). Jag finner inte anledning att motsätta mig vad lagrådet har anfört i denna del, varför bestämmelsen har fått utgå ur mitt förslag. Av 26 § 3 framgår att sådana villkor kan föreskrivas som bestämmelserna i PBL ger stöd för, t.ex. villkor om rivning och ändring av utfarten.

Första stycket

Första stycket, som saknar motsvarighet i utredningsförslaget, motsvarar närmast 56 § 1 mom. första stycket sista meningen byggnadsstadgan och 8 kap. 31 § tredje stycket i det remitterade förslaget.

Anledningen till att utredningen inte tog upp någon bestämmelse i ämnet framgår av följande resonemang (betänkandet s. 478):

Det kan diskuteras om man bör föra över 56 § 1 mom. byggnadsstadgan till PBL, såvitt avser skyldigheten att betala eller ställa säkerhet för bidrag till gatukostnaderna innan bygglov kan beviljas. Förfallna avgifter kan ju utmätas. Nuvarande ordning torde dessutom vara unik i den bemärkelsen att tillstånd kan vägras därför att kostnader som rör en helt annan fråga än den som tillståndet avser inte betalats. Med hänsyn till det anförda bör denna bestämmelse inte föras över till PBL.

När det gäller skyldigheten att anordna utfartsväg eller avlopp från fastighet som villkor för bygglov kan erinras om bestämmelsen i 2 kap. 4 § som ger det allmänna möjlighet att bevaka att fastigheten är lämpad för bebyggelse med hänsyn bl. a. till att frågorna om utfartsväg och avlopp kan få en tillfredsställande lösning. Med hänsyn härtill lämnas inte här något förslag i dessa hänseenden.

Flera remissinstanser yttrar sig i denna fråga. Belysande är yttrandet från Stockholms kommun (fastighetskontoret), där bl. a. följande anförs:

Vad som inte överförs från 38 § BL förutom att där generellt krävs utfartsväg och avlopp, är skyldigheten att betala gatukostnader eller ställa säkerhet härför. Gatukostnadsutredningen ansåg i sitt betänkande Kommunernas gatuhållning, SOU 1977:65, övervägande skäl tala för ett bibehållande av bestämmelserna i 38 § BL vilket tunga remissinstanser som Svenska kommunaltekniska föreningen, Kommunförbundet och Stockholms kommun m.fl. även understrukit. Motiven härför är för det första som gatukostnadsutredningen även framhållit att möjligheterna för kommun att få ut dessa kostnader är större i samband med bebyggelse av fastighet. Ett ännu tyngre skäl för överförande av bestämmelserna är att en som är betalningsansvarig för gatukostnader både enligt nu gällande regler och den föreslagna kommunvåglagen KVL är den som vid upplåtelsetillfället är lagfaren ägare. Då det alltid förflyter viss tid innan kravet kan ställas hinner fastigheten dessförinnan ofta byta ägare – ibland flera gånger. Detta omöjliggör i vissa fall uttagandet av dessa kostnader. *8 kap. 32 §*

– – –

I utredningen framhålles att nuvarande ordning är unik i den bemärkelsen att tillstånd kan vägras om kostnader som rör en helt annan fråga än den som tillståndet avser inte betalts. Förutom att det i gällande lagstiftning anses naturligt och till och med önskvärt bör anföras att för bebyggelse av fastighet måste anslutning finnas till områdets gatunät. En fastighets värde ligger ju till största delen i att den kan bebyggas, varför kopplingen av gatukostnader till bygglov är naturlig. Fastighetsägaren blir likaså medveten om den gatukostnad som åvilar eller tillkommer fastigheten och kan placera in kostnaden i fastighetens belåningskalkyl.

Mot bakgrund av remissutfallet anser jag det befogat att i PBL införa en möjlighet att förena bygglov med villkor att skyldigheten att betala ersättning för gatukostnader har fullgjorts eller godtagbar säkerhet har ställts, innan byggnadsarbete får påbörjas.

En annan fråga är om det behövs någon motsvarighet till förbudet enligt 38 § andra stycket byggnadslagen att företa nybyggnad innan skyldighet att anordna utfartsväg och avlopp har fullgjorts. Enligt min mening finns det knappast något sådant behov. Dessa frågor kan tillräckligt effektivt klaras av med stöd av bestämmelserna i 3 kap.

Andra stycket

I andra stycket, som i sak stämmer överens med 58 § 2 mom. tredje stycket byggnadsstadgan, 13 kap. 26 § tredje stycket i utredningsförslaget och 8 kap. 31 § andra stycket i det remitterade lagförslaget, föreskrivs att, om bygglov eller marklov meddelas till en åtgärd som redan har utförts, i beslutet om lov får föreskrivas skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs.

Lagrådet har i anslutning till denna föreskrift gjort följande uttalande (yttrandet s. 98):

Nämnden kan i denna situation inte efter fritt skön ge föreskrifter om ändringar i t.ex. en uppförd byggnad. Ett lov som avser en redan utförd

åtgärd bör självfallet inte skilja sig från ett lov som meddelas för en sökt åtgärd. Lovet måste i båda fallen grundas på en prövning enligt bestämmelserna i PBL, bl. a. kraven i 3 kap. *8 kap. 32–34 §§*

Jag vill med anledning av detta uttalande endast påpeka att denna föreskrift självfallet inte - lika likt som t.ex. 26 § andra stycket - är avsedd att ge utrymme för en skönsmässig tillämpning av det slag som lagrådet antyder. Däremot kan det tänkas förekomma fall då byggnadsnämnden av ekonomiska eller tekniska skäl ser sig förhindrad att ställa samma krav som den skulle ha kunnat göra, om lovet hade avsett en icke utförd åtgärd.

Giltighetstiden för lov

33 § Bygglov, rivningslov och marklov upphör att gälla, om åtgärden inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från dagen för beslutet om lov.

Bestämmelser om bygglov för tillfälliga åtgärder finns i 14 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om giltighetstiden för bygglov, rivningslov och marklov. Den motsvarar 59 § första stycket byggnadsstadgan, 13 kap. 17 § i utredningsförslaget och 8 kap. 27 § i det remitterade lagförslaget. Paragrafen har fått sin redaktionella utformning enligt *lagrådets* förslag.

För att den medgivna åtgärden skall anses påbörjad krävs att de egentliga byggnads-, rivnings- eller markarbetena har kommit igång. Det räcker alltså inte att förberedande åtgärder vidtas. Om lovet innebär medgivande att ändra användningssättet för en byggnad utan att någon faktisk åtgärd behöver vidtas, krävs det att byggnaden börjar användas för det nya ändamålet inom tvåårsfristen.

Det bör anmärkas att om ett bygglov har meddelats i enlighet med en detaljplan, genomförandetiden inte har någon betydelse för lovets giltighet. Lovet är alltså giltigt även om genomförandetiden går ut innan arbetet påbörjas.

I 59 § första stycket byggnadsstadgan finns en bestämmelse om att ett bygglov förfaller, om det inte har återupptagits inom två år efter inträffat avbrott. Bestämmelsen har visat sig ha ringa praktisk betydelse. Med hänsyn till detta och till att ett lov aldrig är giltigt för längre tid än fem år har någon motsvarighet till bestämmelsen inte tagits in i paragrafen.

I andra stycket har gjorts en hänvisning till bestämmelserna om bygglov för tillfällig åtgärd i 14 §. Som *lagrådet* har påpekat (yttrandet s. 96) upphör givetvis även sådana lov att gälla, om åtgärden inte har påbörjats och avslutats inom de tider som anges i första stycket av förevarande paragraf.

Förhandsbesked

34 § På ansökan skall byggnadsnämnden ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen.

Meddelas det sökta tillståndet, skall nämnden bestämma en viss tid från dagen för beslutet, högst två år, inom vilken ansökan om bygglov skall göras samt föreskriva de villkor i övrigt som behövs. Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom den bestämda tiden. *8 kap. 34 §*

Görs inte ansökan om bygglov inom den bestämda tiden, upphör tillståndet att gälla. I beslutet om förhandsbesked skall tas in en upplysning om detta. Sökanden skall också upplysas om att tillståndet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden.

Bestämmelserna i 19–23 samt 25–28 §§ skall tillämpas i fråga om förhandsbesked.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 27 och 29 §§ i utredningsförslaget samt 8 kap. 32 § i det remitterade lagförslaget. Förslaget att benämningen bör ändras från förhandslov till förhandsbesked har jag kommenterat i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.6). I gällande byggnadslagstiftning saknas en direkt motsvarighet till förhandsbesked. Motiven för den nu föreslagna 34 § har jag utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5).

Enligt det remitterade förslaget utgör en begäran om förhandsbesked inte ett särskilt ärende utan ingår som ett led i ett ärende om ansökan om bygglov. Om förhandsbesked lämnas, skall byggnadsnämnden bestämma en viss tid, högst två år, inom vilken ansökningen om lov skall fullföljas. Fullföljs den inte inom den utsatta tiden, upphör förhandsbeskedet dvs. tillståndet att gälla.

Lagrådet har förordat en annan konstruktion, som innebär att förhandsbeskedet blir ett särskilt, från bygglovsansökningen fristående ärende. Jag ansluter mig till denna uppläggning, som har klara fördelar. Lagrådet har grundat sitt förslag på följande resonemang (yttrandet s. 98 f):

Varken av lagtext eller motiv kan utläsas hur ansökningen om lov skall hanteras om tiden för fullföljd har gått ut och sökanden inte låter höra av sig. Otvivelaktigt ligger det närmast till hands att tolka hans passivitet som en önskan att inte fullfölja ansökningen och därför tillåta byggnadsnämnden att avskriva ärendet. Utan en uttrycklig lagbestämmelse kan dock nämnden inte göra det. Invändningar kan för övrigt göras mot att låta nämnden utan vidare genom ett avskrivningsbeslut skilja ärendet ifrån sig. Fall kan tänkas då det inte krävs något ytterligare initiativ från sökandens sida för att få ansökningen om lov prövad och måhända bifallen. Det förhållandet att det en gång lämnade tillståndet har förfallit innebär i och för sig inte att åtgärden ej kan tillåtas på den avsedda platsen. Ett avskrivningsbeslut borde därför, kan det hävdas, föregås av försök från nämndens sida att förvissa sig om att sökanden inte vidhåller sin ansökan om lov. Lagbestämmelser kan alltså fordras även om vad nämnden har att iaktta innan ett avskrivningsbeslut meddelas.

De nu antydda problemen kommer man till rätta med på ett enkelt sätt om förhandsbeskedet frikopplas från bygglovsansökningen och får bilda ett ärende för sig. Ansökan görs då om förhandsbesked och sökanden får ett sådant besked, antingen positivt eller negativt. Ärendet är därmed avslutat. Blir beskedet positivt ankommer det på sökanden, om han vill

begagna sig av detsamma, att ge in en ansökan om bygglov inom den tid nämnden utsatt i förhandsbeskedet. Något bygglovsärende är inte anhängigt hos nämnden förrän ansökningen om lov kommer in. Byggnadsnämnderna befrias från de olägenheter det kan innebära att ha ärenden liggande obehandlade under lång tid och besparas arbetet med att bevaka dem när tiden gått ut. Någon olägenhet för sökanden kan det inte innebära att han, om han vill fullfölja saken, måste ge in en ny ansökan. Han kan i denna hänvisa till tidigare ingivna handlingar. I lagrådets förslag har förhandsbeskedet utformats som ett särskilt från bygglovsansökningen fristående ärende. Med denna konstruktion bör i lagen uttryckligen anges att förhandsbesked varigenom tillstånd ges till viss lokalisering är bindande vid prövningen av ansökan om bygglov som görs inom den i förhandsbeskedet utsatta tiden. *8 kap. 34 §*

Första stycket

Enligt första stycket är byggnadsnämnden skyldig att pröva frågan om förhandsbesked, om det begärs av någon som skall vidta en åtgärd som kräver bygglov. Någon möjlighet att få förhandsbesked i frågor om rivning eller om marklovspliktiga åtgärder finns alltså inte.

Byggnadsnämndens prövning skall avse frågan om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen. Vad detta innebär har jag behandlat i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.2). Beslut i frågor om förhandsbesked kan överklagas, vilket framgår av 13 kap. 2 §.

Andra stycket

Ett förhandsbesked utgör ett bindande beslut om att den sökta åtgärden kan tillåtas på avsedd plats. I vissa fall kan särskilda krav behöva ställas på utförandet av åtgärden för att den skall kunna tillåtas. Det kan vara påkallat av kulturhistoriska skäl eller t. ex. från energihushållnings- eller grundläggningssynpunkt. Sådana särskilda upplysningar bör anmärkas i förhandsbeskedet (26 § 3). Det är angeläget inte minst med hänsyn till att det måste råda klarhet om vilka frågor som har avgjorts genom förhandsbeskedet. Av den anledningen har i andra stycket ställts krav på att förhandsbeskedet skall innehålla besked om nödvändiga villkor för att åtgärden skall tillåtas.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.2) har jag föreslagit att förhandsbesked skall ha en giltighetstid av högst två år. I enlighet härmed har i andra stycket föreskrivits att i beslutet om förhandsbesked skall anges en viss tid – högst två år – inom vilken ansökan om bygglov skall göras.

Tredje stycket

Om ansökan om bygglov inte görs inom den utsatta tiden, förfaller förhandsbeskedet. En upplysning om detta skall enligt tredje stycket tas in i beslutet. Sökanden skall också erinras om att förhandsbeskedet inte innebär någon rätt att påbörja den sökta åtgärden.

Fjärde stycket *8 kap. 34 §*

Ändringen av benämningen ''förhandslov'' till ''förhandsbesked'' föranleder – som *lagrådet* har påpekat (yttrandet s. 99) – en särskild hänvisning till de bestämmelser om handläggning av lovärenden som skall tillämpas i fråga om förhandsbesked.

9 kap. Byggnadsarbeten, tillsyn och besiktning

9 kap. 1 §

Bestämmelserna i 9 kap. följer i allt väsentligt motsvarande bestämmelser i 60–64 §§ byggnadsstadgan och 14 kap. 6–12 §§ i utredningsförslaget. I 16 kap. 7 § finns en bestämmelse om tillträdesrätt till fastigheter, byggnader och andra anläggningar. Regler om typgodkännande av material, konstruktioner eller anordningar i byggnader eller andra anläggningar finns i 16 kap. 2 och 3 §§. I förhållande både till byggnadsstadgan och utredningsförslaget är bestämmelserna i 9 kap. mindre detaljerade. Av bl. a. det skälet behöver 9 kap. i viss utsträckning kompletteras med ytterligare föreskrifter. Det gäller bl. a. beträffande 3 § om vilken myndighet som får godkänna ansvarig arbetsledare med riksbehörighet.

Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 14.2.2) redogjort för mina överväganden om byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll.

1 § Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrift eller beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Han skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

Paragrafen motsvarar 60 § första stycket byggnadsstadgan och 14 kap. 6 § i utredningsförslaget. Remissinstanserna har i stort sett godtagit utredningens förslag. Några instanser har dock anfört att förslaget är otydligt i förhållande till dagens bestämmelser. Med hänsyn till denna kritik har vissa preciseringar gjorts i förhållande till utredningsförslaget.

I det remitterade lagförslaget upptas i 9 kap. 1 § en allmän bestämmelse om att byggnads-, rivnings- och markarbeten skall utföras på föreskrivet sätt. I 3 § finns en bestämmelse där det sägs vem som skall se till att föreskrifter om arbetets utförande iakttas.

Lagrådet (yttrandet s. 99 f) anser att 1 § får sitt egentliga innehåll först i samverkan med 3 § och har därför fört samman de båda paragraferna till 1 §. Jag ansluter mig till detta, varför 1 § har utformats i överensstämmelse med lagrådets förslag med det undantaget att jag vidhåller att begreppet "byggherren" bör användas. Begreppet är väl inarbetat och mer entydigt än det uttryck som lagrådet har stannat för, nämligen "den byggande". Enligt min mening kan "den byggande" ensidigt uppfattas som "den som utför byggandet", vilket kan leda helt fel i de fall där en entreprenör utför arbetet.

På förslag av några remissinstanser har klargjorts att paragrafen omfattar även rivnings- och markarbeten. I 60 § byggnadsstadgan finns ett krav på att byggnadsarbeten skall utföras med ändamålsenligt material. Någon motsvarighet till detta har inte tagits in i 9 kap. eftersom kravet på ändamålsenligt material följer redan av 3 kap.

Enligt 1 § i det remitterade förslaget skall arbetena utföras enligt "gällan-

de bestämmelser" och vissa andra föreskrifter. Med det citerade uttrycket avses enligt motiven (lagrådsremissen s. 606) i första hand bestämmelserna i PBL och föreskrifter till PBL men även bestämmelser i annan lag som t. ex. arbetsmiljölagen och miljöskyddslagen. Enligt *lagrådets* mening (yttrandet s. 100) bör i PBL regleras endast sådana åligganden för vilkas åsidosättande kan medföra påföljder och ingripanden enligt PBL. *9 kap. 1 §*

Att lov enligt PBL lämnas inverkar, som jag tidigare har anfört, inte på den skyldighet att söka tillstånd som kan vara föreskriven i annan lag. Motsvarande gäller i fråga om skyldigheten att iaktta föreskrifter av annat slag i andra författningar. I beslut om lov bör lämpligen erinras om att även bestämmelser i andra författningar kan vara tillämpliga på verksamheten. Mot bakgrund härav anser jag numera att det inte är erforderligt att utforma bestämmelsen så allomfattande som i lagrådsremissen. I lagtexten har därför – med 10 kap. 1 § första stycket som förebild – angetts att byggherren skall iaktta att arbetena utförs enligt "bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrift eller beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser". De skyldigheter som enligt andra författningar kan åvila byggherren anges alltså uteslutande i dessa författningar.

Med den nu föreslagna lydelsen, som ansluter till *lagrådets* förslag, behöver det inte särskilt anges att arbetena skall utföras enligt "de handlingar som nämnden har fastställt". Som framgår av 8 kap. 29 § skall nämligen, såvitt gäller arbeten som kräver bygglov, byggnadsnämnden i beslutet om lov fastställa de ritningar och övriga handlingar som är nödvändiga för nämndens prövning. Därmed avses t. ex. situationsplaner, ritningar och översiktliga beskrivningar av objektets utformning.

Uttrycket "beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser" innefattar givetvis också detaljplaner och områdesbestämmelser samt sådana villkor som byggnadsnämnden kan knyta till ett bygglov (se 8 kap. 26 § andra stycket 3). Med föreskrifter avses t. ex. byggnormen.

Paragrafen är tillämplig på byggnads-, rivnings- och markarbeten som regleras enligt PBL, oavsett om arbetena kräver lov eller ej. Med byggnadsarbeten avses inte bara byggnadstekniska arbeten utan också exempelvis installationsarbeten. Markarbeten, som inte direkt har samband med byggnadsarbeten, omfattar huvudsakligen sådana arbeten som kräver marklov, dvs. fristående schaktningsarbeten, fyllning, trädfällning och skogsplantering.

Paragrafen innebär alltså att den som för egen räkning utför eller låter utföra arbeten som regleras i PBL (byggherren) måste vidta sådana åtgärder och anlita sådana resurser att projektet kan genomföras på föreskrivet sätt. Byggnadsnämndens tillsyn genom en viss granskning av konstruktionshandlingar samt besiktningar och andra stickprovsmässiga kontrollåtgärder fritar inte byggherren från detta grundläggande ansvar. Som jag tidigare har utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 14.2.2) bör nämndens tillsyn inriktas bl. a. på att kontrollera att byggherren har tagit sitt ansvar.

Byggherren skall själv eller genom en sakkunnig leda arbetena och utöva tillsyn över dem. Vid tillståndspliktiga arbeten skall ledningen och tillsynen normalt utövas av en eller flera särskilda sakkunniga, vilkas kompetens och lämplighet prövats av byggnadsnämnden – ansvariga arbetsledare. Denna delegering av vissa uppgifter från byggherren till den ansvarige arbetsledaren innebär dock inte att byggherren kan avlasta sig det yttersta ansvaret för att arbetena genomförs på ett riktigt sätt. *9 kap. 1–2 §§*

Den kontroll och provning som byggherren skall låta utföra enligt 1 § utförs i allmänhet vid tillståndspliktiga arbeten av den ansvarige arbetsledaren.

Vid en kontroll på byggplatsen bör bevakas att mottaget material e. d. är kontrollerat och kvalitetsmärkt av tillverkaren, så att materialet och dess egenskaper kan identifieras före inbyggnaden. För material som inte har kontrollerats och kvalitetsdeklarerats på ett objektivt sätt före levereransen, förutsätts att kontrollen på arbetsplatsen utvidgas till att även omfatta undersökningar eller provningar av produkter som skall fylla viktiga funktioner i byggnaden.

Det är viktigt att den kontroll och provning som skall utföras på byggnadsplatsen blir väldefinierad samt utformad och beskriven på ett sådant sätt att den kan varieras beroende på hur komplicerade konstruktioner som skall utföras och på hur viktiga funktioner dessa har. Kvaliteten hos det utförda arbetet är givetvis också beroende av att utförliga och riktiga konstruktionshandlingar – detaljhandlingar – finns att tillgå på byggplatsen. Som jag tidigare har påpekat är det byggherren som gentemot det allmänna har ansvaret för detta.

Det kan i vissa fall vara nödvändigt att utreda om ett utfört arbete har gett avsedd funktion. Även detta ingår som ett led i byggherrens kontroll. Med stöd av 6 § andra stycket kan byggnadsnämnden föreskriva att byggherren skall förete bevis av sakkunnig att vissa krav har uppfyllts.

2 § Arbetena skall planeras och utföras med aktsamhet så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppkommer.

Paragrafen stämmer i sak överens med 60 § andra och tredje styckena byggnadsstadgan och 14 kap. 7 § i utredningsförslaget. Paragrafen omfattar således även de i 60 § tredje stycket särskilt uppräknade arbetsmomenten. Det kan finnas skäl att framhålla att aktsamhetskravet i paragrafen också bl. a. inbegriper aktsamhet beträffande grundvattenivån, så att inte skador uppstår på befintliga byggnader, ledningar, andra anläggningar och mark under byggtiden. Det åligger byggherren att göra de undersökningar som krävs för att utröna om särskilda försiktighetsmått måste vidtas.

Kravet i 2 § innebär bl. a. att rivningsarbeten skall ske så att annan bebyggelse inte skadas. I detta sammanhang finns det anledning att erinra om bestämmelsen i 51 § 2 mom. byggnadsstadgan. Om det finns ohyra eller

virkesförstörande insekter i en byggnad som skall rivas, följer av den bestämmelsen att utrotningsåtgärder skall vidtas. Utredningen har föreslagit (6 kap. 6 § andra stycket) att byggnadsnämnden i sådana fall får föreskriva att lämpliga utrotningsåtgärder skall redovisas och vidtas. *9 kap. 2–3 §§*

Någon motsvarighet till 51 § 2 mom. har inte tagits in i PBL. Det bör enligt min mening ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela detaljerade föreskrifter av detta slag. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag i detta avseende.

3 § För arbeten som kräver lov skall det finnas en ansvarig arbetsledare som har utsetts av byggherren. Om arbetena är av mindre omfattning, kan dock byggnadsnämnden bestämma att ansvarig arbetsledare inte skall utses. För skilda delar av ett arbete kan olika ansvariga arbetsledare utses. En av dem skall samordna deras uppgifter.

Till ansvarig arbetsledare får utses endast den som har fått godkännande (riksbehörighet) av den myndighet som regeringen bestämmer eller den som byggnadsnämnden godkänner för ett visst arbete. Riksbehörighet får meddelas för visst slag av arbete och får begränsas till viss tid.

Den ansvarige arbetsledaren skall leda och ha fortlöpande tillsyn över arbetena så att de utförs på föreskrivet sätt. Han skall vara närvarande vid byggnadsnämndens besiktningar.

Om byggnadsnämnden finner att den ansvarige arbetsledaren har åsidosatt sina skyldigheter, får nämnden ta ifrån honom ledningen av arbetet. Om han grovt har åsidosatt sina skyldigheter, kan nämnden besluta att han under viss tid inte får vara ansvarig arbetsledare inom kommunen. Nämnden skall anmäla sådana beslut till den myndighet som avses i andra stycket. Om en ansvarig arbetsledare med riksbehörighet grovt har åsidosatt sina skyldigheter, får myndigheten återkalla godkännandet av honom.

Paragrafen stämmer i huvudsak överens med 61 § byggnadsstadgan, 14 kap. 8 § i utredningsförslaget och 9 kap. 4 § i det remitterade lagförslaget.

Första stycket

Lagrådet (yttrandet s. 100) har till en början anmärkt att bestämmelsen innebär en i lagrådsremissen inte kommenterad utvidgning av skyldigheten att ha ansvarig arbetsledare. Enligt 61 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan är huvudregeln nu att ansvarig arbetsledare skall finnas endast för arbeten som avser nybyggnad eller rivning eller ändring av byggnad.

Av lagtexten – som har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag – framgår det att byggnadsnämnden kan bestämma att ansvarig arbetsledare inte skall utses vid arbeten av mindre omfattning. Som *lagrådet* påpekar torde därmed några praktiska olägenheter inte behöva befaras.

I första stycket finns liksom i 61 § 1 mom. byggnadsstadgan en bestämmelse om att olika arbetsledare kan utses för skilda delar av arbetet. Det finns i dag ett ökat behov av samordning på byggplatsen, inte minst med hänsyn till att vid större projekt inte sällan olika entreprenörer utför olika

delarbeten, ofta under hård tids- och kostnadspress. När det finns flera ansvariga arbetsledare på en byggplats bör därför enligt min mening en av dessa ha samordningsuppgiften. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 100 f) har detta lagts till i lagtexten. Den samordnande arbetsledarens uppgift blir, utöver att vara ansvarig arbetsledare för det egna området, bl. a. att se till *9 kap. 3 §*

att oklarheter inte råder om ansvaret för någon viss del av arbetena,

att på arbetsplatsen underlätta byggnadsnämndens kontakter med olika arbetsledare,

att ingripa vid motstridande uppgifter i handlingarna för olika slag av arbeten och medverka till att rättelse sker, vid behov i samråd med byggnadsnämnden,

att medverka till att intyg, utlåtanden m. m. avseende besiktningar eller provningar av delarbeten, vilka har slutförts långt före byggnadsnämndens slutbesiktning, redovisas vid denna samt

att av byggnadsnämnden beslutade anmälningar sker vid rätt tidpunkt (se 4 §).

Samordnarens uppgift innebär inte ett övergripande ansvar för att arbetena utförs på föreskrivet sätt. De olika ansvariga arbetsledarna ansvarar sålunda var och en för att arbetena inom deras resp. delområde kontinuerligt leds på ett betryggande sätt och att anmälningar görs till byggnadsnämnden osv.

Andra stycket

Andra stycket innehåller i likhet med 61 § 2 mom. byggnadsstadgan bestämmelser om vem som får utses till arbetsledare. Det bör ankomma på regeringen att bestämma vilken myndighet som skall godkänna ansvariga arbetsledare med riksbehörighet och vilka kompetenskrav som skall ställas på arbetsledare i olika situationer. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag i dessa avseenden.

Lagrådet (yttrandet s. 101) har tagit upp frågan om vad som inträffar om den ansvarige arbetsledarens riksbehörighet upphör under ett pågående byggnadsarbete. Därvid har lagrådet gjort den – enligt min mening riktiga tolkningen – att den ansvarige arbetsledaren får stå kvar i sin påbörjade syssla, även om han förlorat sin riksbehörighet. Jag vill dock för egen del framhålla att detta knappast torde utgöra något praktiskt problem. Om arbetsledaren så grovt har åsidosatt sina skyldigheter att hans behörighet upphör, torde byggnadsnämnden dessförinnan ha funnit anledning att med stöd av fjärde stycket första meningen ta ifrån honom ledningen av arbetet.

I 61 § 3 mom. byggnadsstadgan föreskrivs att det innan arbetena påbörjas skall ges in en skriftlig förklaring till byggnadsnämnden att arbetsledaren åtar sig uppdraget. Jag anser det inte nödvändigt med en särskild bestämmelse om detta. Byggherren kan självfallet inte utse och byggnadsnämnden inte godkänna en ansvarig arbetsledare, om denne inte har åtagit sig uppdraget.

Som *lagrådet* (yttrandet s. 101) påpekar är utseende och i förekommande fall godkännande av ansvarig arbetsledare inte något villkor för bygglov. Lagrådet anför att praktiska skäl kan föranleda att detta ordnas efteråt, dock senast i samband med den anmälan som skall göras innan ett byggnadsarbete påbörjas. Eftersom den ansvarige arbetsledaren i allmänhet inte är – och inte heller kan krävas bli – utsedd redan vid tiden för ansökan om bygglov, har jag inget att erinra mot vad lagrådet har uttalat. *9 kap. 3–4 §§*

Tredje stycket

Tredje stycket, som föreskriver vad som åligger den ansvarige arbetsledaren, motsvarar i sak 61 § 4 mom. byggnadsstadgan. Arbetsledarens arbete går i första hand ut på att leda arbetena så att de utförs på föreskrivet sätt. Normalt skall arbetsledaren kunna förvänta sig att de arbetsritningar som byggherren tillhandahåller följer gällande bestämmelser. Om den ansvarige arbetsledaren anser att ett på ritningar angivet utförande kan strida mot god teknik eller mot gällande bestämmelser och alltså kan medföra ett felaktigt utförande, bör han givetvis uppmärksamma byggherren på detta. Han kan även, t. ex. i samband med besiktning från byggnadsnämndens sida, uppmärksamma nämndens tjänsteman på förhållandet och begära dennes bedömning i frågan. I den mån ritningar eller andra handlingar är sådana att utformningen av någon viss detalj eller något arbetsmoment överlåts till arbetsledarens bestämmande, skall arbetsledaren givetvis se till att gällande bestämmelser följs. Normalt bör det dock kunna förutsättas att arbetsledaren har tillgång till fullständiga handlingar. Det ingår i byggherrens ansvar att tillhandahålla sådana handlingar.

I arbetsledarens uppgift att svara för tillsynen ingår, som jag tidigare nämnde, att låta genomföra egenkontrollen på byggplatsen. Vidare skall han närvara vid byggnadsnämndens besiktningar. En föreskrift, som i det remitterade lagförslaget upptogs i anslutning till de avhandlade bestämmelserna, om att den ansvarige arbetsledaren skall göra anmälningar till byggnadsnämnden har av systematiska skäl på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 101) flyttats till 4 §.

Fjärde stycket

Till paragrafens fjärde stycke har, utan ändring i sak, överförts bestämmelserna i 61 § 5 mom. byggnadsstadgan.

4 § När en byggnad eller annan anläggning skall uppföras, byggas till eller på annat sätt ändras eller när den skall rivas och åtgärden kräver bygglov eller rivningslov, skall den ansvarige arbetsledaren göra anmälan till byggnadsnämnden innan arbetena påbörjas och när de har slutförts. Om ansvarig arbetsledare inte har blivit utsedd, skall anmälningarna göras av byggherren. Nämnden får medge befrielse helt eller delvis från anmälningsskyldigheten.

Utöver vad som följer av första stycket skall anmälan göras vid de tillfällen som byggnadsnämnden bestämmer i beslutet om lov.

9 kap. 4–5 §§

Paragrafen motsvarar 62 § byggnadsstadgan, 14 kap. 9 § i utredningsförslaget samt 9 kap. 5 § och delar av 4 § tredje stycket i det remitterade lagförslaget.

Jämfört med dagens ordning och utredningsförslaget har den ändringen gjorts att kravet på anmälan vid vissa tekniskt angivna tillfällen har tagits bort. Detta överensstämmer med önskemålet hos många remissinstanser. Vidare har anmälningsskyldigheten utvidgats till att omfatta också andra anläggningar än byggnader. Med ändring av en byggnad eller annan anläggning avses tillbyggnad, ombyggnad och andra ändringar (3 kap. 10 §). För alla åtgärder som kräver bygglov eller rivningslov skall byggnadsnämnden uppmärksammas på påbörjandet och avslutandet genom anmälningar. Vid bygglovspliktiga arbeten skall byggnadsnämnden därutöver i beslutet om lov kunna bestämma att anmälningar skall göras vid vissa, för det aktuella projektet tekniskt lämpliga tidpunkter under produktionsskedet, då besiktningar bör göras. Det framgår av 8 kap. 26 § andra stycket 2.

Förevarande paragraf har på *lagrådets* förslag utformats så att anmälningsskyldigheten åligger den ansvarige arbetsledaren. Eftersom det i vissa fall kan föreligga en anmälningsskyldighet även för arbeten där en ansvarig arbetsledare inte skall finnas, upptar paragrafen en bestämmelse om anmälningsplikt i vissa fall för byggherren.

Det remitterade förslaget föreskriver – liksom dagens lagstiftning (61 § 4 mom. BS) – att den ansvarige arbetsledaren skall göra anmälningar inte bara till byggnadsnämnden utan också till andra berörda myndigheter. Jag instämmer i *lagrådets* uppfattning (yttrandet s. 101) att en sådan bestämmelse inte har sin plats i PBL. I stället bör varje enskild författning primärt reglera anmälningsskyldigheten. Annars kan – som lagrådet har framhållit – olika sanktionsbestämmelser konkurrera med varandra (se 10 kap. 6 § första stycket 2). Det nu föreliggande förslaget upptar därför ingen sådan regel.

5 § När till byggnadsnämnden har inkommit en anmälan enligt 4 § första stycket att en byggnad skall uppföras eller byggas till eller att annan anläggning skall utföras eller väsentligt ändras, skall nämnden skyndsamt låta utstaka byggnaden, tillbyggnaden eller anläggningen och utmärka dess höjdläge, om detta är motiverat med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt. Är byggnaden eller anläggningen till sitt läge direkt beroende av gränsen mot en grannes fastighet, skall grannen kallas till utstakningen.

Paragrafen motsvarar 63 § byggnadsstadgan, 14 kap. 11 § första stycket i utredningsförslaget och 9 kap. 6 § i det remitterade lagförslaget.

Flera remissinstanser har berört frågan om utstakning och utmärkning. Statens och landstingens byggnader bör enligt flera instanser undantas från bestämmelsen. Flera kommuner föreslår att utstakning skall vara obligatorisk för alla nya byggnader men att byggnadsnämnden skall kunna medge befrielse.

Enligt min mening bör det ankomma på byggnadsnämnden att pröva om utstakning och utmärkning erfordras. Behovet av sådana förrättningar gör sig starkast gällande i fråga om bygglovspliktiga åtgärder inom områden med samlad bebyggelse. För mindre byggnader, tillbyggnader och anläggningar av mindre omfattning eller för byggnadsåtgärder inom glest bebyggda områden bör byggherren själv kunna ta ansvaret för att placeringen blir riktig. I sådana fall bör byggnadsnämnden alltså avstå från utstakning och utmärkning. Det bör också kunna ske i fråga om projekt där byggherren eller entreprenören är ett välrennomerat företag e.d. med tillgång till mätteknisk kompetens. Därmed bör statens och landstingens byggnader normalt kunna undantas. *9 kap. 5–6 §§*

I detta sammanhang vill jag erinra om vad jag anförde i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.6.3) om strävanden efter enkelhet för den byggande även när det gäller utstakning, besiktningar m. m.

I 6 § i det remitterade förslaget upptogs även en bestämmelse om kontrollmätning, varmed avses mätning av den utförda grundkonstruktionens läge. I lagrådets förslag har denna bestämmelse utgått. Kontrollmätning av grunden får enligt *lagrådet* (yttrandet s. 101 f) anses ingå i de besiktningar som nämnden skall utföra (6 §). Jag delar denna uppfattning. Förevarande paragraf innehåller därför inte några bestämmelser om kontrollmätning.

När det gäller paragrafens utformning i övrigt har den på *lagrådets* förslag (yttrandet s. 101) utformats så att det tydligare framhävs när nämndens skyldigheter i fråga om utstakning inträder.

I 63 § byggnadsstadgan finns en bestämmelse om att grannen skall kallas till utstakningen, om byggnaden eller anläggningen till sitt läge är direkt beroende av gräns mot dennes fastighet. Det remitterade förslaget upptar inte någon motsvarande bestämmelse. Skälet till detta är att grannars intressen skall beaktas redan i samband med att bygglov lämnas. Som *lagrådet* (yttrandet s. 102) har framhållit gäller emellertid skyldigheten för nämnden att i bygglovsärenden höra grannar endast i vissa fall. I stor utsträckning kommer således grannar inte att höras i bygglovsärenden. På lagrådets förslag har därför tagits in en bestämmelse om att grannen i angivet fall skall kallas till utstakning.

Utstakning och utmärkning bör givetvis ske så skyndsamt som möjligt efter det att anmälan enligt 4 § har kommit in till byggnadsnämnden.

6 § Byggnadsnämnden skall i erforderlig utsträckning besikta arbeten som kräver bygglov. Slutbesiktning skall göras, om det inte är uppenbart onödigt, och skall alltid göras, om byggherren eller yrkesinspektionen begär det. Skall en byggnad besiktas av någon annan myndighet än nämnden, skall nämnden verka för att den besiktningen på ett lämpligt sätt samordnas med nämndens besiktningar.

Byggnadsnämnden får, om byggnaders och andra anläggningars egenskaper och funktioner inte på ett enkelt sätt kan iakttas och bedömas vid nämndens besiktningar, begära att byggherren skall förete bevis av sakkunnig om att egenskaperna och funktionerna uppfyller kraven i 3 kap.

Byggnadsnämnden skall utfärda skriftligt bevis över vad som förekommit vid nämndens besiktningar. *9 kap. 6 §*

Paragrafen motsvarar 64 § byggnadsstadgan, 14 kap. 11 och 12 §§ i utredningsförslaget och 9 kap. 7 § i det remitterade lagförslaget.

Första stycket

I förhållande till 64 § 1 mom. och förslaget har den ändringen gjorts att i första stycket inte preciseras några givna besiktningstillfällen. För åtgärder som kräver bygglov skall byggnadsnämnden i stället i beslutet om lov ange vid vilka tillfällen besiktning skall ske. Det framgår av 8 kap. 26 § andra stycket 2.

I likhet med vad som gäller i dag (64 § 1 mom. tredje och fjärde styckena BS) har föreskrivits att slutbesiktning skall ske, om byggherren eller yrkesinspektionen begär det.

Möjligheterna att upptäcka brister och rätta till dessa vid slutbesiktningen är begränsade. Det är vid detta tillfälle oftast för sent att påverka t. ex. grundkonstruktionen och inmurade delar i byggnaden. Det är därför viktigt att besiktning sker återkommande under byggandets gång. En noggrann grundbotten-, stom- eller fukt- och dräneringsbesiktning kan medföra att eventuella brister och fel kan åtgärdas med mindre kostnad än om bristen eller felet hade upptäckts vid slutbesiktningen.

Slutbesiktningen ger i huvudsak byggnadsnämnden tillfälle att kontrollera att byggnaden har föreskrivna funktioner, genom syn på platsen och genom att ta del av utlåtanden från sakkunniga rörande provning av funktionen hos färdigställda installationer. Som jag har anfört i specialmotiveringen till 5 § ingår kontrollmätning av grundkonstruktionens läge i besiktningsverksamheten. Jag vill betona att slutbesiktningen inte innebär att byggherren avlastas sitt ansvar enligt 1 §. Byggnadsnämndens slutbesiktningsbevis bör dock ge upplysning – så långt byggnadsnämndens tjänstemän kunnat finna – om byggnaden eller anläggningen har byggts enligt gällande föreskrifter och fastställda handlingar. En godkänd slutbesiktning bör därför kunna ses som en form av skydd för byggherren att han gentemot det allmänna har uppfyllt sina skyldigheter enligt PBL och att han inte senare skall kunna drabbas av påföljder och ingripanden enligt PBL för felaktigheter som rimligen kunnat påtalas vid slutbesiktningen.

Slutbesiktning bör alltid göras av arbeten som fordrar bygglov, om det inte är uppenbart onödigt. På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 102) har detta särskilt framhållits i lagtexten. Slutbesiktning bör kunna undvaras om en åtgärd har varit av ringa omfattning och i liten utsträckning har betydelse för människors säkerhet till liv eller hälsa eller för samhällets intressen i övrigt. Exempel på sådana åtgärder är uppförande av mindre byggnader eller mindre, utvändiga förändringar på en byggnad.

Slutbesiktningen bör göras före eller i så nära anslutning till ianspråkta-

gandet av byggnaden eller anläggningen som möjligt så att kontroll kan ske av att allvarliga brister inte finns. Samlingslokaler, affärslokaler eller andra lokaler eller anläggningar, där en stor mängd människor skall vistas eller passera, bör slutbesiktas före ianspråktagandet, så att det står klart att t. ex. anordningar för personbefordran är säkra och att brandutrymning kan ske på ett tillräckligt säkert sätt. *9 kap. 6 §*

Slutbesiktningen bör ske som en samlad besiktning. Delbesiktningar bör undvikas, bl. a. för att det inte skall uppstå oklarheter om i vilken utsträckning slutbesiktning verkligen har utförts. Även av hänsyn till byggherren är det angeläget att berörda myndigheter så långt det är möjligt samordnar sina besiktningar. I första stycket har föreskrivits en skyldighet för byggnadsnämnden att se till att sådan samordning sker.

Vad jag nu har sagt om tidpunkten för slutbesiktningen och angelägenheten av en samlad slutbesiktning ställer krav på att byggherren och den ansvarige arbetsledaren slutför arbetena och planerar tidpunkten för slutbesiktningen i god tid. Det förutsätter också att byggnadsnämnden och andra berörda kommunala instanser har en sådan resursplanering att de kan lämna byggherren uppgift om vilken aviseringstid som behövs för slutbesiktningen. I de fall slutbesiktning sker är det också den tidpunkt då byggnadsnämnden i administrativt hänseende kan avsluta och arkivera ett ärende.

Andra stycket

Med stöd av andra stycket kan byggnadsnämnden kräva att funktionen hos färdigställda delar eller anordningar skall prövas av en särskild sakkunnig och att utlåtande från denne skall företes. Andra stycket motsvarar närmast 64 § 2 mom. byggnadsstadgan, som föreskriver att bevis av skorstensfejare m. fl. skall företes vid slutbesiktningen. I förhållande till bestämmelserna i byggnadsstadgan är andra stycket mer generellt utformat. Detta motiveras av att byggnader och anläggningar numera består av tekniskt mer komplicerade och sammansatta delar och system. Byggnader skall klara bl. a. de under senare år allt högre ställda kraven på klimatkomfort och energihushållning. Därmed ökar risken för att någon enstaka bristfälligt utförd detalj kan medföra en dålig slutfunktion. Den slutliga funktionen hos t. ex. installationssystem kan därför behöva provas genom en funktionskontroll när systemet har utförts.

Tredje stycket

I tredje stycket har tagits in en bestämmelse om skriftliga bevis över utförda besiktningar. Motsvarande bestämmelse finns i 64 § 3 mom. byggnadsstadgan.

I 64 § 4 mom. byggnadsstadgan föreskrivs att yrkesinspektionen skall kallas till slutbesiktning som avser arbetslokal eller personalrum. I 8 kap. 30 § PBL sägs att bygglov som avser arbetslokaler eller personalrum får

meddelas endast om yrkesinspektionen har yttrat sig. Det åligger yrkesinspektionen enligt sin instruktion att bl. a. utföra inspektioner och andra förrättningar. Jag anser det därför inte nödvändigt med en särskild bestämmelse i förevarande paragraf om att yrkesinspektionen skall kallas till slutbesiktningen. *9 kap. 6 §*

10 kap. Påföljder och ingripanden vid överträdelser m. m.

Lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. (påföljdslagen) innehåller som jag nämnde i den allmänna motiveringen (avsnitt 15.1) bestämmelser om dels påföljder och ingripanden vid överträdelser av sådana föreskrifter om byggande som har meddelats i eller med stöd av byggnadslagen eller byggnadsstadgan, dels ingripanden i form av handräckning och förelägganden när någon underlåter att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger honom enligt byggnadsstadgan eller beslut som har meddelats med stöd av stadgan.

Utredningen har föreslagit att bestämmelserna som rör påföljder och ingripanden vid överträdelser tas in i ett särskilt kapitel om påföljder, ingripanden m. m. (15 kap.), och att bestämmelserna om ingripanden i övriga fall tas in i ett kapitel om åtgärdsförelägganden (16 kap.).

För egen del anser jag att bestämmelserna bör hållas samman i ett kapitel. Det är med utredningens modell svårt att dra en skarp gräns mellan vad som bör stå i det ena eller det andra kapitlet. Vinsterna med en sådan ordning överväger enligt min mening inte de olägenheter den för med sig. Påföljdslagens bestämmelser har därför i allt väsentligt tagits in i 10 kap.

En del av lagens bestämmelser har emellertid utmönstrats. Det gäller till att börja med 1 §, som anger lagens tillämpningsområde och som blir överflödig på grund av att bestämmelserna kommer att ingå som ett särskilt kapitel i PBL. I 12 § påföljdslagen finns bestämmelser om straff vid överträdelse av bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen m. m. En motsvarighet till 136 a § är avsedd att ingå i NRL. Bestämmelserna i 12 § påföljdslagen skall därför inte tas in i 10 kap.

I 10 kap. saknas även vissa andra paragrafer som i dag finns i påföljdslagen. Skälen till detta är att paragraferna har tagits in i andra kapitel i PBL. Det gäller t. ex. fullföljdsbestämmelserna som återfinns i 13 kap. Jag återkommer till dessa paragrafer när jag behandlar de avslutande bestämmelserna i 10 kap.

Utredningen har i kapitlet om särskilda krav beträffande vissa befintliga byggnader, underhåll m. m. (6 kap.) föreslagit flera bestämmelser som ger byggnadsnämnden rätt att besluta att fastighetsägaren skall vidta vissa åtgärder, t. ex. riva skadade byggnader (6–9 §§ och 11 § andra stycket). Sådana beslut kan enligt utredningens förslag genom bestämmelserna i 16 kap. förenas med åtgärdsföreläggande mot fastighetsägaren. Motsvarigheter till de nyss nämnda bestämmelserna i 6 kap. i utredningsförslaget återfinns med några undantag i 10 kap.

Utredningen har också föreslagit att vissa bestämmelser i naturvårdslagen, bl. a. de som ger möjlighet för byggnadsnämnden att förelägga någon att ordna stängselgenombrott, skall föras över till PBL. Jag har tidigare (avsnitt 5.4.3) föreslagit att i princip alla de bestämmelser som enligt utredningens förslag skall överföras till PBL skall behållas i naturvårdsla-

gen. Någon motsvarighet till den nämnda bestämmelsen har därför inte tagits in i 10 kap. *10 kap. 1–2 §§*

Inledande bestämmelser

1 § Byggnadsnämnden skall ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i denna lag eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

När en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, skall byggnadsnämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand.

Paragrafen motsvarar i sak 2 § första stycket påföljdslagen och 15 kap. 1 § i utredningsförslaget.

Byggnadsnämndens skyldighet att ta upp frågor om påföljd eller ingripande gäller i dag enbart överträdelser av sådana föreskrifter om byggande som har meddelats i byggnadslagen eller byggnadsstadgan eller med stöd av någon av dessa författningar. En motsvarande begränsning har tagits in i 1 §. Det tillägget har dock gjorts att byggnadsnämndens skyldighet skall omfatta även överträdelser av beslut som har meddelats med stöd av bestämmelserna om byggande i PBL. Uttrycket byggande har samma vidsträckta innebörd som enligt 1 § påföljdslagen och omfattar inte bara byggnadsverksamhet i vanlig bemärkelse utan också t. ex. sådana åtgärder som kräver marklov.

Byggnadsnämndens skyldighet att vara verksam för att det som har utförts olovligt blir undanröjt omfattar inte bara som i dag åtgärder som kräver bygglov utan också åtgärder som kräver marklov.

Jag vill peka på att i 16 och 17 §§ finns föreskrifter, som ger byggnadsnämnden möjlighet att ingripa även mot annat än rena överträdelser.

2 § Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftlig upplysning om det beträffande en viss byggnad, annan anläggning eller anordning har vidtagits någon åtgärd som föranleder ingripande enligt detta kapitel.

Paragrafen motsvarar 2 § andra stycket påföljdslagen och 15 kap. 3 § i utredningsförslaget.

I det remitterade förslag har uttrycket besked använts i paragrafen. Som *lagrådet* påpekar (yttrandet s. 103) är "besked" enligt denna paragraf inte bindande för byggnadsnämnden. Det kan inte heller överklagas. Eftersom ordet besked kan leda tanken till att överklagande är möjligt, har det – för att en sådan tolkning skall undvikas – på lagrådets förslag bytts ut mot "upplysning".

Jag är medveten om att behovet av särskilda bestämmelser av det slag som nu har tagits in i 2 § kan ifrågasättas, eftersom byggnadsnämnden

enligt 11 kap. 2 § har en allmän skyldighet att lämna skriftliga besked i frågor inom dess ansvarsområde. Skyldigheten för nämnden att enligt förevarande paragraf lämna skriftlig upplysning om ett ingripande enligt kapitlet kan komma att ske, går emellertid längre än skyldigheten enligt 11 kap. 2 §. Bestämmelserna utgör ett för allmänheten viktigt komplement till bestämmelserna om ingripanden, bl. a. för den som har för avsikt att köpa en fastighet och är osäker på om någon åtgärd har vidtagits som kan föranleda ingripande. Av dessa skäl anser jag det alltså befogat att i 10 kap. ha en särskild paragraf om skyldigheten att lämna skriftliga upplysningar. *10 kap. 2–3 §§*

F. n. gäller den begränsningen att byggnadsnämnden är skyldig att lämna besked om ingripande endast på begäran av den vars rätt kan beröras. Syftet med begränsningen torde vara att förhindra att nämnden i dessa fall belastas med onödiga arbetsuppgifter. Med stöd av 11 kap. 5 § kan emellertid nämnden ta ut avgift för det arbete som sådana upplysningar föranleder. Denna befogenhet torde i tillräcklig utsträckning avhålla från att upplysningar begärs i onödan. Något krav att upplysningen måste begäras av någon vars rätt kan beröras därav har därför inte uppställts.

Förbud att fortsätta byggnadsarbeten m. m.

3 § Byggnadsnämnden får förbjuda att ett visst byggnads-, rivnings- eller markarbete eller en viss åtgärd fortsätts, om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Är det uppenbart att ett arbete eller en åtgärd som avses i första stycket äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätts, även om de förutsättningar som anges i första stycket inte föreligger.

Förbud enligt första eller andra stycket får förenas med vite.

Beslut enligt denna paragraf gäller omedelbart.

Paragrafen, som redaktionellt har utformats enligt *lagrådets* förslag, motsvarar 15 kap. 4 § i utredningsförslaget.

I 3 § påföljdslagen finns bestämmelser bl. a. om byggnadsnämndens möjligheter och skyldigheter att förbjuda byggnadsarbeten. F. n. får nämnden förbjuda att byggnadsarbete fortsätts, om det är uppenbart att arbetet strider mot

1. byggnadsstadgan,

2. fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser eller

3. förbud enligt byggnadslagen eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av byggnadslagen att företa nybyggnad eller att riva byggnad.

Skyldighet att ingripa med förbud inträder, när ett byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller en närliggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa.

Första stycket *10 kap. 3 §*

Utredningen har föreslagit att bestämmelserna i första stycket utvidgas till att omfatta andra åtgärder än rena byggnadsarbeten, t. ex. schaktning, fyllning, trädfällning m. m. Även användning av en lokal för en från exempelvis brandskyddssynpunkt helt olämplig verksamhet bör enligt utredningen omfattas av bestämmelsen.

Utredningen har dessutom påpekat att en överträdelse av föreskrifterna i Svensk byggnorm, vilka är utfärdade med stöd av byggnadsstadgan, i dag inte kan självständigt läggas till grund för ingripande. Utredningen har därför föreslagit att förbud bör kunna avse även sådana fall.

Den föreslagna utvidgningen av bestämmelsernas tillämpningsområde har godtagits av remissinstanserna. Även jag ansluter mig till utredningens förslag i denna del.

Första stycket har utformats i enlighet härmed. Det framgår sålunda att förbud kan avse inte bara byggnadsarbeten utan också rivnings- och markarbeten, t. ex. schaktning och fyllning. Av första stycket framgår vidare att pågående olovliga åtgärder kan förbjudas. Med åtgärder avses här i första hand andra åtgärder än rena byggnadsarbeten, t. ex. olovligt ianspråktagande av en bostadslägenhet för ett annat ändamål.

På grund av att plansystemet i PBL har en annan uppbyggnad än dagens och att nybyggnadsförbuden upphävs måste första stycket ges en annan utformning än 3 § första stycket i påföljdslagen. I det nu föreslagna första stycket föreskrivs att arbeten och åtgärder av det slag jag nyss nämnde får förbjudas, om det är uppenbart att arbetena eller åtgärderna strider mot denna lag – dvs. PBL – eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen. Beslut med stöd av lagen kan t. ex. avse beslut enligt 8 kap. 9 § tredje stycket att införa marklovsplikt inom ett visst område för schaktning och fyllning. Om någon utan lov påbörjar schaktning inom området, kan alltså byggnadsnämnden med stöd av 3 § första stycket förbjuda att arbetena fortsätts.

Andra stycket

I paragrafens första stycke regleras de fall när byggnadsnämnden har möjlighet att ingripa, medan det i andra stycket stadgas i vilka situationer byggnadsnämnden är skyldig att ingripa. På samma sätt som i första stycket har den utvidgningen gjorts att andra stycket gäller inte bara byggnadsarbeten utan också mark- och rivningsarbeten samt andra åtgärder.

Tredje och fjärde styckena

Tredje och fjärde styckena innebär inga förändringar i sak av vad som gäller f. n.

Avgifter *10 kap. 4*

4 § Utför någon utan lov en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov, skall byggnadsavgift tas ut.

Byggnadsavgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt taxa, fastställd med stöd av 11 kap. 5 §, skulle ha betalats om lov till samma åtgärd hade meddelats. Byggnadsavgiften skall dock bestämmas till minst 500 kronor. När avgiften bestäms på grundval av taxan, skall hänsyn inte tas till sådana höjningar eller sänkningar av normalbeloppet som enligt taxan orsakas av omständigheterna i det särskilda fallet. Hänsyn skall inte heller tas till belopp som avser kostnader för nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller andra mätningstekniska åtgärder.

Är överträdelsen ringa, får byggnadsavgiften bestämmas till ett lägre belopp än som följer av andra stycket eller helt efterges.

Paragrafen, som redaktionellt har utformats enligt *lagrådets* förslag, motsvarar 4 § påföljdslagen och 15 kap. 5 § i utredningsförslaget.

Första stycket

I första stycket har, i enlighet med utredningsförslaget, den ändringen gjorts att byggnadsavgift skall tas ut inte bara när bygglovspliktiga åtgärder vidtas olovligt utan också när motsvarande överträdelser sker av bestämmelserna om rivningslov eller marklov. Byggnadsavgiften kommer alltså att kunna träffa sådana åtgärder som kräver marklov, t. ex. schaktning, fyllning, trädfällning. Dessa åtgärder regleras i dag i vissa fall av förbud enligt byggnadslagen (t. ex. 17 §) och föranleder vid överträdelse endast särskild avgift, dvs. maximalt 500 kr. Den skärpning som 4 § innebär för dessa fall anser jag mycket befogad.

I fråga om rivningslov innebär förslaget ingen saklig förändring, eftersom dessa åtgärder i dag omfattas av byggnadslovsplikt.

I övrigt innebär 4 § att byggnadsavgift kommer att kunna tas ut för vissa anläggningsåtgärder som i dag inte kräver lov. Det gäller t. ex. idrotts- eller fritidsanläggningar, tunnlar och bergrum samt parkeringsplatser för flerbostadshus.

Andra stycket

I andra stycket har den nuvarande hänvisningen till taxebestämmelserna i 8 § byggnadsstadgan ersatts av en hänvisning till 11 kap. 5 §, där bestämmelserna nu återfinns. Bland de kostnader som, enligt vad som f. n. gäller, inte skall beaktas när byggnadsavgiften bestäms är kostnader för framställning av fotonegativ och bildkort. Dessa kostnader ingår numera i det s. k. grundbeloppet enligt Svenska kommunförbundets normalförslag till byggnadslovstaxa och de framräknas alltså inte längre särskilt. Bl. a. på grund härav finns det enligt min mening inte längre anledning att frånräkna dessa kostnader när byggnadsavgiften bestäms. Jag biträder alltså inte *lagrådets* förslag (yttrandet s. 104) på denna punkt.

Tredje stycket *10 kap. 4–6 §§*

I den allmänna motiveringen (avsnitt 15.3.1) har jag föreslagit att byggnadsnämnden skall kunna nedsätta byggnadsavgiften eller avstå från att påföra avgift, om överträdelsen är ringa. Bestämmelser om detta har tagits in i tredje stycket.

5 § Byggnadsavgift skall inte tas ut, om rättelse sker innan frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden. Byggnadsavgift skall inte heller tas ut, om åtgärden avser rivning av en byggnad och rivningen har företagits

1. med stöd av lag eller annan författning eller annars varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller

2. därför att byggnaden till väsentlig del hade skadats genom eldsvåda eller någon annan liknande händelse.

Paragrafen motsvarar 5 § påföljdslagen och 15 kap. 6 § i utredningsförslaget.

För att rättelse skall medföra avgiftsbefrielse krävs i dag att den sker innan fråga om påföljd eller ingripande tas upp vid sammanträde med byggnadsnämnden. Har nämnden vid sammanträdet diskuterat om det byggda kan tillåtas stå kvar eller inte, medför rättelse som sker därefter inte avgiftsbefrielse. Något krav på att frågan om påföljd eller ingripande skall ha avgjorts vid sammanträdet uppställs således inte (prop. 1975/76: 164 s. 67, 284 och 285).

Utredningen har påpekat att det i den praktiska tillämpningen har uppfattats som oklart huruvida en sådan anmälan om ett s. k. svartbygge till byggnadsnämnden, som bara föranleder en bordläggning utan att frågan om påföljd tas upp till sakdiskussion, skall avskära från möjligheten att genom rättelse åstadkomma avgiftsbefrielse. Utredningen konstaterar att det inte torde vara avsett att ett sådant bordläggningsbeslut skall medföra att rättelse som sker därefter inte skall medföra avgiftsbefrielse. Eftersom tveksamhet har ansetts föreligga på denna punkt, har utredningen föreslagit att ett förtydligande görs genom att ordet "upptagas" ersätts med orden "tas upp till överläggning". Hovrätten för Nedre Norrland har avstyrkt den föreslagna ändringen därför att den kan leda till godtycke och skönsmässiga bedömningar. Enligt min mening finns det inte anledning att hysa sådana farhågor som hovrätten har gett uttryck för. Jag ansluter mig alltså till utredningens förslag. Paragrafen har utformats i enlighet härmed.

En mindre jämkning har gjorts i förhållande till det remitterade lagförslaget. För att det klarare skall framgå att paragrafen avser även det fallet att en olovlig användning av en byggnad eller byggnadsdel upphör har uttrycket "om det som har utförts blir rättat" bytts ut mot "om rättelse sker".

6 § Särskild avgift skall tas ut om, i andra fall än som avses i 4 § första stycket, en överträdelse sker genom att

1. arbete utförs utan ansvarig arbetsledare i strid mot bestämmelserna i 9 kap. 3 §,

2. någon underlåter att göra sådana anmälningar till byggnadsnämnden som avses i 9 kap. 4 § eller *10 kap. 6 §*

3. arbete utförs i strid mot något beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt denna lag.

Den särskilda avgiften skall bestämmas till minst 200 och högst 1 000 kronor. Är överträdelsen ringa, behöver någon avgift inte tas ut.

Paragrafen motsvarar 6 § påföljdslagen och 15 kap. 7 § i utredningsförslaget.

Första stycket

Enligt 6 § första stycket påföljdslagen skall särskild avgift tas ut om en överträdelse, som inte samtidigt utgör olovligt byggande, sker genom att någon

1. vidtar en åtgärd i strid mot förbud som har meddelats i eller med stöd av byggnadslagen,

2. underlåter att ställa sig till efterrättelse vad i byggnadsstadgan föreskrivs om rätt att vidta åtgärd som avses i stadgan eller

3. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som föreskrivs i stadgan eller att vid utförande av arbete följa fastställda ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade föreskrifter.

Bortsett från de rivningsförbud som automatiskt följer av skyddsbestämmelser kan sådana förbud som avses i punkt 1 inte meddelas enligt PBL. Skyddsbestämmelser torde inte meddelas utan att samtidigt rivningslovsplikt föreligger. Den som utför en åtgärd i strid mot ett rivningsförbud drabbas därmed av byggnadsavgift enligt 4 § och tilläggsavgift enligt 7 §. På grund härav har i enlighet med utredningsförslaget någon motsvarighet till den nyss nämnda punkt 1 inte tagits med i 6 §.

Punkt 2, som i sak oförändrad fördes över från byggnadsstadgan till påföljdslagen, torde vad gäller PBL ha betydelse endast för det fall att någon vidtar en åtgärd utan att ha ansvarig arbetsledare. I 6 § första stycket 1 har därför, i enlighet med utredningsförslaget, tagits in en bestämmelse som tar sikte på just detta fall.

Bestämmelserna i punkterna 2 och 3 stämmer i sak överens med punkt 3 i dagens bestämmelser.

När det gäller punkten 3 har den omformulerats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 104). I det remitterade lagförslaget användes formuleringen "arbete utförs i strid mot fastställda handlingar eller villkor som byggnadsnämnden har beslutat". Jag delar lagrådets uppfattning att sådana handlingar och villkor utgör integrerade delar av beslutet om lov, varför någon särskild föreskrift härom inte är nödvändig.

Som *lagrådet* påpekar (yttrandet s. 104) kan särskild avgift inte tas ut, om bygglovsprövningen enligt 8 kap. 29 §" lagts på en låg nivå" så att vissa ritningar inte fastställts och byggandet sker i strid mot sådana ej fastställda ritningar. Jag anser inte att denna konsekvens av det nyanserade präv-

ningssystemet utgör någon allvarlig olägenhet från allmän synpunkt. Viktigt är att rättelsemöjligheter står till buds, om byggandet sker i strid mot lagen eller mot någon föreskrift, meddelad med stöd av lagen (se 12 och 14 §§). *10 kap. 6–7 §§*

Andra stycket

I enlighet med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 15.3.2) har i andra stycket den övre beloppsgränsen höjts från 500 till 1 000 kr.

7 § I sådana fall som avses i 4 § första stycket skall förutom byggnadsavgift även tilläggsavgift tas ut, om åtgärden innebär att

1. en byggnad uppförs,
2. en tillbyggnad görs,
3. en byggnad helt eller till viss del tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden eller byggnadsdelen senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats eller
4. en byggnad rivs.

Tilläggsavgift skall inte tas ut i de fall som anges i 5 §. Tilläggsavgift skall inte heller tas ut, om den olovliga åtgärden omfattar ett utrymme vars bruttoarea inte överstiger tio kvadratmeter.

Tilläggsavgiften skall tas ut med ett belopp som motsvarar 500 kronor för varje kvadratmeter bruttoarea som åtgärden har omfattat. När bruttoarean beräknas skall dock tio kvadratmeter frånräknas.

Avgiften får bestämmas till ett lägre belopp än som följer av tredje stycket eller helt efterges, om föreläggande om rättelse har meddelats enligt 14 §, om rättelse har skett genom handräckning eller på annat sätt eller om det annars finns särskilda skäl.

Paragrafen motsvarar 7 § påföljdslagen och 15 kap. 8 § i utredningsförslaget.

Första stycket

I första stycket har endast redaktionella ändringar och sådana ändringar gjorts som är föranledda av att delvis nya uttryck och begrepp används i PBL. I punkt 2 talas t. ex. enbart om tillbyggnad. Som jag har närmare kommenterat i specialmotiveringen till 3 kap. 10 § och 8 kap. 1 § första stycket 2 omfattar begreppet tillbyggnad i PBL även påbyggnad. Punkterna 1 och 2 har redaktionellt utformats enligt *lagrådets* förslag. Punkt 3 har på lagrådets förslag (yttrandet s. 104) anpassats till lydelsen av 8 kap. 1 § första stycket 3.

Andra och tredje styckena

Andra och tredje styckena stämmer i sak överens med dagens bestämmelser.

Fjärde stycket *10 kap. 7–8 §§*

På samma skäl som har anförts i specialmotiveringen till 5 § har uttrycket "det utförda har rättats" bytts ut mot "rättelse har skett".

Beträffande möjligheterna att med stöd av fjärde stycket nedsätta eller helt efterge tilläggsavgift vill jag hänvisa till vad jag anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 15.3.3.).

8 § Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Finner byggnadsnämnden att förutsättningar föreligger att ta ut tilläggsavgift på grund av bestämmelserna i 7 § första och andra styckena, skall nämnden anmäla förhållandet till allmän åklagare.

Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av åklagaren. Talan får väckas endast om byggnadsnämnden har gjort anmälan enligt andra stycket. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och om kvarstad i brottmål.

Paragrafen stämmer i sak överens med 8 § påföljdslagen och 15 kap. 9 § i utredningsförslaget.

Första stycket

Några remissinstanser framhåller att det bör ankomma på domstol och inte på byggnadsnämnden att pröva frågor om byggnadsavgift. Några olägenheter som motiverar en ändring av dagens ordning i detta avseende har såvitt bekant inte förekommit. Byggnadsnämnden bör därför även i fortsättningen pröva frågor om byggnadsavgift.

Andra stycket

Bestämmelserna i andra stycket har tillkommit på initiativ av *lagrådet*, vars motivering förtjänar att återges i dess helhet (yttrandet s. 105):

Av förarbetena till påföljdslagen framgår att, när fråga uppstår om att göra anmälan till åklagaren om uttagande av tilläggsavgift, byggnadsnämnden inte får göra någon egen bedömning av möjligheten till eftergift av avgiften. Finner alltså byggnadsnämnden att förutsättningar föreligger att ta ut tilläggsavgift på grund av bestämmelserna i 7 § första och andra styckena har nämnden en obligatorisk anmälningsskyldighet. Detta förhållande framgår emellertid inte tydligt av lagtexten, något som har vållat tillämpningssvårigheter (se JO:s ämbetsberättelse 1984/85 s. 358). Lagrådet föreslår därför ett nytt andra stycke i förevarande paragraf varav framgår att byggnadsnämnden inte för göra någon diskretionär prövning av frågan om en överträdelse skall rapporteras till åklagaren. Det sagda innebär att lagrådet instämmer i departementschefens uttalande att anledning ej finns till ändring i dagens ordning. Detta ställningstagande är nämligen en naturlig följd av att tilläggsavgift skall prövas inte av byggnadsnämnden utan av allmän domstol. En politiskt sammansatt nämnd som byggnadsnämnden har nämligen ansetts ej (se prop. 1975/76: 164 s. 278 f) böra få

efter skönsmässig bedömning ålägga enskild betydande avgifter. Det bör då inte heller ankomma på byggnadsnämnden att ta ställning till om skäl för eftergift föreligger. *10 kap. 8–10 §§*

Tredje stycket

I tredje stycket föreskrivs att frågor om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av åklagaren. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 15.3.3) skall åklagarens prövning främst avse frågan om förutsättningarna är uppfyllda för att tilläggsavgift skall kunna tas ut. Åklagaren skall t.ex. inte väcka talan, om det står klart att byggnadsnämnden har handlagt ärendet felaktigt, att kravet riktar sig mot fel person eller att preskription har inträtt.

Som *lagrådet* har påpekat (yttrandet s. 105) kan en byggnadsnämnd som är missnöjd med att en åklagare inte har väckt talan om tilläggsavgift, påkalla prövning av överordnad åklagare.

9 § Byggnadsavgiften skall tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare av den fastighet, byggnad, anläggning eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg. Den särskilda avgiften skall tas ut av den som begick överträdelsen.

Tilläggsavgiften skall tas ut av

1. den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad som den olovliga åtgärden avsåg,
2. den som begick överträdelsen,
3. den i vars ställe denne var,
4. den som har beretts vinning genom överträdelsen.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 9 § påföljdslagen och 15 kap. 10 § i utredningsförslaget.

Första stycket

I första stycket har gjorts ett tillägg i förhållande till gällande rätt som innebär att byggnadsavgift kan tas ut av ägaren till den fastighet som den olovliga åtgärden avsåg. Tillägget har gjorts för att avgift skall kunna tas ut om en markägare utför marklovspliktiga åtgärder utan lov. Första stycket har vidare kompletterats så att avgift kan tas ut av ägare till anläggningar som utförs utan lov.

I det remitterade lagförslaget finns en i förhållande till påföljdslagen ny bestämmelse om hur avgiften får fördelas mellan flera. På skäl som *lagrådet* har anfört (yttrandet s. 105) har emellertid denna bestämmelse fått utgå.

10 § Var två eller flera ägare av den fastighet, byggnad, anläggning eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg, svarar de solidariskt för byggnadsavgift och tilläggsavgift som påförs dem i deras egenskap av ägare.

11 § Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen nedsätta eller helt efterge byggnadsavgift eller särskild avgift som byggnadsnämnden har beslutat. Frågor om nedsättning eller eftergift prövas efter besvär enligt 13 kap. 2 § över nämndens beslut. *10 kap. 11–12 §§*

Paragraferna motsvarar i huvudsak 10 och 11 §§ påföljdslagen samt 15 kap. 11 och 12 §§ i utredningsförslaget.

Ingripanden för att åstadkomma rättelse m. m.

12 § Tingsrätten får meddela handräckning så att rättelse sker när någon

1. utan lov har vidtagit en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov,
2. har vidtagit en åtgärd med stöd av bygglov, rivningslov eller marklov, om lovet har ändrats eller upphävts genom ett beslut som har vunnit laga kraft,
3. i annat fall än som avses i 1 har vidtagit en åtgärd som strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen,
4. har underlåtit att utföra arbete eller vidta en åtgärd som har förelagts honom enligt 15 §, 16 § första stycket eller 17 §.

Paragrafen svarar mot 13 § påföljdslagen samt 15 kap. 13 § och 16 kap. 3 § i utredningsförslaget.

Enligt 13 § påföljdslagen får handräckning ske när

1. en åtgärd, till vilken har krävts byggnadslov, har vidtagits utan sådant lov,
2. en åtgärd annars har vidtagits i strid mot något förbud som har meddelats i eller med stöd av byggnadslagen,
3. en åtgärd har vidtagits i strid mot godkända ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade eller eljest gällande föreskrifter,
4. någon underlåter att efter föreläggande därom utföra arbete eller vidta någon annan åtgärd som åligger honom enligt byggnadsstadgan samt
5. fall som avses i 12 § föreligger.

En motsvarighet till dessa bestämmelser har tagits in i 12 §. Vissa ändringar har emellertid gjorts. *Punkt 1* har sålunda i enlighet med utredningens förslag kompletterats så att den täcker också fall när kravet på marklov har åsidosatts. I lagrådsremissen (s. 625) uttalade jag att något behov av att ha möjlighet till handräckning när kravet på rivningslov har åsidosatts av naturliga skäl inte finns.

Lagrådet (yttrandet s. 106) har dock anmärkt att i vissa situationer ett sådant behov dock kan göra sig gällande, exempelvis när en rivning påbörjats men inte fortskridit så långt att ett återställande ter sig meningslöst. Situationer av det slag som lagrådet åsyftar torde enligt min mening bli mycket sällsynta. Jag vill emellertid trots detta inte motsätta mig lagrådets förslag. Punkt 1 upptar därför även åtgärder som kräver rivningslov.

Som utredningen har föreslagit har vidare den nuvarande punkt 2 utgått, eftersom någon motsvarighet till dessa förbud inte finns i PBL, bortsett

från de rivningsförbud som följer av skyddsbestämmelser. Eftersom ett åsidosättande av ett sådant förbud innebär att punkt 1 blir tillämplig, behövs ingen särskild föreskrift härom. *10 kap. 12–14 §§*

En i förhållande till såväl dagens ordning som utredningsförslaget ny bestämmelse har tagits in i *punkt 2*. Bestämmelsen avser den situation som kan uppstå, om någon vidtar en åtgärd med stöd av ett lov som byggnadsnämnden lämnar men lovet efter besvär ändras eller undanröjs av någon överinstans. Om åtgärden redan har utförts när lovet undanröjs, är det oklart vilka möjligheter som f. n. finns att åstadkomma rättelse. Den nu föreslagna bestämmelsen i punkt 2 gör det möjligt att ingripa i dessa fall.

Punkt 3 motsvarar 13 § 3 påföljdslagen men har i likhet med utredningsförslaget fått en mer generell utformning. Den är tillämplig t. ex. när någon underlåter att iaktta villkor som byggnadsnämnden har ställt upp i ett bygglov.

Kammarrätten i Göteborg har i sitt remissvar påpekat att det inte finns någon möjlighet till ingripande enligt vare sig påföljdslagen eller utredningsförslaget, om någon har vidtagit en icke bygglovspliktig åtgärd utan att iaktta de krav som lagen uppställer för åtgärden. Jag vill framhålla att den nu föreslagna punkt 3 är tillämplig på alla åtgärder som strider mot denna lag. I 3 kap. 9 § andra stycket föreskrivs att vissa bestämmelser i 3 kap. i skälig utsträckning skall tillämpas i fråga om sådana byggnader som får uppföras utan lov. Ingripande kan alltså ske enligt punkt 3, när dessa krav inte har iakttagits i tillräcklig utsträckning. *Lagrådet* anför som ytterligare exempel (yttrandet s. 106) det fallet att en icke bygglovspliktig åtgärd har vidtagits i strid mot en planbestämmelse.

Punkt 4 motsvarar den gällande punkt 4. I utredningens förslag finns en motsvarighet i 16 kap. 3 §.

På de skäl som jag anförde i inledningen till detta kapitel har någon motsvarighet till den nu gällande punkt 5 inte tagits in i den nya paragrafen.

13 § Ansökningar om handräckning får göras av byggnadsnämnden. Bestämmelser om sådan handräckning finns i 17 § handräckningslagen (1981: 847).

Enligt 14 § påföljdslagen gäller bl. a. att ansökan om handräckning kan göras av allmän åklagare i de fall när straff kan komma i fråga. Eftersom den nuvarande straffbestämmelsen i 12 § inte skall föras över till PBL, har den nu föreslagna 13 §, som motsvarar 15 kap. 14 § i utredningsförslaget, utformats så att ansökan om handräckning får göras endast av byggnadsnämnden.

14 § I de fall som avses i 12 § 1–3 får byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, förelägga ägaren av den fastighet, byggnad, anläggning eller anordning som frågan gäller att inom viss tid vidta rättelse. Följs inte föreläggandet, får byggnadsnämnden begära handräckning.

Avser ett föreläggande enligt första stycket en åtgärd som har utförts utan bygglov, där sådant krävs, får byggnadsnämnden i föreläggandet förbjuda att åtgärden åter utförs. *10 kap. 14 §*

Beviljas bygglov, rivningslov eller marklov efter det att föreläggande har meddelats, upphör föreläggandet att gälla.

Paragrafen motsvarar 15 § påföljdslagen och 15 kap. 15 § i utredningsförslaget.

Första stycket

Enligt första stycket får byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, utfärda föreläggande om rättelse. För att lagtexten bättre skall täcka även det fallet att någon har tagit en byggnad i anspråk för ett nytt ändamål utan att några inredningsåtgärder utförts har orden "rätta det utförda" på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 106) bytts ut mot "vidta rättelse". I enlighet med vad som gäller f. n. skall föreläggandet kunna riktas mot vederbörande ägare. Enligt det remitterade lagförslaget lagrådsremissen (s. 626) öppnas dessutom möjlighet att i stället rikta föreläggandet mot en byggherre, som inte längre är ägare till fastigheten. *Lagrådet* framhåller (yttrandet s. 106 f) bl. a. med anledning härav att den, som inte längre har rätt att förfoga över en fastighet, inte bör kunna föreläggas att vidta vissa åtgärder med fastigheten, eftersom hans faktiska och rättsliga möjligheter att efterkomma föreläggandet är begränsade. På grund av vad lagrådet har anfört vidhåller jag inte längre förslaget i denna del.

Andra stycket

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 15.4) har i andra stycket tagits in en bestämmelse som ger byggnadsnämnden möjlighet att förena ett föreläggande, som avser en åtgärd som har utförts utan bygglov, med ett förbud att upprepa åtgärden. Bestämmelsen har alltså begränsats till bygglovspliktiga åtgärder. I enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 107) har lagtexten utformats så att detta tydligt framgår. Som jag framhöll i den allmänna motiveringen är bestämmelsen avsedd att tillämpas i fråga om åtgärder som lätt kan undanröjas och därefter åter vidtas. Det kan t. ex. gälla anordnande av upplag, uppställande av husvagnar eller andra lätt flyttbara anordningar, som är att anse som byggnader, eller olovligt ianspråktagande av byggnader. Förbudet måste enligt andra stycket vara kopplat till ett föreläggande. Det innebär bl. a. att förbud inte kan utfärdas innan en olovlig åtgärd har vidtagits första gången.

Jag vill instämma i *lagrådets* påpekande (yttrandet s. 107) att det är viktigt att byggnadsnämnden i sitt beslut noga anger vilken åtgärd och vilken plats förbudet avser.

Enligt 18 § första stycket får förbudet förenas med vite.

Tredje stycket *10 kap. 14–16 §§*

I 15 § andra stycket påföljdslagen finns en bestämmelse om att föreläggande i vissa fall förfaller när bygglov meddelas. Bestämmelsen har nu tagits in i tredje stycket och har – i enlighet med utredningsförslaget – utformats så att den omfattar även fall då marklov meddelas. I konsekvens med det tillägg om rivningslov som har gjorts i 12 § har tredje stycket gjorts tillämpligt också när rivningslov har meddelats.

Enligt 15 § tredje stycket påföljdslagen skall tomträttshavare i vissa fall jämställas med fastighetsägare. Någon motsvarighet till detta stycke har inte tagits in i 14 §, eftersom en generell bestämmelse med samma innebörd har införts i 16 kap. 5 §.

15 § Om någon underlåter att utföra arbete eller vidta någon annan åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller enligt någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga honom att inom en viss tid vidta åtgärden.

För att de krav på underhåll av byggnader och andra anläggningar som jag tidigare har föreslagit (avsnitt 11.2.3) skall kunna upprätthållas, bör det precis som i dag finnas en möjlighet för byggnadsnämnden att ingripa när dessa skyldigheter blivit åsidosatta. En motsvarighet till 16 § påföljdslagen och 16 kap. 1 § i utredningsförslaget har av bl. a. den anledningen tagits in i 15 §. Bestämmelsen behandlar både sådana åtgärder som fastighetsägare m. fl. är skyldiga att vidta direkt på grund av bestämmelserna i PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av PBL och sådana där skyldigheten uppkommer genom ett beslut av byggnadsnämnden. Med föreskrifter som har meddelats med stöd av PBL avses i första hand föreskrifter som regeringen eller någon myndighet kan meddela på grund av bemyndigandet i 16 kap. 1 §.

16 § Om en byggnad, annan anläggning eller anordning är förfallen eller om den är skadad till väsentlig del och inte sätts i stånd inom skälig tid, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att inom en viss tid riva byggnaden, anläggningen eller anordningen.

Om en byggnad eller annan anläggning har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av den, får byggnadsnämnden förbjuda användning av byggnaden eller anläggningen. Förbudet får allt efter omständigheterna riktas mot ägaren, mot den som har nyttjanderätt till egendomen eller mot båda.

Beslut om användningsförbud gäller omedelbart och till dess byggnadsnämnden bestämmer annat.

Bestämmelserna motsvarar 51 § 1 mom. och 52 § andra stycket byggnadsstadgan samt 6 kap. 6 § första stycket i utredningsförslaget.

Första stycket *10 kap. 16 §*

I paragrafens första stycke har tagits in bestämmelser som ger byggnadsnämnden rätt att förelägga ägaren att riva byggnader eller andra anläggningar som är förfallna eller skadade.

Andra stycket

Om en byggnad skulle ha brister som äventyrar säkerheten för dem som vistas i eller i närheten av byggnaden, saknar byggnadsnämnden i dag möjlighet att hindra användning av byggnaden under den tid som bristerna består. Detta är enligt min mening otillfredsställande, särskilt om man betänker att det kan dröja avsevärd tid innan frågan om skyldigheten att riva eller sätta byggnaden i stånd blir slutligt avgjord. Enligt min mening bör därför, som utredningen har föreslagit, byggnadsnämnden ges möjlighet att förordna om användningsförbud då sådana brister föreligger som äventyrar säkerheten. Denna möjlighet bör – på samma sätt som enligt utredningsförslaget – finnas även i fråga om andra anläggningar än byggnader.

Bestämmelser om detta har tagits in i andra stycket. Användningsförbud kan enligt lagrådsremissen komma i fråga endast för sådana förfallna eller skadade byggnader och andra anläggningar som avses i första stycket. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 107) har denna begränsning tagits bort. Det räcker alltså att det finns brister som kan äventyra säkerheten. I ett användningsförbud skall anges den tid under vilken förbudet skall gälla. Användningsförbud behöver inte vara kopplat till ett föreläggande enligt första stycket utan kan beslutas innan byggnadsnämnden bestämmer att rivning skall ske.

Som *lagrådet* har betonat (yttrandet s. 107) får ett användningsförbud självfallet inte göras mer omfattande än vad säkerheten kräver. Kan bristerna hänföras till en viss del av en byggnad, bör således förbudet begränsas till att avse den bristfälliga delen.

På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 107) har i andra stycket tillagts en bestämmelse som anger mot vilka ett användningsförbud kan riktas.

Tredje stycket

De fall som avses i andra stycket har stor likhet med de fall i vilka byggnadsnämnden enligt 3 § andra stycket kan meddela förbud att fortsätta byggnadsarbeten m. m. I tredje stycket har därför – i överensstämmelse med 3 § fjärde stycket – föreskrivits att användningsförbud gäller omedelbart. Att användningsförbud kan förenas med vite framgår av 18 § första stycket.

För att göra det möjligt med snabba beslut kan byggnadsnämnden i dag uppdra åt t. ex. en tjänsteman hos nämnden att fatta beslut om förbud att fortsätta byggnadsarbeten och att därvid förelägga vite (3 § andra stycket 2 BS). Jag anser att samma möjligheter bör finnas i fråga om användningsförbud. I 11 kap. 3 § har tagits in bestämmelser härom.

Beslut om användningsförbud kan enligt 13 kap. 2 § överklagas hos länsstyrelsen, som därvid kan förordna med stöd av 13 § förvaltningslagen att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla. *10 kap. 16–17 §§*

Enligt det remitterade förslaget skall förbudet gälla "under en viss tid". Tidsbestämningen har på *lagrådets* förslag (yttrandet s. 107) getts lydelsen "till dess byggnadsnämnden bestämmer annat".

17 § Om en byggnad, annan anläggning eller anordning inom område med detaljplan har kommit att medföra stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort den eller att vidta någon annan åtgärd med den. Beträffande byggnader får dock sådant föreläggande meddelas endast om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde.

Inom områden med detaljplan får byggnadsnämnden, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten, förelägga ägaren av en fastighet eller en byggnad att anordna stängsel eller ändra utfart eller annan utgång mot gator eller vägar.

Om en byggnad, annan anläggning eller anordning för industriändamål inte längre används, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att anordna stängsel kring den, om det behövs till skydd mot olycksfall.

Första stycket

I 52 § väglagen finns bestämmelser som ger länsstyrelsen möjlighet att ingripa mot företeelser som medför olägenheter från trafiksäkerhetssynpunkt. Om en lagligen påbörjad anordning är belägen intill en väg, kan länsstyrelsen sålunda meddela föreläggande vid vite för ägaren att avlägsna, ändra eller byta ut anordningen eller att vidta annan åtgärd med den. Föreläggande får dock meddelas endast under förutsättning att anordningen på grund av ändrade förhållanden eller i annat fall medför sådan olägenhet att en begäran om tillstånd till anordningen skulle ha avslagits. I fråga om byggnader gäller bestämmelserna bara om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde. Enligt 64 § väglagen skall skada till följd av föreläggande med stöd av 52 § ersättas av väghållaren.

Jag delar utredningens uppfattning att de möjligheter som länsstyrelsen i dag har enligt 52 § väglagen bör öppnas även för byggnadsnämnden inom områden med detaljplan.

I paragrafens första stycke har därför tagits in bestämmelser som ger byggnadsnämnden rätt att förelägga ägaren att ta bort eller vidta någon annan åtgärd med en byggnad, annan anläggning eller anordning. Flera remissinstanser har riktat kritik mot den utformning som bestämmelserna har fått i utredningsförslaget. Bl. a. mot den bakgrunden har 17 § – förutom att den utvidgats till att omfatta även anordningar och andra anläggningar än byggnader – utformats i nära anslutning till nuvarande bestämmelser i 52 § väglagen. Det innebär bl. a. att det saknar betydelse om byggnaden eller anläggningen har uppförts med eller utan lov. Vidare får ingripande beträffande byggnader ske endast om byggnaden kan flyttas

utan svårighet eller är av ringa värde. En ytterligare förutsättning är att det på grund av ändrade förhållanden har uppstått stora olägenheter för trafiken. På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 107 f) har lagtexten utformats så att det framgår att de ändrade förhållandena skall ha inträtt efter tillkomsten av byggnaden, anläggningen eller anordningen. *10 kap. 17–18 §§*

Andra stycket

I andra stycket, som redaktionellt har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag, har tagits in bestämmelser som ger byggnadsnämnden möjlighet att inom områden med detaljplan meddela föreläggande om ändring av utfart eller annan utgång eller uppsättande av stängsel med hänsyn till trafiksäkerheten. Även i dessa fall bör samråd ske med vägmyndigheten. Bestämmelserna kompletterar 40 § väglagen som ger länsstyrelsen rätt att besluta om ändring av utfart inom områden utanför detaljplan.

Som framgår av 14 kap. 3 § har fastighetsägaren rätt till ersättning, när han på grund av beslut enligt den nu föreslagna paragrafen åläggs att riva eller att vidta någon annan åtgärd med en byggnad, annan anläggning eller anordning eller att ändra en utfart eller annan utgång. Däremot skall det inte berättiga till ersättning när någon föreläggs att ordna stängsel. Skälen till detta redovisar jag i specialmotiveringen till 14 kap. 3 §.

Tredje stycket

Tredje stycket har tillkommit efter det att lagrådsremissen beslutades och saknar motsvarighet i utredningens förslag. Bestämmelsen, som rör säkerhetsrisker vid övergivna industrianläggningar, har tagits in efter förslag av industrisaneringsutredningen i betänkandet (SOU 1982: 10) Sanering efter industrinedläggningar.

Som utredningen har pekat på, vilket har lämnats utan erinran av remissinstanserna, kan övergivna byggnader, andra anläggningar och anordningar för industriändamål medföra olycksrisker, t. ex. genom att området blir en uppehållsplats för barn. Bestämmelsen i tredje stycket ger byggnadsnämnden befogenhet att förelägga ägaren att sätta upp stängsel för att förhindra olycksfall.

I likhet med vad som skall gälla i fråga om stängselskyldighet enligt andra stycket skall det inte berättiga till ersättning när någon föreläggs att anordna stängsel enligt tredje stycket.

18 § Föreläggande enligt 14 § första stycket, 15 §, 16 § första stycket eller 17 § får förenas med vite eller med förskrift att åtgärden, om föreläggandet inte följs, kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad. Förbud enligt 14 § andra stycket och 16 § andra stycket får förenas med vite.

Följs inte ett föreläggande som innebär att åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg, skall nämnden, om det inte finns skäl till annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. Därvid skall nämnden se till att oskäliga kostnader inte uppstår.

I beslut om föreläggande enligt första stycket eller beslut enligt andra stycket får förordnas att beslutet skall gälla omedelbart. *10 kap. 18–20 §§*

Kronofogdemyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att beslut enligt andra stycket skall kunna genomföras.

19 § Har en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov vidtagits utan sådant lov men framstår det som sannolikt att lov kan meddelas till åtgärden, skall byggnadsnämnden, innan handräckning begärs eller föreläggande meddelas, bereda ägaren tillfälle att inom viss tid ansöka om lov.

Om ansökan inte inkommer inom föreskriven tid, får byggnadsnämnden trots detta pröva frågan om lov till åtgärden. Nämnden får därvid på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt företa de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för prövningen av ärendet.

Bestämmelserna i 18 och 19 §§ stämmer i sak överens med 17 och 18 §§ påföljdslagen samt med 15 kap. 16 och 17 §§ i utredningsförslaget och 10 kap. 19 och 20 §§ i det remitterade lagförslaget.

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 15.4) har i 18 § första stycket tagits in en bestämmelse om att förbud enligt 14 § andra stycket får förenas med vite. Även användningsförbud enligt 16 § andra stycket får förenas med vite.

Vad som föreskrivs i 18 § tredje stycket och som innebär en avvikelse från lagrådsremissen stämmer i sak överens med den av riksdagen nyligen beslutade lydelsen av 17 § tredje stycket påföljdslagen (JuU 1984/85: 22, rskr 211). Lagändringen innebär att byggnadsnämnden kan förordna om omedelbar verkställighet även av själva föreläggandet. Skälen härtill är utvecklade i prop. 1984/85: 96 med förslag till sag om viten m. m. (s. 41 f och 57). Regeln är tillämplig oberoende av om det aktuella föreläggandet har förenats med vite eller inte. Den gäller även i fråga om föreläggande med hot om tvångsutförande.

I 18 § påföljdslagen finns i dag bestämmelser om att byggnadsnämnden i vissa fall skall bereda den som har gjort sig skyldig till olovligt byggande tillfälle att ansöka om byggnadslov m. m. I likhet med vad som har föreslagits i bl. a. 12 § har 19 § utformats så att den gäller även rivningslov och marklov.

20 § Finner byggnadsnämnden att det föreligger brister i fråga om underhållet av en byggnad eller annan anläggning, får nämnden uppdra åt en sakkunnig person att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder.

Någon motsvarighet till bestämmelserna i 20 § om särskild utredning finns inte i dagens byggnadslagstiftning och inte heller i utredningens förslag. Jag anser det emellertid angeläget att förbättra byggnadsnämndens möjligheter att komma till rätta med eftersatt underhåll. Om ägaren till en fastighet eller anläggning i dag missköter underhållet, måste byggnads-

nämnden, innan föreläggande kan meddelas, låta utreda byggnadens skick. Detta tvingar många gånger byggnadsnämnden till ett omfattande utredningsarbete som tar stora resurser i anspråk. Med hänsyn härtill och till att det är ägaren som har ansvaret för att kraven på underhåll blir uppfyllda, har i 20 § – som motsvarar 10 kap. 18 § i det remitterade lagförslaget – tagits in bestämmelser som innebär att byggnadsnämnden får uppdra åt en sakkunnig person att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder. Överväganden om föreläggande enligt den nu föreslagna 20 § kan aktualiseras t. ex. med anledning av påpekanden från hyresgäster eller hyresgästorganisationen. Innan föreläggande beslutas, torde det dock regelmässigt bli nödvändigt att byggnadsnämnden genom besiktning eller på annat sätt skaffar sig kännedom om den aktuella byggnadens skick i stort. Att det föreligger brister i fråga om underhållet måste nämligen konstateras innan paragrafen får tillämpas. *10 kap. 20–21 §§*

I lagrådsremissen föreslog jag att nämnden skall kunna förelägga ägaren att genom en sakkunnig person, som nämnden skall godkänna, låta utreda behovet av underhåll. Enligt *lagrådets* mening (yttrandet s. 108) är det en smidigare ordning att i stället låta nämnden utse en sakkunnig, som handlar på dess uppdrag. Paragrafen har utformats i enlighet med lagrådets förslag, som enligt min mening har flera fördelar inte minst från effektivitetssynpunkt. Genom den lösningen blir det också klarlagt att byggnadsnämnden har det avgörande inflytandet på valet av sakkunnig, även om det naturligtvis alltid är önskvärt att valet kan ske i samråd med fastighetsägaren.

Med ledning av den redovisning som sedermera lämnas kan byggnadsnämnden ta ställning till om det är påkallat att ingripa t. ex. med föreläggande enligt 15 §.

Beslut enligt 20 § kan i likhet med förelägganden enligt detta kapitel överklagas hos länsstyrelsen enligt 13 kap. 2 §.

Verkan av föreläggande i vissa fall m. m.

21 § Har ett föreläggande enligt 14 § första stycket, 15 §, 16 § första stycket eller 17 § eller ett förbud enligt 14 § andra stycket eller 16 § andra stycket meddelats någon i egenskap av ägare till en viss fastighet och övergår äganderätten till fastigheten till ny ägare, gäller föreläggandet eller förbudet i stället mot denne. Har i förläggandet eller förbudet utsatts löpande vite enligt 4 § lagen (1985: 206) om viten och har fastigheten överlåtits genom köp, byte eller gåva, gäller vitet mot den nye ägaren räknat från tidpunkten för äganderättsövergången, under förutsättning att anteckning om vitesföreläggandet dessförinnan gjorts enligt 22 §. Löpande vite som avser viss period får endast tas ut av den som var ägare vid periodens början. Annat vite gäller inte mot den nye ägaren, men byggnadsnämnden får sätta ut vite för denne.

Första stycket gäller även när ett föreläggande eller förbud har meddelats någon i egenskap av tomträttshavare eller eljest som ägare av en byggnad på mark som tillhör någon annan. Vad som sägs om löpande vite gäller dock endast i fråga om föreläggande eller förbud som har meddelats någon i egenskap av tomträttshavare.

I ärenden om föreläggande eller förbud som anges i första eller andra stycket skall bestämmelserna i rättegångsbalken om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas. *10 kap. 21 §*

Paragrafen motsvarar i sak 19 § påföljdslagen och 15 kap. 18 § i utredningsförslaget.

Första och andra styckena

Bestämmelserna innebär till en början att föreläggande, som utfärdas för någon i egenskap av fastighetsägare, tomträttshavare eller ägare av byggnad på s. k. ofri grund, skall gälla även mot ny ägare av egendomen. Om förbud enligt 14 § andra stycket att upprepa en olovlig åtgärd skall få avsedd effekt, anser jag det nödvändigt att förbuden – i likhet med förelägganden – får giltighet mot ny ägare. I första stycket har därför gjorts ett tillägg om dessa förbud. Även användningsförbud enligt 16 § andra stycket gäller mot ny ägare. Så långt överensstämmer reglerna med vad jag föreslog i lagrådsremissen. Vad som nu har tillfogats är de i påföljdslagen nyligen införda bestämmelserna om att även löpande vite gäller mot ny fastighetsägare och ny tomträttshavare, om överlåtelsen sker genom köp, byte eller gåva (JuU 1984/85: 22, rskr 211). Dessa bestämmelser har sin grund i prop. 1984/85: 96 med förslag till lag om viten m. m. (s. 31 ff, 58, 93 f och 108 f). Jag vill särskilt framhålla att löpande vite inte övergår till ny ägare vid s. k. familjerättsliga förvärv och inte heller till ny ägare av en byggnad på ofri grund.

Trots att tomträttshavare på grund av bestämmelsen i 16 kap. 5 § jämställs med fastighetsägare är det befogat att just i förevarande paragraf ändå särskilt nämna tomträttshavare. Den åsyftade skillnaden mellan tomträttshavare och t. ex. arrendatorer när det gäller giltigheten av löpande vite skulle nämligen annars bli svår att uttrycka på ett tillfredsställande sätt.

Tredje stycket

Kammarrätten i Göteborg har i sitt remissvar påpekat att de olägenheter som lagstiftaren eftersträvade att få bort genom att införa 19 § påföljdslagen i viss mån kvarstår, nämligen om en fastighet byter ägare innan ett föreläggande har vunnit laga kraft. För sådana fall måste ett nytt föreläggande utfärdas för den nye ägaren. Kammarrätten påpekar att denne inte har någon möjlighet att överta den tidigare ägarens talan i besvärsmålet, eftersom regler om intervention saknas i förvaltningsprocesslagen.

Jag delar kammarrättens uppfattning att ägarbyten under ett ärendes gång kan leda till förseningar och andra olägenheter. Förvaltningsprocesslagen innehåller inte några regler om vad som skall gälla när en part under handläggningen av ett ärende överlåter det objekt som ärendet angår, t. ex. en fastighet. Med 30 § andra stycket bostadsförvaltningslagen (1977: 792)

som förebild har i tredje stycket tagits in en särskild bestämmelse om att reglerna i rättegångsbalken om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång skall tillämpas i de fall som avses i den nu föreslagna 21 §. Det innebär att bestämmelserna i 13 kap. 7 § rättegångsbalken om överlåtelse av tvisteföremålet och reglerna i 14 kap. samma balk om intervenients deltagande i rättegången blir tillämpliga. En överlåtelse av en fastighet medför då att den nye ägaren är skyldig att inträda som part i målet. Handläggningen av ärendet behöver då inte avbrytas utan kan fortsätta i vanlig ordning med den nye ägaren som part. *10 kap. 21–24 §§*

Anteckning i fastighetsboken m. m.

22 § Den myndighet som meddelar ett föreläggande eller förbud som avses i 21 § skall genast sända sitt beslut till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomtsrättsboken. Har i föreläggandet eller förbudet utsatts löpande vite, skall även detta antecknas. Inskrivningsmyndigheten skall genast i rekommenderat brev underrätta den som senast har sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt om anteckningen, om denne inte är föreläggandets eller förbudets adressat.

23 § Återkallas ett föreläggande eller förbud som har antecknats enligt 22 §, skall byggnadsnämnden genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för motsvarande anteckning. Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom lagakraftvunnet beslut eller upphört att gälla, eller har föreläggandet följts, skall byggnadsnämnden, så snart nämnden har fått vetskap om detta, anmäla förhållandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning.

24 § Gör inte byggnadsnämnden anmälan i de fall som avses i 23 §, skall länsstyrelsen göra sådan anmälan, om någon vars rätt berörs ansöker om det.

Bestämmelserna i 22–24 §§ motsvarar i sak 20–22 §§ påföljdslagen och 15 kap. 19–21 §§ i utredningsförslaget. I enlighet med vad jag anförde i anslutning till 21 § innefattas i 22 och 23 §§ även förbuden enligt 14 § andra stycket.

I förhållande till förslaget i lagrådsremissen har gjorts det tillägget i 22 § att löpande vite skall antecknas i fatighetsboken eller tomträttsboken och att inskrivningsmyndigheten skall underrätta den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt. Dessa bestämmelser, som nyligen har införts i påföljdslagen (JuU 1984/85: 22, rskr 211) har sin grund i den förut nämnda prop. 1984/85: 96 med förslag till lag om viten m. m. och de kommenteras närmare i nämnda proposition (s. 58 f).

Övriga bestämmelser

Under rubriken Övriga bestämmelser i påföljdslagen finns en rad föreskrifter i skilda frågor, av vilka flertalet bör tas in i 10 kap. Återstoden av bestämmelserna har – som jag nämnde i inledningen till detta kapitel –

tagits in i andra kapitel i PBL. Det gäller 24 § med tillträdesbestämmelser, som har tagits in i 16 kap. 7 §, 30 § med fullföljdsbestämmelser som motsvaras av 13 kap. 2 §, samt 31 § om innehav av egendom på grund av testamentariskt förordnande, som återfinns i 16 kap. 6 §. *10 kap. 24–27 §§*

25 § Överlåts egendom på vilken har utförts en åtgärd som avses i 4 § första stycket, mot ersättning och skall rättelse vidtas på grund av beslut enligt detta kapitel, skall 4 kap. 12 § jordabalken tillämpas, om inte överlåtaren vid överlåtelsen upplyst om åtgärden eller förvärvaren annars känt till eller bort känna till denna.

26 § Byggnadsavgifter och särskilda avgifter tillfaller kommunen. Tilläggsavgifter tillfaller staten.

Paragraferna, som redaktionellt har utformats enligt *lagrådets* förslag, stämmer i sak överens med 23 och 25 §§ påföljdslagen och motsvarar 15 kap. 22 och 24 §§ i utredningsförslaget.

27 § Har frågan om påföljd för en överträdelse som avses i 4 § första stycket inte tagits upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden inom tio år från det att överträdelsen begicks, får byggnadsavgift eller tilläggsavgift inte tas ut. Detta gäller också i fråga om särskild avgift. Därvid skall dock i stället för tio år gälla en tid av tre år.

Sedan tio år har förflutit från det att en åtgärd som avses i 12 § 1–3 vidtogs, får byggnadsnämnden inte ansöka om handräckning eller besluta om föreläggande enligt 14 § första stycket.

Paragrafen motsvarar 26 § påföljdslagen och 15 kap. 25 § i utredningsförslaget.

Flera remissinstanser har tagit upp frågan om preskription vid olovligt ianspråktagande av en byggnad eller del av en byggnad för ett nytt ändamål. Några av dem har hävdat att preskriptionstiden inte borde börja löpa så länge verksamheten – t. ex. olovlig kontorisering – pågår, medan andra har föreslagit att preskriptionstiden skall räknas redan från ianspråktagandet.

Vid lagrådsbehandlingen av förslaget till påföljdslag gjorde lagrådet följande allmänna uttalande om beräkning av preskriptionstiden vid olovligt byggande (prop. 1975/76: 164 s. 263):

Enligt det remitterade förslaget skall preskriptionstiden räknas från det den olovliga åtgärden började eller, såvitt gäller särskild avgift, från det överträdelsen eller underlåtenheten började. Olovligt byggande och andra överträdelser kan emellertid komma att utsträckas över avsevärd tid. Förslaget kan under sådana förhållanden medföra att preskriptionstiden blir kortare än som faktiskt är motiverat. Med hänsyn härtill bör enligt lagrådets mening föreskrivas, att tiden skall räknas från det överträdelsen begicks, och med överträdelsen avses då, såsom förut sagts, även underlåtenhet. Detta innebär att tiden i princip inte börjar löpa så länge överträdelsen kan anses pågå. Det bör här tilläggas, att hur utgångspunkten för

beräkningen av preskriptionstiden än anges, det inte kan undvikas att vissa problem ibland uppkommer i tillämpningen. De principer som vid bedömning av preskriptionsfrågor har utbildats inom straffrätten bör kunna tjäna till ledning i nu ifrågavarande hänseende. *10 kap. 27–30 §§*

Dåvarande departementschefen biträdde lagrådets förslag.

Enligt min mening finns det inte skäl att föreslå någon ändring av preskriptionsbestämmelserna.

Jag vill i detta sammanhang nämna att frågan om preskription vid olovligt ianspråktagande numera har prövats av regeringsrätten (RÅ 1980 2:51). I målet hade lokaler, som enligt gällande byggnadslov var avsedda för garage, samlingssal, klubbrum m. m. under mer än tio år använts för bilförsäljning. Regeringsrätten konstaterade i sin dom att byggnadsnämnden med hänsyn till bestämmelsen i 26 § andra stycket påföljdslagen numera inte kunde ingripa för att åstadkomma rättelse.

28 § Beslut eller domar varigenom någon påförs avgift enligt detta kapitel skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet eller domen vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet eller domen.

29 § Betalas inte avgiften inom den tid som anges i 28 §, får avgiften tillsammans med en restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), indrivas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt.

Vid fördelning mellan staten och kommunen av medel som har influtit skall medel i första hand avsättas för kommunens fordran.

30 § Vite som har förelagts med stöd av detta kapitel får inte förvandlas till fängelse.

Bestämmelserna i 28–30 §§ stämmer i sak överens med 27–29 §§ påföljdslagen och 15 kap. 26–28 §§ i utredningsförslaget.

11 kap. Byggnadsnämnden

I kapitlet finns bestämmelser om byggnadsnämndens uppgifter (1 och 2 §§) och dess verksamhet (3 och 4 §§). Dessutom finns en paragraf (5 §) om avgifter.

1 § Utöver de uppgifter byggnadsnämnden har enligt övriga föreskrifter i denna lag skall nämnden

1. verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsmiljö,
2. uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning,
3. samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vilkas arbete och intressen berör nämndens verksamhet,
4. lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet,
5. övervaka efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut.

Byggnadsnämnden skall ta tillvara de möjligheter lagen ger att förenkla och underlätta ärenden för enskilda och bör därvid verka för att lagens föreskrifter om begränsning av bygglovsplikten vinner tillämpning.

Enligt 1 kap. 7 § skall i varje kommun finnas en byggnadsnämnd med uppgift att pröva frågor om bygglov, rivningslov och marklov.

Byggnadsnämnden är en s. k. specialreglerad nämnd som i sin myndighetsutövning är fristående från såväl kommunstyrelsen och kommunfullmäktige som andra nämnder. Nämndens myndighetsutövning kan rikta sig inte bara mot enskilda utan också mot kommunala organ.

Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

Första stycket

I paragrafens första stycke har tagits in en uppräkning av de uppgifter som byggnadsnämnden skall uppmärksamma. Stycket stämmer sakligt i stort sett överens med 1 § andra stycket byggnadsstadgan och 14 kap. 2 § i utredningsförslaget.

Punkt 1, som saknar motsvarighet i dagens bestämmelser, föreskriver att byggnadsnämnden skall verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsmiljö. Punkt 1 tar sikte inte bara på nämndens myndighetsutövning utan också på nämndens verksamhet i övrigt. Det ligger i sakens natur att nämnden har en större möjlighet att se till att kraven uppfylls i fråga om åtgärder som kräver lov, men nämnden skall verka med den angivna inriktningen även i samband med t. ex. rådgivning och annan upplysningsverksamhet.

Enligt *punkt 2* skall byggnadsnämnden uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen i kommunen och dess närmaste omgivning och ta de initiativ som behövs i planläggningsfrågor m. m. Punkt 2 stämmer i sak överens med 1 § andra stycket första att-satsen i byggnadsstadgan.

Som jag tidigare har föreslagit (avsnitt 8.5.2 och 8.8.2) skall rätten att anta detaljplan och områdesbestämmelser i PBL kunna delegeras antingen till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen. Detta berör bl. a. byggnadsnämndens prövning av lov samt rådgivning i samband därmed. Jag förutsätter därför att om kommunstyrelsen har fått fullmäktiges delegation, det under beredningen av planärenden skapas sådana kontakter mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden att nämnden kan fullfölja sina uppgifter enligt denna punkt. Någon reglering i PBL av denna samverkan anser jag inte behövs. *11 kap. 1 §*

Nämndens skyldighet att samarbeta med bl. a. andra myndigheter kommer till uttryck i *punkt 3*. I förhållande till gällande bestämmelser (1 § andra stycket andra att- satsen BS) och utredningsförslaget har nämndens skyldigheter vidgats till att omfatta också organisationer och enskilda vilkas arbete och intressen berör nämndens verksamhet. Förutom detta samarbete bör nämnden även i övrigt sträva efter att skapa goda kontakter med skilda organ i samhället.

Byggnadsnämndens mer allmänna rådgivnings- och servicefunktion har tagits in i *punkt 4*, som i sak stämmer överens med såväl gällande bestämmelser (1 § andra stycket tredje att-satsen BS) som utredningsförslaget. I den allmänna motiveringen (avsnitt 14.1.1) har jag utvecklat betydelsen av att nämnden strävar efter att ge förebyggande information.

Punkt 5 ålägger byggnadsnämnden att övervaka efterlevnaden av PBL och med stöd av PBL meddelade föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av lagen eller föreskrifterna. En i sak motsvarande bestämmelse finns i 1 § byggnadsstadgan (andra stycket sista att-satsen) och i 14 kap. 2 § utredningsförslaget (punkt 5). På samma sätt som i dag är nämndens övervakande uppgifter tämligen detaljreglerade genom bestämmelserna om lovprövning samt tillsyn och kontroll av byggnadsarbeten m. m. Enligt bestämmelserna i 10 kap. 1 § har nämnden skyldighet att ta upp frågan om påföljd eller ingripande till behandling så snart det finns anledning anta att en överträdelse har begåtts.

Andra stycket

Enligt andra stycket skall byggnadsnämnden i sin verksamhet ta tillvara de möjligheter som PBL ger att förenkla och underlätta för enskilda. I denna fråga vill jag erinra om vad jag anförde i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.6.3) om byggnadsnämndens service och det angelägna i att enkelhet präglar nämndens hela verksamhet i förhållande till den enskilde. Detta innebär t. ex. att nämnden vid prövning av bygglovsärenden inte skall begära in utförligare handlingar eller ritningar än vad som behövs för att ärendet skall kunna avgöras. Nämnden skall inte heller ställa krav som belastar byggherren med onödiga kostnader, t. ex. nybyggnadskarta för mindre tillbyggnader eller kontrollmätning i sådana fall där detta inte är motiverat av något kontrollbehov. I andra stycket framhålls avslutningsvis

att nämnden också bör verka för att möjligheterna till bygglovsbefrielse enligt 8 kap. 5 § tas till vara. *11 kap. 1–2 §§*

2 § Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning.

Behövs nybyggnadskarta för prövningen av en fråga om bygglov inom områden med samlad bebyggelse, skall byggnadsnämnden tillhandahålla sådan karta, om sökanden begär det.

Paragrafen har fått sin utformning i huvudsaklig överensstämmelse med *lagrådets* förslag.

Första stycket

I 2 § första och andra styckena byggnadsstadgan samt 2 § andra stycket påföljdslagen finns bestämmelser om skyldighet för byggnadsnämnden att lämna skriftligt besked i vissa särskilt angivna frågor. I utredningsförslaget finns bestämmelser om skriftliga besked i 14 kap. 3 § och 15 kap. 3 §. I lagrådsremissen föreslog jag en formulering av lagtexten som innebar att byggnadsnämnden skall lämna "skriftligt besked". *Lagrådet* har i anslutning till 10 kap. 2 § (yttrandet s. 103) framfört invändningar mot ordet "besked" i dessa sammanhang. På grund av vad jag har anfört i specialmotiveringen till 10 kap. 2 § har ordet "besked" även i förevarande paragraf bytts ut mot "upplysning".

Som jag närmare utvecklade i specialmotiveringen till 10 kap. 2 § bör 2 § andra stycket påföljdslagen liksom i dag placeras i anslutning till de bestämmelser med vilka den närmast hör samman, dvs. i 10 kap. Det nu föreslagna första stycket i 2 § motsvarar närmast 2 § första och andra styckena byggnadsstadgan. Enligt 5 § skall byggnadnämnden kunna ta ut avgift för vissa tids- eller kostnadskrävande arbeten som nämnden på begäran utfört. En upplysning enligt 2 § första stycket kan således föranleda att avgift tas ut. Detta förhållande bör i tillräcklig utsträckning avhålla från att upplysningar begärs i onödan.

De upplysningar som nämnden på grund av 2 § första stycket kan bli skyldig att lämna kan givetvis avse mycket skiftade frågor. Fastighetsköpare eller kreditgivare kan t. ex. önska upplysning om de planförhållanden som gäller för en viss fastighet. En fastighetsköpare kan också vara intresserad av att få en upplysning om storleken av kostnader för gator och andra allmänna platser som skall betalas av ägaren till fastigheten. Det är emellertid angeläget att klart särskilja denna typ av upplysning angående faktiska förhållanden, som kan konstateras på platsen eller utläsas i redan fattade beslut, från besked i bedömningsfrågor, som normalt skall avgöras genom lovprövning m. m. För sådana besked i fråga om åtgärder som kräver bygglov anvisar PBL en särskild form, nämligen förhandsbesked (8 kap. 34 §).

Andra stycket *11 kap. 2–3 §§*

I andra stycket har tagits in bestämmelser om byggnadsnämndens skyldighet att tillhandahålla nybyggnadskarta inom områden med samlad bebyggelse. Nybyggnadskartan utgör underlag för den situationsplan som i dag skall upprättas när byggnadslov söks för nya byggnader eller tillbyggnader. Inom områden, där byggnadsnämnden tillhandahåller nybyggnadskartor, skall situationsplanen vara grundad på en sådan karta (55 § 1 mom. andra stycket BS).

Enligt utredningsförslaget (14 kap. 3 § andra stycket) skall byggnadsnämnden ha skyldighet att tillhandahålla nybyggnadskarta över fastigheter som ingår i en detaljplan eller en fastighetsplan. Nämnden bör enligt utredningsförslaget tillhandahålla nybyggnadskarta även för andra fastigheter, om sökanden begär det.

Enligt 2 § tredje stycket byggnadsstadgan har nämnden i dag denna skyldighet inom områden med stadsplan. Inom andra områden, bl. a. sådana med byggnadsplan, bör nämnden tillhandahålla nybyggnadskarta om det lämpligen kan ske. Att nu föreskriva en generell skyldighet för byggnadsnämnden att tillhandahålla nybyggnadskarta inom områden med detaljplan skulle enligt min mening föra alltför långt, eftersom detaljplanen är avsedd att komma till användning även i sådana områden som i dag läggs under byggnadsplan.

Byggnadsnämndens skyldighet enligt det nu föreslagna andra stycket är avsedd att i stort sett ha samma omfattning som f. n. Skyldigheten skall således främst gälla i fråga om sådana områden för vilka stadsplan används i dag. Till skillnad från dagens bestämmelser är dock skyldigheten att tillhandahålla sådan karta inte absolut. Den gäller enbart inom områden med samlad bebyggelse där nybyggnadskarta behövs för prövningen av bygglov. Detta bör även ge möjlighet till att kravet på användning av nybyggnadskarta på ett bättre sätt än f. n. kan anpassas till de faktiska förhållandena. Med hänsyn till att avgift för upprättande av nybyggnadskarta kan tas ut enligt 5 §, anser jag det angeläget att byggnadsnämnden inte tillhandahåller kartan, om sökanden t. ex. av kostnadsskäl hellre avstår från den sökta åtgärden än fullföljer sin ansökan. Detta har föranlett tillägget i lagtexten att kartan skall tillhandahållas bara om sökanden begär det.

3 § Följande bestämmelser i 3 kap. kommunallagen (1977: 179) skall tillämpas i fråga om byggnadsnämnden

2 § om antalet ledamöter m. m.,
3 § första stycket om valbarhet m. m.,
4 § om rätt till ledighet från anställning,
5 § första stycket om mandattid,
5 § tredje stycket om verkan av ledamots avgång,
6 § om ordförande och vice ordförande,
7 § om tid och plats för sammanträde samt om närvarorätt vid sammanträde,

8 § om suppleants tjänstgöring m. m.,
9 § första stycket om beslutsförhet,
10 § om beslutsförfarande och protokoll m. m.,
11 § om delgivning m. m.,
12 § om reglemente och delegation.

11 kap. 3 §

För Stockholms kommun gäller dock inte 3 kap. 5 § första stycket och 6 § kommunallagen.

Delegationsuppdrag enligt 3 kap. 12 § andra stycket kommunallagen får inte omfatta befogenhet att

1. avgöra ärenden som är av principiell natur eller i övrigt av större vikt,
2. meddela förelägganden eller förbud vid vite utom i sådana fall som avses i 10 kap. 3 § och 16 § andra stycket eller meddela förelägganden med föreskrift att en åtgärd kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostad eller
3. avgöra frågor om avgift enligt 10 kap.

Utan hinder av 2 § 2 förvaltningslagen (1971: 290) skall 4 och 5 §§ nämnda lag tillämpas i samtliga ärenden hos byggnadsnämnden.

Paragrafen stämmer i sak överens med 3 § byggnadsstadgan och 14 kap. 4 § i utredningsförslaget. Den har utformats med 5 § hälsoskyddslagen (1982: 1080) som förebild. Samma hänvisningar till kommunallagen finns beträffande andra specialreglerade nämnder. I paragrafen har gjorts smärre språkliga justeringar och förtydliganden, som har föreslagits av *lagrådet*.

Möjligheterna att delegera befogenhet att meddela vitesföreläggande har emellertid, jämfört med dagens ordning, vidgats till att omfatta också fall som avses i 10 kap. 16 § andra stycket. Skälen till detta har jag redovisat i specialmotiveringen till den paragrafen.

Jag har erfarit att tillämpningen av de allmänt utformade delegationsreglerna i byggnadsstadgan varierar mellan olika kommuner. I de flesta kommunerna är det stadsarkitekten som har rätt att besluta i byggnadslovsärenden, medan byggnadsinspektören som regel fastställer konstruktionshandlingar. I större kommuner förekommer det att konstruktionshandlingar rörande vatten- och avloppsinstallationer fastställs av en särskild VVS-inspektör, som kan vara anställd inom en annan kommunal förvaltning än byggnadsnämnden.

Utredningen har funnit delegationsbestämmelserna i byggnadsstadgan betydelsefulla för att åstadkomma en snabb och smidig handläggning av ärendena och föreslår att de förs över till PBL. Några remissinstanser anser emellertid att bestämmelserna bör förtydligas. De pekar på olägenheter när den delegerade befogenheten kopplas till en befattning i stället för till en viss person. Vidare bör delegation enligt dessa instanser ges till så få personer som möjligt vid beslut som rör ett och samma objekt.

En lämpligt avvägd delegation gör det möjligt att befria byggnadsnämnden från ärenden av rutinkaraktär eller med utpräglat teknisk inriktning. Därigenom kan nämnden i stället huvudsakligen koncentrera sig på principfrågor. Det är därför naturligt att befogenheterna fördelas efter de olika

befattningshavarnas kompetensområden. Samtidigt är det emellertid angeläget att de anspråk på en samordnad behandling av ärenden som allmänheten kan ställa blir tillgodosedda. En ändamålsenlig lösning på detta kan vara att byggnadsnämnden ser till att de olika slag av handlingar som skall ges in granskas på ett samordnat sätt och att sökandena får klart besked om vem de kan vända sig till för att få upplysningar m. m. *11 kap. 3–5 §§*

4 § Byggnadsnämnden skall till sitt biträde ha minst en person med arkitektutbildning och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Paragrafen motsvarar 4 § byggnadsstadgan och 14 kap. 5 § i utredningsförslaget. Till skillnad mot vad jag föreslog i lagrådsremissen föreskrivs i paragrafen att byggnadsnämnden skall ha tillgång till minst en person med arkitektutbildning. I den allmänna motiveringen (avsnitt 14.1.2) har jag närmare redovisat skälen för detta samt vilken sorts kunskaper hos personalen i övrigt som svarar mot det stadgade anspråket på kompetens.

Enligt *lagrådets* mening (yttrandet s. 109) ligger det i sakens natur att nämnden måste ha tillgång till kompetent personal för att kunna fullgöra sina åligganden enligt PBL. Därför har lagrådet ansett bestämmelsen böra utgå. Jag kan hålla med om att det som föreskrivs i paragrafen närmast är en självklarhet. Icke desto mindre anser jag det värdefullt att detta grundläggande kompetenskrav blir förankrat i lagen. Därför vidhåller jag mitt förslag i denna del.

Med anledning av att jag i lagrådsremissens allmänna motivering (s. 243) pekat på möjligheten för nämnden att anlita personal utanför kommunförvaltningen, t. ex. konsulter, har *lagrådet* (yttrandet s. 109) framhållit att detta inte får medföra att offentlighetsprincipen sätts ur spel. Till detta vill jag först säga att några nya problem med hänsyn till allmänhetens rätt till insyn i verksamheten inte skapas genom att PBL införs. Redan nu är det ju vanligt att utomstående konsulter anlitas för uppdrag i kommunal verksamhet. Att vissa praktiska olägenheter kan vara förenade med detta torde vara obestridligt. Man kan t. ex. tänka sig det fallet att någon hos myndigheten begär att få tillgång till en allmän handling som tillfälligt förvaras hos en konsult på annan ort. Teoretiskt finns kanske också en risk att en konsult, när uppdraget redovisas för myndigheten, inte bifogar sådan dokumentation som det skulle ha varit av värde för allmänheten att få ta del av. Jag är dock övertygad om att sådana problem inte skall behöva uppstå, om kommunerna och konsulterna fortsätter att samverka på ett lika smidigt och förnuftigt sätt som f. n.

5 § Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Lämnas bygglov för uppförande, tillbyggnad eller ombyggnad av en byggnad eller annan anläggning inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser som har antagits eller ändrats enligt denna lag, får byggnadsnämnden dessutom ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som enligt denna lag erfordras för att upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna. *11 kap. 5 §*

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

Paragrafen, som har utformats i huvudsaklig överensstämmelse med *lagrådets* förslag, motsvarar till viss del 32 och 111 §§ byggnadslagen, 8 § byggnadsstadgan och 14 kap. 13 § utredningsförslaget.

Första stycket

Enligt första stycket får byggnadsnämnden ta ut avgift för åtgärder och förrättningar som utförs i samband med prövning av lov, tillsyn, mätning och när t. ex. skriftliga upplysningar som är tids- eller kostnadskrävande ges.

Avgifternas storlek varierar i dag mellan olika kommuner. Principerna för avgiftsuttag torde dock vara tämligen enhetliga, eftersom de flesta kommunerna använder sig av en normaltaxa som har utarbetats av Svenska kommunförbundet. På liknande sätt ansluter sig ofta mätningsförrättningar till den taxa som lantmäteriverket tillämpar.

Det torde numera vara allmänt bekant att byggnadsnämnden tar ut en avgift i samband med att byggnadslov meddelas. Mindre känt torde det vara att nämnden kan ta ut avgift när lov vägras och även för andra åtgärder. I de fall nämnden avser att ta ut avgift för en skriftlig upplysning eller för annan tids- eller kostnadskrävande åtgärd, kan det därför vara befogat att nämnden på lämpligt sätt underrättar sökanden om avgiftsbestämmelserna innan utredning m. m. utförs.

Andra stycket

Andra stycket reglerar kommunens möjligheter att ta ut ersättning för plankostnader.

Med stöd av 32 och 111 §§ byggnadslagen kan kommunen under vissa förutsättningar ta ut kostnader för tomtindelningar och byggnadsplaner av fastighetsägarna.

Utredningsförslaget (14 kap. 13 § andra stycket) innebär i princip att kostnaderna för att upprätta en detaljplan eller en fastighetsplan skall bäras av kommunen. Om en fastighetsägare begär att en sådan plan skall upprättas eller ändras, kan han emellertid enligt förslaget bli skyldig att i skälig utsträckning bidra till plankostnaderna. Detta gäller dock endast under

förutsättning att planläggningen är till avsevärd nytta för honom, t. ex. från exploateringssynpunkt. De kostnader som får tas ut är endast sådana som hänför sig till själva planförslaget. I fråga om detaljplaner kan, enligt utredningsförslaget, en avsevärd nytta för fastighetsägaren föreligga endast i sådana fall då planen eller planändringen medger förändrad markanvändning. *11 kap. 5 §*

De remissinstanser som har yttrat sig i denna del – framför allt kommuner – anser i princip att kommunerna bör ges större och mer klart uttalade möjligheter att avgiftsfinansiera sin verksamhet än som framgår av utredningsförslaget. I första hand vänder de sig mot att det fordras att planen tillkommit på begäran av fastighetsägare och att planen skall vara till avsevärd nytta. Kommunförbundet framhåller att kravet i 111 § byggnadslagen på avsevärd nytta enligt dagens praxis anses uppfyllt endast om markägaren genom planen kan exploatera minst 3–5 tomtplatser. Det finns enligt kommunförbundet behov av regler som gör det möjligt att ta ut kostnader för planläggning redan för en enda tomtplats.

Jag har för egen del tagit fasta på remisskritiken. I andra stycket har därför öppnats en i förhållande till såväl gällande bestämmelser som utredningsförslaget vidgad möjlighet för kommunerna att ta ut ersättning för plankostnader (planavgift).

Enligt det remitterade förslaget skall planavgift kunna tas ut vid uppförande av nya byggnader och vid tillbyggnader. Avgiften skall kunna avse kostnaderna för detaljplaner och fastighetsplaner. Vid ytterligare övervägande av frågan om planavgifter har jag funnit anledning att i viss mån utvidga tillämpningsområdet. Ett viktigt syfte med PBL-reformen är ju att underlätta den del av stadsförnyelsen som består av ombyggnad. I det sammanhanget kan förutses ett rätt omfattande planarbete, som kan vara av värde inte bara för kommunen utan även för fastighetsägarna, eftersom ombyggnadskraven skall kunnas närmare bestämmas genom både detaljplaner och områdesbestämmelser. Det faller sig därför naturligt att i den mån fastigheten får nytta av planen eller bestämmelserna öppna möjlighet för kommunen att ta ut avgifter även vid ombyggnad och att därvid likställa kostnader för områdesbestämmelser med detaljplanekostnader.

Mot bakgrund härav har i andra stycket föreskrivits att kommunen kan ta ut planavgift för detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner som har antagits eller ändrats med stöd av PBL. Det innebär bl. a. att kommunen inte får ta ut planavgift för att täcka kostnaderna för stads- och byggnadsplaner. Dessa planer blir visserligen på grund av övergångsbestämmelserna i 17 kap. detaljplaner, men de har inte antagits enligt PBL. Däremot blir det möjligt att genom planavgift ta ut kostnaderna för ändring av sådana planer. *Lagrådet* anser (yttrandet s. 110) att denna regel har nära samband med övergångsbestämmelserna och därför har sin plats i promulgationskapitlet. För egen del anser jag att regeln bör finnas i förevarande paragraf bl. a. med hänsyn till att en sådan lösning måste underlätta för tillämparna.

En grundläggande förutsättning för att kommunen skall få ta ut avgift för den nya planen – nyupprättad eller ändrad – är naturligtvis att kommunen har haft kostnader för planen. I fråga om sådana planer som annan än kommunen har bekostat, t.ex. på grund av ett exploateringsavtal, kan någon planavgift således inte tas ut. *11 kap. 5 §*

Andra stycket innebär vidare att byggnadsnämnden i samband med bygglovsgivningen – med ledning av den taxa som omnämns i tredje stycket – skall besluta vilken planavgift som i det enskilda fallet skall utgå. Varje gång som bygglov beviljas för att uppföra nya byggnader eller andra anläggningar eller för att bygga till eller bygga om befintliga sådana kan planavgift tas ut. Avgiften får emellertid endast tas ut om fastighetsägaren har nytta av planen. Lämnas bygglov för ny-, om- eller tillbyggnad som medges i planen, torde som regel sådan nytta föreligga.

I fråga om de kostnader som får beaktas när planavgiften bestäms, överensstämmer andra stycket i huvudsak med utredningsförslaget, eftersom endast sådana kostnader som erfordras för att upprätta själva planförslagen eller förslagen till planändring skall kunna täckas. Det första skedet i ett planarbete består ofta av att man tar fram idéer eller skissförslag i form av planillustrationer eller program som politiskt skall förankras. Kostnaderna i detta skede skall alltså inte kunna tas ut med planavgiften. Den får avse enbart de kostnader som uppkommer i planarbetets andra skede, vilket består i att formella planhandlingar för detaljplaner, områdesbestämmelser eller fastighetsplaner upprättas och att planförslagen förs fram till antagande. Hit hör t.ex. kostnader för administration, såsom personal- och kontorskostnader, och kostnader för grundundersökning, mätning, kartframställning, annan projektering, samråd och utställning.

Givetvis får kommunen med planavgiften inte ta ut ersättning för kostnader som fastighetsägarna skall betala på grund av andra bestämmelser. Jag tänker närmast på kostnader som avser gator och andra allmänna platser enligt bestämmelserna i 6 kap. 31–39 §§. Några särskilda bestämmelser om detta torde dock inte behövas.

Tredje stycket

Av bestämmelserna i tredje stycket följer att avgifter enligt första och andra styckena får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Kostnadsuttaget skall grundas på den s.k. självkostnadsprincipen, som innebär att avgift för verksamheten inte får tas ut med högre belopp än som svarar mot självkostnaden.

Bestämmelserna i fråga om planavgiften liksom andra avgifter enligt denna paragraf vilar på den s.k. likställighetsprincipen. Det innebär att kommunen skall fördela avgifterna mellan berörda bygglovssökande efter objektiva grunder – för lika fall skall samma avgift betalas. Andra stycket ger kommunen möjlighet men inte skyldighet att ta ut planavgift. Även befrielse från planavgift skall naturligtvis bestämmas efter en likformig och rättvis fördelningsprincip.

Av tredje stycket framgår vidare att grunderna för beräkning av avgifter enligt första och andra styckena skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktiges beslut att fastställa taxa kan överklagas genom kommunalbesvär. Vid sidan härav kan inte bara frågan huruvida avgiftsskyldighet som sådan föreligger utan också taxans riktighet prövas av allmän domstol, om fastighetsägaren bestrider kommunens krav på betalning för planläggning eller andra avgiftsbelagda åtgärder enligt taxan. Dessutom kan byggnadsnämndens avgiftsbeslut överklagas med stöd av 13 kap. 2 §. *11 kap. 5 §*

Fjärde stycket

På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 110) har ett nytt fjärde stycke tillkommit. Till detta stycke har förts regeln från första stycket i lagrådsremissen att avgift får tas ut i förskott. Därmed blir det möjligt att ta ut även planavgifter i förskott. I det nya stycket anges också av vem avgiften skall tas ut, nämligen sökanden.

12 kap. Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m.

12 kap. 1 §

Bestämmelserna i detta kapitel om länsstyrelsens prövning av planer (1–3 §§) ersätter de nuvarande reglerna i byggnadslagen om obligatorisk fastställelseprövning av planer. Kapitlet innehåller vidare bestämmelser (4 §) om länsstyrelsens möjlighet att i vissa fall ingripa självmant även mot byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked. Dessa sistnämnda bestämmelser skall åtminstone delvis ses som en ersättning för de regler som f. n. ger länsstyrelsen beslutanderätt i tillståndsfrågor, t. ex. 81 och 82 §§ byggnadslagen. I 5 § behandlas regeringens prövning av regionplaner. Kapitlet avslutas med två paragrafer om planföreläggande (6 och 7 §§), dvs. regeringens möjligheter att i vissa speciella fall tvinga fram beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser.

Dispositionen av kapitlet avviker i ett avseende från lagrådsremissen. Besvärsregeln i 5 § i det remitterade lagförslaget har nämligen på *lagrådets* förslag (yttrandet s. 113) flyttats till 13 kap.

1 § Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m m. inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller
3. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Paragrafen, som närmast motsvarar 17 kap. 1 § i utredningsförslaget, anger de grunder som skall gälla för länsstyrelsens möjligheter att pröva planbeslut. Den har i stort utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

I några viktiga avseenden skiljer sig paragrafen från det remitterade lagförslaget. I ett andra stycke av paragrafen upptogs tidigare en bestämmelse om att länsstyrelsen skall förordna om prövning, om någon kommun som berörs av beslutet begär det. Denna bestämmelse har nu fått utgå på skäl som jag redovisar i specialmotiveringen till 13 kap. 4 §. Vidare har en av prövningsgrunderna, nämligen punkt 4 som avser det fallet att beslutet inte har kommit till i laga ordning, slopats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 111 f). Jag har närmare berört denna fråga i den allmänna motiveringen (avsnitt 16.2.5).

Med "kommunen" avses kommunfullmäktige eller det kommunala organ som har fått fullmäktiges uppdrag att fatta beslut, dvs. byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen. "Kommunen" kan även avse lokala organ som avses i lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna och som har utsetts att vara byggnadsnämnd.

Även om det inte anges i lagtexten, bör länsstyrelsen redan i sitt beslut om att prövning skall ske (2 §) ange vilken eller vilka av de i första stycket nämnda grunderna som förordnandet vilar på. Det bör påpekas att länsstyrelsen skall agera "om det kan befaras " att beslutet på något sätt är felaktigt, något som inte innebär ett slutligt ställningstagande i sakfrågan. Redan den preliminära granskningen hos länsstyrelsen bör ändå vara så noggrann att inga "onödiga" förordnanden meddelas. Beslutet om att prövning skall ske kan emellertid inte vara bindande för den kommande sakprövningens innehåll. Det torde bli mycket sällsynt att en plan i flera olika hänseenden visar sig ha sådana brister som kan föranleda att den upphävs. Det kan dock tänkas att länsstyrelsen redan på grund av erfarenheter från samrådsskedet vet att planen inte tillgodoser ett visst riksintresse enligt NRL (se punkt 1) och därför beslutar om överprövning på den grunden, men att det senare upptäcks att det finns skäl att pröva även t. ex. frågan om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till kraven på hälsa och säkerhet (se punkt 3). I sådana fall måste länsstyrelsen givetvis vara oförhindrad att göra prövningen även enligt punkt 3. *12 kap. 1 §*

Inte bara beslut om antagande eller ändring av planer och områdesbestämmelser skall kunna överprövas. Lika viktigt är det enligt min mening att även beslut om upphävande kan angripas. Om kommunen upphäver en plan som har inneburit skydd för en viss naturmiljö eller bebyggelse, kan detta nämligen innebära att ett riksintresse eller ett mellankommunalt intresse inte blir tillräckligt tillgodosett.

Grunderna för länsstyrelsens prövning har utförligt kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 16.2). Några tillägg bör dock göras här.

Punkt 1

Statliga markintressen som inte har sådan dignitet att de kan rymmas under någon av bestämmelserna rörande områden av riksintresse i NRL skall inte ges någon särställning i prövningen. Dessa intressen får alltså vägas in i planeringen på motsvarande sätt som alla andra markbehov.

Det bör vidare framhållas att den prövning som kan ske med stöd av 12 kap. inte är avsedd för fall där staten uppträder som markägare eller sakägare i övrigt. I sådana fall har staten besvärsrätt enligt bestämmelser som skall gälla för sakägare i allmänhet, dvs. enligt 13 kap. Genom prövning enligt 12 kap. skall staten kunna bevaka de intressen som den kan ha i en planeringsfråga utan att i det skedet vara sakägare. Som exempel kan nämnas vägverkets anspråk på att behövliga vägreservat läggs ut i planer. Har vägrätt uppkommit, är väghållaren sakägare och kan agera enligt 13 kap.

Om det är ett riksintresse att ett område skall bevaras eller en viss verksamhet kan bedrivas på en plats, är detta intresse vanligtvis inte begränsat till just det berörda området. I dessa fall är det ofta angeläget att även ett angränsande område används på ett visst sätt, eller snarare att

området undantas från en viss typ av användning. Man kan här peka på behovet av skyddsområden kring anläggningar där miljöfarlig verksamhet bedrivs, t. ex. energiproducerande anläggningar, skjutfält och flygfält. En annan typ av verksamhet med behov av skyddsområden är den som bedrivs vid totalförsvarets signalspaningsanläggningar. *12 kap. 1–2 §§*

Punkt 2

I punkt 2 tas upp bestämmelser om prövning vid bristande mellankommunal samordning. Den bestämmelse som föreskriver att mellankommunala frågor skall beaktas finns i 2 kap. 1 §.

Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 16.2.2) lämnat några exempel på situationer där denna prövningsgrund bör kunna tillämpas. En prövning på denna grund torde normalt komma att aktualiseras av länsstyrelsen endast i de fall där de inblandade kommunerna på något sätt är oense.

Punkt 3

Jag vill först erinra om vad jag i den allmänna motiveringen (avsnitt 16.2.3) har anfört om syftet med den prövningsmöjlighet som ligger i punkt 3. Länsstyrelsens kontroll i fråga om kraven på hälsa och säkerhet avses leda till att planerna får sådan utformning att det inte, när de väl har genomförts, uppkommer risk för ingripanden av olika tillsynsmyndigheter som – var och en inom sin sektor – bevakar kraven på hälsoskydd och säkerhet. Det är angeläget att detta övergripande syfte med kontrollen får prägla länsstyrelsernas tillämpning av punkt 3.

För fullständighetens skull vill jag ändå här räkna upp de bestämmelser i PBL som över huvud taget tar upp krav på hälsoskydd och behovet av skydd mot olycksfall. Bestämmelserna finns i 2 kap. 3 och 4 §§ samt 3 kap. 2, 4, 5, 6, 10 och 13–18 §§. Av bestämmelserna i 3 kap. är det huvudsakligen 2, 4, 10 och 13–18 §§ som kan komma att behandlas i detaljplaner eller områdesbestämmelser.

2 § Länsstyrelsen skall inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta huruvida prövning enligt 1 § skall ske eller ej.

Paragrafen motsvarar närmast 17 kap. 6 § i utredningsförslaget.

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 16.3.3) och av utformningen av 2 § ansluter jag mig till *lagrådets* uppfattning (yttrandet s. 112 f) att länsstyrelsens avgörande av frågan om prövning alltid skall ske i form av ett beslut, oavsett om utgången innebär att statlig kontroll skall ske eller inte. Vad som i lagrådsremissen kallas för "tyst godkännande" skall alltså ändå ta sig uttryck i någon form av beslut. Som lagrådet har

anfört får beslutets form avgöras med ledning av 11 § allmänna verksstadgan (1965: 658). Lagtexten har fått en något annorlunda redaktionell utformning än den som *lagrådet* har föreslagit. Anledningen härtill är att lagrådets lagtext inte tillräckligt klart anger att bestämmelsen avser det preliminära beslutet huruvida prövning skall ske eller ej och inte beslutet varigenom ärendet avgörs i sak. *12 kap. 2–3 §§*

Den tid som länsstyrelsen får till sitt förfogande för att avgöra om någon prövning skall ske har bestämts till tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen. Utredningen föreslog att tiden för länsstyrelsens agerande skulle räknas från den dag då kommunens beslut meddelades. Många remissinstanser har med rätta anmärkt att en sådan angivelse kan tolkas på flera sätt. Vidare kan den tid som länsstyrelsen faktiskt får till sitt förfogande bli alltför knapp, om expeditionen av beslutet dröjer. Den lämpligaste lösningen är enligt min mening att tiden räknas från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen. En så pass kort granskningstid som tre veckor förutsätter att länsstyrelsen deltar aktivt i planarbetet och tidigt uppmärksammar de kontroversiella frågorna.

Om någon enskild eller en statlig myndighet har gjort en framställning till länsstyrelsen med begäran att länsstyrelsen förordnar om prövning och länsstyrelsen inte finner skäl att besluta om prövning på den åberopade grunden, bör den som har gett in skrivelsen underrättas om att framställningen inte har föranlett någon åtgärd. Någon särskild föreskrift om detta behövs dock inte.

3 § Länsstyrelsen skall upphäva kommunens beslut i dess helhet, om något förhållande som avses i 1 § föreligger. Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i en viss del.

Paragrafen har utformats redaktionellt i enlighet med *lagrådets* förslag.

Om länsstyrelsen finner att en plan inte kan godtas med hänsyn till bestämmelserna i 1 §, skall planen upphävas helt eller delvis. I enlighet med den princip som jag har slagit fast beträffande besvärsprövning i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.5.2) får länsstyrelsen inte självmant ändra planen och ge den ett nytt innehåll i de delar som länsstyrelsen inte kan godta.

I 3 § ställs upp ett villkor för att länsstyrelsen skall få upphäva beslutet endast till en viss del, nämligen att kommunen medger att en sådan uppdelning sker. Detta bygger på 17 kap. 4 § i utredningsförslaget. Givetvis innebär inte detta att kommunen har något inflytande på resultatet i sak av granskningen. Kommunen får enbart ett inflytande på frågan om planen skall underkännas helt eller till en viss del. Många gånger kan det vara angeläget för kommunen att en plan betraktas som odelbar. Om ett visst område undantas, kanske kommunen inte vill se planen i övrigt genomförd med den byggrätt m. m. som den kan innehålla. En motsvarighet till detta

finns i 13 kap. 8 § första stycket, där det framgår bl. a. att länsstyrelsen och regeringen efter besvär kan upphäva en plan till en viss del, endast om kommunen har medgett att en sådan uppdelning sker. Jag vill också erinra om 13 kap. 8 § andra stycket, där det ställs krav på att kommunen skall göra en framställning för att den besvärsprövande myndigheten skall kunna förordna att en viss del av en plan, som uppenbarligen inte berörs av besvär, skall få genomföras omedelbart. *12 kap. 3–4 §§*

Någon särskild form för kommunens medgivande har inte föreskrivits. I princip bör medgivandet lämnas av det kommunala organ som har fattat det beslut som prövas av länsstyrelsen. Det kan dock inte krävas att kommunfullmäktige skall lämna medgivandet för de planer som fullmäktige har beslutat. Normalt bör det alltså räcka med ett medgivande av kommunstyrelsen i dessa fall.

Enligt 13 kap. 8 § första stycket kan den besvärsprövande myndigheten i vissa fall även ändra överklagade planer och områdesbestämmelser, nämligen om kommunen har medgett det eller om ändringen är av ringa betydelse. Jag anser det inte vara lämpligt att i 12 kap. införa en möjlighet att göra ändringar. Anledningen härtill är dels hänsynen till berörda sakägare, dels att de frågor som skall bevakas genom reglerna i 12 kap. mestadels är så betydelsefulla att en ändringsmöjlighet inte skulle få någon praktisk betydelse.

4 § Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område förordna att 1–3 §§ skall tillämpas på beslut att lämna lov eller förhandsbesked.

Om länsstyrelsen, efter det att ett förordnande enligt första stycket har meddelats, beslutar att ett lov eller förhandsbesked skall prövas, får länsstyrelsen förordna att lovet eller förhandsbeskedet inte skall gälla förrän frågan om prövning har slutligt avgjorts.

Paragrafen, som handlar om länsstyrelsens prövning i ärenden om lov och förhandsbesked motsvarar närmast 17 kap. 5 § i utredningsförslaget.

Första stycket

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 16.3.5) föreskrivs i första stycket att länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område kan förordna att 1–3 §§ skall tillämpas även beträffande beslut att lämna lov eller förhandsbesked. Med lov avses både bygglov, rivningslov och marklov.

För att markera den avsedda restriktiva tillämpningen har föreskrivits att det måste finnas särskilda skäl för att ett förordnande enligt första stycket skall kunna utfärdas. Ett sådant särskilt skäl kan vara att länsstyrelsen av erfarenhet vet att en viss byggnadsnämnd inte tillräckligt beaktar riksintressen enligt NRL inom ett bestämt område. Framför allt kan det bli aktuellt med ett förordnande i de fall där länsstyrelsen och kommunen inte

har lyckats att komma överens i samband med antagandet av översiktsplanen. Ett annat skäl kan vara att länsstyrelsen behöver ha insyn i bygglovsprövningen inom vissa skyddsområden o.d. Jag återkommer snart till just den frågan. *12 kap. 4 §*

Även i dessa fall skall tiden för ingripande räknas från den dag då kommunens beslut kom länsstyrelsen till handa. Att byggnadsnämnden är skyldig att sända länsstyrelsen beslut i sådana ärenden som omfattas av ett förordnande framgår av 8 kap. 28 §.

Jag vill stryka under att de föreslagna reglerna inte innebär någon möjlighet för vare sig länsstyrelsen eller regeringen att först när byggnadsnämnden redan har fattat ett beslut självmant ingripa och undanröja detta. Det krävs alltså att ett förordnande enligt första stycket har utfärdats, innan byggnadsnämndens beslut meddelas. På denna punkt skiljer sig mitt förslag från utredningsförslaget (17 kap. 8 §), som under remissbehandlingen blev starkt kritiserat.

Förevarande paragraf ger alltså en viss möjlighet för länsstyrelsen att – som en sista utväg – ingripa även i det enskilda ärendet med ett förordnande. Inget hindrar nämligen att förordnandet meddelas under ett ärendes handläggning inom kommunen. Det måste dock som nämnts ske innan byggnadsnämnden fattar sitt beslut.

I det remitterade lagförslaget föreskrivs att förordnandet kan återkallas eller ändras eller också begränsas till att avse lov till åtgärder av ett visst angivet slag. Uttryckliga bestämmelser härom är emellertid inte erforderliga enligt *lagrådets* mening (yttrandet s. 113). Jag delar denna uppfattning. De två sista meningarna i första stycket i det remitterade lagförslaget har därför ingen motsvarighet i det nu föreliggande förslaget.

Andra stycket

En besvärande konsekvens av utredningsförslaget (17 kap. 10 §) var att beslut om lov inte fick verkställas, förrän det stod klart att regeringen inom loppet av en månad inte ämnade ingripa med stöd av undantagsregeln i 17 kap. 8 §.

I det nu föreslagna systemet finns det inga sådana, från effektivitetssynpunkt, oacceptabla effekter. Beslut om lov eller förhandsbesked blir som regel gällande omedelbart. Det enda fall där jag anser det motiverat med ett avsteg från den principen är det som anges i andra stycket, dvs. där länsstyrelsen har beslutat att prövning verkligen skall ske i ett visst ärende. Då kan länsstyrelsen samtidigt eller senare förordna att beslutet inte skall gälla, förrän frågan om prövning har slutligt avgjorts.

Särskilt om militära skyddszoner m.m.

Jag har tidigare antytt att systemet med länsstyrelsens prövning i vissa slag av beslut om lov kan användas som en ersättning för dagens reglering om förbud mot bebyggelse och annat som hindrar försvaret m.m. Förhål-

landet mellan anläggningar för försvarsmaktens behov, såsom befästningar och flygplatser, och det privata eller allmänna byggandet m. m. regleras i 81 och 82 §§ byggnadslagen samt i 54 § 1 mom. tredje stycket och 57 § andra stycket byggnadsstadgan. Bestämmelserna gäller även för staten tillhöriga civila flygplatser, liksom för andra flygplatser för allmänt bruk samt för atomreaktorer eller andra atomenergianläggningar där risk kan föreligga för skadlig strålning. *12 kap. 4 §*

Jag kan inte här i detalj återge de gällande bestämmelsernas innehåll. Det räcker med att slå fast att länsstyrelserna i dag har ett avgörande inflytande på prövningen av bebyggelse inom skyddszonerna i anslutning till de berörda anläggningarna. I övrigt vill jag hänvisa till den utförliga framställning om gällande ordning som finns i statens planverks meddelande om fysisk planering (R 1672:76) Handläggning av ärenden om förbud mot bebyggelse m. m. till hinder för försvaret.

Till en början är det uppenbart att det i PBL måste finnas bestämmelser som medger att byggnadsnämnden underrättas om behovet av skyddszoner kring befästningsanläggningar, övnings- och skjutfält, flygplatser och andra slag av försvarsanläggningar. Detta gäller även områden som är planerade för sådana anläggningar. Att kommunen får kännedom om var den militära anläggningen är belägen eller skall lokaliseras är en förutsättning för kommunens möjligheter att bedöma vilka konsekvenser som anläggningen får för kommunens egen planering och vilka beslut i form av detaljplan eller områdesbestämmelser som behövs eller som bör undvikas för att skyddsbehovet skall tillgodoses.

Skyddszonernas gränser bör kunna bestämmas på samma sätt som i dag, dvs. genom samverkan mellan försvarsområdesbefälhavaren eller motsvarande och länsstyrelsen. Kartredovisningen bör också kunna vara densamma som f. n. Skillnaden blir att skyddszoner inte får samma effekter som i dag. Det uppstår nämligen inget automatiskt förbud i närheten av befästningar eller flygplatser (som enligt 81 § BL) och länsstyrelsen skall inte heller kunna utfärda några förordnanden av förbudskaraktär i anslutning till planerade och befintliga militära anläggningar (som enligt 82 § BL).

Jag förutsätter att information om de s. k. yttre skyddszonerna i princip ingår i översiktsplanen eller i beskrivningen till den. Mot bakgrund av materialets ofta hemliga natur är det sällan som en öppen redovisning i kartform kan medges. Denna fråga behandlas närmare i det nyss nämnda meddelandet från planverket.

Vad gäller handläggningen av ärenden om lov bör länsstyrelsen för en yttre skyddszon kunna förordna att bestämmelserna om prövning av länsstyrelsen skall vara tillämpliga på vissa ärenden om lov. Det kan därvid vara lämpligt att länsstyrelsen begränsar förordnandet till att avse sådana ärenden där den militära myndigheten avstyrker eller anmäler tveksamhet till att lov lämnas men kommunen ändå beslutar att lämna lov. Begränsningen är tillrådlig för att man inte skall skapa en helt onödig byråkrati med

expeditionsskyldighet i alla fall som odiskutabelt inte motverkar försvarets intressen. *12 kap. 4 §*

Den formella följden av ett sådant förordnande blir alltså inte att prövningen i första instans flyttas från byggnadsnämnden utan enbart att nämndens beslut att lämna lov skall tillställas länsstyrelsen. Länsstyrelsens prövning kommer då att bestå i en vägning mellan försvarets intresse, som utgör ett riksintresse enligt NRL och det motstående enskilda intresset.

Med denna handläggningsordning blir det naturligt att byggnadsnämnden i praktiken tar kontakt med försvarsområdesbefälhavaren eller motsvarande befattningshavare i alla lokaliseringsfrågor som uppkommer inom området. På ett smidigt sätt kan det alltså klaras ut t.ex. hur nya byggnader kan placeras med hänsyn till den militära anläggningen. Om försvarsområdesbefälhavaren vid samrådet finner att ansökningen strider mot försvarsintresset och därför bör avslås, bör detta tillkännages i ett skriftligt yttrande till byggnadsnämnden. Yttrandet behöver inte innehålla mer än vad som i dag anges i länsstyrelsens avslagsbeslut, dvs. att försvarets intressen skulle motverkas. Bygglov kan därefter vägras med hänvisning enbart till innehållet i försvarsområdesbefälhavarens yttrande.

Hittills har jag berört hur nytillkommande byggnader inom skyddszoner skall kunna behandlas enligt PBL. I 81 och 82 §§ byggnadslagen talas det också om virkes- eller annat varuupplag, materialgård, ljusanordning samt schaktning, fyllning eller därmed jämförlig åtgärd.

När det först gäller upplag är sådana underkastade reglerna om bygglov i PBL och omfattas därför av vad jag har anfört om byggnader. Därmed återstår schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering, som enligt förslaget till 8 kap. 9 § tredje stycket kan kräva marklov inom områden i närheten av bl.a. befintliga och planerade försvarsanläggningar och statliga flygplatser. En förutsättning för att marklovsplikt skall föreligga är dock att kommunen föreskriver detta, vanligen i områdesbestämmelser. Med försvarsanläggningar avses här både befästningar och andra anläggningar för totalförsvaret, t.ex. ammunitionsförråd, radarstationer, radio- och teleanläggningar etc.

Jag förutsätter att kommunerna inte kommer att motsätta sig önskemål från länsstyrelsen om att beslut om marklovsplikt skall meddelas i dessa fall. Skulle detta mot förmodan inträffa, återstår möjligheten till planföreläggande enligt 6 § i detta kapitel.

Sedan kommunen väl har infört marklovsplikt, kan regelsystemet för prövning av länsstyrelsen i enskilda ärenden om lov och förhandsbesked träda i funktion. Därmed kan länsstyrelsen få kontroll även över de nu behandlade åtgärdstyperna. Jag vill erinra om att kommunen beträffande de områden som jag nu talar om även kan införa bygglovsplikt för ljusanordningar (8 kap. 7 §).

Beträffande områden som omfattas av bestämmelserna i 81 och 82 §§ byggnadslagen föreslås en övergångsbestämmelse (17 kap. 16 §), som inne-

bär att dagens system på ett smidigt sätt överförs till den nu angivna ordningen. *12 kap. 4–7 §§*

5 § Regeringen får pröva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan. Beslut om prövning skall fattas inom tre månader från den dag då beslutet kom in till regeringen. Regeringens prövning får avse endast frågan huruvida planen tillgodoser riksintressen enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m.m.

Regeringen får upphäva beslutet i dess helhet eller i en viss del.

Paragrafen, som rör regeringens prövning av regionplanebeslut, motsvarar 131 § byggnadslagen, 17 kap. 12 § i utredningsförslaget och 12 kap. 6 § i det remitterade lagförslaget. Den har utformats i huvudsaklig överensstämmelse med *lagrådets* förslag.

Bakgrunden till bestämmelsen är att beslut i fråga om en regionplan måste kunna prövas för att eventuella konflikter mellan riksintressen och regionala intressen skall kunna lösas, redan innan regionplanen läggs till grund för fortsatt översiktsplanering inom kommunerna. Det lämpligaste synes vara att endast regeringen får befogenhet att förordna om prövning av regionplaner. T. ex. länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och de berörda kommunerna kan då väcka frågan om prövning hos regeringen. Formerna för detta behöver inte lagregleras. Det kan dock vara lämpligt att länsstyrelsens beslut expedieras till regeringen även i de fall där länsstyrelsen beslutar att inte påkalla regeringens prövning av en regionplan.

Enligt det remitterade lagförslaget räknas tiden för regeringens beslut om prövning av regionplanebeslut från den dag beslutet meddelas. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 114) har detta ändrats till den dag då beslutet kom in till regeringen.

6 § Regeringen får förelägga kommunen att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose sådana intressen som avses i 1 § 1 och 2.

7 § Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen på kommunens bekostnad låta upprätta de förslag som behövs samt anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Därvid skall länsstyrelsen ombesörja ärendets beredning.

Bestämmelserna om planföreläggande motsvarar i huvudsak 27 och 108 §§ byggnadslagen. I utredningsförslaget finns bestämmelser om planföreläggande i ett eget kapitel, 19 kap. Enligt min mening utgör planförelägganden ett led i den statliga kontrollen. Bestämmelserna har därför infogats i 12 kap. Paragrafens motsvarighet i det remitterade lagförslaget är 12 kap. 7 och 8 §§.

Mina överväganden i frågan om planföreläggande har jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 16.4). *12 kap. 7 §*

I det remitterade lagförslaget ges i 7 § andra stycket en rätt för regeringen att i planföreläggande föreskriva att ett visst angivet intresse skall tillgodoses. *Lagrådet* (yttrandet s. 114) har föreslagit att bestämmelsen utgår såsom obehövlig. Jag ansluter mig till detta, varför lagtexten har utformats enligt lagrådets förslag. Enligt 8 § i det remitterade lagförslaget skall, när regeringen låter upprätta planförslag, länsstyrelsen ombesörja erforderliga samråd och utställningar. Vidare föreslogs i lagrådsremissen att regeringen skall ge kommunen tillfälle att yttra sig. Om dessa frågor har *lagrådet* anfört (yttrandet s. 114):

> Avsikten torde vara att länsstyrelsen också skall sköta vad som i övrigt är behövligt såsom kungörelser m. m. I lagrådets förslag föreskrivs därför att länsstyrelsen skall ombesörja ärendets beredning. I tredje meningen anges att regeringen skall ge kommunen tillfälle att yttra sig. Sådant yttrande torde inhämtas redan under samrådsförfarandet. I vart fall är ingen regel erforderlig i PBL för regeringens handläggning. Utöver 7 kap. 2 § regeringsformen finns nämligen ej behov av bestämmelse om beredning av regeringsärenden. Sista meningen har därför utgått i lagrådets förslag (7 §).

Jag ansluter mig till detta, varför lagtexten har utformats i enlighet med lagrådets förslag. För tydlighetens skull vill jag påpeka att länsstyrelsen vid planärendets beredning i tillämpliga delar skall följa bestämmelserna om förfarandet i 5 kap. så att regeringen får ett lika fullgott beslutsunderlag som kommunen skulle ha haft vid antagandet.

13 kap. Överklagande

13 kap. 1 §

Kapitlet, som motsvarar 18 kap. i utredningsförslaget har disponerats och utformats i stort sett helt i enlighet med lagrådets förslag. Detta innebär ganska betydande avvikelser från lagrådsremissen, men jag anser att regleringen blir avsevärt enklare att överblicka med lagrådets upplägg-ning, samtidigt som antalet paragrafer kan nedbringas.

Den huvudsakliga dispositionen av kapitlet är att det inleds med en bestämmelse (1 §) om kommunalbesvär, varefter följer en bestämmelse (2 §) som anger vilka kommunala beslut som överklagas genom förvalt-ningsbesvär, en bestämmelse (3 §) om besvärshandling och besvärstid, samt en bestämmelse (4 §) om besvär över länsstyrelsens beslut. Kapitlet avslutas med en del särskilda bestämmelser (5–8 §§) om besvärsrätt och besvärsprövning.

1 § Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som föreskrivs för *kommunalbesvär*, nämligen

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt en kommunal nämnd att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser eller att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,
3. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastig-hetsplan,
4. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om villkoren för sådan betalning,
5. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden samt
6. kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

Paragrafen har tillkommit på lagrådets initiativ. *Lagrådet* har som en bakgrund till sitt förslag anfört om lagrådsremissens utformning i denna del (yttrandet s. 114 f):

De i detta kapitel föreslagna besvärsreglerna är inte alldeles lättillgäng-liga. Förhållandet sammanhänger främst med att vissa beslut enligt PBL överklagas genom förvaltningsbesvär under det att andra beslut enligt lagen överklagas enligt kommunallagens besvärsregler dvs. genom kom-munalbesvär. I förevarande kapitel behandlas endast förvaltningsbesvä-ren. De fall då kommunalbesvär kan komma i fråga är inte angivna i PBL utan följer av kommunallagens bestämmelser. Detta överensstämmer med den lagstiftningsteknik som allmänt används när överklagande av kommu-nala beslut regleras. I det nu förevarande lagstiftningsärendet kan det finnas skäl att tillämpa en annan teknik och att i lagen ange de fall då kommunalbesvär kan anföras. Beslut som sakligt ligger varandra nära skall

enligt förslaget överklagas i det ena fallet genom förvaltningsbesvär och i det andra genom kommunalbesvär. Som exempel kan nämnas att beslut att anta en detaljplan överklagas genom förvaltningsbesvär men ett beslut att inte anta en sådan plan genom kommunalbesvär. Den sistnämnda besvärsmöjligheten framgår emellertid inte av lagtexten. Departementschefen har här och var i motiven berört fall då möjligheten att anföra kommunalbesvär står öppen men läsaren av lagtexten får inte mycken ledning. Intresset av klarast möjliga information motiverar att lagtexten i PBL fullständigt anger de rättsmedel som står till buds. Ett annat skäl att göra avsteg från sedvanlig lagstiftningsteknik kan vara att förvaltningsbesvären i PBL i vissa hänseenden är utformade som ett slags specialbesvär med drag lånade från både förvaltningsbesvär och kommunalbesvär. Besvär över beslut att anta en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan har sålunda en i huvudsak kassatorisk effekt. Förvaltningsbesvär med sådan verkan innebär en nyhet inom det administrativa rättsskyddet. En annan nyhet är att förvaltningsbesvär får anföras mot kommunfullmäktiges beslut. I gällande rätt är de restriktivt utformade kommunalbesvären det enda ordinära rättsmedlet vid överklagande av beslut av kommunernas valda församlingar. *13 kap. 1 §*

I lagrådets förslag ingår som en inledande paragraf till 13 kap. bestämmelser om de beslut enligt PBL som kan överklagas genom kommunalbesvär. En fördel är att reglerna om förvaltningsbesvär då kan göras mindre detaljerade.

Jag ser alltså positivt på *lagrådets* förslag från både sakliga och lagtekniska synpunkter. Inte minst viktig för lagens tillämpare är den av lagrådet påpekade följdverkan som ligger i en förenklad reglering av förvaltningsbesvären i de närmast följande paragraferna.

Bestämmelserna i 1 § anger således uttömmande vilka beslut som överklagas genom kommunalbesvär. Övriga beslut enligt PBL får – som framgår av 2 § – överklagas genom förvaltningsbesvär.

Paragrafen har utformats som en uppräkning i sex punkter av de beslut enligt PBL som överklagas genom kommunalbesvär. På det sättet bör paragrafen bli mer överskådlig än enligt lagrådets föreslagna lagtext.

Även i sak innebär mitt förslag en viss avvikelse från *lagrådets* förslag. Avvikelsen är en följd av mitt förslag (avsnitt 10.6.2) att kommunfullmäktige skall kunna delegera åt en kommunal nämnd att besluta om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser. Enligt punkt 4 får både fullmäktiges och kommunala nämnders beslut i sådana frågor överklagas genom kommunalbesvär.

En viktig grupp av ärenden där det kan bli aktuellt med kommunalbesvär är beslut i fråga om översiktsplaner. De omständigheter som kommunalbesvär får grundas på räknas upp i 7 kap. 1 § 1–5 kommunallagen (1977: 179). De punkter som främst torde komma i blickfånget när det gäller beslut om översiktsplaner är 1 och möjligen också 3, dvs. att beslutet inte har kommit till i laga ordning eller överskrider kommunfullmäktiges befogenhet. När det gäller punkterna 4 och 5 om att beslutet kränker klagandens enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund anser jag det uppenbart att dessa

praktiskt taget aldrig kan aktualiseras i detta sammanhang. Översiktsplanen är ju till sin natur sådan att de verkningar som förutsätts i punkterna 4 och 5 inte kan inträda. Något bör också sägas om punkten 2 som behandlar det fallet att beslutet står i strid mot lag eller annan författning. Det kan diskuteras om översiktsplanens förenlighet med bestämmelserna i lagen om hushållning med naturresurser och i 2 kap. PBL är sådana frågor som det bör ankomma på förvaltningsdomstolarna att behandla vid kommunalbesvärsprövningen. Dessa bestämmelser är enligt min uppfattning emellertid inte av den karaktären att man över huvud taget kan beteckna en tillämpning av dem som laglig och en annan som olaglig. Jag bortser nu givetvis från den eventualiteten att en kommun skulle grunda sin översiktsplan på hänsyn som är helt ovidkommande, dvs. att kommunen går utanför de ramar för planernas innehåll som markeras av de aktuella bestämmelserna. Så länge det bara är fråga om att på det ena eller andra sättet tolka och överföra lagens bestämmelser i planform har man att göra med lämplighetsbedömningar som inte hör hemma i den typ av legalitetsprövning som avses med kommunalbesvär. *13 kap. 1–2 §§*

2 § Andra beslut enligt denna lag av kommunfullmäktige och kommunala nämnder än de som anges i 1 § får överklagas genom *besvär hos länsstyrelsen*.

Sådana beslut får dock inte överklagas till den del de avser frågor som redan är avgjorda genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked.

Paragrafen har utformats i huvudsak enligt lagrådets förslag och kan betraktas som en sammanslagning av ett flertal paragrafer i det remitterade lagförslaget. Sålunda svarar första stycket mot vad som sägs i 1 § andra stycket samt 2, 6 och 7 §§ i lagrådsremissen, medan andra stycket har sin motsvarighet i 13 § första stycket i lagrådsremissen. Motsvarigheterna i utredningsförslaget kan sägas vara huvudsakligen 18 kap. 2 §, 7–11 §§ och 13–14 §§.

Första stycket

Redan det remitterade förslaget bygger på tanken att regleringen av en rad olika beslutssituationer bör föras samman till en enda paragraf (6 §), något som flera av remissinstanserna har ansett vara lämpligt för att en alltför stor splittring av regelsystemet skall undvikas. Det nu föreliggande förslaget utgör ytterligare ett steg i denna riktning. På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 115) har nämligen i samma paragraf samlats alla slag av förvaltningsbesvär, dvs. såväl besvär över beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner (se 1 § andra stycket i det remitterade lagförslaget) som besvär över beslut i andra ärenden.

De övriga beslut som avses i denna paragraf är bl. a. beslut att lämna

eller vägra bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked (8 kap.), beslut om påföljder och ingripanden (10 kap.) samt beslut om uttagande av avgifter (11 kap. 5 §) (se 13 kap. 6 § i det remitterade lagförslaget). Vidare bör nämnas kommunens beslut att inte förlänga genomförandetiden för en detaljplan enligt 5 kap. 14 § andra stycket. *13 kap. 2 §*

Om en fastighetsägare begär att fastighetsplan skall antas, skall detta ske, om planen inte är obehövlig (6 kap. 3 § andra stycket 3). Enligt mitt förslag i lagrådsremissen – där ifrågavarande punkt var begränsad till en begäran som görs under detaljplanens genomförandetid – skall ett beslut att vägra upprätta fastighetsplan överklagas genom förvaltningsbesvär, eftersom det var fråga närmast om en rättighet för fastighetsägaren. Med den ändring av 6 kap. 3 § andra stycket 3 som *lagrådet* har förordat och som jag inte har någon erinran mot kan det knappast sägas vara en rättighet att få en fastighetsplan antagen. Därmed anser jag det inte längre lämpligt med förvaltningsbesvär. På grund härav har 1 § utformats så att rättsmedlet blir kommunalbesvär även i dessa fall.

En avvikelse från det remitterade lagförslaget är att beslut som fattas angående villkoren för betalning av kostnader för gator och andra allmänna platser inte överklagas genom förvaltningsbesvär. Tvister i sådana frågor skall nu i stället prövas av fastighetsdomstolen (se 15 kap. 8 §). Att det även finns möjlighet att överklaga eventuella beslut genom kommunalbesvär framgår av 1 § 4. Tilläggas bör att frågan om ställande av säkerhet för fullgörande av fastighetsägarens skyldighet att betala ersättning för gator och andra allmänna platser inte utgör en särskild ärendetyp enligt PBL. Sådana frågor regleras nämligen i själva bygglovet (se 8 kap. 32 §).

Bestämmelserna i första stycket gäller endast beslut enligt PBL. Beslut i andra ärenden, t. ex. tjänstetillsättningar, följer särskilda bestämmelser.

Av allmänna rättsregler följer att vissa beslut av byggnadsnämnden inte kan överklagas. Det gäller t. ex. beslut enligt 10 kap. 8 § tredje stycket att hos allmän åklagare begära att talan väcks om tilläggsavgift och beslut enligt 10 kap. 13 § att begära handräckning. Inte heller kan upplysningar som avhandlas i 10 kap. 2 § och 11 kap. 2 § första stycket överklagas (se specialmotiveringen till dessa paragrafer).

Med byggnadsnämndens beslut avses även sådana beslut som t. ex. en tjänsteman hos nämnden efter delegation fattar på nämndens vägnar.

I anslutning till första stycket har *lagrådet* (yttrandet s. 116) gjort följande uttalande, som jag kan ansluta mig till:

> När i 2 § första stycket lagrådets förslag anges att vissa beslut överklagas genom besvär hos länsstyrelsen ligger däri inget uttalande i frågan huruvida besluten är överklagbara eller inte. Lagrummet anger endast besvärsinstansen vid överklagande av beslut mot vilka talan får föras. Frågan om överklagbarhet är inte i lagrådets förslag, lika litet som i det remitterade förslaget, särskilt reglerad. Den får besvaras med ledning av allmänna grundsatser om administrativa besluts överklagbarhet.

I det fortsatta resonemanget kommer *lagrådet* in på frågan om överklagbarheten av beslut enligt 8 kap. 23 § om anstånd med avgörandet av ansökningar om lov och anför (yttrandet s. 116): *13 kap. 2–3 §§*

Ett sådant anståndsbeslut innebär att ansökningen kan komma att avgöras på andra grunder än dem som eljest skulle komma i fråga. Beslutet kan bli avgörande för frågan om ansökningen skall bifallas eller avslås. Med hänsyn till de rättsverkningar beslutet alltså kan få och då de materiella förutsättningarna för ett anståndsbeslut är angivna i lagen talar övervägande skäl för att beslutet är överklagbart, jfr RÅ 1977 s. 248. Det kan exempelvis vara rimligt med en överprövning av frågan om kommunen verkligen påbörjat sådant arbete med planändring som avses i 8 kap. 23 §. Talan skall då föras enligt 2 § första stycket.

Jag delar lagrådets uppfattning men vill framhålla att byggnadsnämnden skall kunna besluta om anstånd utan att behöva ange skälen för att t. ex. en planändring eller planläggning måste ske innan ansökningen avgörs. Avsikten är alltså inte att nämnden skall tvingas in i en argumentering med varje sökande om det rimliga och lämpliga i att vänta med avgörandet. Den enda fråga som kan prövas besvärsvägen är alltså om de legala förutsättningarna för anstånd föreligger.

Andra stycket

Bestämmelsen i andra stycket om den s. k. besvärsavskärande verkan av tidigare beslut, som innebär en nyhet i byggnadslagstiftningen, har jag kommenterat i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.8). Lagtexten har redaktionellt justerats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 122).

En förutsättning för att besvärsrätten skall vara avskuren är givetvis att det tidigare beslutet alltjämt gäller. Detta framgår av uttrycket "fråga som redan är avgjord".

3 § Beslut som anges i 2 § första stycket överklagas genom att en besvärshandling ges in till länsstyrelsen. I besvärshandlingen skall anges vilket beslut som överklagas.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. I fråga om andra beslut av kommunala nämnder än beslut angående detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan räknas dock besvärstiden från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Besvär som inte har anförts i rätt tid får inte tas upp till prövning. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till kommunen, skall besvären ändå tas upp till prövning. Besvären skall också tas upp till prövning, om besvärshandlingen har kommit in för sent till länsstyrelsen och detta beror på att underrättelsen om vad som skall iakttas vid överklagande av beslutet har innehållit en oriktig uppgift om besvärstid eller besvärsinstans.

13 kap. 3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om besvärshandlingen och om besvärstid i fråga om både planbeslut, beslut om lov och förhandsbesked samt andra kommunala beslut. Någon direkt motsvarighet i gällande rätt finns inte beträffande planbeslut, eftersom dessa i dag skall fastställas av länsstyrelsen (se dock 149 § BL). Beträffande andra ärenden regleras frågorna f. n. i 12 § förvaltningslagen (1971: 290). I utredningsförslaget återfinns motsvarande reglering såvitt avser planärenden i 18 kap. 5 §.

Förvaltningslagen (1971: 290) gäller handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheter. Eftersom kommunfullmäktige inte är en förvaltningsmyndighet, är lagen inte tillämplig på beslut som fullmäktige fattar. På grund härav måste i PBL tas in särskilda regler om sättet och tiden för fullföljd av talan i planärenden. Beträffande ärenden som följer förvaltningslagen är det inte nödvändigt att i PBL reglera besvärsfrågorna. I likhet med *lagrådet* (yttrandet s. 117) anser jag det dock lämpligt att paragrafen kompletteras med en föreskrift om hur besvärstiden skall räknas vid överklagande även i sådana ärenden, t. ex. i fråga om byggnadsnämndens beslut om lov och förhandsbesked. Fördelen med detta är att bilden av besvärsförfarandet därmed blir fullständig. Dessa specialbestämmelser i PBL "tar över" förvaltningslagens regler på grund av föreskriften i 1 § andra stycket förvaltningslagen.

Första stycket

Bestämmelserna i första stycket har utformats med 12 § förvaltningslagen som förebild. Minimikravet på en besvärshandling är att det överklagade beslutet skall anges. I lagrådsremissen föreslog jag också att grunderna för besvären skall framgå. *Lagrådet* (yttrandet s. 116) har emellertid inte funnit skäl att i PBL ställa upp något formkrav utöver det som anges i förvaltningslagen, nämligen att det överklagade beslutet skall anges. Jag har ingen erinran mot detta, varför kravet har fått utgå ur lagtexten.

Andra stycket

Jag ansluter mig till utredningens förslag att besvärstiden i planärenden – i likhet med vad som gäller för kommunalbesvär enligt 7 kap. 1 § andra stycket kommunallagen – skall räknas från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. Samma regler bör gälla oavsett vilket kommunalt organ som har fattat beslutet.

Några remissinstanser, däribland Svenska kommunförbundet, invänder mot detta sätt att beräkna besvärstiden och anvisar den alternativa lösning som anges i förvaltningslagen (12 § andra stycket), nämligen att besvärshandlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Detta alternativ har onekligen vissa fördelar, om man enbart ser till rättssäkerhetsaspekten. Emellertid är flera olägenheter förknippade med denna lösning. Med tanke på den vida krets av besvärsbe-

rättigade som ibland kan förekomma kan det ta lång tid att nå alla med en delgivning. Det blir också svårt att fastställa en exakt tidpunkt när kommunens beslut har vunnit laga kraft, om det inte finns en för alla besvärsberättigade gemensam frist för överklagande. Bl. a. med hänsyn till behovet att ha en fast utgångspunkt för beräkning av genomförandetiden för detaljplaner är det nödvändigt att besvärstiden räknas från den dag då protokollet anslås. *13 kap. 3–4 §§*

Av 5 kap. 30 § första stycket framgår att sakägare och vissa andra intressenter, vilkas synpunkter inte har tillgodosetts, på visst sätt skall i vanligt brev underrättas om kommunens beslut. Om ett stort antal personer skall underrättas, får under vissa förutsättningar – som anges i andra stycket samma paragraf – underrättelse ske genom kungörelse i ortstidning.

Besvärstiden i ärenden om lov och förhandsbesked och i andra liknande ärenden bör givetvis beräknas på samma sätt som enligt 12 § andra stycket förvaltningslagen, dvs. besvärstiden bör räknas från den dag då klaganden fick del av beslutet. Andra stycket upptar därför en sådan föreskrift. Som *lagrådet* (yttrandet s. 117) påpekar kommer att vad som sägs i andra stycket om andra nämnders beslut att gälla även beslut av ett lokalt organ som kommunfullmäktige enligt lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna tillsätter för att fullgöra byggnadsnämndens uppgifter.

Jag vill här erinra om att föredragande departementschefen i samband med tillkomsten av förvaltningslagen (prop. 1971: 30 s. 417 f) gjorde ett uttalande som klarlägger att innebörden i 12 § förvaltningslagen inte är att det krävs formlig delgivning enligt delgivningslagen för att någon skall anses ha "fått del" av beslutet. Även på andra sätt kan beslutet alltså bringas till klagandens kännedom. I 8 kap. 27 § första stycket har föreskrivits att underrättelse om beslutet får ske genom delgivning. Något krav på detta har dock inte ställts upp.

Tredje stycket

Tredje stycket har sin förebild i 12 § tredje stycket förvaltningslagen.

4 § Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 2 § huruvida prövning skall ske eller ej och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov eller förhandsbesked inte skall gälla får inte överklagas.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som anges i första stycket får överklagas genom *besvär hos kammarrätten* om beslutet avser

1. bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan,
2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och besvären avser frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,
3. rivningslov eller marklov och besvären avser frågan om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,
4. förordnanden enligt 6 kap. 19 eller 20 § att avstå eller upplåta mark

eller enligt 6 kap. 22 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp. *13 kap. 4 §*

5. ingripanden mot försumlig arbetsledare enligt 9 kap. 3 § fjärde stycket,

6. påföljder och ingripanden enligt 10 kap.,

7. debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 §

samt genom *besvär hos regeringen* i övriga fall.

Första stycket motsvarar 12 kap. 5 § första stycket i det remitterade lagförslaget, medan andra stycket motsvarar 13 kap. 4, 5 och 8 §§ i det remitterade lagförslaget.

I 13 kap. 4 § andra stycket i det remitterade lagförslaget finns en erinran om den besvärsrätt som enligt 12 kap. 5 § andra stycket i det remitterade förslaget tillkommer vissa kommuner och regionplaneorganet. De nu föreslagna besvärsreglerna har ingen motsvarighet till 12 kap. 5 § andra stycket. Över huvud taget ges nämligen inte i PBL några bestämmelser om kommuners och kommunala myndigheters besvärsrätt. Detta betyder att även 13 kap. 10 § i det remitterade förslaget har fått utgå. Skälen till detta framgår av följande uttalanden av *lagrådet* som jag ansluter mig till och därför vill återge här.

Lagrådet har i anslutning till 13 kap. 4 § i det remitterade förslaget anfört (yttrandet s. 117):

För närvarande har enligt fast praxis en kommun rätt att överklaga beslut av länsstyrelse att inte fastställa en av kommunen antagen plan. I ett system som bygger på ökat kommunalt inflytande på och minskad statlig kontroll av markanvändning och bebyggelse framstår denna klagorätt som självklar. Att besvärsrätt tillkommer även annan kommun som beslutet angår och regionplaneorganet får anses följa av allmänna grundsatser om saklegitimation hos den som företräder ett av rättsordningen erkänt intresse, jfr prop. 1971:30 s. 391. PBL ger angränsande kommuner inflytande över planarbetet, se den allmänna motiveringen s. 265, och kommunerna skall underrättas om planbeslut och vad som skall iakttas vid ett överklagande. Sådan underrättelse skall också tillställas regionplaneorganet. Vad som sägs i 12 kap. 5 § andra stycket får sålunda anses gälla utan uttryckliga bestämmelser. Vad lagrådet här har anfört leder också till att 12 kap. 1 § andra stycket är överflödigt.

I anslutning till 13 kap. 10 § har *lagrådet* anfört (yttrandet s. 120 f):

Enligt förevarande paragraf skall länsstyrelsens beslut i besvärsärenden enligt 13 kap. och beslut av kammarrätten få på kommunens vägnar överklagas genom besvär av kommunstyrelsen, om beslutet gått kommunen emot. I specialmotiveringen anförs att paragrafen i gällande rätt närmast motsvarar 72 § första stycket byggnadsstadgan. Enligt detta lagrum äger kommunstyrelsen på kommunens vägnar överklaga länsstyrelsens beslut i ärende rörande av byggnadsnämnd antaget förslag till stadsplan, byggnadsplan eller tomtindelning eller ändring därav, såframt ej klagan på grund av stadgandet i 150 § tredje stycket byggnadslagen är utesluten. Vidare får, enligt lagrummet, styrelsen även eljest i sådant ärende föra

kommunens talan och bevaka dess rätt. En bestämmelse i 72 § första stycket byggnadsstadgan återfinns första gången i den på stadsplaneutredningens betänkande den 16 april 1942 grundade propositionen 1943:153. Genom 1947 års lagstiftning (SOU 1942:27 s. 568 ff och prop. 1947:211 s. 179) infördes bestämmelsen i 167 § 3 mom. 1947 års byggnadsstadga, varefter den med vissa ändringar förts över till 72 § i nu gällande byggnadsstadga. Att tidigare drätselkammaren och sedermera kommunstyrelsen ansetts böra ha rätt att föra talan mot länsstyrelsens beslut i ärenden där byggnadsnämnden antagit förslag till tomtindelningar och fr. o. m. 1947 års lagstiftning också förslag till stadsplaneändringar torde ha sammanhängt med att nämndens ledamöter inte tillsattes genom ett renodlat kommunalt förfarande. Sålunda utsågs en av ledamöterna av magistraten. Bestämmelsen synes numera ha spelat ut sin roll. I vart fall finns det inte något skäl att föra över den till PBL. *13 kap. 4 §*

I specialmotiveringen till paragrafen har – utan att det avspeglats i lagtexten – diskuterats byggnadsnämndens rätt att överklaga beslut som har gått nämnden emot. I praxis har byggnadsnämnden, liksom andra kommunala myndigheter som hör till den specialreglerade förvaltningen, ansetts ha besvärsrätt när ett av nämnden meddelat förpliktande beslut eller ett avslagsbeslut ändrats eller upphävts. Har nämndens beslut gått i gynnande riktning – byggnadslov har beviljats – och upphävs det har nämnden däremot inte ansetts behörig att överklaga beslutet (se t. ex. förvaltningsrättsutredningens betänkande /SOU 1983:73/ Ny förvaltningslag, s. 129 f). Någon särskild bestämmelse i PBL för att – i enlighet med departementschefens avsikt – konfirmera den praxis som sålunda utbildats torde inte erfordras.

Första stycket

I första stycket anges de beslut och förordnanden av länsstyrelsen som inte får överklagas. Stycket har fått en något annorlunda utformning än den som *lagrådet* har föreslagit, eftersom lagrådets förslag enligt min mening inte är tillräckligt klargörande. I lagtexten anges till en början beslut enligt 2 § huruvida prövning skall ske eller ej. De besluten kan gälla både planer och – om förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket har meddelats – lov och förhandsbesked. Varken beslut om att prövning skall ske eller beslut om att det inte skall ske någon prövning kan alltså överklagas. Vidare föreskrivs fullföljdsförbud beträffande just de nämnda förordnandena och även i fråga om beslut om inhibition enligt 12 kap. 4 § andra stycket.

Andra stycket

Till en början bör anmärkas att andra stycket avser inte bara länsstyrelsens beslut med anledning av besvär utan även dess beslut enligt 12 kap. 3 §. Om t. ex. en plan, som medger en viss byggrätt, upphävs av länsstyrelsen såsom stridande mot ett riksintresse enligt NRL, kan den vars rättigheter på det sättet utsläcks överklaga länsstyrelsens beslut hos regeringen. Även t. ex. kommunen kan överklaga beslutet.

I andra stycket regleras som nämnts även rätten att överklaga länsstyrel-

sens beslut i samtliga de ärenden som har förts till länsstyrelsen genom besvär enligt 2 § första stycket. *13 kap. 4 §*

Andra stycket, som motsvarar 18 kap. 17 § i utredningsförslaget, anger också vilka länsstyrelsebeslut som skall överklagas hos kammarrätten resp. regeringen.

Fördelningen av besvärsärenden mellan kammarrätten och regeringen har skett enligt samma huvudprincip som gäller i dag, vilket alltså innebär att rättsfrågor skall prövas av kammarrätten och lämplighetsfrågor av regeringen. Det är givetvis svårt att renodla förekommande ärenden i dessa två kategorier. Bestämmande för fördelningen av ärenden med inslag av både rättsfrågor och lämplighetsfrågor har varit frågornas inbördes vikt, generellt sett, i olika slag av ärenden. De ärenden i vilka rättsfrågorna vanligtvis överväger, har således förts till kammarrätten.

Beträffande bygglovsärenden leder detta till en naturlig uppdelning som i första hand blir beroende av om åtgärden skall företas inom eller utanför områden med detaljplan. Inom detaljplanelagt område är den politiskt betonade frågan om bebyggelsens lokalisering redan avgjord när bygglov en lämnas, varför det inte kan anses motiverat med en regeringsprövning av loven. Inte heller frågor om mindre avvikelser från detaljplan kan anses vara av övervägande politisk natur. Som *lagrådet* har påpekat bör samma betraktelsesätt gälla när frågan avser en viss åtgärds förenlighet med områdesbestämmelser. I områden som inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser kan det vara fråga om både lokaliseringsprövning och om tillämpning av egenskapskraven i 3 kap. Ibland kan båda dessa slag av frågor vara aktuella i samma ärende. Här anser jag att den nuvarande principen bör följas sådan den framgår av 71 § 2 mom. fjärde stycket byggnadsstadgan och 9 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Det betyder alltså att avgörandet i nu avsedda fall överklagas hos kammarrätten, som med eget yttrande överlämnar ärendet till regeringen. Att besluten i sådana fall skall överklagas hos kammarrätten följer av punkt 2. Så snart som beslutet innefattar bl. a. frågan om tillämpningen av 3 kap. skall alltså kammarrätten ha ärendet.

I enlighet med det anförda skall enligt andra stycket av förevarande paragraf överklagande *i ärenden om bygglov och förhandsbesked* ske hos regeringen, om länsstyrelsens beslut

1. avser fråga om förhandsbesked utanför område med detaljplan eller områdesbestämmelser eller

2. innefattar enbart ställningstagande till lämpligheten av en åtgärd i ett område som inte omfattas av detaljplan, om förhandsbesked inte har lämnats.

Det kan anmärkas att det i båda dessa fall kan bli aktuellt att tillämpa detaljplanekravet i 5 kap. 1 §, om byggnadsnämnden eller någon granne åberopar detta. Det bör vidare noteras att det följer av besvärsbestämmelserna att beslut om bygglov i områden som inte omfattas av detaljplan skall

överklagas hos kammarrätten, om bygglovet har föregåtts av ett förhandsbesked. Det beror på att lämplighetsfrågan då har blivit avgjord i och med förhandsbeskedet och att det som återstår att pröva i bygglovsärendet enbart avser frågan om tillämpningen av 3 kap. *13 kap. 4 §*

Hos kammarrätten skall överklagande ske i följande fall:

1. Alla förhandsbesked och bygglov inom områden med detaljplan, även sådana bygglov som innebär mindre avvikelse från detaljplanen.

2. Beslut om förhandsbesked och bygglov i ett område som inte omfattas av detaljplan och besvären avser frågan om

a) den sökta åtgärden utgör en kompletteringsåtgärd

b) åtgärden uppfyller kraven i 3 kap. eller

c) åtgärden strider mot områdesbestämmelser.

Instansordningen bestäms givetvis med utgångspunkt i förhållandena när byggnadsnämnden fattar sitt beslut. Om någon t. ex. ansöker om lov att bygga inom ett område med detaljplan, men byggnadsnämnden med stöd av 8 kap. 23 § beslutar om anstånd med att avgöra ärendet till dess att planen har upphävts, skall besvären över avgörandet i sak följa instanskedjan för ärenden om byggande utanför detaljplan. Regeringen blir med andra ord slutinstans.

När det härefter gäller *rivningslov och marklov* anförde jag i lagrådsremissen följande (s. 663):

Frågorna om rivningslov kan i och för sig innefatta både rättsliga aspekter och lämplighetsbedömningar. Oftast knyter sig dock ett politiskt intresse till rivningsfrågor, vilket motiverar regeringsprövning. Marklov däremot prövas som regel mot bakgrund av tidigare fattade beslut i form av detaljplan eller områdesbestämmelser. På grund härav har i andra stycket föreskrivits att beslut i fråga om rivningslov överklagas hos regeringen och beslut i fråga om marklov hos kammarrätten. En sådan instansordning kan sägas nära ansluta till den som gäller i dag.

I överensstämmelse med den princip som jag har förordat i fråga om bygglov och förhandsbesked har nu i punkt 3 föreskrivits – i likhet med vad *lagrådet* har föreslagit (yttrandet s. 118 f) – att överklagande skall ske hos kammarrätten, om besvären avser frågan om den sökta åtgärden strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. I övriga fall skall överklagande ske hos regeringen.

När det gäller *övriga beslut som överklagas hos kammarrätten*, dvs. de som tas upp i andra stycket 4–7, kan till en början följande anmärkas beträffande *punkt 4*.

Enligt 6 kap. 19 och 20 §§ får länsstyrelsen under vissa förutsättningar förordna att mark utan ersättning skall överlåtas till kommunen eller upplåtas till någon annan som skall vara huvudman för vägar eller andra allmänna platser. I ett sådant förordnande får länsstyrelsen enligt 6 kap. 22 § föreskriva att markens ägare skall vara skyldig att bekosta anläggande av

gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp inom området. *13 kap. 4 §*

Det bör vara möjligt för fastighetsägaren att få förordnanden av detta slag prövade av domstol. I punkt 4 har därför föreskrivits att överklaganden skall ske hos kammarrätten. Bakgrunden till detta är att det i dessa fall – till skillnad mot de situationer där inlösen av mark kan ske – inte finns någon möjlighet till domstolsprövning av ersättningsfrågan.

Enligt *punkt 5* skall beslut om ingripanden enligt 9 kap. 3 § fjärde stycket mot försumlig arbetsledare överklagas hos kammarrätten. Detta stämmer överens med förslaget i remissen (13 kap. 8 § fjärde stycket). När det däremot gäller den ansvarige arbetsledarens besvärsmöjligheter i övrigt, vill jag i likhet med *lagrådet* föreslå en ändring i förhållande till det remitterade förslaget.

Innebörden av lagrådsremissen på denna punkt (s. 664) är att kammarrätten prövar inte bara besvärsärenden som rör byggnadsnämndens avstängning av arbetsledare enligt 9 kap. 3 § fjärde stycket utan även besvärsärenden som rör byggnadsnämndens vägran att godta en arbetsledare eller besvärsärenden som rör återkallelse av riksbehörigheten för en ansvarig arbetsledare.

Att det ankommer på kammarrätten att pröva besvär över länsstyrelsens beslut med anledning av talan mot byggnadsnämnds beslut att inte godkänna någon som ansvarig arbetsledare överensstämmer med gällande rätt (71 § 2 mom. BS). *Lagrådet* har emellertid anfört följande i frågan (yttrandet s. 119):

> Vanligen prövas besvär över en myndighets beslut att vägra någon anställning eller uppdrag i sista hand av regeringen. För de administrativa domstolarna är en sådan prövning en främmande uppgift i synnerhet när prövningen inte avser tillämpningen av rättsregler utan innebär ett bedömande av vederbörandes allmänna lämplighet för uppgiften. Enligt lagrådets mening bör det ankomma på regeringen att pröva besvär över ett sådant beslut av länsstyrelse varom här är fråga. Som framgår av lagrådets yttrande under 12 § förordar lagrådet att även besvär över förvaltningsmyndighets beslut att vägra riksbehörighet skall föras hos regeringen.

Jag ansluter mig således till vad lagrådet har anfört, varför lagtexten har utformats i enlighet med lagrådets förslag. I detta sammanhang vill jag nämna att 12 § i det remitterade lagförslaget, som avhandlar beslut i fråga om riksbehörighet för ansvarig arbetsledare, på inrådan av *lagrådet* (yttrandet s. 121) har utgått. Sådana beslut bör nämligen överklagas enligt regler som får tas in i en förordning.

Att beslut om påföljder och ingripanden enligt 10 kap. och debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 § (*punkterna 6 och 7*) också skall överklagas hos kammarrätten stämmer överens med det remitterade förslaget (13 kap. 8 § fjärde stycket).

13 kap. 4–5 §§

De beslut som enligt andra stycket i förevarande paragraf skall *överklagas hos regeringen* är – utöver vad jag tidigare har angett – bl. a. beslut som innebär vägran att förlänga genomförandetiden för en detaljplan enligt 5 kap. 14 § andra stycket.

När det härefter gäller frågan om *meddelande av länsstyrelsens beslut m. m.*, innebär utredningsförslaget att beslut i fråga om planer meddelas efter anslag och besvärstiden räknas från den dag då beslutet meddelades. Kammarrätten i Göteborg anför i sitt remissyttrande bl. a. följande:

I specialmotiveringen påpekas att detta stämmer överens med vad som i dag gäller enligt 150 § byggnadslagen. Det bör emellertid då noteras att förhållandena f. n. är helt annorlunda, eftersom det är länsstyrelsen och inte kommunen som fastställer planen. Under sådana omständigheter är det naturligt att beslutet meddelas efter anslag. När däremot byggnadsnämnden själv kommer att anta planen och länsstyrelsen endast blir besvärsmyndighet finns det ingen anledning att beslutet skall meddelas efter anslag. Länsstyrelsens prövning kan utmynna i antingen att planbeslutet upphävs eller i att besvären lämnas utan bifall men däremot inte i att länsstyrelsen fastställer någon ny plan. Den som har klagat bör personligen få del av ett sådant beslut. Kammarrätten anser således att förvaltningslagens allmänna regler bör gälla ifråga om länsstyrelsens beslut som besvärsmyndighet i planärenden.

Liknande uppfattning har också några andra instanser. Jag ansluter mig till denna uppfattning. I förevarande paragraf har därför inte tagits in några bestämmelser om hur länsstyrelsens beslut skall meddelas eller om hur besvärstiden skall beräknas. Det innebär alltså att 12 § förvaltningslagen blir tillämplig på besvär över länsstyrelsens beslut och att besvärshandlingen skall ha kommit in till regeringen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Bestämmelserna i 12 § förvaltningslagen gäller också i ärenden som skall fullföljas från länsstyrelsen till kammarrätten. Besvärshandlingen skall alltså ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Att talan får fullföljas till regeringsrätten framgår av 33 § förvaltningsprocesslagen (1971: 291). Några särskilda regler om formerna för den fortsatta besvärsprövningen i ärenden av detta slag behöver alltså inte tas in i PBL.

5 § Beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas endast av den som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Om bestämmelserna för enkelt planförfarande har tillämpats, får beslutet överklagas endast av den som enligt 5 kap. 28 § har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Om ett planförslag efter utställningen eller, när bestämmelserna om enkelt planförfarande tillämpats, efter det att underrättelse skett enligt 5 kap. 28 § andra stycket ändras till nackdel för någon, får han, utan hinder av bestämmelserna i första stycket av denna paragraf, överklaga beslutet.

Bestämmelserna i första stycket utgör inte heller hinder mot att överklaga beslutet på den grunden att det inte har tillkommit i laga ordning. *13 kap. 5 §*

Paragrafen motsvarar 18 kap. 3 § i utredningsförslaget och 13 kap. 9 § i det remitterade lagförslaget. En skillnad i förhållande till lagrådsremissen vill jag genast peka på. I första stycket anges i det remitterade lagförslaget vilka som allmänt sett är behöriga att överklaga beslut av första instans, nämligen "parter och sådana sakägare som anges i 1 kap. 8 § och som berörs av beslutet". Enligt *lagrådets* mening, som jag ansluter mig till, är det inte behövligt med en beskrivning i lagtexten av den besvärsberättigade kretsen. *Lagrådet* har vidare anfört (yttrandet s. 119 f):

Metoden att inte ha särskild bestämmelse om vem som är besvärsberättigad har valts i åtskilliga författningar. Exempel på lagar som saknar bestämmelse i ämnet är socialtjänstlagen och hälsoskyddslagen. Att bestämmelser kan avvaras beror på att det av allmänna grundsatser, som har utbildats i praxis, följer vem som får överklaga beslut. Grundtanken har kommit till uttryck i 11 § förvaltningslagen där det föreskrivs att besvär får föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Att exakt bestämma kretsen av besvärsberättigade med ledning av uttrycket "den som beslutet angår" låter sig av naturliga skäl ofta inte göra. I allmänhet torde det beträffande beslut enligt PBL ej vara tveksamt vem som får anföra besvär. De beslut enligt PBL där det kan vara vanskligt att avgöra kretsen besvärsberättigade är beslut i planärenden. Här ger emellertid bestämmelser om förfarandet god vägledning. Lagrådet åsyftar närmast 5 kap. 30 § i lagrådets förslag (5 kap. 23 § remitterade förslaget). I paragrafen regleras bl. a. till vem beslut med fullföljdshänvisning skall sändas. Dessa adressater – bortsett naturligtvis från länsstyrelsen – får anses vara saklegitimerade.

På de skäl som lagrådet har anfört har alltså föreskriften om vem som har besvärsrätt tagits bort.

Första stycket

I förevarande stycke föreskrivs en viktig begränsning av besvärsrätten. Den som är missnöjd måste nämligen ha framfört sina synpunkter tidigare under planärendets handläggning för att kunna överklaga beslutet. Syftena bakom denna princip är att synpunkter från alla intressenter skall lämnas så tidigt som möjligt och riktas till de kommunala organen i första hand. Endast därigenom kan beslutsunderlaget i första instans få den bredd som är önskvärd.

En motsvarighet till den föreslagna regeln finns i dag i 150 § tredje stycket byggnadslagen. Den bestämmelsen innebär att bara den sakägare som "i ärendet framställt yrkande vilket helt eller delvis lämnats utan bifall" har rätt att till regeringen överklaga ett beslut, varigenom länsstyrelsen till alla delar har fastställt ett planförslag. Det är tillräckligt att sakägaren framställer sina yrkanden senast i samband med länsstyrelsens

fastställelseprövning. Det krävs alltså inte att anmärkningar dessförinnan har framförts till kommunen. *13 kap. 5 §*

Utredningen har föreslagit att endast den sakägare som "under den föreskrivna tiden" har framfört synpunkter skall ha besvärsrätt. Därmed torde avses utställningstiden. Utredningen (betänkandet s. 809) anför nämligen att ett yttrande t. ex. under samrådsskedet, som inte har vidhållits i samband med utställningen eller motsvarande, inte skall kunna grunda någon besvärsrätt. Det skulle enligt min mening i och för sig vara värdefullt, om man kunde kräva att sakägarna och övriga intressenter skall göra denna precisering i ett bestämt skede av proceduren. En sådan skärpning skulle emellertid kunna få olyckliga konsekvenser, eftersom den som under samrådet har framfört sina synpunkter nog inte så sällan lever i den tron att han har gjort vad som ankommer på honom i samband med ärendets handläggning i kommunen. I andra stycket har därför föreskrivits att synpunkterna skall ha framförts senast under utställningstiden.

Genom att även tidigt framförda synpunkter får grunda besvärsrätt, kan vissa tolkningsproblem uppkomma. Det kan nämligen hända att det inte föreligger identitet mellan det ursprungliga planförslag som den enskilde har yttrat sig över och det mer definitiva förslag som har ställts ut. Det väsentliga i detta sammanhang är ändå frågan om synpunkterna fortfarande har relevans så som det slutliga förslaget ser ut. Om anmärkningarna inte har tillgodosetts, bör rätten att överklaga naturligtvis kvarstå. I lagtexten har därför inte tagits in den preciseringen att synpunkterna skall avse just det utställda planförslaget.

I första stycket tas också upp besvärsrätten när bestämmelserna om s. k. enkelt planförfarande i 5 kap. 28 § har tillämpats och någon utställning inte sker. Detta förfarande kan på grund av hänvisningen i 5 kap. 33 § avse även områdesbestämmelser. Första stycket innebär att den som skriftligen har godkänt förslaget eller fått tillfälle att yttra sig men avstått från det inte har någon besvärsrätt.

Andra stycket

I andra stycket görs ett undantag från kravet på att den klagande måste ha framfört synpunkter tidigare i ärendet för att ha sin besvärsrätt i behåll. Undantaget avser det fallet då ett planförslag ändras i sista stund inför antagandet och ändringen blir till nackdel för någon som tidigare inte har haft anledning att protestera. Som en ändring bör betraktas även det förhållandet att ett område undantas från planförslaget före eller vid antagandet. Andra stycket innebär att även den som inte har agerat tidigare i ett ärende med s. k. enkelt planförfarande enligt 5 kap. 28 § har besvärsrätt, om förslaget har ändrats till hans nackdel, efter det att han lämnades tillfälle att yttra sig över förslaget.

Jag vill tillägga att även vad som framförs i för sent inkomna anmärkningar naturligtvis bör övervägas vid kommunens ställningstagande, om

det är praktiskt möjligt. Ingen skyldighet föreligger dock att bemöta sådana synpunkter. *13 kap. 5 §*

Av andra stycket framgår vidare att ett beslut får överklagas på formella grunder, även om klaganden inte senast under utställningstiden har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Denna bestämmelse som saknar motsvarighet i det remitterade lagförslaget, gör det möjligt att få t. ex. en jävsinvändning prövad även i det fallet att klaganden inte har framfört några synpunkter i sak.

Lagrådet har berört effekten av begränsningen av besvärsrätten, när överlåtelse av en fastighet sker i tidsmässig anknytning till ett planbeslut och anför (yttrandet s. 120):

> Har en tidigare ägare under samråd eller utställning framfört kritiska synpunkter, som inte beaktats, måste den nye ägaren självfallet anses ha besvärsrätt. I den motsatta situationen däremot är läget prekärt för förvärvaren. Lagrådet syftar på det fall då den tidigare ägaren underlåtit att göra invändningar mot planen. Anledningen härtill kan för övrigt vara att han inte har något intresse för kommande planer, eftersom han skall sälja sin fastighet. Det remitterade förslaget utesluter att den som efter utställningstiden förvärvat en fastighet skall få anföra besvär, om överlåtaren varit passiv.

Lagrådet har – utan att lägga fram något förslag – pekat på att detta innebär en viss försämring av den nye ägarens ställning i förhållande till vad som f. n. gäller. Påpekandet är helt riktigt, eftersom en ny ägare i dag kan framföra och få sina synpunkter beaktade vid länsstyrelsens fastställelseprövning. Lagrådet synes dock ha godtagit denna avvikelse från vad som i dag gäller. För egen del saknar jag därmed anledning att ändra eller komplettera lagtexten på denna punkt.

Med anledning av remissyttranden från Stockholms kommun och Sveriges kommunaljuridiska förening vill jag framhålla att bestämmelserna om besvärsrätt har ett direkt samband med underrättelseskyldigheten enligt 5 kap. 30 §. Där föreskrivs att bl. a. ett protokollsutdrag med beslutet samt besvärshänvisning skall sändas till bl. a. de sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har kunnat tillgodoses. Inom kommunen måste alltså förtecknas vilka de intressenter är som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda. Visar det sig svårt att i det enskilda fallet avgöra om anmärkningarna kan anses helt beaktade, bör sådan intressent för säkerhets skull naturligtvis tas med i förteckningen. Om det är många som har gemensamma synpunkter – t. ex. de som bor på en viss fastighet – får kungörelse i ortstidning ske (se 5 kap. 30 § andra stycket). Då behöver förteckningen inte göras mer utförlig än att det framgår att ett antal bostadsrättshavare eller hyresgäster på en angiven fastighet har framfört synpunkter. I enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer an-

kommer det på besvärsmyndigheten att pröva om den som överklagar är behörig att göra detta. Det krävs alltså inte att kommunen gör invändningar om bristande behörighet. *13 kap. 5–6 §§*

6 § Bostadshyresgäster och boende som inte är bostadsrättshavare får inte överklaga ett beslut om bygglov till sådana åtgärder på fastigheten som en organisation av hyresgäster har godtagit eller som hyresnämnden har medgett enligt 2 a § andra stycket bostadssaneringslagen (1973: 531).

Paragrafen, som motsvarar 13 kap. 13 § andra stycket i det remitterade lagförslaget, handlar om kopplingen mellan bostadshyresgästers och boendes besvärsrätt enligt PBL samt hyresgästorganisationernas befogenheter enligt bostadssaneringslagen (1973: 531).

Enligt 2 § i förevarande kapitel har bl. a. hyresgäster besvärsrätt i t. ex. bygglovsärenden, om de berörs av beslutet. Besvärsrätten kan utövas av varje hyresgäst för sig, men dessutom har hyresgästorganisationen besvärsrätt.

Enligt 2 a § andra stycket bostadssaneringslagen, som gäller endast i en del av landets kommuner, får en fastighetsägare inte vidta sådana åtgärder i fastigheten som kräver byggnadslov – utöver vad som behövs för att bostadslägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard – om en organisation av hyresgäster motsätter sig åtgärden. Om särskilda skäl föreligger, får dock hyresnämnden på talan av fastighetsägaren tillåta åtgärden. Hyresnämndens beslut kan överklagas till bostadsdomstolen. Avsikten med denna bestämmelse är främst att hyresgästerna skall kunna förhindra s. k. lyxsaneringar, som kan medföra hyreshöjningar.

Bestämmelserna i bostadssaneringslagen och PBL har samordnats på så sätt att bygglov inte får lämnas, om en organisation av hyresgäster har motsatt sig det och hyresnämnden inte har lämnat medgivande. Detta framgår av 8 kap. 31 §.

För de fall att hyresnämnden mot hyresgästorganisationens vilja har lämnat medgivande till de ansökta åtgärderna bör det införas en begränsning av de enskilda hyresgästernas rätt att besvära sig i bygglovsärendet. I annat fall skulle hyresgästerna ha möjlighet att föra talan i två olika omgångar beträffande samma åtgärd, nämligen först i hyresnämnden, eventuellt även i bostadsdomstolen och därefter genom att överklaga byggnadsnämndens beslut om lov.

Med den utformning som förevarande paragraf har fått avskärs besvärsrätten för bostadshyresgästerna och andra boende än bostadsrättshavare i de fall åtgärderna har medgetts enligt bostadssaneringslagen, antingen av hyresgästorganisationen genom ett s. k. hyresgästintyg eller av hyresnämnden.

Det bör påpekas att bestämmelsen reglerar besvärsrätten bara vid åtgärder i den "egna" byggnaden. I fråga om åtgärder i angränsande hus finns det ingen begränsning av besvärsrätten.

Besvärsförbudet bör givetvis inte inbegripa lokalhyresgäster, eftersom deras intressen inte bevakas vid tillämpning av bostadssaneringslagen. De bör därför ha sin besvärsrätt enligt PBL i behåll. Däremot bör givetvis bostadshyresgäster som inte bor på fastigheten omfattas av besvärsförbudet. Paragrafen har utformats mot denna bakgrund. Avgränsningen har föreslagits av *lagrådet* (yttrandet s. 122). *13 kap. 6–8 §§*

7 § Ett beslut i fråga om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket får överklagas av luftfartsverket, om beslutet berör en civil flygplats, av tillsynsmyndigheten, om beslutet berör en kärnreaktor eller annan kärnenergianläggning, och av överbefälhavaren eller den myndighet han bestämmer i övriga fall.

Avser ett beslut om bygglov eller förhandsbesked sådana arbetslokaler eller personalrum som avses i 8 kap. 30 §, får beslutet överklagas av huvudskyddsombud eller, om sådant ombud inte finns, annat skyddsombud inom verksamheten. Finns inget skyddsombud, får beslutet i stället överklagas av den eller de arbetstagarorganisationer som har yttrat sig över ansökningen.

Paragrafen har i sak samma innehåll som 72 § andra och tredje styckena byggnadsstadgan, 18 kap. 27 och 28 §§ i utredningsförslaget samt 13 kap. 11 § i det remitterade lagförslaget.

8 § Den myndighet som har att pröva besvär över ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan skall antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändringar av ringa betydelse göras.

På kommunens begäran kan myndigheten förordna att det överklagade beslutet, utan hinder av att besvären inte har slutligen avgjorts, får genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av besvären. Sådana förordnanden får inte överklagas.

I paragrafen har på *lagrådets* förslag (yttrandet s. 122) sammanförts 13 kap. 14 och 15 §§ i det remitterade lagförslaget. Härvid har 15 § fått sin plats som första stycke i paragrafen.

Första stycket

Första stycket har inte någon motsvarighet i utredningsförslaget. Det har inte heller någon direkt förebild i gällande rätt men kan sägas avspegla de principer som regeringen f. n. tillämpar vid besvär i planärenden.

Bestämmelsen om att beslutet bör kunna upphävas inte bara helt utan även i en viss del har sin motsvarighet i 12 kap. 3 §. Jag hänvisar därför till vad jag har anfört i specialmotiveringen till den paragrafen.

Bakgrunden till att överinstanserna med anledning av besvär i regel inte bör kunna ge planen ett visst ändrat innehåll i sak har jag utförligt tecknat i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.5.2).

Av praktiska skäl och i överensstämmelse med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen har i paragrafen öppnats en viss möjlighet för länsstyrelsen och regeringen att dels ändra kommunens planbeslut efter medgivande av kommunen, dels utan sådant medgivande göra smärre jämkningar av planbestämmelserna i stället för att med ett påpekande lämna tillbaka ärendet för handläggning av kommunen. Jag vill betona att den möjlighet till ändringar som paragrafen medger skall användas med stor försiktighet. Bortsett från de fall då kommunen har lämnat medgivande bör möjligheten att ändra vara begränsad till sådana justeringar som snarast innebär att man rättar till rena förbiseenden, tankefel, skrivfel eller liknande. Däremot bör justeringar som innebär sakliga ändringar av någon betydelse av en planbestämmelse inte kunna göras. Det har förekommit att regeringen i ett planärende t. ex. lägger till en övergångsbestämmelse som anger tillåten markanvändning för befintlig bebyggelse. Sådana tillägg bör inte kunna göras utan kommunens medgivande. Den föreslagna justeringsmöjligheten tar i huvudsak sikte på sådana fall då det skulle medföra onödigt merarbete att lämna ärendet åter till kommunen för ny prövning. Behöver planen ändras i sak, skall därför som regel ärendet lämnas åter för ny handläggning i kommunen, såvida inte kommunen har medgett bifall till besvären. Även om kommunens medgivande finns, bör ärendet återlämnas till kommunen, om förhållandena är sådana att ny utställning behövs. *13 kap. 8 §*

Givetvis får sådana ändringar inte göras, som påverkar enskildas ställning utan att dessa får tillfälle att yttra sig.

Andra stycket

Andra stycket, som motsvarar 18 kap. i utredningsförslaget, innebär en nyhet i byggnadslagstiftningen.

F. n. gäller att planer anses odelbara i den bemärkelsen att de inte till någon del kan genomföras, förrän besvär har slutligt prövats i sista instans. Jag bortser här från möjligheten att ge dispenser medan besvär över planen prövas. Denna princip om odelbarhet gäller även om besvären avser en klart avgränsad fråga som inte inverkar på planens innehåll i stort. Detta har i den praktiska tillämpningen uppfattats som en olägenhet från effektivitetssynpunkt.

Mot den bakgrunden har utredningen lagt fram ett förslag som innebär att besvärsmyndigheten skall kunna förordna att en överklagad plan vinner laga kraft i de delar det bedöms att den inte berörs av anförda besvär. Flera remissinstanser framhåller värdet av ett sådant förslag.

Bestämmelser med denna innebörd har tagits upp i förevarande stycke. Bestämmelserna har inte avfattats kategoriskt utan innebär att besvärsmyndigheten – i första hand länsstyrelsen – i den mån det är möjligt, kan förordna att det överklagade beslutet får genomföras till viss del, utan hinder av att det har överklagats. Denna möjlighet gäller detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Det krävs dock att kommunen har gjort en framställning om ett sådant förordnande.

13 kap. 8 §

Med ledning av inkomna besvärsskrivelser och kommunens framställning skall besvärsmyndigheten således avgöra om en uppdelning kan göras och i så fall förordna vilka delar av beslutet som kan få genomföras utan hinder av besvären. För att markera att förordnande bör få ges bara beträffande sådana delar av planen där det står helt klart att den som besvärar sig inte har invändningar har på *lagrådets* förslag (yttrandet s. 122) i lagtexten lagts till att beslutet får genomföras i sådana delar som "uppenbarligen" inte berörs av besvär. Naturligtvis måste då även reglerna i 12 kap. beaktas, så att ett sådant förordnande om omedelbart genomförande inte kommer att meddelas beträffande en plan som omfattas av ett beslut om statlig prövning. Som *lagrådet* påpekar (yttrandet s. 122) lär förevarande paragraf inte kunna tillämpas, om beslut om prövning enligt 12 kap. har fattats.

Att även regeringen skall kunna meddela förordnanden enligt andra stycket anser jag naturligt. Det kan t. ex. vara så att kommunen inte har funnit anledning att begära någon uppdelning av planen under handläggningen i länsstyrelsen men att tidsutdräkten vid fortsatta besvär till regeringen föranleder kommunen att påkalla uppdelning. En annan situation kan vara att länsstyrelsen har meddelat ett förordnande om omedelbar verkställighet, och att detta förordnande visar sig kunna utvidgas under regeringsprövningen. Det kan t. ex. vara så att besvären hos regeringen avser en ännu mer begränsad fråga än den som prövades av länsstyrelsen.

I andra stycket har tagits in ett förbud mot överklagande av sådana förordnanden som anges i stycket.

14 kap. Skyldighet att lösa mark och utge ersättning

14 kap. 1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om skyldighet för i första hand kommunen att i vissa situationer ersätta fastighetsägare för uppkomna skador eller att lösa fastigheter. Bestämmelser om kommunens rätt att lösa mark återfinns i 6 kap. Jag har i specialmotiveringen till det kapitlet motiverat varför bestämmelser om avstående av mark och bestämmelser om ersättning till fastighetsägare har delats upp på två olika kapitel.

Kapitlets första del (1–7 §§) avhandlar de situationer när fastighetsägaren har rätt till kompensation utan något krav på att skadan skall vara kvalificerad. I 8 § regleras de fall när kompensation kan bli aktuell endast om skadan uppnår viss angiven kvalifikationsgräns. I kapitlet finns också vissa regler om hur ersättningen skall bestämmas (9 och 10 §§) och som är specifika för PBL och därför inte bör tas in bland expropriationslagens värderingsregler. I lagrådsremissen togs också in vissa processuella regler. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 123) har dessa regler samlats i 15 kap. om domstolsprövning m. m.

Ersättning och inlösen utan kvalificerad skada

1 § Mark som enligt en detaljplan skall användas för allmänna platser för vilka kommunen är huvudman samt annan mark som enligt planen skall användas för annat än enskilt bebyggande är kommunen skyldig att lösa, om fastighetsägaren begär det. Mark som enligt planen skall användas för allmänna platser för vilka någon annan än kommunen är huvudman, är väghållaren skyldig att förvärva med äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt, om fastighetsägaren begär det. Väghållaren får bestämma om förvärvet skall avse äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt.

Om detaljplanen medger tillfällig användning av mark, skall första stycket inte tillämpas beträffande marken under den tid då sådan användning får pågå.

I fråga om mark som är belägen inom ett samverkansområde enligt lagen (0000: 000) om exploateringssamverkan gäller särskilda bestämmelser.

Paragrafen har i stort utformats i enlighet med *lagrådets* förslag. De frågor som tas upp i paragrafen har jag behandlat i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.1.2 och 18.1.4).

Första stycket motsvarar 48 § första stycket och 116 § första stycket byggnadslagen samt 20 kap. 1 § i utredningsförslaget. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.2.1) bör fastighetsägaren ha en ovillkorlig rätt att påfordra inlösen av mark som skall användas för annat än enskilt bebyggande. Det innebär, jämfört med byggnadslagens regler, att kravet i 48 och 116 §§ att en skada av viss storlek skall ha uppkommit tas bort. För att denna inlösenskyldighet inte skall bli alltför betungande när PBL träder i kraft har i övergångsbestämmelserna – 17 kap. 6 § – tagits in en föreskrift som innebär bl. a. att 48 § skall gälla under en övergångstid om fyra år.

Den mark som avses i första meningen i förevarande paragraf är – förutom mark för allmän plats – kvartersmark för allmänt ändamål, t. ex. skoltomter och mark som skall användas för statliga eller kommunala administrationsbyggnader. *14 kap. 1 §*

Enligt utredningsförslaget skall kommunen vara skyldig att lösa mark för allmän plats i de fall den är väghållare. Jag föreslår en utvidgning så att kommunen blir inlösenskyldig även beträffande sådana gator för vilka staten är väghållare. Detta ansluter bättre till gällande ordning och är mest praktiskt med hänsyn till att det normalt är kommunen som har den bästa kännedomen om markfrågor, priser o. d.

I övriga fall ger utredningsförslaget berörda fastighetsägare inte någon rätt att påkalla inlösen av mark för allmän plats. I likhet med några remissinstanser anser jag att skyldighet att hålla fastighetsägare skadeslösa bör föreligga oavsett vem som är huvudman för allmänna platser. Därför har i första stycket föreskrivits att denna skyldighet beträffande vägar och sådan mark för allmän plats för vilken annan än kommunen är huvudman skall åvila den som är väghållare. Att skyldigheten läggs på väghållaren innebär en förändring i förhållande till det remitterade lagförslaget och lagrådets lagförslag. Som jag har framhållit i specialmotiveringen till 5 kap. 4 § är det antingen kommunen eller de enskilda fastighetsägarna som är huvudman för allmänna platser. Om skyldigheten att hålla fastighetsägare skadeslös skulle åvila huvudmannen, skulle det – i konsekvens med vad som nyss har sagts beträffande detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap – innebära att de enskilda fastighetsägarna skulle bli skyldiga att lösa mark som skall användas för allmän väg. Detta stämmer inte överens med gällande ordning och kan inte heller anses som lämpligt. Därför är det enligt min mening lämpligare att ange att nu berörda skyldigheter åvilar väghållaren. För allmänna vägar är det således staten som avses. För enskilda vägar och övriga allmänna platser är det den vägförening enligt lagen om enskilda vägar (1939: 608) eller den anläggningssamfällighet enligt anläggningslagen (1973: 1149) som har ansvaret för vägar m. m. Av bestämmelsen framgår att inlösen kan avse såväl äganderätt som nyttjanderätt eller annan särskild rätt. Det skall ankomma på väghållaren att bestämma vilket slag av förvärv som skall komma i fråga. För statens del kan det således bli fråga om vägrätt, medan enskild väghållare normalt torde förvärva servitut eller nyttjanderätt.

Om det inte finns någon huvudman när fråga uppkommer om ersättning enligt 116 § byggnadslagen, skall länsstyrelsen enligt första stycket i den paragrafen föranstalta om att en vägförening bildas. Motsvarande möjligheter bör finnas även när PBL har trätt i kraft. Bestämmelserna härom bör dock inte tas in i PBL. Jag kommer i annat sammanhang att föreslå sådana ändringar i anläggningslagen och lagen om enskilda vägar att berörda fastighetsägare får en rätt att påkalla förrättningar enligt dessa lagar. Härigenom kan fastighetsägarna se till att det kommer att finnas en väghållare

som svarar för inlösen enligt förevarande paragraf. Det finns inget som hindrar väghållaren att i stället för inlösen välja utvägen att försöka få marken upplåten enligt anläggningslagen eller lagen om enskilda vägar. *14 kap. 1–2 §§*

I förhållande till 116 § byggnadslagen innebär det nu föreslagna första stycket en förändring genom att det blir möjligt att som väghållare välja mellan en vägförening och en anläggningssamfällighet. Anledningen härtill är att det numera är vanligt att anläggningssamfälligheter är väghållare för vägar och grönområden även inom områden där det tidigare var vanligt med vägföreningar.

Enligt *andra stycket* skall lösenskyldigheten enligt första stycket inte gälla inom de områden och under den tid som tillfällig markanvändning får pågå. Olägenheterna för markägaren har ju i dessa situationer mildrats genom att han under viss tid ges möjlighet att använda marken på ett annat sätt än det som är tänkt på längre sikt. Även av andra skäl skulle det vara orimligt att ha en inlösenskyldighet i dessa situationer. T. ex. skulle en väghållare kunna bli skyldig att lösa in ett markområde som på längre sikt är reserverat för ett vägområde, trots att fastighetsägaren enligt en detaljplan har en tidsbegränsad rätt att använda marken för något annat ändamål, t. ex. en kiosk. Väghållaren skulle i en sådan situation kunna bli tvungen att ersätta fastighetsägaren även för den tidsbegränsade rätten. Jag behandlar dessa situationer också i specialmotiveringen till 5 § första stycket.

I *tredje stycket* finns en erinran om att det gäller särskilda bestämmelser i fråga om mark inom samverkansområden enligt förslaget till lag om exploateringssamverkan. I dessa fall regleras frågan om marklösen i stället vid förrättningen om exploateringssamverkan. Detta kommenteras ytterligare i anslutning till 20 § i förslaget till lag om exploateringssamverkan.

2 § Finns det i en detaljplan bestämmelser att mark som är avsedd för enskilt bebyggande, skall användas även för en allmän trafikanläggning, för en trafikanläggning som är gemensam för flera fastigheter eller för en allmän ledning, skall den som skall vara huvudman för anläggningen förvärva nyttjanderätt eller annan särskild rätt i den omfattning som behövs för ändamålet, om fastighetsägaren begär det. Huvudmannen får bestämma vilken rätt förvärvet skall avse.

Paragrafen, som motsvarar 41 a § byggnadslagen, har på *lagrådets* förslag anpassats till lydelsen av 6 kap. 17 §. Någon motsvarighet till paragrafen finns inte i utredningsförslaget. Anledningen till förändringen i förhållande till utredningsförslaget har jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.2.1).

I förhållande till 41 a § byggnadslagen har vissa förändringar gjorts. Till att börja med skall någon kvalifikationsgräns inte gälla för fastighetsägarens rätt att kräva förvärv eller nyttjanderätt till den berörda marken. Skälen för detta har jag också utvecklat i den allmänna motiveringen.

Vidare har den förändringen gjorts att bestämmelsen är tillämplig även på trafikanläggningar som är gemensamma för flera fastigheter. Det som närmast kan vara aktuellt i dessa fall är att gemensamma utfarter skall förläggas på kvartersmark. Många gånger kan det vara en anläggningssamfällighet som är huvudman för sådana trafikanläggningar. Det ankommer då på den huvudmannen att förvärva nyttjanderätt eller annan särskild rätt. *14 kap. 2–3 §§*

Någon rätt för kommunen att förvärva särskild rätt för ifrågavarande anläggningar föreslås inte i PBL. Motiven för detta redovisas i specialmotiveringen i anslutning till bestämmelserna om avstående av mark m.m. Som *lagrådet* påpekar (yttrandet s. 124) kan kommunen emellertid ta initiativ till ett förvärv genom att begära förrättning enligt t.ex. anläggningslagen.

3 § Har byggnadsnämnden med stöd av 10 kap. 17 § meddelat föreläggande att en byggnad, annan anläggning eller anordning skall tas bort eller bli föremål för annan åtgärd eller att en utfart eller annan utgång skall ändras, har ägaren rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider.

Paragrafen motsvarar 20 kap. 7 § i utredningsförslaget och har utformats i enlighet med lagrådets förslag. *Lagrådet* anför följande (yttrandet s. 124 f):

Enligt 10 kap. 17 § har byggnadsnämnden rätt att förelägga ägaren av en byggnad, annan anläggning eller anordning att ta bort eller vidta annan åtgärd med byggnaden, anläggningen eller anordningen, om det är erforderligt ur trafiksäkerhetssynpunkt. Föreläggandet kan också avse att ägaren skall ändra utfart eller – enligt lagrådets förslag – annan utgång eller att han skall ordna stängsel. Enligt nu förevarande paragraf skall ersättning utgå till fastighetsägaren och den som innehar särskild rätt till fastigheten för de kostnader och den övriga skada som ett åläggande kan medföra. Enligt lagrådets mening bör kommunen vara ersättningsskyldig endast gentemot den som föreläggandet riktas mot, dvs. ägaren till byggnaden, anläggningen eller anordningen. Härmed vinns överensstämmelse med 10 kap. 17 §. Den åtgärd ägaren skall företa kan naturligtvis medföra skada även för annan. Förhållandet mellan ägaren och denne bör emellertid regleras inbördes mellan dem och kommunen bör inte åläggas ersättningsskyldighet mot annan än den mot vilken föreläggandet riktas. Skall ägaren lämna gottgörelse till annan, ingår denna bland de poster för vilka ägaren kan få ersättning av kommunen. I lagrådets förslag har det nu anförda beaktats.

När det gäller rivning eller flyttning av byggnader m.m. har jag – jämfört med utredningsförslaget – förordat den ändringen att 10 kap. 17 § i PBL bör ansluta till gällande bestämmelser i väglagen. Jag har behandlat den frågan i specialmotiveringen till 10 kap. 17 §. Ersättning skall betalas för de kostnader och den övriga skada som åläggandet medför. Ersättning

14 kap. 3–4 §§

bör emellertid inte betalas för att vissa förväntningsvärden går förlorade till följd av t. ex. flyttning av en utfart. Jag återkommer till den frågan i anslutning till 10 §. Liksom utredningen anser jag att det ligger i sakens natur att avdrag skall ske för den eventuella nytta fastighetsägaren har av åtgärden.

Vissa remissinstanser har kritiserat utredningsförslaget och menat att det innebär att kommunen alltid kommer att bli ersättningsskyldig i dessa situationer, trots att det i dag finns möjlighet att kostnadsfritt begära att fastighetsägaren skall flytta sin utfart i samband med att lov lämnas till byggande på tomten. Med anledning av denna kritik vill jag framhålla att 10 kap. 17 § är avsedd att tillämpas i första hand i sådana situationer då utfarten behöver flyttas utan samband med sådana andra byggnadsåtgärder som förutsätter flyttning av utfarten för att lov skall kunna lämnas. Att flyttning av en utfart kan uppställas som villkor för bygglov framgår av 5 kap. 8 § 2.

Ersättning enligt 3 § skall utgå utan krav på att skadan skall vara kvalificerad. Någon kvalifikationsgräns gäller således inte.

Möjligheten enligt 10 kap. 17 § att förelägga en fastighetsägare att ordna stängsel mot vägar eller gator motsvarar 53 § 2 mom. byggnadsstadgan. Någon rätt till ersättning i dessa situationer finns inte i dag och bör enligt min mening inte heller finnas i PBL. Någon rätt till ersättning bör inte heller finnas, om någon enligt 10 kap. 17 § tredje stycket föreläggs att anordna stängsel kring nedlagda industrianläggningar.

4 § Blir ett område, som enligt detaljplan har varit avsett för allmän samfärdsel, vid genomförandet av en ny plan helt eller delvis använt för annat ändamål eller ändrat till sitt höjdläge och uppstår härigenom skada för ägaren av en fastighet som ligger intill området eller för den som innehar särskild rätt till fastigheten, har han rätt till ersättning av väghållaren för den skada han lider.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 75 § byggnadslagen och 20 kap. 9 § i utredningsförslaget. Tillämpningsområdet har i förhållande till gällande rätt utökats till att gälla även detaljplaneområden där kommunen inte är väghållare. Ett förtydligande har också gjorts så att det klart framgår att det bara är skada till följd av planändring som kan ersättas. Det är alltså inte fråga om eventuella skador som kan uppkomma när en ny detaljplan – på förut oplanerad mark – medför att t. ex. en gatas höjdläge bestäms till ett annat än marken hade före detaljplaneläggningen. Det är inte heller fråga om skador som kan uppkomma genom att t. ex. en gata utförs i ett annat läge än den nya detaljplanen anger. Denna paragraf reglerar alltså enbart skador genom åtgärder som står i överensstämmelse med den nya detaljplanen (jfr Bexelius, femte upplagan s. 257 f). Bestämmelserna avsåg ursprungligen (25 § i 1907 års stadsplanelag) skador som kunde uppkomma till följd av att gata eller annan allmän plats blev igenlagd eller ändrad till

sitt höjdläge. Någon förändring i sak har därefter inte gjorts och är inte heller nu avsedd. Även om paragrafen sålunda är avsedd endast för dessa avgränsade situationer, kan naturligtvis tveksamhet många gånger uppkomma om vilka skador som skall ersättas. *14 kap. 4–5 §§*

I samband med ändring av en gatas höjdläge kan t. ex. ökat buller uppkomma för angränsande fastigheter. Om det ökade bullret är en direkt följd av det ändrade höjdläget kan givetvis även skador till följd av bullret ersättas enligt förevarande paragraf. Annars är det ju normalt med stöd av miljöskyddslagen som skador till följd av buller skall regleras. Om i stället bullerökningen inte är en följd av ändringen av höjdläget utan av en samtidigt genomförd trafiksanering som innebär att trafiken på gatan ökar, kan inte något direkt samband mellan höjdändringen och bullerökningen påvisas. Då bör endast skada till följd av t. ex. ändrad anslutning till gatan från tomten ersättas enligt förevarande paragraf. Ersättning för skada till följd av det ökade bullret måste prövas enligt miljöskyddslagen. Denna ordning torde inte vålla några olägenheter från processekonomisk synpunkt med hänsyn till att fastighetsdomstolen handlägger såväl mål enligt förevarande paragraf (se 15 kap. 1 §) som mål enligt miljöskyddslagen.

I likhet med vad som har föreskrivits i 3 §, och i likhet med vad som gäller f. n., bör i dessa situationer inte något krav på att skadan skall vara kvalificerad ställas upp i PBL.

Om det inte finns någon huvudman för vägar eller andra allmänna platser, skall berörda fastighetsägare kunna påkalla förrättning enligt anläggningslagen eller lagen om enskilda vägar enligt vad jag har anfört i specialmotiveringen till 1 §.

I stället för den uppräkning av rättighetshavare som görs i 75 § byggnadslagen anges i förevarande paragraf enbart att innehavare av särskild rätt till fastigheten kan ha rätt till ersättning. Någon saklig förändring är inte avsedd.

5 § Om en detaljplan ändras eller upphävs före genomförandetidens utgång, har ägaren av en fastighet och innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av kommunen för den skada de lider.

Medför ändringen eller upphävandet att synnerligt men uppkommer vid användningen av en fastighet, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Ändras eller upphävs en detaljplan efter genomförandetidens utgång skall första och andra styckena tillämpas, om bygglov har sökts men ärendet inte slutligt avgjorts före genomförandetidens utgång.

Paragrafen, som motsvarar 20 kap. 2 § i utredningsförslaget, handlar om ändring och upphävande av detaljplaner. Paragrafen har fått sin redaktionella utformning i enlighet med *lagrådets* förslag. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.2.1) bör inte någon kvalifikationsgräns gälla i dessa situationer. Även små skador skall alltså ersättas. Med be-

greppet skada avses inte bara eventuella marknadsvärdeminskningar utan också t. ex. direkta kostnader, såsom projekteringskostnader och liknande. *14 kap. 5 §*

I vissa fall kan i en detaljplan föreskrivas att genomförandetiden skall börja löpa först en viss tid efter planens antagande. Med den föreslagna utformningen av första stycket kommer rätt till ersättning i sådana fall att föreligga inte bara om ändrings- eller upphävandebeslut fattas under själva genomförandetiden utan också om sådant beslut fattas under tiden fram till dess att genomförandetiden börjar löpa.

I likhet med utredningen anser jag att man vid beräkningen av den skada som har uppstått t. ex. av en planändring skall avräkna den nytta fastighetsägaren i andra avseenden kan ha haft av ändringen. Någon uttrycklig bestämmelse om detta behövs inte.

Enligt Sveriges Fastighetsägareförbund bör ersättning utgå även i de fall fastighetsägaren till följd av att planen ändras eller upphävs tvingas att avbryta en tillfällig markanvändning i förtid. Av 5 kap. 7 § 9 framgår att i detaljplanen kan tas in bestämmelser om tillfällig användning av mark som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som anges i planen. Om det t. ex. står klart att ett vägreservat i planen kommer att tas i anspråk först långt fram i tiden, kan i en planbestämmelse anges att marken under högst tio år får användas för annat ändamål, t. ex. för en kiosk. Skulle markägaren hindras att utnyttja denna tidsbegränsade markanvändning genom att detaljplanen ändras eller upphävs, kommer han att skyddas i samma utsträckning som när kommunen i andra fall genom ändring eller upphävande av detaljplan hindrar honom att utnyttja en i plan medgiven markanvändning. Skulle planbestämmelsen som medger tillfällig markanvändning upphävas efter det att kiosken redan har uppförts men tiden för tillståndet ännu inte löpt ut, kommer den underliggande planen med vägreservatet att gälla. Om kommunen då vill lösa in marken med stöd av 6 kap. 17 § måste också kiosken lösas. Härigenom kommer även den tillfälliga markanvändningen att vara skyddad.

I paragrafens *andra stycke* har föreskrivits skyldighet för kommunen att lösa in fastigheter som drabbas av kvalificerade skador till följd av att planen ändras eller upphävs. Kvalifikationsgränsen "synnerligt men" har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.2.2). Några remissinstanser har föreslagit att även kommunen och rättighetshavare skall kunna begära inlösen, om skadan är tillräckligt kvalificerad. Enligt min mening är det emeller ett rättssäkerhetsintresse att det är klart definierat i lag i vilka situationer kommunen tvångsvis kan förvärva mark. Exempel på sådana situationer är att mark i en detaljplan har avsatts för annat än enskilt bebyggande eller att mark enligt 2 kap. expropriationslagen kan tas i anspråk för tätbebyggelseändamål. Att införa en möjlighet att tvångsvis förvärva mark som besväras av restriktiva föreskrifter i en detaljplan anser jag inte lämpligt. Jag kan i och för sig medge att det i vissa situationer kan

vara praktiskt att frågan om kommunens övertagande tas upp i det sammanhang som ersättningsfrågan skall avgöras. Med den utformning som andra stycket i förevarande paragraf och 8 § tredje stycket har fått blir detta också möjligt i de situationer när fastighetsägaren själv vill få fastigheten inlöst. I annat fall kommer kommunen att kunna lösa in fastigheter endast om ett expropriationstillstånd meddelas. *14 kap. 5–6 §§*

Av 5 kap. 5 § första stycket framgår bl. a. att den fastighetsägare som vill vara säker på att han får bygga i enlighet med en detaljplan måste söka bygglov före genomförandetidens utgång. Det kan då inträffa att lovet söks i rätt tid men att prövningen av frågan om lov sker efter genomförandetidens utgång. Om inget särskilt föreskrivs, skulle kommunen i en sådan situation formellt vara oförhindrad att t. ex. upphäva planen innan lovet prövas och därefter lämna ansökningen om lov utan bifall. *Tredje stycket* har utformats med tanke på dessa fall och innebär för den fastighet som avses med bygglovsansökningen att rätt till ersättning föreligger, om kommunen ändrar eller upphäver detaljplanen under tiden fram till dess att frågan om bygglov slutligt har avgjorts. Överklagas beslutet i lovfrågan, föreligger således ersättningsrätt om planen ändras eller upphävs innan besvären har avgjorts genom lagakraftvunnet beslut. Här vill jag framhålla att den ersättningsgilla skada som i dessa situationer kan uppkomma givetvis begränsar sig till den åtgärd som fastighetsägaren har sökt lov för och som överensstämmer med planen. Om planen upphävs innan bygglovsansökningen slutligt avgjorts skall ägaren således få ersättning för den skada som uppkommer genom att han inte får utföra den åtgärd som avses i ansökningen. Medgav planen ytterligare byggnadsrätt skall den således inte beaktas.

6 § Har skada uppkommit till följd av åtgärder som avses i 16 kap. 7 §, har den skadelidande rätt till ersättning för skadan av kommunen eller, om åtgärden har vidtagits på uppdrag av en statlig myndighet, av staten.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande ordning och i utredningsförslaget. En liknande bestämmelse finns i 4 kap. 38 § tredje stycket fastighetsbildningslagen. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

Enligt gällande bestämmelser i 152 § byggnadslagen om tillträdesrätt m. m. skall tillses att skada på egendom m. m. undviks. Någon till lagrummet direkt hänförlig föreskrift om ersättning för skada finns emellertid inte. På grund av de allmänna skadeståndsreglerna kan dock ersättning utgå. I allmänhet utgår ej ersättning, om inte förrättningsmannen överskridit sin befogenhet eller åsidosatt nödig försiktighet vid uppdragets utförande. Vid statliga mätningsuppdrag m. m. som har lett till skador har enligt praxis i första hand justitiekanslern haft hand om eventuell efterföljande skadereglering m. m. Enligt vad jag har erfarit har det i något fall även förekommit krav på hyresersättning för permanent uppsatta mätningshjälpmedel m. m.

Det ligger i sakens natur att nödvändiga åtgärder enligt 16 kap. 7 § alltid skall ske med varsamhet och helst i samförstånd med fastighetsägaren så att intrånget för honom inte blir större än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med tillträdesrätten och de beslutade åtgärderna i anledning härav. Ofta är det också fastighetsägaren som begärt eller på annat sätt föranlett att viss åtgärd blir aktuell att vidta. När åtgärden i sådana fall har utförts med varsamhet torde därför i allmänhet nödvändiga åtgärder inte medföra att fastighetsägaren skall ha rätt till ersättning. *14 kap. 6–7 §§*

I enskilda fall kan dock beträdande av mark eller fastigheter t. ex. för undersökning, för att sätta upp tillfälliga eller permanenta märken, signaler m. m., eller för att röja för behövliga siktlinjer för mätningar orsaka sådan skada som fastighetsägare inte skall behöva tåla utan ersättning.

I förevarande paragraf föreskrivs därför att en skadelidande fastighetsägare skall ha rätt till ersättning i sådana fall. Det saknar därvid betydelse om skadan beror på vårdslöshet eller ej. Att de flesta ingrepp m. m. på fastigheter ofta torde vara föga omfattande utgör inte skäl att gå ifrån principen om full ersättning vid skada. Ersättning skall således utgå utan något krav på särskild kvalifikation.

Jag vill emellertid samtidigt framhålla att intrånget många gånger, t. ex. av permanenta gränsmarkeringar eller tillfälliga mätningar, är så obetydligt att någon ekonomisk skada inte kan anses ha uppkommit. Ersättning enligt 6 § skall betalas av kommunen eller, om åtgärden har vidtagits på uppdrag av statlig myndighet, av staten.

Av 15 kap. 1 § följer att det är fastighetsdomstolen som prövar frågan om ersättning. Talan om ersättning skall enligt 15 kap. 4 § andra stycket väckas inom två år från det åtgärden företogs.

7 § Om ersättning har betalats för gatukostnader enligt 6 kap. 31 eller 32 § eller enligt motsvarande äldre bestämmelser, är kommunen skyldig att betala tillbaka ersättningen, i den mån skada uppkommer för ägaren av fastigheten genom att han på grund av att bygglov vägras inte kan använda fastigheten så som förutsattes när ersättningen togs ut.

Kommunen är också skyldig att betala ränta enligt 5 § räntelagen (1975: 635) från den dag fastighetsägaren betalade ersättningen.

Paragrafen, som handlar om kommunens skyldighet att återbetala avgifter för gator m. m. har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.2.1). Som jag därvid anmärkte kommer den i det remitterade lagförslaget intagna bestämmelsen om återbetalning av kostnader för vatten- och avloppsanläggningar att tas in i lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Som förutsättning för att avgifterna skall betalas tillbaka gäller enligt *första stycket* att fastighetsägaren har ansökt om bygglov till de åtgärder som förutsattes få komma till stånd när avgifterna togs ut men att skada uppkommer genom att han därvid vägrats lov till dessa. Bestämmelserna blir således tillämpliga när fastighetsägaren inte

alls får bebygga sin fastighet och han därigenom inte kan ha någon nytta av de betalade avgifterna. Om fastighetsägaren får bebygga sin fastighet men den medgivna byggrätten har begränsats i förhållande till vad som gällde när ersättningen för gatukostnaderna togs ut, torde han visserligen ha nytta av den erlagda ersättningen, men nyttan kan vara lägre än vad som förutsattes vid fördelningen av gatukostnaderna. I förhållande till det remitterade lagförslaget har paragrafen nu ändrats så att i en sådan situation återbetalning av viss del av ersättningen kan komma i fråga. *14 kap. 7–8 §§*

Bestämmelserna omfattar inte bara avgifter som har betalats efter PBL:s ikraftträdande utan också avgifter som ägare till fastigheter i äldre stadsplaner har betalat för gator. Om planerna har upphävts eller ej saknar betydelse. Enligt *lagrådet* (yttrandet s. 125) bör endast återbetalning av avgifter för gatukostnader som har betalats enligt bestämmelserna i PBL tas in i förevarande paragraf. Återbetalning av avgifter som har tagits ut enligt äldre bestämmelser anser lagrådet bör regleras i övergångsbestämmelserna.

Jag kan i och för sig medge att bestämmelsen till sin karaktär kan sägas vara en övergångsbestämmelse. För tillämpningen måste det emellertid vara olämpligt att så närliggande bestämmelser inte hålls samman. Jag ansluter mig därför inte till lagrådets förslag i denna del.

På *lagrådets* förslag har paragrafen utformats så att det framgår att, om en fastighet har bytt ägare efter det att ersättning betalats, återbetalningsskyldigheten gäller i förhållande till den nye ägaren.

Som *lagrådet* har påpekat bör kommunen också betala ränta på återbetalade belopp. En bestämmelse om detta har tagits in i *andra stycket*. Någon justering av avgiften med hänsyn till förändringar i penningvärdet skall inte ske.

Ersättning och inlösen vid kvalificerad skada

8 § Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller på annat sätt förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,
2. rivningslov vägras med stöd av 8 kap 16 §,
3. skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § meddelas i en detaljplan eller i områdesbestämmelser,
4. föreskrifter om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,
5. marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3.

Rätt till ersättning föreligger, i fall som avses i första stycket 1–3, om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörda delar av fastigheten och, i fall som avses i första stycket 4 och 5, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det. *14 kap. 8 §*

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket och som har meddelats inom tio år före det senaste beslutet.

Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat skyddsbestämmelser som avses i första stycket 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m. m., är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

Första stycket

I den allmänna motiveringen (avsnitt 18.2.2) har jag föreslagit att fastighetsägare skall vara skyldiga att tåla ett visst mått av intrång vid skador som uppkommer till följd av att t. ex. rivningslov vägras. De skadefall som åsyftas har tagits upp i 8 § första stycket.

I den allmänna motiveringen föreslog jag också att rätt till ersättning – vad avser bebyggelsereglerande bestämmelser – skall föreligga endast om skadan är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten. Det framgår av paragrafens andra stycke. Den berörda delen utgörs i de nu aktuella situationerna normalt av hela fastigheten. Om det står klart att skadan är tillräckligt kvalificerad, skall endast den del av skadan ersättas som överstiger vad som fastighetsägaren enligt andra stycket är skyldig att tåla utan ersättning. Detta framgår av 10 § andra stycket detta kapitel. Vad som skall förstås med uttrycket "betydande" har jag utvecklat i den allmänna motiveringen.

Av andra stycket framgår också att rätt till ersättning – vad avser markreglerande bestämmelser – skall föreligga endast om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta är samma kvalifikationsgräns som f. n. gäller enligt 22 resp. 83 § byggnadslagen.

Bestämmelserna i 8 § är avsedda att i vissa situationer skydda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt. Hur bör då – när det gäller bebyggelsereglerande bestämmelser – en situation bedömas när en utfärdad restriktion drabbar en innehavare av särskild rätt, t. ex. en nyttjanderättshavare? Bör det vara till dennes förhållanden eller till den berörda fastighetsdelen som skadan skall relateras när man skall bedöma om en rätt till ersättning föreligger? Beträffande de markreglerande bestämmelserna föreslår jag – som jag nyss nämnt – att nuvarande ersättningsbestämmelser i sak oförändrade förs över till PBL. I dessa situationer innebär således inte mitt förslag någon förändring för rättighetshavare.

Med den lösning jag har föreslagit beträffande de bebyggelsereglerande bestämmelserna – att skadan alltid skall relateras till den berörda delen av fastigheten – torde det inte råda någon tvekan om att det är fastighetsäga-

rens förhållanden som skall beaktas när men bedömer om skadan är tillräckligt kvalificerad för att kompensation skall kunna aktualiseras. Sedan uppkommer den sekundära frågan att bestämma den skada innehavaren av den särskilda rätten kan ha lidit. *14 kap. 8 §*

Punkt 1

Punkt 1 har ingen motsvarighet bland utredningsförslagets ersättningsbestämmelser. Utredningen ansåg nämligen att det inte skulle vara möjligt att efter rivning eller brand vägra tillstånd till återuppförande med mindre fastigheten exproprierades. Enligt det förslag som jag har lagt fram måste ett återuppförande ske i överensstämmelse med den plan som gäller. Om detta i vissa fall medför att fastighetsägaren inte får återuppföra en i huvudsak likadan byggnad, skall i stället kompensation kunna utgå, om skadan är tillräckligt kvalificerad. Jag har utförligt kommenterat detta förslag i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.2.2).

Ansökan om bygglov måste ges in till byggnadsnämnden inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes. Om byggnaden revs i enlighet med ett rivningslov torde det inte föreligga några svårigheter att bestämma den tidpunkt då byggnaden revs. I andra fall – när byggnaden rivs utan att rivningslov behövs eller när den brinner ner – torde dock någon form av dokumentation, t. ex. en anmälan till försäkringsbolaget, krävas för att det skall vara möjligt att avgöra vid vilken tidpunkt femårsfristen börjar löpa.

I lagrådsremissen föreslog jag som villkor att byggnaden skulle ha förstörts "av våda". På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 126 f) har detta ersatts med "på annat sätt". Med uttrycket en i huvudsak likadan byggnad förstås en byggnad med samma användningssätt och i huvudsak lika stor bruksarea.

Punkt 2

Inte heller bestämmelsen i punkt 2 har någon direkt motsvarighet i utredningsförslaget. Enligt detta kan det nämligen bli aktuellt med ersättning endast om rivning hindras av kultur- eller miljöhänsyn och vägran att lämna rivningslov har stöd i skyddsbestämmelser i ett markförordnande eller i en detaljplan.

I den allmänna motiveringen har jag föreslagit att rivning skall kunna vägras både av bostadsförsörjningsskäl och kulturhistoriska skäl utan något krav på att det skall finnas skyddsbestämmelser i en plan. Det framgår av 8 kap. 16 §. Detta innebär således att ersättning kan aktualiseras antingen direkt med anledning av en ansökan om rivningslov, vilket regleras i förevarande punkt, eller om skyddsbestämmelser – vilka i sig innebär förbud mot rivning – tas in i en detaljplan eller i områdesbestämmelser. Detta regleras i punkt 3. Om upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen har meddelats kan någon kompensation enligt PBL över huvud taget inte bli aktuell när rivningslov med stöd av 8 kap. 17 § vägras.

Många gånger kan det naturligtvis vara svårt att avgöra vilken skada som uppkommer för fastighetsägaren om han vägras rivningslov. I vissa fall kan det vara fråga om s. k. överloppsbyggnader som en fastighetsägare vill riva för att inte drabbas av underhållskostnader. Den skada som i dessa fall kan uppkomma består således i att fastighetsägaren blir tvungen att underhålla en byggnad som han inte själv kan ha någon nytta av. Skadan torde då kunna bestämmas till det s. k. nuvärdet av framtida underhållskostnader. *14 kap. 8 §*

I andra fall kan det vara fråga om flerfamiljshus som är i så dåligt skick att avkastningen inte längre räcker till för att förränta markvärdet. I sådana fall brukar man tala om att fastigheten är ekonomiskt saneringsmogen. De situationer i vilka det vanligen kan finnas anledning för kommunen att vägra rivning är dels när byggnaden stämmer överens med gällande detaljplan, dels när det saknas detaljplan. I båda dessa fall grundas markvärdet på den byggnadsrätt som motsvarar den befintliga byggnaden. Det kan då vara mer lönsamt för fastighetsägaren att riva byggnaden och uppföra en ny än att rusta upp den gamla. I dessa fall torde skadan vid vägrat rivningslov utgöras av skillnaden mellan det markvärde som kan förräntas efter en nybyggnad (det s. k. nybyggnadsvärdet) och det markvärde som kan förräntas efter en ombyggnad. Om skadan är tillräckligt kvalificerad har han alltså rätt till ersättning. Som jag nyss nämnde skall skadan vara betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. Av 15 kap. 5 § andra stycket framgår att utbetalning av ersättningen kan kopplas till den tidpunkt då ombyggnaden eller upprustningen utförs.

Punkt 3

Bestämmelserna i punkt 3 motsvarar 20 kap. 5 § i utredningsförslaget. Till den del en skada beror på att byggnaden till följd av skyddsbestämmelserna inte får rivas och ersättas med en ny hänvisar jag till vad jag har anfört under punkterna 1 och 2. I övrigt kan det naturligtvis uppkomma skador som beror på att underhållskostnaderna blir väsentligt högre på den kulturhistoriskt värdefulla byggnaden. Det torde dock bli mycket sällsynt att enbart sådana skador blir så betydande att kvalifikationsgränsen uppnås.

Punkt 4

I den allmänna motiveringen (avsnitt 18.2.2) har jag behandlat den situation som tas upp i punkt 4. Det är enbart när områdesbestämmelserna avser områden för bebyggelse eller när de avser skydds- eller säkerhetsområden runt planerade försvarsanläggningar, atomenergianläggningar m. fl. anläggningar som ersättning enligt förevarande punkt kan bli aktuell. Skälen till detta har jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.2.2).

Punkt 5 *14 kap. 8 §*

Även punkt 5 har jag behandlat i den allmänna motiveringen. Det är i sak fråga om samma situationer som avses i punkt 4. Den enda skillnaden är att bestämmelsen i förevarande punkt aktualiseras i anslutning till det tillfälle då marklov till en viss åtgärd vägras och inte i anslutning till beslutet att anta områdesbestämmelser. I vissa fall är det nämligen inte möjligt att i förväg i områdesbestämmelser precisera vilka åtgärder som kan tillåtas inom ramen för syftet med områdesbestämmelserna. Då måste kommunen nöja sig med att genom områdesbestämmelserna införa marklovsplikt och sedan från fall till fall avgöra om marklov kan medges. Ersättning enligt punkt 5 kan – i likhet med vad som gäller enligt punkt 4 – bli aktuell endast om marklov vägras på den grunden att syftet med ett område som är avsett för bebyggelse eller ett skyddsområde skulle motverkas och om den pågående markanvändningen härigenom avsevärt försvåras.

Andra stycket

Av paragrafens andra stycke framgår att skadan måste vara betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten för att ersättning till följd av bebyggelsereglerande bestämmelser över huvud taget skall kunna bli aktuell. Av 10 § andra stycket framgår att det endast är skador som överstiger denna kvalifikationsgräns som skall ersättas.

För de markreglerande bestämmelserna gäller att ersättning skall betalas om den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Om så är fallet skall - liksom enligt gällande rätt - hela skadan ersättas.

Tredje stycket

Paragrafens tredje stycke föreskriver skyldighet för kommunen att lösa in fastigheten, om skadan är tillräckligt kvalificerad. Vid inlösen skall enligt 9 § detta kapitel 4 kap. expropriationslagen tillämpas. Detta innebär i princip att värdet före det för fastighetsägaren inskränkande beslutet skall ersättas. Om en byggnad t. ex. brinner ner och kommunen därefter vägrar bygglov till att återuppföra byggnaden, skall värdet av den bebyggda fastigheten ersättas vid inlösen, givetvis med avdrag för eventuellt utbetalade försäkringsbelopp. Om det är fråga om en ekonomiskt saneringsmogen byggnad är det i princip fastighetens nybyggnadsvärde som skall ersättas. Det innebär att fastighetsägaren vid inlösen – till skillnad från ersättningssituationen – inte behöver tåla den skada som svarar mot kvalifikationsgränsen. Denna effekt är emellertid inte någon principiell förändring i förhållande till vad som gäller f. n.

Kvalifikationsgränsen "synnerligt men" är densamma som enligt t. ex. 22 § tredje stycket byggnadslagen.

Fjärde stycket

För sådana fall då flera skadetillfällen inträffar för en och samma fastig-

het har utredningen föreslagit att ersättningen skall bestämmas med hänsyn till den sammanlagda skadan, i vart fall om skadetillfällena inträffar inom en tioårsperiod. Jag delar denna uppfattning. Någon bestämmelse härom har utredningen emellertid inte föreslagit. I likhet med Sveriges kommunaljuridiska förening anser jag att en särskild bestämmelse är nödvändig. I fjärde stycket föreskrivs därför att även beslut som har meddelats inom tio år före det senaste beslutet får beaktas när skadans storlek skall bestämmas. Ordet "meddelats" har på *lagrådets* förslag ersatt de i det remitterade lagförslaget använda orden "vunnit laga kraft". Härigenom fångas in samtliga beslut som inte är mer än tio år gamla när det senaste beslutet meddelas, även om de till följd av överklagande ännu inte slutligt avgjorts. I sistnämnda fall får ersättningsmålet vilandeförklaras tills lagakraftägande beslut föreligger. De beslut som får beaktas är endast sådana som anges i första stycket. Om skadorna till följd av dessa beslut sammanlagt når upp till de kvalifikationsgränser som anges i andra och tredje styckena, uppkommer således en rätt till ersättning eller inlösen. Hur ersättningen skall bestämmas anges i 9 §. Som *lagrådet* påpekar (yttrandet s. 127) måste det vara samma berörda del av fastigheten som avses med de olika besluten. *14 kap. 8–9 §§*

Femte stycket

I ett femte stycke har tagits in bestämmelser som gör det möjligt för kommunen att i vissa situationer återkräva kostnader för intrång eller inlösen. Jag har redogjort för motiven till denna bestämmelse i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.1.4) och även kommenterat lagrådets synpunkter på bestämmelsen.

Bestämmande av ersättning

Rubriken har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag. Det bör anmärkas att ordet "ersättning" i 9 och 10 §§ närmast motsvarar vad som i expropriationslagen kallas för expropriationsersättning och avser ersättning både vid inlösen och vid intrång. I föregående paragrafer i kapitlet har däremot uttrycket "ersättning" en annan innebörd (se t. ex. 5 §).

9 § Vid bestämmande av ersättning i fall som avses i 1 - 8 §§ skall 4 kap. expropriationslagen (1972: 719) tillämpas i den mån inte annat följer av 10 §. Vad som sägs i 4 kap. 3 § nämnda lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då talan om inlösen väcktes.

Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

Paragrafens första mening kan sägas motsvara den materiella delen av 137 § första stycket byggnadslagen, nämligen en hänvisning till reglerna i 4 kap. expropriationslagen om bestämmande av ersättningen. I lagrådsre-

missen togs i förevarande paragraf också in en hänvisning till de processuella reglerna i expropriationslagen. På förslag av lagrådet har den hänvisningen i stället tagits in i 15 kap. . §. *14 kap. 9–10 §§*

Den andra meningen i paragrafen stämmer i sak överens med 142 § byggnadslagen och 16 § i utredningsförslaget. I lagrådsremissen finns motsvarande bestämmelse i 14 kap. 10 §. Bestämmelsen anger att den s.k. presumtionstidpunkten skall vara dagen tio år före den då talan om inlösen väcktes.

I 6 kap. 39 § finns motsvarande bestämmelser för de fall då kommunen löser mark med stöd av 6 kap. 17 eller 24 §.

10 § Ersättning för minskning av fastighetens marknadsvärde i fall som avses i 3 §, 4 §, 5 § första stycket eller 8 § första stycket skall bestämmas som skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet eller den åtgärd som avses i 4 §. Härvid skall bortses från förväntningar om ändring av markanvändningen.

Ersättning för skada i fall som avses i 8 § första stycket 1 - 3 skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning.

Paragrafen – som motsvarar 9 § andra stycket i det remitterade lagförslaget – har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

I *första stycket* anges en viktig princip som jag också har berört i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.1.1), nämligen att bortfall av förväntningar om en ändrad markanvändning inte skall ersättas. Som jag också framhöll i den allmänna motiveringen är detta inte någon ny princip. Enligt gällande rätt är det endast intrång i den pågående markanvändningen som ersätts. Det är dock nödvändigt att ha en uttrycklig bestämmelse härom. Annars skulle hänvisningen i 9 § till expropriationslagen innebära att reglerna om delexpropriation blev tillämpliga. Detta skulle i sin tur medföra att förväntningsvärden i viss utsträckning skulle komma att ersättas. Den s.k. presumtionsregeln medger nämligen att förväntningsvärden ersätts i viss utsträckning vid en expropriation. I de fall som avhandlas i förevarande paragraf blir emellertid fastighetsägaren inte av med någon del av fastigheten. Möjligheten att eventuella förväntningsvärden infrias någon gång i framtiden finns således kvar för fastighetsägaren. Beträffande ersättning för eventuell annan skada än värdeminskning gäller expropriationslagens regler på grund av hänvisningen i 9 § I lagrådsremissen föreslog jag att det nu sagda skall gälla även ersättning enligt 6 § för skada till följd av undersökningar, mätningar m. m. Som *lagrådet* (yttrandet s. 129) påpekar torde det emellertid vid sådana skador knappast finnas något behov av att bestämma fastighetens marknadsvärde. Någon hänvisning till 6 § har därför inte tagits in i 10 §.

Många gånger torde det även i andra fall än de som behandlas i 6 § vara svårt att konstatera någon minskning av marknadsvärdet. Särskilt gäller

det skador som skall ersättas enligt 3 och 4 §§, dvs. skador till följd av flyttning av utfart eller ändring av gatas höjdläge. I praktiken torde ersättningen i dessa fall motsvara de faktiska kostnaderna för att avhjälpa skadan eller utföra åtgärden. *14 kap. 10 §*

Om bestämmelsen i 8 § fjärde stycket om ackumulerad skada skall tillämpas, innebär det nu föreslagna första stycket att värdet före beslutet skall avse fastighetens marknadsvärde med bortseende från de åberopade besluten.

Om en tillräckligt kvalificerad skada uppkommer vid användningen av en fastighet, är kommunen enligt 5 § andra stycket och 8 § tredje stycket skyldig att lösa fastigheten. Vid sådan inlösen skall löseskillingens storlek givetvis inte påverkas av att fastigheten är belastad av det beslut som utgör grund för kravet på inlösen. Detta framgår av 4 kap. 2 § expropriationslagen. Någon särskild bestämmelse behövs därför inte i PBL.

Första stycket har utformats med beaktande av att det vid skador som avses i 4 § - på grund av att ett område vid genomförande av ny plan blir använt för annat ändamål eller ändrat till sitt höjdläge - inte finns något beslut till vilket fastighetens marknadsvärde tidsmässigt kan relateras.

Enligt paragrafens *andra stycke* skall ersättningen i de fall som avses i 8 § första stycket 1–3 minskas med ett belopp som motsvarar vad som fastighetsägaren på grund av 8 § andra stycket skall tåla utan ersättning. Denna bestämmelse har jag utförligt kommenterat i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.2.2). Den innebär att endast den skada som går utöver den kvalifikationsgräns som anges i 8 § andra stycket skall ersättas.

15 kap. Domstolsprövning m. m.

15 kap. 1–3 §§

På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 123 f) har de processuella regler som i det remitterade lagförslaget har tagits in i 6 och 14 kap., samlats till ett nytt kapitel om domstolsprövning m. m. I detta kapitel har också tagits in de förslag till ändringar av de processuella reglerna för gatukostnadsmål som jag lade fram i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.5.2).

1 § I den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag, skall, utöver vad som följer av 6 kap. 39 § och 14 kap. 9 §, expropriationslagen (1972: 719) tillämpas i mål om

1. inlösen enligt 6 kap. 17 eller 24 §,
2. ersättning eller inlösen eller förvärv av nyttjanderätt eller annan särskild rätt i fall som avses i 14 kap. 1–8 §§.

Paragrafen motsvarar de processuella delarna av 6 kap. 40 § första stycket samt 14 kap. 9 § första stycket och 12 § första stycket i det remitterade lagförslaget. Någon särskild forumregel behövs inte för de mål som anges i förevarande paragraf eftersom forumreglerna i expropriationslagen skall tillämpas.

Enligt *lagrådets* förslag (punkt 2) skall hänvisningen till expropriationslagen i mål om ersättning för gatukostnader och kostnader för andra allmänna platser enligt 6 kap. 31 eller 32 §§ tas in i förevarande paragraf. Bestämmelsen härom har i stället – med viss förändring – tagits in i 8 § detta kapitel.

2 § Talan om inlösen enligt 6 kap. 17 § får väckas även om beslutet att anta detaljplanen inte har vunnit laga kraft.

Paragrafen motsvarar 6 kap 41 § första stycket i lagrådsremissen.

För att påskynda förfarandet vid inlösen av mark för allmän plats har – på förslag från Linköpings kommun – i 2 § öppnats möjlighet att i dessa fall väcka talan om inlösen redan innan detaljplanen har vunnit laga kraft. Bestämmelsen utgör en motsvarighet till 5 kap. 4 § expropriationslagen, som tillåter att talan i expropriationsmål väcks innan expropriationstillstånd har meddelats.

3 § Talan om inlösen enligt 6 kap. 24 § andra stycket skall väckas inom tre år efter genomförandetidens utgång.

Har ansökan gjorts om förlängning av genomförandetiden eller har kommunen väckt fråga om förnyelse av genomförandetiden, skall målet förklaras vilande till dess att ärendet slutligt har avgjorts. Förlängs eller förnyas genomförandetiden, förfaller kommunens talan.

Bestämmelserna i andra stycket om vilandeförklaring gäller även i fall då talan har väckts om inlösen enligt 6 kap. 24 § första stycket och ansökan gjorts om fastighetsbildning i överensstämmelse med fastighetsplanen. Bildas fastighet som överensstämmer med fastighetsplanen, förfaller kommunens talan.

När kommunen har väckt talan om inlösen enligt 6 kap. 24 § första stycket, skall fastighetsdomstolen omedelbart sända underrättelse om det till fastighetsbildningsmyndigheten. *15 kap. 3–4 §§*

Paragrafen, som bl.a. handlar om inlösen av fastigheter som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen, motsvarar 6 kap. 41 § andra – fjärde styckena i det remitterade lagförslaget.

I *första stycket* föreskrivs att talan skall väckas inom tre år efter genomförandetidens utgång. Det kan i detta sammanhang anmärkas att inlösen enligt 6 kap. 24 § första stycket får väckas utan tidsbegränsning så länge detaljplanen gäller.

I *andra stycket* finns föreskrifter om att inlösenmålet i vissa fall skall förklaras vilande. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 123 f) har beaktats att genomförandetid inte bara kan förlängas utan efter utgången av tiden också förnyas. Vilandeförklaring skall sålunda ske om någon före genomförandetidens slut har ansökt om förlängning av genomförandetiden eller om kommunen har väckt fråga om förnyelse av genomförandetiden. Detta gäller mål om inlösen enligt 6 kap. 24 § andra stycket.

I *tredje stycket* – som motsvarar 47 § andra stycket byggnadslagen – har motsvarande bestämmelser tagits in för de fall det är fråga om inlösen enligt 6 kap. 24 § första stycket.

I *fjärde stycket* har en motsvarighet till 47 § tredje stycket byggnadslagen tagits in. Bestämmelsen stämmer i sak överens med vad som gäller f. n.

4 § I fall som avses i 14 kap. 3, 5, 7 eller 8 § skall talan väckas inom två år från det att beslutet på vilket talan grundas vann laga kraft.

I fall som avses i 14 kap. 4 eller 6 § skall talan väckas inom två år från det att den åtgärd på vilken talan grundas utfördes.

Talan får dock väckas senare än som anges i första och andra styckena, om skadan inte rimligen kunde förutses inom angiven tid.

Paragrafen motsvarar 14 kap. 13 § i utredningsförslaget och 14 kap. 12 § andra och tredje styckena i det remitterade lagförslaget. Forumregeln i första stycket i sistnämnda paragraf har ersatts av hänvisningen till expropriationslagen i 15 kap. 1 §.

I paragrafen har tagits in bestämmelser om de tidsfrister som skall gälla för talans väckande. Den frågan har jag avhandlat i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.3).

För huvuddelen av ersättningsfallen skall enligt *första stycket* talan väckas inom två år från det att beslutet, på vilket talan grundas, vann laga kraft. Med uttrycket beslut, på vilket talan grundas, avses exempelvis i fall enligt 14 kap. 8 § beslutet att vägra bygglov till återuppförande (punkt 1), att vägra rivningslov (punkt 2) eller att anta skyddsbestämmelser (punkt 3).

I *andra stycket* talas om "den åtgärd på vilken talan grundas". Därmed avses i fall enligt 14 kap. 4 §, ianspråktagandet för det nya ändamålet eller

ändringen av markens höjdläge och, i fall enligt 14 kap. 6 §, den mätningsåtgärd m. m. som har orsakat skadan. *15 kap. 4–5 §§*

Länsstyrelsen i Västernorrlands län (planenheten) har föreslagit att talan om ersättning i vissa fall skall kunna prövas även om den inte har väckts inom den tid som anges i andra stycket. Förslaget torde ta sikte t. ex. på den situationen att ett hinder att riva en fastighet under den inledande tvåårsperioden inte förefaller innebära någon nämnvärd belastning på fastigheten, varför fastighetsägaren inte begär någon ersättning. Senare kanske det visar sig att grundförhållandena är så dåliga att det skulle ställa sig avsevärt dyrare att rusta upp den befintliga byggnaden i stället för att riva och bygga nytt. I en sådan situation är det enligt min mening rimligt att fastighetsägaren har rätt att påkalla ersättning eller inlösen även efter tvåårsperioden enligt andra stycket. Jag ansluter mig alltså till förslaget från länsstyrelsen. En förutsättning för att talan skall prövas i dessa fall bör givetvis vara att det inte rimligen gick att förutse att svårigheterna skulle uppkomma samt att det är fråga om svårigheter av det slag som jag nyss angav i mitt exempel. *Tredje stycket* har utformats i enlighet härmed.

5 § Ersättning för skada enligt 14 kap. 3–6 eller 8 § skall bestämmas i pengar att betalas på en gång eller, om det finns särskilda skäl, med ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena, skall det årliga beloppet omprövas, om kommunen, fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten begär det.

Om kommunen begär det och det inte är uppenbart oskäligt, skall domstolen förordna att ersättning enligt 14 kap. 8 § första stycket 2 eller 3 skall betalas ut först när vissa åtgärder med byggnaden har utförts.

Vad som i fråga om ersättning har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan kommunen och ägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten skall gälla även mot ny ägare av fastigheten eller ny innehavare av den särskilda rätten.

Paragrafen – som har utformats i enlighet med *lagrådets* (yttrandet s. 124) förslag – motsvarar 14 kap. 11 § i lagrådsremissen.

Första stycket motsvarar i huvudsak 22 § andra stycket och 116 § andra stycket byggnadslagen samt 11 § i utredningsförslaget. Huvudregeln är att ersättning skall betalas på en gång. I vissa fall kan dock årliga ersättningar vara att föredra. Så kan vara fallet dels om intrånget kan väntas bli tidsbegränsat, dels om det är svårt att på förhand avgöra hur stort intrånget kan förväntas bli.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 18.3) har jag föreslagit att det skall finnas en rätt till omprövning av årliga ersättningar. Första styckets andra mening har utformats i enlighet härmed.

Andra stycket har inte någon motsvarighet i utredningsförslaget. Bakgrunden till bestämmelsen har jag redogjort för i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.3). De åtgärder som skall utföras innan ersättningen betalas ut torde normalt finnas utförligt redovisade i det aktuella ersättningsmålet.

15 kap. 5–6 §§

Avsikten är nämligen att bestämmelsen i andra stycket skall tillämpas i första hand när fastighetsägaren begär att få riva sin byggnad för att ersätta den med en ny. För att kunna bedöma den skada som uppkommer för fastighetsägaren till följd av att kommunen inte medger rivning av byggnaden torde det många gånger vara nödvändigt att jämföra nybyggnadsalternativet med det ombyggnads- och upprustningsalternativ som är möjligt inom ramen för bevarandeintressena och som framstår som realistiska. I sådana situationer bör det inte möta några svårigheter för domstolen att i förordnandet precisera vilka åtgärder som skall utföras innan utbetalning sker.

I vissa situationer kan det naturligtvis inte uteslutas att den nu föreslagna ordningen skulle vara olämplig. Det kan t.ex. vara fallet om det inte finns några realistiska ombyggnads- eller upprustningsalternativ. Det kanske enbart är fråga om att underhålla en byggnad i befintligt skick. Därför föreslår jag att bestämmelsen inte skall tillämpas om det skulle framstå som uppenbart oskäligt.

Tredje stycket har sin motsvarighet i 22 § andra stycket och 116 § andra stycket byggnadslagen samt i 12 § utredningsförslaget. Genom denna bestämmelse blir en överenskommelse om ersättning mellan kommunen och t.ex. en fastighetsägare bindande även för den som senare förvärvar fastigheten. Att ersättning som bestäms genom dom blir gällande mot ny ägare behöver inte särskilt utsägas.

Tredje stycket torde få sin största betydelse då kommunen, redan innan t.ex. skyddsbestämmelser för en viss kulturmiljö meddelas, träffar överenskommelse med fastighetsägaren om ersättning för framtida intrång till följd av att fastigheten inte får rivas. Den kan också få betydelse för de fall när s.k. K- eller Q-märkning har skett i en stadsplan fastställd före PBL:s ikraftträdande. Genom sådan utmärkning har det i planärendet avgjorts att byggnaderna på de berörda fastigheterna skall bevaras. I normalfallet har vidare sådana bestämmelser tillkommit i samförstånd mellan kommunen och fastighetsägaren. Självfallet skall någon ersättning då inte kunna aktualiseras om kommunen senare t.ex. vägrar rivningslov för en sådan byggnad.

6 § Ogillas i mål enligt 1 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, skall tillämpas vad i rättegångsbalken är föreskrivet om skyldighet att ersätta motparten hans rättegångskostnad i tvistemål. Om han har haft skälig anledning att få sin talan prövad av domstol, kan domstolen dock efter omständigheterna förordna att kommunen skall ersätta honom hans rättegångskostnader eller att vardera parten skall bära sina kostnader.

I det remitterade lagförslaget återfinns förevarande bestämmelse i 14 kap. 13 § och omfattar även tvister om gatukostnader. De processuella reglerna för sådana tvister har emellertid nu i stället tagits in i 15 kap. 8 §.

15 kap. 6–8 §§

Paragrafen motsvarar 138 och 139 §§ byggnadslagen och 14 § i utredningsförslaget.

Paragrafen handlar endast om mål som anhängiggörs av fastighetsägare eller rättighetshavare. Om kommunen för talan i ett inlösenmål, följer av 1 § att expropriationslagens rättegångskostnadsregler skall tillämpas. Det innebär att kommunen som regel skall svara för samtliga kostnader vid fastighetsdomstolen samt för egna och, om kommunen fullföljt talan, för motpartens kostnader i högre rätt.

Enligt första meningen i förevarande paragraf skall vad i rättegångsbalken är föreskrivet om ansvar för motpartens rättegångskostnader i tvistemål tillämpas, om ett yrkande om inlösen eller ersättning på talan av fastighetsägaren eller en rättighetsinnehavare ogillas. Det innebär i en sådan situation att denne som regel får svara för både sina egna och motpartens rättegångskostnader. Genom undantagsbestämmelsen i andra meningen har domstolen emellertid möjlighet att genom en skälighetsbedömning förordna att kommunen skall stå för samtliga kostnader i målet eller att de skall kvittas. Enligt 139 § byggnadslagen gäller denna undantagsregel endast beträffande mål om intrångsersättning. Den utvidgas nu således till att gälla även inlösenmål.

Några remissinstanser har föreslagit att bestämmelser om rättegångskostnader i högre rätt också skall tas in i förevarande paragraf. Med den nu föreslagna lydelsen gäller 6 § i alla instanser.

7 § Om den ersättning som har fastställts i ett mål om inlösen inte har nedsatts på det sätt som föreskrivs i expropriationslagen (1972: 719) skall följande gälla. Om någon som är berättigad till ersättning begär det, skall den väckta frågan om avstående av mark förfalla såvitt den rör hans rätt, under förutsättning att marken inte har tillträtts eller övergått enligt 6 kap. 10 § expropriationslagen.

Paragrafen motsvarar 14 kap. 14 § i det remitterade lagförslaget. Ett par smärre redaktionella justeringar har dock gjorts på förslag av *lagrådet*.

Paragrafen, som motsvarar 144 § byggnadslagen och 17 § i utredningsförslaget, innehåller bestämmelser för fall då expropriationsersättningen inte har nedsatts. I förhållande till 144 § byggnadslagen har paragrafen fått en något annorlunda lydelse, eftersom även annan än kommunen kan vara skyldig att betala expropriationsersättning.

8 § Tvist om ersättning för gatukostnader och kostnader för andra allmänna platser enligt 6 kap. 31 eller 32 § samt tvist om betalningsvillkor enligt 6 kap. 35 § prövas av den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.

I mål som avses i första stycket skall bestämmelserna i lagen (1969: 246) om domstolar i fastighetsmål tillämpas. Förlorar fastighetsägaren målet, men har han haft skälig anledning att få tvisten prövad av domstol, kan domstolen dock efter omständigheterna förordna att kommunen skall ersätta honom hans rättegångskostnader eller att vardera parten skall bära sina kostnader.

15 kap. 8 §

Paragrafen motsvarar i det remitterade lagförslaget de processuella reglerna i 6 kap. 40 § andra stycket, 13 kap. 7 § 2 samt 14 kap. 9 § första stycket och 13 §.

I gällande rätt motsvaras paragrafen av 61 § byggnadslagen samt 137 § andra stycket byggnadslagen och 71 § 1 mom. byggnadsstadgan såvitt avser ärenden om gatukostnader.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs nu en gemensam processordning för tvister om ersättning för gatukostnader m. m. och tvister om betalningsvillkor. Jag har utvecklat motiven för denna ordning i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.5.2). I förhållande till nuvarande bestämmelser och lagrådsremissen innebär detta bl. a. den ändringen att även tvister om betalningsvillkor för gatukostnadsersättning skall prövas av fastighetsdomstolen samt att de processuella reglerna i lagen om domstolar i fastighetsmål skall tillämpas i målen hos fastighetsdomstolen.

Enligt 2 § lagen om domstolar i fastighetsmål gäller om rättegången i sådana mål i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om allmän domstol, i den mån inte annat följer av den lagen eller annan författning. Om inte någon särreglering införs, blir således bl. a. rättegångsbalkens regler om rättegångskostnader i tvistemål tillämpliga, vilket innebär att den part som förlorar målet i allmänhet får svara för både sina egna och motpartens rättegångskostnader. Genom undantagsregeln i *andra stycket* av förevarande paragraf har domstolen emellertid getts möjlighet att efter en skälighetsbedömning förordna att kommunen skall stå för samtliga kostnader i målet eller att de skall kvittas, även om fastighetsägaren förlorar målet. Jämfört med motsvarande rättegångskostnadsregel i det remitterade lagförslaget (14 kap. 13 §) innebär den nu föreslagna bestämmelsen för gatukostnadsärenden den ändringen att den är tillämplig även i mål om betalningsvillkor samt i mål om ersättning som har väckts av kommunen.

Den nu föreslagna processordningen medför också att kommunerna ges möjlighet att utverka betalningsföreläggande vid fastighetsdomstolen för indrivning av förfallna fordringar på gatukostnadsersättning.

16 kap. Bemyndiganden m. m.

16 kap. 1 §

Till detta kapitel, som har tillkommit på lagrådets initiativ, har överförts en del bestämmelser om bemyndiganden (1 och 4 §§), typgodkännande (2 och 3 §§) och några legaldefinitioner (5 och 6 §§), som i det remitterade lagförslaget återfinns i 1 kap. Kapitlet avslutas med en bestämmelse om tillträdesrätt (7 §), som finns i 9 kap. 8 § i det remitterade förslaget.

Lagrådet har i sitt förslag till lagtext (8 §) tillfogat en legaldefinition av begreppet "den byggande", som lagrådet genomgående har använt i stället för lagrådsremissens uttryck "byggherren". Med "den byggande" avser lagrådet den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten. Jag har valt att i lagtexten vidhålla det mer invanda begreppet "byggherren", eftersom det – till skillnad från "den byggande" – inte kan missförstås (9 kap. 1 §).

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m. m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar eller anordningar samt tomter och allmänna platser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, utom i fråga om 3 kap. 7 §, i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 3 kap.

Bestämmelsen motsvarar 1 kap. 10 § i det remitterade lagförslaget.

Första stycket

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.3.2) har i första stycket tagits in bestämmelser med bemyndigande för regeringen eller, efter regeringens bestämmande, underordnad myndighet att i vissa avseenden meddela föreskrifter till 3 kap. Beträffande motiven för detta bemyndigande hänvisar jag till den allmänna motiveringen.

Regeringen kan utan särskilt bemyndigande – med vissa begränsningar – i förordning besluta dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter i sådana ämnen där regeringsformen inte primärt förbehåller riksdagen beslutanderätten. I fråga om föreskrifter av rent verkställande karaktär bör inriktningen vara den att regeringen i största möjliga utsträckning delegerar denna befogenhet till underordnad myndighet. I överensstämmelse med vad som har framhållits i motiven till regeringsformen (prop. 1973: 90 s. 321) bör emellertid regeringen därvid överlåta endast en del av sin normgivningskompetens. Beträffande omfattningen av och de närmare formerna för denna delegation avser jag att i annat sammanhang återkomma till regeringen med förslag.

Bestämmelsen har på *lagrådets* förslag (yttrandet s. 30) utformats så att

16 kap. 1–2 §§

den bättre ger uttryck för vad jag uttalat i den allmänna motiveringen om avsikten med bestämmelsen, nämligen att regeringen – eller myndighet som regeringen bestämmer – skall få bemyndigande att meddela materiella föreskrifter, varigenom bestämmelserna i 3 kap. PBL fylls ut med något väsentligt nytt. Bl. a. genom orden "föreskrifter om krav på byggnader m. m." - en formulering som anknyter till rubriken till 3 kap. - klargörs att det enbart är fråga om föreskrifter som hänför sig till nämnda kapitel.

Föreskrifter som utfärdas enligt denna paragraf är vad man brukar benämna föreskrifter till allmän efterrättelse eller normgivningsbeslut. Enligt gällande ordning får sådana beslut av en myndighet överklagas till regeringen, om inte något annat framgår av särskilda föreskrifter (se t. ex. prop. 1976/77: 123 s. 351, prop. 1976/77: 149 s. 376 ff och KU 1979/80: 50 s. 111). Det saknas enligt min mening anledning att föreslå något fullföljdsförbud i fråga om dessa föreskrifter. Inga särskilda regler har därför tagits in i PBL i fråga om detta.

Andra stycket

Enligt 11 kap. 12 § regeringsformen får regeringen medge undantag från föreskrift i förordning eller från bestämmelse som har meddelats med stöd av beslut av regeringen, om inte annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag. Från föreskrift i lag eller från bestämmelse som grundar sig på riksdagsbeslut kan regeringen meddela undantag, endast om bemyndigande därtill har lämnats av riksdagen (prop. 1973: 90 s. 409–411). I andra stycket har därför tagits in föreskrifter om rätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 3 kap. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitten 11.1.2 och 11.2.1) anser jag det angeläget att kraven på tillgänglighet i fortsättningen får ett större genomslag än vad hittills har varit fallet. Av den anledningen får enligt andra stycket undantag inte medges från bestämmelserna i 3 kap. 7 §.

På grund av att byggbestämmelserna i PBL får en allmänt hållen utformning, torde emellertid avsteg från lagens bestämmelser inte behövas i någon större utsträckning. Som jag tog upp i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.3.3) omfattar regeringens uppdrag till planverket att utarbeta föreskrifter till bl. a. 3 kap.. Dessa föreskrifter som kommer att styra byggandet bör så långt möjligt uttryckas som funktionskrav. En sådan utformning kommer troligen att leda till att inte heller undantag från föreskrifterna skall behövas i någon större utsträckning. Som exempel på fall då avsteg kan behöva göras kan jag nämna experimentbyggande. Avsteg kan också aktualiseras i samband med typgodkännandeverksamhet.

2 § Efter ansökan kan prövas huruvida vissa slag av material, konstruktioner eller anordningar får användas i byggnader eller andra anläggningar (frivilligt typgodkännande).

Om det behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, får regeringen föreskriva att material eller annat som anges i första stycket får användas i byggnader eller andra anläggningar endast efter godkännande (obligatoriskt typgodkännande). *16 kap. 2 §*

Vid meddelande av typgodkännande får bestämmas att fortlöpande kontroll skall utföras.

Paragrafen motsvarar 14 kap. 14 § i utredningsförslaget och 1 kap. 11 § första och andra styckena i det remitterade lagförslaget.

I 76 § 3 mom. byggnadsstadgan föreskrivs att statens planverk efter ansökan prövar frågor om typgodkännande av konstruktionen eller utförandet i övrigt av byggnader och andra anordningar som avses i byggnadsstadgan. Det är alltså fråga om ett frivilligt typgodkännande. Utredningen har föreslagit bestämmelser med innebörden att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall kunna ställa krav på typgodkännande för vissa slag av konstruktioner, produkter eller metoder, dvs. ett obligatoriskt typgodkännande. Utredningsförslaget är inte avsett att innebära någon ändring av nuvarande möjligheter för tillverkare m. fl. att på frivillig väg få typgodkännanden.

Första stycket

Remissinstanserna har i huvudsak inte haft några invändningar mot en fortsatt utveckling av det nuvarande systemet med frivilligt typgodkännande för vissa slag av produkter m. m. Enligt min uppfattning bör givetvis möjligheterna till frivilligt typgodkännande finnas kvar. I lagrådsremissen intog jag den ståndpunkten att detta förfarande inte behövde regleras i lagen. *Lagrådet* har emellertid hävdat motsatt uppfattning (yttrandet s. 30) bl. a. på grund av att bestämmelsen i 8 kap. 28 § andra stycket i lagrådsremissen (8 kap. 29 § andra stycket i det nu föreliggande förslaget) om att byggnadsnämnden skall godta typgodkända material m. m. avser såväl material som typgodkänts i obligatorisk ordning som material typgodkänt på frivillig väg. Jag biträder lagrådets åsikt att det därför är lämpligt att i lagen reglera det frivilliga typgodkännandet. Bestämmelserna härom har tagits in i första stycket.

Andra stycket

En del remissinstanser är tveksamma till förslaget att införa möjlighet att ställa krav på obligatoriskt typgodkännande. De pekar bl. a. på risken för tekniska handelshinder, hinder i den tekniska utvecklingen och att tillverkare med små resurser kan hamna i ett oförmånligt konkurrensläge. Ett krav på obligatoriskt typgodkännande bör enligt dessa remissinstanser därför inte införas, såvida det inte bedöms vara verkligt nödvändigt, t. ex. för att tillgodose säkerhetsintressen som inte kan kontrolleras på annat sätt.

Jag kan i stort instämma med dessa remissinstanser. I förhållande till

utredningsförslaget (14 kap. 14 §) har därför möjligheterna enligt andra stycket att ställa krav på obligatoriskt typgodkännande begränsats till situationer där detta är motiverat till skydd för allvarliga hälso- och säkerhetsrisker. Vidare är det endast regeringen – och inte underordnad myndighet – som får besluta att obligatoriskt typgodkännande skall krävas. Avsikten är alltså att andra stycket skall tillämpas med stor försiktighet och endast i verkligt angelägna fall som annars skulle vara svåra att kontrollera på ett betryggande sätt. *16 kap. 2–4 §§*

Tredje stycket

Liksom hittills bör typgodkännande av produkter kunna förenas med krav på kontroll under tillverkningen i fabriken, eller kontroll av de färdiga produkterna. En bestämmelse om detta har tagits in i tredje stycket.

3 § Typgodkännande som avses i 2 § meddelas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för typgodkännande.

Paragrafen motsvarar delvis 1 kap. 11 § i det remitterade lagförslaget. På förslag av lagrådet (s. 30 f) har bestämmelserna om bemyndigande fått bilda en egen paragraf. Bemyndigandet i andra stycket avser avgifter för såväl obligatoriska som frivilliga avgifter.

4 § Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen meddela sådana från denna lag avvikande föreskrifter som är av betydelse för totalförsvaret eller som behövs för att nödvändig byggnadsverksamhet i övrigt skall kunna ske.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 12 § i det remitterade lagförslaget men har på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 31) flyttats till 16 kap. och delvis omformulerats. Bestämmelsen utgör ett sådant bemyndigande som enligt 13 kap. 6 § regeringsformen är en förutsättning för att regeringen skall kunna utfärda föreskrifter med avvikelse från lagen under krig eller liknande förhållanden. Syftet med sådana föreskrifter skall främst vara att byggnadsverksamhet som är av betydelse för totalförsvaret i möjligaste mån skall underlättas under krig och vid krigsfara.

Lagrådet (yttrandet s. 31) har påpekat att ett normgivningsbemyndigande inte kan ha formen av en generalfullmakt för regeringen att handla mot eller upphäva gällande lag utan att det enligt 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen skall avse ett "visst ämne". Lagrådet har därför föreslagit att bemyndigandet begränsas till det i lagrådsremissen angivna syftet, nämligen att under krig och krigsfara underlätta byggnadsverksamhet som är av betydelse för totalförsvaret. Till skillnad mot vad jag anförde i lagrådsremissen (s. 361) anser jag emellertid att möjligheter även måste

finnas att ge föreskrifter som t. ex. i ett uppbyggnadsskede efter ett krig underlättar även annan nödvändig byggnadsverksamhet, t. ex. uppförande av bostäder. Paragrafen har av detta skäl getts en i förhållande till lagrådets förslag något vidare omfattning. *16 kap. 4–5 §§*

Lagrådet har vidare anmärkt att ett bemyndigande enligt 13 kap. 6 § regeringsformen inte får utnyttjas förrän någon av de i lagrummet angivna krissituationerna föreligger. Jag har ingen erinran mot lagrådets uttalande i det hänseendet men vill tillägga att regeringen givetvis kan utfärda nödvändiga föreskrifter redan under fredstid men göra tillämpningen av dem beroende av ett särskilt beslut av regeringen som får fattas först när krissituationen föreligger.

5 § Om en fastighet har upplåtits med tomträtt, skall vad som i denna lag är föreskrivet om fastighetsägaren eller fastigheten tillämpas på tomträttshavaren eller tomträtten, dock att tomträttshavare ej är skyldig att bekosta anläggande av gator och andra allmänna platser.

Paragrafen motsvarar 74 § byggnadsstadgan, 15 § tredje stycket påföljdslagen, 1 kap. 4 § tredje stycket i utredningsförslaget och 1 kap. 9 § första stycket i det remitterade lagförslaget.

Paragrafen innehåller bestämmelser för sådana fall då en fastighet är upplåten med tomträtt och innebär bl. a. att PBL:s föreskrifter om fastighetsägare i princip skall tillämpas på tomträttshavaren.

Det remitterade lagförslaget innehåller inget undantag i fråga om skyldigheten att betala ersättning för gatukostnader m. m. Detta har föranlett *lagrådet* till följande anmärkning (yttrandet s. 29 f):

Såsom lagregeln är formulerad i remissen medför den som departementschefen anför i specialmotiveringen att bestämmelserna om skyldighet att betala ersättning för gatukostnader blir tillämpliga i full utsträckning även på tomträttshavare. Detta skulle innebära en ändring i förhållande till gällande rätt. Enligt byggnadslagen skall nämligen gatukostnader betalas av fastighetsägaren (se 56, 57 och 60 §§ byggnadslagen). I byggnadslagen finns ingen bestämmelse som jämställer tomträttshavare med fastighetsägare. Att så ej är avsett framgår också motsättningsvis av 153 § byggnadslagen (jfr däremot 74 § byggnadsstadgan). Gatukostnader för fastigheter upplåtna med tomträtt erläggs alltså f. n. av tomträttsupplåtaren/fastighetsägaren. Kostnaden är en exploateringskostnad och beaktas när tomträttsavgälden bestäms (se SOU 1980: 49 s. 114 f). Departementschefens nyssnämnda uttalande låter sig emellertid inte förena med vad han anfört i den allmänna motiveringen (s. 162 f och 339) om att gatukostnadsreglerna i PBL avses stämma överens med de nu gällande i byggnadslagen.

På de skäl som lagrådet har anfört har i lagtexten som ett undantag från tomträttshavares likställdhet med fastighetsägare angetts att en tomträttshavare inte är skyldig att bekosta anläggande av gator och andra allmänna platser.

Paragrafen innebär att bestämmelserna om påföljder och förelägganden i

10 kap. blir tillämpliga i full utsträckning även på tomträttshavare. Vidare får tomträttshavare på grund av första stycket samma möjligheter som fastighetsägare att enligt 6 kap. 3 § 3 begära att fastighetsplan upprättas och att påkalla inlösen i vissa fall (14 kap. 1 §). Tomträttshavaren blir även berättigad till ersättning under de förutsättningar som gäller enligt 14 kap. *16 kap. 5–6 §§*

Paragrafen innebär emellertid inte att tomträttshavare alltid träder i fastighetsägarens ställe. Om t. ex. staten är fastighetsägare, kan staten och tomträttshavaren oberoende av varandra begära inlösen av fastigheten resp. tomträtten.

Är det emellertid fråga om t. ex. ett svartbygge lär – som *lagrådet* påpekar (yttrandet s. 29) – påföljder och ingripanden enligt 10 kap. bara kunna riktas mot tomträttshavaren. Regeln får alltså allt efter omständigheterna tillämpas antingen så att vad som stadgas om fastighetsägare i stället skall avse tomträttshavare eller så att vad som sägs om fastighetsägare också skall gälla tomträttshavare.

6 § Den som innehar egendom under ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon skall vid tillämpning av denna lag anses som egendomens ägare.

Paragrafen motsvarar närmast 15 kap. 29 § i utredningsförslaget, som dock inte omfattar fall då någon innehar egendom med ständig besittningsrätt eller fideikommissrätt. Enligt min mening bör en sådan bestämmelse, som i dag finns i punkt 6 av övergångsbestämmelserna till påföljdslagen, finnas med i PBL. Bestämmelsen bör emellertid gälla inte bara vid tillämpning av 10 kap. – som ersätter påföljdslagen – utan också vid tillämpning av övriga kapitel i PBL. Motsvarigheten till 6 § i gällande rätt när det gäller testamentoriskt förordnande är 31 § påföljdslagen. Paragrafens motsvarighet i det remitterade lagförslaget är 1 kap. 9 § andra stycket.

Med ständig besittningsrätt åsyftas både sådan besittningsrätt som enligt lag är att hänföra till fast egendom enligt 10 § lagen om införande av jordabalken och annan ständig besittningsrätt, bl. a. stadgad åborätt.

Eftersom instituten ständig besittningsrätt och fideikommissrätt är under avveckling, brukar reglering angående dessa vanligtvis ske i form av övergångsbestämmelser. För både enskilda och tillämpande myndigheter måste det emellertid underlätta om alla bestämmelser, som innebär att rättighetshavare skall jämställas med ägare, samlas i ett kapitel. En bestämmelse om innehavare av ständig besittningsrätt och fideikommissrätt har därför arbetats in i paragrafen. Det innebär att jag i denna del inte är beredd att följa *lagrådets* förslag (yttrandet s. 29), som innebär att bestämmelsen bör tas in i 17 kap.

I lagtexten behöver – som även *lagrådet* har funnit (yttrandet s. 29) – inte särskilt anges att den som förvaltar naturreservat (3 § anläggningslagen) skall anses som fastighetsägare. Inte heller behöver innehav av

ströäng i enlighet med beslut vid allmän avvittring (10 § fastighetsbildningslagens promulgationslag) uppmärksammas i detta sammanhang. *16 kap. 6–7 §§*

7 § För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har byggnadsnämnd och länsstyrelse samt den som på deras uppdrag utför arbetet rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader och andra anläggningar samt att där vidta de åtgärder som behövs för arbetets fullgörande.

Rätt som avses i första stycket tillkommer även den som i annat fall än som där avses utför kartläggning för samhällets behov.

Polismyndigheterna skall lämna det biträde som behövs.

I denna paragraf ges bestämmelser om rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader och andra anläggningar för den som skall utföra arbete med kontroll och tillsyn eller med kartläggning för samhällets behov m. m. Eftersom bestämmelserna avser även andra arbeten än sådana som avses i 9 kap. har de – som *lagrådet* har föreslagit (yttrandet s. 102) – flyttats från 9 kap. 8 § i det remitterade lagförslaget till förevarande paragraf.

Första stycket

I det remitterade lagförslaget anges i detalj för vilka arbeten rätt till tillträde föreligger. Enligt *lagrådets* mening (yttrandet, s. 102) räcker det med att i lagen slås fast att byggnadsnämnd och länsstyrelse samt den som arbetar på deras uppdrag har rätt till tillträde för att fullgöra sina uppgifter enligt PBL och vidta de åtgärder som behövs. Jag har ingen erinran mot detta, varför lagtexten har kortats ned i enlighet med lagrådets förslag.

För att tillträdesrätten skall få någon praktisk betydelse och mening måste den i de flesta fall kombineras med rätt för myndigheten, uppdragstagaren eller medhjälparen att vidta vissa tillfälliga åtgärder på fastigheten eller anläggningen, t. ex. att sätta ut signaler, pålar o. d. Det ligger i sakens natur att gränsmarkeringar och andra liknande fastighetsavgränsningar inte är tillfälliga utan finns kvar så länge fastigheten består. I första stycket har därför föreskrivits att den som har tillträdesrätt får vidta de åtgärder som behövs för arbetets fullgörande. I detta ligger bl. a. en rätt att sätta upp märken och signaler, göra geotekniska och andra undersökningar och mätningar samt att ta prover.

Andra stycket

Beträffande den i andra stycket föreskrivna tillträdesrätten (9 kap. 8 § första stycket 3 i det remitterade lagförslaget) har *lagrådet* anfört följande (yttrandet s. 102 f):

Rätt att få tillträde har enligt första stycket punkt 3 bl. a. de som skall utföra kartläggning för samhällets behov. Det kan ifrågasättas om bestämmelsen har sin plats i PBL. Emellertid är det svårt att finna ett annat lagstiftningsområde där den bättre hör hemma. Eftersom kartläggning är av grundläggande betydelse för all planläggning och byggnadsverksamhet

får det godtas att bestämmelsen tas in i PBL. Av specialmotiveringen framgår att lantmäteriverkets behov av tillträdesrätt för den allmänna kartläggningen tillgodoses genom bestämmelsen. Annan verksamhet som också torde kunna utövas med stöd av bestämmelsen är sjöfartsverkets produktion av sjökort och den kartläggning som bedrivs av Sveriges geologiska undersökning. *16 kap. 7 §*

Jag instämmer i vad lagrådet sålunda har anfört.

Tredje stycket

Om tillträdesrätt skulle vägras, kan biträde av polismyndigheten påkallas med stöd av tredje stycket.

Det är självklart att sådan verksamhet som avses i denna paragraf skall utövas på ett sådant sätt att den medför minsta möjliga olägenhet för fastighetsägaren och andra berörda personer. Åtgärder som kan medföra skador eller som görs utan ägarens samtycke skall i största möjliga utsträckning undvikas. I princip skall tillträde ske under samverkan av ägaren eller brukaren till fastigheten eller anläggningen. Det skall med en förutseende planering inte behöva vålla några problem för tillsynsmyndigheten eller andra berörda. Om ägaren eller brukaren motsätter sig tillträde, har myndigheten eller befattningshavaren ändå rätt att bereda sig tillträde till fastigheten eller anläggningen. Denna rätt bör givetvis utnyttjas mycket restriktivt. Största möjliga hänsyn skall tas till ägaren, brukaren och andra som kan vara berörda.

Bestämmelser om ersättning för skada som uppkommer genom de åtgärder som avses i 7 § finns i 14 kap. 6 §.

17 kap. Övergångsbestämmelser

17 kap. 1 §

I det remitterade lagförslaget togs övergångsbestämmelserna in i 15 kap. På grund av att två nya kapitel har införts i lagen återfinns övergångsbestämmelserna nu i 17 kap.

Jag vill inledningsvis återge följande uttalande av *lagrådet* (yttrandet s. 129 f) angående principerna för övergångsregleringen, vilket jag helt ställer mig bakom.

Enligt en allmänt erkänd grundsats bör processuella bestämmelser i ny lagstiftning i princip tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet, även om de bakomliggande förhållandena härrör från tiden dessförinnan. Däremot anses att nya bestämmelser av materiell innebörd som regel bör tillämpas endast i fråga om förhållanden som inträtt efter den nya lagstiftningens ikraftträdande. En annan sak är att det ibland kan vara tveksamt om en bestämmelse bör hänföras till den ena eller andra kategorin. De nu antydda principerna torde bära upp de föreslagna övergångsbestämmelserna även om detta ej kommit till så tydligt uttryck i departementschefens anförande. Av dessa principer följer t. ex. att det inte är erforderligt att i övergångsbestämmelser ange att nya processuella bestämmelser skall tillämpas genast efter ikraftträdandet. Som regel torde endast avsteg från principerna behöva direkt anges i lagtexten. Självfallet är det emellertid ofta en fördel att ge tämligen detaljerade bestämmelser också när vad som föreslås överensstämmer med de nämnda principerna.

Då det gäller beslut träffade med stöd av sedermera upphävd lag torde man inte kunna ange någon allmängiltig princip för rättsverkan av sådana beslut efter det att ny lag har trätt i kraft. Förhållandena är alltför mångskiftande härför. Gynnande beslut torde emellertid som regel bestå. Ett exempel härpå är i nu aktuell lagstiftning byggnadslov. I betydande utsträckning är det emellertid erforderligt att reglera äldre besluts rättsverkan i promulgationsbestämmelser. I detta kapitel finns således ett avsnitt med regler om giltigheten av gällande planinstitut (3–12 §§).

En anmärkning kan enligt lagrådets uppfattning riktas mot flera av de föreslagna övergångsbestämmelserna. I åtskilliga fall framgår det nämligen inte om stadgandena avser materiella bestämmelser, processuella bestämmelser eller bestämmelser av båda slagen. Lagrådet har sökt komma till rätta härmed genom att då sammanhanget eller ordalydelsen så ansetts kräva förtydliga lagtexten genom att använda uttryck som "prövning i sak" och "förfarandet".

Ikraftträdande m. m.

1 § Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.

Genom lagen upphävs, med de begränsningar som följer av detta kapitel,
byggnadslagen (1947: 385),
byggnadsstadgan (1959: 612),
lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. och
lagen (1976: 296) om kriskoppling.

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.1) föreskrivs i 1 § att PBL skall träda i kraft den 1 januari 1987. I *andra stycket* anges de lagar som skall upphöra vid ikraftträdandet

Det gäller till att börja med byggnadslagen och byggnadsstadgan samt lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m., vars bestämmelser har förts över till 10 kap. PBL. *17 kap. 1–3 §§*

De bestämmelser som i dag finns i kriskopplingslagen bör som jag tidigare har anfört (avsnitt 11.4) kunna inordnas bland kraven på god energihushållning för byggnader. Lagen bör därför upphöra att gälla vid PBL:s införande. Några särskilda övergångsbestämmelser med anledning härav behövs inte.

2 § Varje kommun skall före den 1 januari 1990 ha antagit en översiktsplan enligt 4 kap.

Paragrafen, som redaktionellt har utformats enligt *lagrådets* förslag, motsvarar 21 kap. 2 § i utredningsförslaget och 15 kap. 2 § i det remitterade lagförslaget.

Som jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.5.1) skall kravet i 1 kap. 3 § att det skall finnas en översiktsplan som omfattar hela kommunens område vara uppfyllt före den 1 januari 1990. Någon möjlighet för kommunen att få den tiden förlängd finns inte.

Översiktsplanen måste för att bli gällande antas efter PBL:s ikraftträdande. Däremot är det inget som hindrar att arbetet med att upprätta den sker dessförinnan. En förutsättning är dock att detta sker under de former som föreskrivs i 4 kap. PBL.

Generalplaner m. m.

3 § Generalplaner skall i den mån de är fastställda gälla som områdesbestämmelser enligt denna lag.

Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen (1947: 385) skall, i andra fall än som avses i 15 § andra stycket detta kapitel, väckas före utgången av år 1987. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

Stomplaner skall upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

Beslut enligt 3 § lagen (0000: 000) om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m. m. i vissa kommuner skall gälla som områdesbestämmelser enligt denna lag.

Paragrafen motsvarar 21 kap. 3 § i utredningens förslag och 15 kap. 3 § i det remitterade lagförslaget.

Enligt *första stycket* skall generalplaner som har fastställts före PBL:s ikraftträdande därefter ha samma rättsverkningar som områdesbestämmelser. Detta innebär bl. a. att alla planbestämmelser kommer att fortsätta att gälla, även om de rör frågor som inte kan regleras med områdesbestämmelser. Däremot kommer den lösenrätt och de övriga rättsverkningar som planen f. n. har enligt 18, 18 a, 19 och 20 §§ byggnadslagen att upphöra vid ikraftträdandet, om rätten inte har utnyttjats. Förbud enligt 17 § första stycket byggnadslagen mot schaktning, fyllning, trädfällning m. m. inom fastställd generalplan skall dock fortsätta att gälla under tre år efter PBL:s ikraftträdande. Det framgår av 15 §.

17 kap. 3–4 §§

En generalplan kan fastställas i sin helhet eller endast i vissa hänseenden. På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 130) har paragrafen utformats så att det framgår tydligare att planen skall gälla som områdesbestämmelser endast i de hänseenden som fastställelse har skett.

För att ge fastighetsägare möjlighet att få kompensation för skador, som redan uppkommit på grund av generalplaner, har i *andra stycket* införts bestämmelser som ger fastighetsägaren rätt att under en övergångstid föra talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 130) har genom orden "prövningen i sak" klargjorts att det är de äldre materiella bestämmelserna som åsyftas. I fråga om processen gäller PBL:s bestämmelser.

Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.2.2) föreslagit att stomplaner skall upphöra att gälla. På lagrådets förslag har en uttrycklig bestämmelse om detta tagits in i *tredje stycket*.

Fjärde stycket har tillkommit efter det att lagrådsremissen beslutades med anledning av att regeringen i prop. 1984/85: 207 om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m. m. i vissa kommuner har föreslagit att de s. k. försökskommunerna bl. a. skall för områden utan stads- eller byggnadsplan kunna besluta att byggnadslov inte skall krävas för uppförande av komplementbyggnader, mindre till- och påbyggnader m. m. För sådana beslut – som för att bli gällande skall fastställas av länsstyrelsen – har föreskrivits ett förfarande som i allt väsentligt stämmer överens med det som gäller för generalplan. Besluten gäller till dess att de upphävs.

Besluten är avsedda att motsvara områdesbestämmelser enligt PBL. I likhet med fastställda generalplaner bör de därför efter PBL:s ikraftträdande gälla som områdesbestämmelser. En bestämmelse om detta har tagits in i fjärde stycket.

Stadsplaner, byggnadsplaner, avstyckningsplaner m. m.

4 § Stadsplaner och byggnadsplaner enligt byggnadslagen (1947: 385) eller stadsplanelagen (1931: 142), sådana äldre planer och bestämmelser som anges i 79 och 83 §§ sistnämnda lag samt avstyckningsplaner, till den del de inte omfattas av förordnande enligt 168 § byggnadslagen, skall gälla som detaljplan enligt denna lag. Avstyckningsplaner, till den del de omfattas av förordnande som nyss har angetts, skall upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

I fråga om stadsplaner och byggnadsplaner, som har fastställts efter utgången av år 1978, skall genomförandetiden enligt 5 kap. 5 § vara tio år räknat från den dag då beslutet att fastställa planen vann laga kraft. I fråga om övriga planer och bestämmelser som avses i första stycket skall genomförandetiden anses ha gått ut.

Paragrafen motsvarar 21 kap. 4 § i utredningsförslaget och 15 kap. 4 § i det remitterade lagförslaget.

På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 131) har första stycket getts en i förhål-

lande till det remitterade förslaget ändrad formulering i avsikt att tydligare ange att bestämmelsen avser dels stadsplaner och byggnadsplaner enligt såväl byggnadslagen som 1931 års stadsplanelag och dels äldre planer och bestämmelser som på grund av stadgandena i 79 och 83 §§ stadsplanelagen jämförda med 159 § andra stycket byggnadslagen omfattas av övergångsbestämmelserna till den lagen. *17 kap. 4 §*

Stadgandet i *första stycket* innebär alltså att stadsplaner och byggnadsplaner enligt byggnadslagen samt äldre planer, som i dag är jämställda med stads- eller byggnadsplaner, med ett undantag skall gälla som detaljplaner enligt PBL. Undantaget, som framgår av sista meningen i första stycket, gäller avstyckningsplaner vilka, till den del de omfattas av förordnanden enligt 168 § byggnadslagen, skall upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

De planer som skall gälla som detaljplaner enligt PBL är således stads- och byggnadsplaner som har fastställts enligt byggnadslagen och stadsplanelagen, av ålder bestående stadsplaner, stadsplaner fastställda före den 1 januari 1908 eller därefter enligt bestämmelserna i 1 kap. 2 § lagen (1917: 269) om fastighetsbildning i stad, ursprungliga lydelsen eller motsvarande äldre stadgande, s. k. bondplaner, dvs. stadsplaner som har fastställts enligt bestämmelserna i 1 kap. 42 § sistnämnda lag eller motsvarande äldre bestämmelser samt avstyckningsplaner utan 168 §-förordnanden.

Med detaljplaner skall dessutom jämställas sådana särskilda bestämmelser avseende användningssättet för byggnadskvarter som jämlikt 1 kap. 2 eller 42 § lagen om fastighetsbildning i stad har meddelats för vissa områden inom stads- eller bondplaner. Dessa bestämmelser jämställdes enligt övergångsbestämmelserna (79 och 83 §§) till stadsplanelagen med stadsplan resp. byggnadsplan.

Bestämmelserna om detaljplan i PBL blir därmed – med de undantag som anges i detta kapitel – tillämpliga på dessa planer. Sålunda skall t. ex. bestämmelserna om kommunens rätt att lösa viss mark enligt 6 kap. gälla. I fråga om skyldigheten för kommunen att lösa mark för annat än enskilt bebyggande skall dock äldre bestämmelser gälla under en övergångstid (5 §). Enligt 24 § skall vidare äldre bestämmelser i vissa fall gälla i fråga om skyldigheten för fastighetsägare att betala ersättning för gatukostnader.

Några remissinstanser har föreslagit att s. k. K- och Q-bestämmelser, dvs. skyddsbestämmelser för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, i dagens stadsplaner skall gälla som skyddsbestämmelser enligt PBL. Jag har tidigare (avsnitt 11.2.2) föreslagit att kulturhistoriska värden skall kunna hävdas utan att sådana skyddsbestämmelser har utfärdats. Det innebär att dagens K- och Q-märkningar får en viss tyngd i lovärenden utan någon formell övergångsregel. Jag hänvisar också till vad jag anförde i ersättningsfrågan i specialmotiveringen till 15 kap. 5 § tredje stycket.

Det är i dag inte ovanligt att åtgärder efter dispens har medgetts i strid mot bestämmelser t. ex. i en stadsplan. När en sådan plan nu skall gälla

som detaljplan enligt PBL, kan det ifrågasättas om planen därvid skall anses ändrad i enlighet med dispensen eller ej. Det skulle emellertid bli svårt att överblicka konsekvenserna vid olika typer av dispenser, om en sådan generell bestämmelse införs. En lämpligare lösning är enligt min mening att behovet av planändring övervägs när frågan aktualiseras, t. ex. genom en bygglovsansökan. *17 kap. 4–5 §§*

Om dispens tidigare har getts för ett helt annat ändamål än vad planen utvisar, kan det innebära att planen måste ändras för att lov skall kunna lämnas till åtgärder som är förenliga med det nya ändamålet men som inte står i överensstämmelse med planen. Jag vill dock erinra om att bygglov till bl. a. sådana inre ändringar som anges i 8 kap. 1 § 4 och 5 får lämnas, trots att byggnaden används på ett sätt som strider mot planen (se 8 kap. 11 § tredje stycket).

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.3.3) har i *andra stycket* föreskrivits att stads- eller byggnadsplaner fastställda efter utgången av år 1978 skall ha en genomförandetid av tio år. Om en plan t. ex. har fastställts under år 1979 löper genomförandetiden således ut under år 1989. Med uttrycket fastställd avses att fastställelsebeslutet har vunnit laga kraft. PBL:s bestämmelser om planer med genomförandetid kommer helt att bli tillämpliga på dessa. Det innebär bl. a. att kommunen utan fastighetsägarens samtycke får ändra eller upphäva planen endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte inte kunnat förutses vid planläggningen (5 kap. 11 § första stycket). I sådana fall är fastighetsägaren enligt 14 kap. 5 § berättigad till ersättning för skada.

De planer som inte får någon genomförandetid jämställs med PBL-planer där genomförandetiden har gått ut. De skall alltså fortsätta att gälla men får enligt 5 kap. 11 § andra stycket ändras eller upphävas utan att tidigare medgivna byggrätter beaktas. Bortsett från de fall som avses i 8 § detta kapitel är någon ersättningsrätt inte knuten till dessa fall. För tydlighetens skull skall påpekas att någon rätt för fastighetsägaren att få genomförandetiden förlängd enligt 5 kap. 14 § andra stycket inte finns beträffande dessa planer.

5 § Under tiden till utgången av år 1990 gäller inte bestämmelserna i 14 kap. 1 § inom områden som omfattas av stadsplan. Under denna tid skall i stället 48 § första och tredje styckena byggnadslagen (1947: 385) tillämpas.

Bestämmelserna i 6 kap. 24 § andra stycket gäller inte i fråga om sådana planer för vilka genomförandetiden enligt 4 § andra stycket skall anses ha gått ut.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 6 § i det remitterade lagförslaget men saknar motsvarighet i utredningens förslag.

Första stycket *17 kap. 5 §*

Enligt 14 kap. 1 § första stycket är kommunen skyldig att lösa kvartersmark som enligt en detaljplan skall användas för annat än enskilt bebyggande samt mark för gator och sådana andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman. Bestämmelserna, som alltså är ovillkorliga, motsvaras i dag av 48 § första stycket byggnadslagen. Inlösenskyldigheten enligt 48 § byggnadslagen är emellertid begränsad till de fall då markägaren till följd av planen endast kan använda marken på ett sätt som står i uppenbart missförållande till dess tidigare värde.

Skälen till att i PBL föreskriva en villkorslös inlösenskyldighet har jag redogjort för i den allmänna motiveringen (avsnitt 18.2.1). I första stycket har föreskrivits, att äldre bestämmelser skall gälla under en övergångstid av fyra år beträffande stadsplaner. Därefter skall 14 kap. 1 § PBL tillämpas även för dessa äldre planer. Det bör framhållas att, om planerna ändras med stöd av bestämmelserna i 5 kap. om detaljplan, detta medför att 14 kap. 1 § blir tillämplig på planerna i de ändrade delarna.

Bestämmelsen i första stycket motiveras enligt lagrådsremissen av att en mjukare övergång till den föreslagna ovillkorliga inlösenskyldigheten i 14 kap 1 § skall åstadkommas. *Lagrådet* har föreslagit att bestämmelsen utgår, eftersom fördelarna av förslaget inte har närmare belysts och någon motsvarande regel inte har föreslagits för de fall då annan än kommunen är huvudman (yttrandet s. 132).

Gentemot detta vill jag framhålla att bakgrunden till bestämmelsen är att det i vissa större kommuner finns ett stort antal stadsplaner som inte har blivit genomförda och i vilka mark har blivit utlagd för gator och större trafikleder. En hel del av dessa planer är inte längre aktuella och kommer därför inte att genomföras. Om PBL införs utan den nu föreslagna undantagsbestämmelsen, skulle kommunen bli inlösenskyldig för all mark som är utlagd för allmänt ändamål i dessa planer. Bestämmelsen ger kommunen ett visst rådrum för att ändra eller upphäva dessa inaktuella planer. Eftersom sådana planändringar i de allra flesta fall kommer att medföra att befintlig bebyggelse inte längre strider mot gällande plan eller att ny bebyggelse kommer att tillåtas, torde förslaget medföra fördelar även för fastighetsägarna. Jag vidhåller således förslaget i denna del. I förhållande till det remitterade förslaget har dock bestämmelsen justerats redaktionellt.

Om annan än kommunen, t. ex. en vägförening, är huvudman för vägar och andra allmänna platser, torde det inte medföra några större problem övergångsvis att inlösenreglerna får en annan konstruktion. Den inlösenskyldighet som det kan bli fråga om i byggnadsplaner är nämligen begränsad i förhållande till vad jag nyss har nämnt beträffande stadsplaner. Någon motsvarande bestämmelse behövs därför inte i fråga om byggnadsplaner.

Andra stycket *17 kap. 5–7 §§*

Enligt 6 kap. 24 § andra stycket får kommunen under vissa förutsättningar lösa fastigheter som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med en detaljplan. En av dessa förutsättningar är att planens genomförandetid har gått till ända. Denna reglering är avsedd för detaljplaner för vilka en genomförandetid enligt PBL har varit gällande. Bestämmelserna i 6 kap. 24 § andra stycket bör därför inte vara tillämpliga på sådana äldre planer vilkas genomförandetid enligt 4 § andra stycket skall anses ha gått ut. I andra stycket har tagits in bestämmelser som undantar dessa planer från tillämpningen av 6 kap. 24 § andra stycket.

6 § Bestämmelserna i 6 kap. 26 § första stycket gäller inte inom områden som omfattas av byggnadsplan eller avstyckningsplan.

Motiven till paragrafen som handlar om huvudmannaskapet för allmänna platser inom byggnads- och avstyckningsplaner efter ikraftträdandet, har jag redogjort för i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.3.4). Paragrafen, som har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 131), saknar motsvarighet i utredningsförslaget. Den motsvarar 15 kap. 5 § första meningen i det remitterade förslaget.

Genom bestämmelsen kommer ansvaret för plangenomförandet i nyss nämnda planer att ligga kvar hos fastighetsägarna. Detta ansvar utövas i dag oftast genom en gemensamhetsanläggning eller en vägförening som har bildats enligt anläggningslagen resp. lagen om enskilda vägar.

Även om kommunen inte har något formellt väghållningsansvar inom byggnads- eller avstyckningsplaner, är det inte ovanligt att kommunen frivilligt tar på sig ett sådant ansvar. Det kan t. ex. gälla allmänna vägar som efter indragning enligt 25 § väglagen har övertagits av enskild väghållare, enskilda vägar som är av större betydelse för kommunen, eller vägar som kommunen själv har byggt. Den nu föreslagna bestämmelsen utgör givetvis inget hinder för kommunen att även fortsättningsvis ha det faktiska väghållningsansvaret. Som *lagrådet* framhåller (yttrandet s. 131) inverkar ett sådant åtagande från kommunens sida inte på frågan vem som formellt har ansvaret för väghållningen.

7 § Bestämmelserna i 8 kap. 11 § fjärde stycket gäller inte inom områden som omfattas av stadsplan eller byggnadsplan.

Någon motsvarighet till denna paragraf, som svarar mot 15 kap. 7 § i det remitterade förslaget, har inte föreslagits av utredningen.

Enligt 8 kap. 11 § fjärde stycket får bygglov till åtgärder på kvartersmark för allmänt ändamål meddelas endast om ändamålet är närmare angivet i detaljplanen. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i dag. Det förekommer därför ofta att det i t. ex. stadsplaner endast anges allmänt ändamål utan någon närmare precisering, vilket i dag inte utgör något hinder

mot att meddela lov. För att kommunerna inte skall behöva ändra dessa planer för att införa tilläggsbestämmelser har stadsplaner och byggnadsplaner genom 7 § undantagits från den nyss nämnda bestämmelsen. *17 kap. 7–8 §§*

8 § Om en plan eller bestämmelse, vars genomförandetid enligt 4 § skall anses ha gått ut, upphävs eller ändras, är kommunen på fastighetsägarens begäran skyldig att lösa mark som

1. på grund av ett långvarigt förbud enligt 35 eller 109 § byggnadslagen (1947: 385) inte har kunnat bebyggas i enlighet med planen,
2. är belägen inom ett område som till större del är bebyggt i huvudsak i enlighet med planen och
3. efter upphävandet eller ändringen inte får bebyggas eller får bebyggas endast i en utsträckning som är uppenbart oskälig.

Talan om inlösen enligt första stycket skall väckas före utgången av år 1996.

I mål om inlösen skall bestämmelserna i 14 kap. 9 § samt 15 kap. 1 och 6 §§ tillämpas.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 8 § i det remitterade förslaget men saknar motsvarighet i utredningsförslaget. Paragrafen har fått sin utformning i nära anslutning till *lagrådets* förslag. I den allmänna motiveringen (avsnitt 19.3.3) har jag redovisat bakgrunden till paragrafen och dess innehåll i stort.

Första stycket

Enligt första stycket föreligger under vissa förutsättningar inlösenskyldighet för kommunen till följd av att sådana planer eller bestämmelser som enligt 4 § skall gälla som detaljplaner upphävs eller ändras. Paragrafen omfattar således, till skillnad mot det remitterade förslaget, även sådana avstyckningsplaner för vilka förordnande enligt 168 § byggnadslagen inte har utfärdats. Lösenskyldigheten gäller endast planer som enligt 4 § andra stycket inte påförs genomförandetid, dvs. sådana planer som har fastställts före utgången av år 1978. I motsats till det remitterade förslaget är paragrafen tillämplig oavsett vilket användningssätt som var medgivet i planen.

En förutsättning för paragrafens tillämpning är enligt *punkt 1* att fastighetsägaren har varit förhindrad att bygga på grund av ett långvarigt nybyggnadsförbud enligt 35 § eller 109 § byggnadslagen, dvs. i avvaktan på planläggning eller planändring. Ett förbud t. ex. enligt 110 § andra stycket mot att bygga innan vägar, vatten och avlopp har anordnats berättigar således inte till inlösen.

Det är inte möjligt att exakt ange hur länge ett förbud skall ha gällt för att det skall betraktas som långvarigt. En lämplig utgångspunkt kan emellertid enligt min mening vara den tidrymd som enligt 4 § är bestämmande för frågan om en plan skall påföras genomförandetid eller ej. Det innebär att kravet i punkt 1 i allmänhet skall anses vara uppfyllt, om förbudet har meddelats före den 1 januari 1979 och fortfarande gäller vid lagens ikraft-

trädande. Något absolut krav på att förbudet skall ha gällt utan avbrott bör inte ställas. Om ett förbud har upphört att gälla en kortare tid på grund av att giltighetstiden har löpt ut innan den har förlängts, har nämligen fastighetsägaren i praktiken inte haft några möjligheter att utnyttja byggrätten. Samma synsätt bör läggas på sådana fall där förbudet har upphört kort tid före PBL:s ikraftträdande. *17 kap. 8 §*

Lagrådet har (yttrandet s. 132) pekat på ytterligare en situation där kravet i punkt 1 bör anses uppfyllt. Lagrådet åsyftar det fallet att ett långvarigt förbud enligt 35 eller 109 § byggnadslagen någon tid före ikraftträdandet av PBL ersatts av ett förbud enligt 110 § andra stycket att bygga innan vägar, vattenförsörjning och avlopp anordnats. På den tid som stått fastighetsägaren till buds kan hans reella möjligheter att undanröja hindren för bebyggande ha varit mycket begränsade. Som lagrådet påpekar är det därför också i detta läge – om man ser till de faktiska omständigheterna – det första förbudet som omöjliggjort för fastighetsägaren att bygga.

Enligt *punkt 2* skall fastigheten, för att inlösenskyldighet skall komma i fråga, vara belägen inom ett område som till större del är bebyggt i huvudsak i enlighet med planen. Lagtexten har i förevarande punkt fått en delvis annan utformning än enligt såväl det remitterade förslaget som *lagrådets* förslag. Skälet till detta är bl. a. att paragrafens tillämpningsområde har vidgats till att avse även andra ändamål än bostadsändamål. På skäl som jag har redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.3.3) skall inlösenskyldighet inte föreligga, om området där fastigheten är belägen inte alls eller endast till en del är utbyggt. Om övriga förutsättningar enligt paragrafen är uppfyllda, bör dock inlösenskyldighet inträda, om cirka två tredjedelar eller mer av området är bebyggt. Något exakt mått på hur stor del av området som skall vara utbyggt går emellertid inte att ange.

Av det anförda framgår att utbyggnadsgraden inte alltid skall bedömas i förhållande till hela planområdet. Om fastigheten är belägen i en klart avgränsad del av planområdet, inom vilken utbyggnadsgraden skiljer sig från planområdet i övrigt, är det förhållandena i denna del som skall bedömas.

Kravet att området skall vara bebyggt i huvudsak i enlighet med planen skall anses uppfyllt även om det föreligger smärre avvikelser vad gäller användningssättet. Byggnaderna behöver inte heller ha den storlek som planen maximalt tillåter. Det är tillräckligt om de inte i något väsentligt avseende strider mot planens bestämmelser.

En ytterligare förutsättning för paragrafens tillämpning är enligt *punkt 3* att fastighetsägaren efter upphävandet eller ändringen kan använda marken endast på sätt som är uppenbart oskäligt.

Som jag har redogjort för i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.3.3) skall den förutsättningen anses vara uppfylld, om en fastighet över huvud taget inte får bebyggas. Om fastigheten visserligen får bebyggas för enskilt ändamål men på ett annat sätt än vad som tidigare medgavs i planen, blir bedömningen olika, beroende på ändamålet med bebyggelsen.

Att byggrätten för en- och tvåfamiljshus ändras inom ramen för det ursprungliga ändamålet bör inte – annat än i rena undantagsfall – medföra inlösenskyldighet. De ändringar som det här kan bli fråga om är framför allt begränsningar av den tidigare medgivna byggrätten, t. ex. för att förhindra olämplig permanentbebyggelse. Storleken på de medgivna byggnaderna har i sådana fall anpassats till vad som är erforderligt för att uppnå syftet – nämligen att förhindra boende året runt. *17 kap. 8 §*

I fråga om andra fastigheter, t. ex. för handelsändamål eller för flerbostadshus, måste bedömningar av delvis annat slag göras. I sådana fall, särskilt när det gäller citybebyggelse, kan även en kraftig begränsning av den tidigare medgivna byggrätten inom ramen för samma användningssätt medföra stora förändringar av fastighetens marknadsvärde. Fastighetsägaren kan i sådana fall drabbas så hårt även av en begränsning av byggrätten att inlösenskyldighet bör inträda. Avgörande för vad som kan anses vara ett skäligt utnyttjande är i dessa fall inte i första hand den tidigare medgivna byggrätten utan snarare det utnyttjande som har medgetts för fastigheterna i omgivningen, vilket också torde vara det som avgör fastighetens marknadsvärde.

Om byggrätten ändras för en fastighet som är avsedd för industriändamål kan det inte generellt anges hur bedömningen skall göras. För att inlösen skall medges bör dock krävas att det är fråga om kraftiga begränsningar av den tidigare byggrätten som leder till stora förändringar av fastighetens marknadsvärde.

Lagrådet anser (yttrandet s. 133) att det av lagtexten också bör framgå att frågan om huruvida inskränkningen av byggrätten är uppenbart oskälig skall ske med utgångspunkt i hur situationen ter sig för en fastighetsägare. Enligt min mening är det mindre lämpligt att utforma lagtexten på det sätt som lagrådet har föreslagit. Detta skulle nämligen kunna tolkas som om det är fastighetsägarens personliga förhållanden som skall vara avgörande, vilket inte är avsikten med bestämmelsen. Vad lagrådet synes vilja framhålla, nämligen att bedömningen av inskränkningens skälighet skall göras enbart med hänsyn till de enskilda intressena och inte alls till de allmänna, ligger enligt min mening i sakens natur, eftersom bestämmelsen är avsedd att utgöra ett skydd för enskilda intressen.

Inlösenskyldighet föreligger så snart fastighetsägaren till följd av upphävande eller ändring av planen får sin byggrätt oskäligt inskränkt. De fall som åsyftas är att marken inte alls eller endast i en begränsad omfattning får bebyggas för enskilt ändamål. Om marken efter en planändring skall användas för allmänt ändamål, kan fastighetsägaren med stöd av 14 kap. 1 § kräva att kommunen löser marken. Jag bortser i det följande från de sistnämnda fallen.

Avgörande för bedömningen av frågan om inlösenskyldighet föreligger är förhållandena när målet avgörs. Vilka möjligheter att bebygga marken som fastighetsägaren kan tänkas få vid en framtida planläggning saknar

alltså i princip betydelse. Bedömningen av inlösenfrågan bör inte utgöra något problem, om byggrättsbegränsningen har kommit till uttryck genom en ändring av den gamla planen. Därmed har ju kommunen klargjort vilket byggande som framdeles kan tillåtas på den berörda fastigheten. Situationen blir av naturliga skäl mera vansklig, om kommunen har upphävt den gamla planen utan att samtidigt ange vilka principer som skall gälla för det berörda områdets bebyggande. En lämplig ordning i sådana fall kan vara att fastighetsägaren – för att undanröja risken för en onödig rättegång – söker bygglov eller inleder förhandlingar med kommunen för att få klarlagt vilket byggande kommunen är beredd att tillåta på hans fastighet. Det ställs emellertid inget krav i paragrafen på att fastighetsägaren skall ha inhämtat kommunens uppfattning innan talan väcks. Domstolen kan naturligtvis grunda sitt avgörande på ett besked från kommunen under rättegången i fråga om fastighetsägarens möjligheter att kunna påräkna bygglov. Om ett sådant besked innebär att fastigheten får bebyggas i viss skälig omfattning och detta leder till att inlösenkravet ogillas, bör kommunen givetvis vara bunden av beskedet i ett framtida bygglovsärende. *17 kap. 8 §*

Ett inte så ovanligt fall torde bli att kommunen när talan om inlösen väcks inte kan lämna något säkert besked om vilket byggande som kan tillåtas, därför att arbete pågår med att ändra den i målet aktuella planen. Enligt det remitterade lagförslaget skulle kommunen i en sådan situation ha rätt att få inlösenfrågan uppskjuten till efter år 1996. Av skäl som jag har redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.3.3) har någon sådan bestämmelse nu inte tagits in i paragrafen.

Med den utformning som inlösenregleringen nu föreslås få, kan emellertid bestämmelserna i rättegångsbalken om vilandeförklaring av mål bli tillämpliga i det nyss angivna exemplet. Enligt 32 kap. 5 § rättegångsbalken kan domstolen vilandeförklara ett mål i avvaktan bl. a. på att en fråga som är föremål för annan rättegång eller behandling i annan ordning först avgörs. Om kommunen i det angivna exemplet har inlett arbete med att ändra planen när inlösenmålet skall avgöras, bör alltså målet kunna vilandeförklaras i avvaktan på att planläggningen slutförs. Det krävs alltså att planarbetet har påbörjats. Det borde dock vara tillräckligt att t. ex. programskedet har inletts.

Andra stycket

Enligt andra stycket måste fastighetsägaren, för att han skall ha rätt till inlösen, väcka talan om detta inom tio år efter ikraftträdandet, dvs. före utgången av år 1996. Motiven till denna bestämmelse har jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.3.3).

Den grundläggande förutsättningen för paragrafens tillämpning är enligt första stycket att kommunen har upphävt eller ändrat den gamla planen. Om kommunen inte har gjort det inom tio år efter ikraftträdandet föreligger alltså ingen inlösenskyldighet. Fastighetsägaren kan emellertid tvinga fram

ett ställningstagande från kommunens sida genom att begära bygglov i enlighet med planen. Om kommunen inte vill lämna bygglov, måste planen ändras. Det är dock att observera att kommunen har rätt att enligt 8 kap. 23 § besluta om anstånd med avgörandet av en bygglovsansökan, om planändring skall ske. *17 kap. 8–10 §§*

Tredje stycket

Enligt tredje stycket skall bestämmelserna i 14 kap. 9 § samt 15 kap. 1 och 6 §§ tillämpas. Det innebär bl. a. att fastighetsägaren, om han vill begära inlösen, skall väcka talan vid den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.

På grund av bestämmelserna i 14 kap. 9 § skall expropriationslagen tillämpas i mål om inlösen. Det innebär bl. a. att expropriationslagens bestämmelser om hur löseskillingen skall bestämmas skall gälla. I fråga om fördelning av rättegångskostnaderna gäller dessutom de särskilda bestämmelserna i 15 kap. 6 §.

9 § I fråga om stadsplaner och byggnadsplaner som har antagits men inte har fastställts före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas beträffande såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

Paragrafen, som motsvaras av 21 kap. 5 § i utredningens förslag och 15 kap. 9 § i det remitterade lagförslaget, har utformats i huvudsaklig överensstämmelse med *lagrådets* förslag. Den reglerar det förhållandet att en stadsplan eller en byggnadsplan vid lagens ikraftträdande har antagits av kommunen men inte fastställts eller att den har fastställts men beslutet har överklagats. I dessa fall skall byggnadslagens bestämmelser tillämpas inte bara på förfarandet utan också på prövningen i sak (26, 108 och 150 §§ BL). Jag har avhandlat frågorna härom i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.4.4).

De nu avsedda planerna får på grund av 4 § andra stycket en genomförandetid av tio år från det beslutet om fastställelse vinner laga kraft.

Planer som ännu inte har antagits då PBL träder i kraft bör, som jag har anfört i den allmänna motiveringen, vid behov omarbetas så att förfarandet och planinnehållet stämmer överens med bestämmelserna i PBL.

Regionplaner

10 § Regionplaner som har fastställts efter utgången av år 1981 skall gälla som regionplan enligt denna lag, dock längst till den dag då sex år har förflutit från det att planen fastställdes. I övrigt skall regionplaner upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

Paragrafen motsvarar 21 kap. 7 § i utredningsförslaget och 15 kap. 10 § i det remitterade lagförslaget.

Som jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.3.1) skall regionplaner, som har fastställts efter utgången av år 1981, under en

övergångstid gälla som regionplan enligt PBL. Sådana planer skall, på samma sätt som regionplaner antagna enligt PBL:s bestämmelser, automatiskt upphöra efter sex år. Det innebär t. ex. att en regionplan som fastställts vid utgången av år 1983 gäller som regionplan enligt PBL under en tid av tre år, eller fram till utgången av år 1989. Under denna tid skall planen alltså enligt 7 kap. 4 § tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. På *lagrådets* förslag (yttrandet s. 133) har ett tillägg gjorts i första stycket, så att det direkt framgår att regionplaner fastställda 1981 och tidigare upphör att gälla vid ikraftträdandet. *17 kap. 10–11 §§*

I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.3.1) upptar paragrafen – till skillnad mot det remitterade förslaget – inte några särskilda bestämmelser om regionplaneorgan i Stockholms län.

Tomtindelningar

11 § Tomtindelningar enligt byggnadslagen (1947: 385) eller stadsplanelagen (1931: 142) samt sådana äldre tomtindelningar som anges i 80 § sistnämnda lag skall gälla som fastighetsplan enligt denna lag.

Paragrafen, som motsvarar 21 kap. 8 § i utredningsförslaget har samma sakliga innehåll som 15 kap. 11 § i det remitterade förslaget. Den innebär till att börja med att tomtindelningar som har fastställts enligt byggnadslagen eller stadsplanelagen skall gälla som fastighetsplan enligt PBL. Paragrafen omfattar även sådana tomtindelningar som anges i övergångsbestämmelserna till stadsplanelagen (80 §), dvs. tomtindelningar som har fastställts tidigare och av ålder bestående tomtindelningar. Med av ålder bestående tomtindelningar avses sådana tomtindelningar som har tillkommit före år 1875 utan att ha blivit fastställda.

Paragrafen medför bl. a. att bestämmelserna i 6 kap. 24 § blir tillämpliga på gällande tomtindelningar. Det innebär att kommunen får lösa fastigheter eller fastighetsdelar som inte stämmer överens med tomtindelningen. En förutsättning är dock att detaljplanens genomförandetid för berörda fastigheter har löpt ut. En motsvarande bestämmelse finns i dag i 47 § byggnadslagen med den skillnaden att talan om inlösen får väckas tidigast ett år efter tomtindelningens fastställande.

Kommunen är i dag enligt 48 § andra stycket byggnadslagen skyldig att under vissa förutsättningar lösa tomtdelar som har blivit onyttiga genom en tomtindelning. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i PBL. Denna skyldighet för kommunen upphör alltså vid ikraftträdandet. Jag vill dock erinra om bestämmelserna i 8 kap. 4 § fastighetsbildningslagen som gör det möjligt för en fastighetsägare att lösa in de delar av tomten som tillhör någon annan. Någon risk för att en fastighetsägare skall behöva behålla en tomtdel som har blivit onyttig torde därför i allmänhet inte föreligga.

Det kan i dag förekomma att tomtindelningen strider mot en detaljplan

på grund av att detaljplanen har ändrats efter det att tomtindelningen har fastställts. Enligt PBL:s system får fastighetsplanen och detaljplanen inte strida mot varandra. Det har därför ifrågasatts om det inte som förutsättning för att 11 § skall gälla bör föreskrivas att tomtindelningen står i överensstämmelse med gällande detaljplan. Det är emellertid svårt att överblicka konsekvenserna av en sådan föreskrift. En lämpligare lösning är enligt min mening att behovet av ändring övervägs när frågan aktualiseras, t. ex. genom en bygglovsansökan. *17 kap. 11–14 §§*

12 § I fråga om tomtindelningar som har antagits men inte har fastställts före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas beträffande såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i utredningsförslaget och svarar mot 15 kap. 12 § i det remitterade lagförslaget, har utformats huvudsaklig överensstämmelse med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 134). Den handlar om tomtindelningar som har antagits men inte fastställts före ikraftträdandet. Paragrafen har samma sakliga innehåll som 9 §.

Nybyggnadsförbud

13 § Med de undantag som anges i 14 och 16 §§ skall förbud mot nybyggnad och förbud mot rivning som har utfärdats med stöd av byggnadslagen (1947: 385) upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

Enligt 13 §, som motsvarar 21 kap. i utredningsförslaget, skall flertalet av de nybyggnadsförbud som har utfärdats med stöd av byggnadslagen upphöra att gälla vid lagens ikraftträdande. Även de temporära rivningsförbud som har utfärdats med stöd av 35 a § byggnadslagen upphör då att gälla. Nybyggnadsförbud som följer direkt av byggnadslagen upphör att gälla på grund av 1 §. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.4.1 och 19.4.2) avhandlat dessa frågor. Paragrafen har utformats i huvudsaklig överensstämmelse med *lagrådets* förslag.

14 § Har förbud mot nybyggnad utfärdats med stöd av 110 § andra stycket byggnadslagen (1947: 385), skall förbudet gälla som bestämmelse i planen enligt 5 kap. 8 § 1 denna lag.

Paragrafen motsvarar 21 kap. 11 § i utredningsförslaget och 15 kap. 14 § i det remitterade lagförslaget.

Som närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.3.2) skall möjligheten att förordna om förbud mot nybyggnad enligt 110 § andra stycket byggnadslagen ersättas med en möjlighet att i detaljplan ta in bestämmelser av motsvarande innebörd. Enligt 5 kap. 8 § 1 skall i enlighet härmed kunna bestämmas i planen att bygglov inte får lämnas förrän en viss trafik-, vatten-, avlopps- eller energianläggning har kommit till stånd. Med anledning härav föreskrivs i 14 § att de s. k. 110 §-förbuden i fortsätt-

ningen skall gälla som bestämmelse enligt 5 kap. 8 § 1 i planen. För att förbuden skall fortsätta att gälla på detta sätt behöver alltså någon ändring av planbestämmelserna inte göras. *17 kap. 14–16 §§*

15 § Förbud enligt 17 § byggnadslagen (1947: 385) mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd skall fortsätta att gälla, dock längst till utgången av år 1989.

Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av år 1990. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

I paragrafen, som motsvarar 21 kap. 13 § i utredningsförslaget och 15 kap. 15 § i det remitterade lagförslaget, regleras förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning m. m. som inom område med fastställd generalplan gäller på grund av 17 § första stycket byggnadslagen eller har meddelats med stöd av tredje stycket samma paragraf. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.3.2) redogjort för skälen till att dessa förbud bör gälla under en övergångstid av tre år. Under denna tid kan förbuden ersättas av bestämmelser i en detaljplan eller av områdesbestämmelser med i huvudsak samma verkan.

I den allmänna motiveringen har jag också föreslagit att talan om ersättning enligt 22 § byggnadslagen för skada till följd av förbud enligt 17 § skall kunna väckas under tiden fram till utgången av år 1990, dvs. under en tid av ett år efter det att förbuden skall upphöra att gälla. Andra stycket i den nu föreslagna 15 § har utformats i enlighet härmed. På förslag av *lagrådet* har lagtexten i andra styckets andra mening förtydligats, så att det framgår att äldre bestämmelser skall tillämpas endast i materiellt hänseende i sådana mål.

16 § För områden där förbud mot nybyggnad m. m. råder enligt 81 § byggnadslagen (1947: 385) eller har utfärdats med stöd av 82 § samma lag skall förordnande om prövning som avses i 12 kap. 4 § anses ha utfärdats i fråga om beslut om bygglov, marklov och förhandsbesked.

Inom områden som omfattas av föreskrifter enligt 54 § 1 mom. tredje stycket byggnadsstadgan (1959: 612) skall skyldighet föreligga att enligt 8 kap. 7 § söka bygglov för att sätta upp eller väsentligt ändra ljusanordningar och att enligt 8 kap. 9 § söka marklov för schaktning eller fyllning.

Talan om ersättning eller inlösen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av år 1987. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

Paragrafen behandlar sådana förbud mot nybyggnad, schaktning, fyllning och andra åtgärder i närheten av befästningar, flygplatser, atomreaktorer m. m. som råder direkt på grund av 81 § byggnadslagen eller som har meddelats av länsstyrelsen med stöd av 82 § samma lag, t. ex. i avvaktan på att en sådan anläggning skall byggas eller utvidgas.

17 kap. 16–17 §§

En följd av bestämmelserna i *första stycket* är att länsstyrelsen får underrättelse av byggnadsnämnden om alla förhandslov, bygglov och marklov som lämnas inom de områden där förbud enligt 81 eller 82 § i dag gäller. Länsstyrelsen kan därefter med stöd av 12 kap. 4 § upphäva sådana beslut som innebär att ett område av riksintresse enligt NRL får en användning som strider mot bestämmelserna i den lagen. Skälen till att denna lösning har valts, vilken skiljer sig från den som utredningen har föreslagit, har jag redogjort för i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.4.1). Hur länsstyrelsens prövning i dessa fall är avsedd att gå till har jag närmare behandlat i specialmotiveringen till 12 kap. 4 §.

Av de åtgärder vilka regleras i 81 och 82 §§ byggnadslagen är åtgärder som motsvarar nybyggnad samt anordnande av upplag och materialgård generellt bygglovspliktiga enligt 8 kap. 1 § första stycket 1–3 och 2 § första stycket 2. Skyldighet att söka lov för att sätta upp ljusanordningar samt schakta och fylla föreligger emellertid för områden som inte omfattas av detaljplan först efter särskilt beslut av kommunen (8 kap. 7 § och 9 § tredje stycket). För att kommunen inte skall behöva meddela sådana beslut för de områden, där motsvarande skyldighet redan har införts av länsstyrelsen med stöd av 54 § 1 mom. tredje stycket byggnadsstadgan, har i *andra stycket* tagits in bestämmelser av innebörd att bygglovs- och marklovsplikt skall föreligga i dessa områden.

Enligt *tredje stycket* skall, på motsvarande sätt som föreskrivs i 15 §, ersättningstalan kunna väckas inom ett år efter det att förbuden upphör att gälla, dvs. före utgången av år 1987.

På förslag av *lagrådet* har lagtexten i styckets andra mening förtydligats, så att det bättre framgår att äldre bestämmelser skall tillämpas endast i materiellt hänseende i sådana mål.

17 § Inom områden där förbud med stöd av 40 § andra stycket eller 110 § fjärde stycket byggnadslagen (1947:385) har utfärdats mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd skall skyldighet föreligga att enligt 8 kap. 9 § söka marklov för sådana åtgärder.

Paragrafen motsvarar 21 kap. 15 § i utredningsförslaget och 15 kap. 17 § i det remitterade lagförslaget.

De förbud som avses i paragrafen är dels sådana som har beslutats enligt 40 § andra stycket byggnadslagen innan en stadsplan har antagits, dels sådana som har beslutats enligt 110 § fjärde stycket beträffande byggnadsplaneområden.

Paragrafen innebär att marklovsplikt införs i dessa områden. Därav följer att lov till schaktning, fyllning, trädfällning m. m. enligt 8 kap. 18 § skall lämnas, om åtgärden inte t. ex. förhindrar eller försvårar områdets användning för bebyggelse eller medför störningar för omgivningen.

Om kommunen vill ge mera preciserade föreskrifter beträffande ifrågavarande åtgärder, måste detta ske genom områdesbestämmelser eller detaljplan.

Utredningen har föreslagit att även det förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd som enligt 40 § första stycket byggnadslagen gäller inom områden med stadsplan skall omfattas av övergångsbestämmelsen. *17 kap. 17–19 §§*

Jag delar inte utredningens uppfattning på denna punkt. Inom de nu avsedda områdena kommer marklovsplikt att gälla för schaktning och fyllning på grund av 8 kap. 9 § första stycket. Om kommunen vill få kontroll över trädfällning och jämförliga åtgärder, kan detta förhållandevis enkelt åstadkommas genom att marklovsplikt enligt 8 kap. 9 § andra stycket införs för sådana åtgärder genom tilläggsbestämmelser till detaljplanen.

Andra beslut enligt byggnadslagen

18 § Har undantag från förbud mot nybyggnad enligt byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) medgetts genom beslut som har vunnit laga kraft efter utgången av år 1985 och har byggnadslov till den åtgärd som medgivandet avser inte meddelats före ikraftträdandet, skall medgivandet gälla som förhandsbesked. Medgivandet upphör dock att gälla, om inte ansökan om bygglov görs inom två år från den dag beslutet om medgivandet vann laga kraft. I övriga fall upphör beslut om undantag att gälla.

En dispens från ett nybyggnadsförbud enligt byggnadslagen eller byggnadsstadgan skall, som jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.4.3) i vissa fall gälla som ett förhandsbesked enligt PBL. Bestämmelserna i 18 §, som motsvarar 21 kap. 12 § i utredningsförslaget och 15 kap. 18 § i det remitterade lagförslaget, har utformats i enlighet härmed.

Paragrafen omfattar dispenser från förbud som antingen gäller direkt på grund av byggnadslagen eller byggnadsstadgan eller har utfärdats med stöd av byggnadslagen. Med förbud mot nybyggnad enligt byggnadsstadgan avses det s. k. tätbebyggelseförbudet i 56 § 1 mom. fjärde stycket stadgan.

En förutsättning för att dispensen skall gälla som förhandsbesked är att beslutet inte har vunnit laga kraft tidigare än ett år före lagens ikraftträdande. Dispensen gäller under en tid av två år. Om ansökan om bygglov inte görs under tvåårsfristen, förfaller dispensen och därmed även förhandsbeskedet.

På *lagrådets* förslag har ett tillägg gjorts i paragrafen, så att det direkt framgår att äldre dispenser upphör att gälla.

19 § Förordnande enligt 70 och 113 §§ byggnadslagen (1947:385) om skyldighet att avstå eller upplåta mark skall gälla som förordnande enligt 6 kap. 19 § denna lag. Föreskrifter som avses i 73 § byggnadslagen skall gälla som förordnande enligt 6 kap. 22 § denna lag.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 19 § i det remitterade lagförslaget. Enligt 70 och 113 §§ byggnadslagen kan förordnas att mark vid detaljplanelägg-

17 kap. 19–20 §§

ning i vissa fall skall avstås eller upplåtas utan ersättning. Bestämmelser av i huvudsak samma innebörd finns i 6 kap. 19 § PBL. Någon övergångsbestämmelse i fråga om gällande förordnanden har inte föreslagits av utredningen, vilket har kritiserats av några remissinstanser. I förevarande paragraf har därför föreskrivits att dessa förordnanden skall gälla som förordnanden enligt 6 kap. 19 §.

Enligt 73 § byggnadslagen kan regeringen i ett förordnande enligt 70 § föreskriva skyldighet för markens ägare att bekosta anläggning av gator m. m. En motsvarande bestämmelse finns i 6 kap. 22 § PBL. *Lagrådet* har föreslagit att en i det remitterade lagförslaget intagen hänvisning till 73 § tas bort, eftersom något självständigt förordnande inte kan meddelas enligt 73 §. I den mån det i ett förordnande enligt 70 § byggnadslagen har meddelats föreskrifter enligt 73 § bör dessa fortsätta att gälla som om de hade meddelats enligt 6 kap. 22 § PBL. I motsats till lagrådet anser jag emellertid att en uttrycklig bestämmelse om detta bör tas in i paragrafen.

Särskilda krav på befintliga byggnader

20 § Byggnader som har uppförts före den 1 juli 1960 eller för vilka byggnadslov har beviljats före nämnda dag skall, om det behövs, vara försedda med anordningar för uppstigning på taket och anordningar till skydd mot olycksfall genom nedstörtning från taket.

I fråga om byggnader som har uppförts före den 1 juli 1974 eller för vilka byggnadslov har sökts före nämnda dag skall portar och liknande anordningar vara utförda så att risk för olycksfall inte uppkommer.

Till byggnader som har uppförts före den 1 juli 1977 eller för vilka byggnadslov har beviljats före nämnda dag skall höra sådana anordningar som skäligen kan fordras för att åstadkomma godtagbara arbetsförhållanden för dem som hämtar avfall från byggnaden.

Krav enligt första–tredje styckena får inte påtagligt avvika från vad som kan krävas enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Förevarande paragraf och 21 § motsvarar 6 kap. 2 och 3 §§ i utredningens förslag och 15 kap. 20 § i det remitterade lagförslaget.

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.2.4) har i 20 § tagits in bestämmelser om krav på förbättring av byggnader som fortfarande har brister med avseende på skyddsanordningar på tak m. m., skyddsanordningar för portar m. m. samt anordningar för avfallshantering. Bestämmelserna innebär att sådana krav på förbättring av byggnader som f. n. kan ställas med stöd av byggnadsstadgan skall kunna ställas även efter PBL:s ikraftträdande.

I det till lagrådet remitterade förslaget föreskrivs (15 kap. 20 §) att 82 och 82 a §§ byggnadsstadgan fortfarande skall tillämpas. Dessa paragrafer hänvisar i sin tur till bl. a. 44, 45 och 46 §§ i stadgan. I 82 a § hänvisas beträffande anordningar för att åstadkomma en godtagbar avfallshantering dessutom till de normer som gällde den 1 april 1978. På grund av utformningen av det remitterade förslaget i denna del skulle inte bara delar av byggnads-

stadgan utan även äldre tillämpningsföreskrifter m.m. komma att leva vidare efter det att PBL träder i kraft. Jag anser att en sådan lösning till äldre bestämmelser är olycklig med hänsyn till den teknikutveckling som sker och till de ansträngningar som görs för att förenkla och förtydliga regelgivningen. *17 kap. 20–23 §§*

De berörda bestämmelserna i byggnadsstadgan har nu i stället förts över till *första--tredje styckena* i förevarande paragraf och getts en utformning som överensstämmer med PBL:s bestämmelser i övrigt. Det innebär bl. a. att kraven i större utsträckning än i dag kommer att behöva preciseras i föreskrifter. Någon ändring av kravnivån är emellertid inte avsedd. Detta har också kommit till uttryck i paragrafens *fjärde stycke*, enligt vilket kraven inte får påtagligt avvika från vad som kan krävas enligt motsvarande äldre bestämmelser. Det innebär exempelvis i fråga om skyddsanordningar på tak att krav liksom i dag i första hand skall kunna ställas på byggnader vilkas höjd på någon punkt uppgår till åtta meter.

21 § Bestämmelserna i 82 a § tredje stycket byggnadsstadgan (1959:612) om handikappanpassning av vissa byggnader skall fortfarande tillämpas.

Förevarande paragraf och 20 § motsvarar 6 kap. 2 och 3 §§ i utredningens förslag och 15 kap. 20 § i det remitterade lagförslaget. Paragrafen handlar om handikappanpassning av vissa terminalbyggnader.

Statens planverk har i november 1984 fått i uppdrag att tillsammans med transportrådet redovisa hur den förutsatta handikappanpassningen av terminalbyggnader för kollektivtrafik har genomförts och vad som återstår att göra. I avvaktan på denna redovisning är jag inte beredd att nu föreslå någon ändring av de bestämmelser som gäller för sådana byggnader. De nuvarande bestämmelserna i 82 a § tredje stycket byggnadsstadgan bör därför oförändrade fortsätta att gälla även efter det att PBL har trätt i kraft.

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i de avseenden som anges i 20 och 21 §§, meddela de ytterligare bestämmelser som behövs

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar eller anordningar samt tomter och allmänna platser.

Paragrafen saknar motsvarighet i utredningens förslag och i det remitterade lagförslaget. Den innehåller bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter till bestämmelserna i 20 och 21 §§. Bemyndigandet har utformats i nära anslutning till motsvarande bemyndigande i 16 kap. 1 §. Jag hänvisar till vad jag har anfört i specialmotiveringen till sistnämnda paragraf.

Påföljder m. m.

23 § För överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet skall bestäm-

melserna i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. tillämpas vid målens prövning i sak. Bestämmelserna i 10 kap. skall dock tillämpas, om de leder till lindrigare påföljd. *17 kap. 23 §*

Underlåter någon att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger honom enligt beslut som har meddelats med stöd av byggnadsstadgan (1959:612) eller lagen (0000:000) om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m.m. i vissa kommuner skall bestämmelserna i 10 kap. tillämpas vid målens prövning i sak.

Har någon åsidosatt ett villkor eller en föreskrift som har meddelats med stöd av 136 a § byggnadslagen (1947:385), skall bestämmelserna i 4 kap. 6 § lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas.

Första stycket motsvarar 15 kap. 21 § i det remitterade lagförslaget.

Som föreskrivs i 1 § skall påföljdslagen upphöra att gälla när PBL träder i kraft. Bestämmelserna i lagen har förts över till 10 kap. med vissa mindre justeringar.

Förslaget till 10 kap. innebär i förhållande till motsvarande bestämmelser i påföljdslagen att reglerna om byggnadsavgift och särskild avgift ändras. Beträffande byggnadsavgift införs en möjlighet för byggnadsnämnden att nedsätta eller helt efterge avgiften, om överträdelsen är ringa. I fråga om särskild avgift har den övre beloppsgränsen höjts från 500 till 1 000 kr. Dessa ändringar kan således leda till såväl lindrigare som strängare påföljd. Enligt min mening är det lämpligast att utforma övergångsbestämmelserna på så sätt att äldre bestämmelser skall gälla för överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet, men att de nya bestämmelserna i 10 kap. skall tillämpas även på sådana överträdelser, om det leder till lindrigare påföljd. Sistnämnda reservation torde i och för sig följa redan av den generella bestämmelsen i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Jag anser ändå att detta för tydlighetens skull bör komma till uttryck i lagtexten.

På *lagrådets* förslag har lagtexten förtydligats, så att det bättre framgår att äldre bestämmelser skall tillämpas endast i materiellt hänseende i de mål som nu avses.

Andra stycket har tillkommit efter det att lagrådsremissen beslutades.

Enligt 10 kap. 15 § har byggnadsnämnden möjlighet att ingripa, bl.a. om någon underlåter att vidta en åtgärd som åligger honom enligt beslut som har meddelats med stöd av PBL. Det kan t.ex. gälla skyldighet att efter giltighetstidens slut ta bort en byggnad, för vilken tillfälligt bygglov har meddelats. Skyldighet att vidta en sådan åtgärd kan emellertid uppkomma efter ikraftträdandet på grund av beslut som har meddelats med stöd av byggnadsstadgan eller lagen om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m.m. i vissa kommuner. Bestämmelserna i andra stycket har införts för att de möjligheter att få till stånd en rättelse som finns enligt PBL skall bli tillämpliga även i dessa fall.

Även bestämmelsen i *tredje stycket* har tillkommit efter det att lagrådsremissen beslutades.

Enligt 136 a § nionde stycket byggnadslagen kan ett lokaliseringstillstånd förenas med vissa villkor. Den som åsidosätter ett sådant villkor kan dömas till böter eller fängelse enligt 12 § påföljdslagen. Som jag tidigare har föreslagit skall påföljdslagen upphöra att gälla vid PBL:s ikraftträdande. En motsvarighet till dessa bestämmelser har emellertid tagits in i det till lagrådet remitterade förslaget till NRL. I 4 kap. 6 § i förslaget till NRL finns sålunda bestämmelser om straff för överträdelser av villkor som har meddelats med stöd av den lagen. Genom tredje stycket i förevarande pragraf blir 4 kap. 6 § NRL tillämplig även vid överträdelse av ett villkor som har meddelats före ikraftträdandet enligt 136 a § byggnadslagen. *17 kap. 23–24 §§*

Gatukostnader m. m.

24 § Äldre bestämmelser om skyldighet att betala ersättning för gatumark och gatubyggnadskostnad skall tillämpas när gatubyggnadsarbeten har påbörjats före ikraftträdandet.

Paragrafen, som motsvarar 15 kap. 22 § i det remitterade lagförslaget men som saknar motsvarighet i utredningens förslag, föreskriver att äldre bestämmelser i vissa fall skall tillämpas vid bestämmande av fastighetsägarens skyldighet att betala ersättning för gatukostnader (mark och byggande). Avgörande är tidpunkten då anläggandet av den gata eller gatudel det är fråga om påbörjades. I det remitterade lagförslaget föreskrivs bl. a. att äldre bestämmelser skall tillämpas om gatubyggnadsåtgärderna påbörjats före utgången av år 1980. *Lagrådet* har uttalat följande om denna bestämmelse (yttrandet s. 134):

Lagtexten ger ingen upplysning om vad som gäller när åtgärderna påbörjats därefter men före PBL:s ikraftträdande. Enligt specialmotiveringen skall då bestämmelserna i PBL tillämpas. Dessa bestämmelser överensstämmer med gällande gatukostnadsregler i byggnadslagen. När lagrådet nu föreslår att äldre bestämmelser skall tillämpas om gatubyggnadsåtgärderna har påbörjats innan PBL trätt i kraft innebär detta alltså ingen ändring i sak.

Jag har ingen erinran mot lagrådets förslg. Paragrafen har utformats i enlighet härmed. Övriga ändringar i förhållande till det remitterade lagförslaget är endast av redaktionell art. Paragrafen föreskriver således att äldre bestämmelser skall tillämpas så snart anläggningsarbeten har påbörjats före PBL:s ikraftträdande.

Skälen till att i PBL behålla nuvarande tämligen komplicerade tillämpning av äldre bestämmelser av olika årgång på ännu inte reglerade kostnader för gatubyggnadsåtgärder har jag utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.5.2).

I fråga om vilka äldre bestämmelser som blir aktuella att tillämpa och deras huvudsakliga innehåll vill jag helt kort anföra följande.

Bestämmelserna återfinns dels i lagen (1907: 67) om stadsplan och tomt-

indelning, vilka med endast formella ändringar fördes över till lagen (1917: 269) om fastighetsbildning i stad, dels i stadsplanelagen (1931: 142) och dels i byggnadslagen (1947: 385) i dess lydelse före den 1 januari 1982. Samtliga bestämmelser i dessa lagar har genom övergångsbestämmelser i byggnadslagen erhållit fortsatt giltighet. Byggnadslagen innehåller dessutom vissa särskilda bestämmelser av övergångskaraktär, vilka något modifierar tillämpningen av de äldre bestämmelserna. *17 kap. 24 §*

Dessa äldre bestämmelser om gatukostnad skiljer mellan ersättning för gatumark och bidrag till kostnader för byggande av gata.

Rätt för kommun att erhålla ersättning för gatumark infördes första gången i 1907 års lag. Enligt bestämmelserna härom i 1907 och 1917 års lagar förelåg i fråga om gata och gatudel som upplåtits till allmänt begagnande under den tid dessa lagar gällde (1908–1931) skyldighet för ägare av färdigbildad tomt att utge ersättning för mark till gatan framför tomten, när väl tomten bebyggts enligt gällande stadsplan. Ersättningen förföll till betalning först när villkoren om stadsplan, tomtbildning och bebyggande uppfyllts. Erfarenheten visar att det ibland kunnat dröja avsevärd tid innan alla dessa villkor var uppfyllda. Många gatukostnadsfrågor från denna tid är därför alltjämt oreglerade. Ersättningsskyldigheten gäller även vidgning av gata, vilket bidrar till att komplicera frågan.

Dessa regler om ersättning för gatumark överfördes i något ändrat skick till stadsplanelagen. För gata och gatudel som upplåtits eller lagligen skulle ha upplåtits till allmänt begagnande under stadsplanelagens giltighetstid (1932–1947) krävdes, liksom enligt 1907 och 1917 års lagar, att tomten blivit rättsligen bildad och var bebyggd. Det saknade dock betydelse om bebyggelsen hade tillkommit före eller efter den stadsplan som gällde när gatan upplåts eller skulle ha upplåtits. Liksom tidigare gällde reglerna också för gatuvidgningar. I avvaktan på att villkoren uppfylls lär ett stort antal gatukostnadsfordringar från dessa år alltjämt vara svävande.

Generella regler om bidrag till byggande av gata infördes genom 1931 års stadsplanelag. Dessförinnan var skyldigheten i städer och stadsliknande samhällen att anlägga och underhålla gata lokalt reglerad och beroende av vad som gällde för varje särskilt samhälle. Bestämmelserna var mycket skiftande och likaså möjligheterna för kommunerna att ta ut ersättning för gatubyggnad. Genom 1931 års regler infördes möjlighet för en kommun att anta lokala gatukostnadsbestämmelser om grunderna för beräkning av kostnad som skulle kunna påföras tomtägare, om kostnadsfördelningen mellan dem och om tid och ordning för betalningen. Lagreglerna angav ett tak för hur mycket som maximalt kunde tas ut. Vid tillämpningen skedde ofta stora avvikelser i sänkande riktning. Bestämmelserna kunde endast tillämpas på gator, vilkas anläggande inte påbörjats före den tidpunkt då fråga om införande av sådana bestämmelser hade väckts i fullmäktige. Samma krav beträffande tomtbildning gällde som för gatumarksersättning. Lagen upptog inget uttryckligt krav på att tomten skulle vara bebyggd.

Med stöd av kravet att tomtägarens åligganden skulle motsvara skäliga anspråk på rättvisa och billighet brukade dock i de bestämmelser som fastställdes – efter mönster av vad som enligt lag gällde för markersättningen – föreskrivas att tomten skulle vara bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplan. *17 kap. 24–25 §§*

I byggnadslagen infördes bestämmelser om ersättningsskyldighet för gatukostnad (mark och byggande) som i stort sett motsvarade vad som gällt enligt stadsplanelagen. Något krav på bebyggelse uppställdes dock inte. Dessa regler skulle tillämpas på gator och gatudelar som upplåtits eller skulle ha upplåtits till allmänt begagnande under åren 1948–1981, då gällande bestämmelser i byggnadslagen om gatukostnader trädde i kraft.

Pågående mål och ärenden m. m.

25 § Beträffande ärenden enligt byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) som byggnadsnämnden har avgjort före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas i fråga om såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

Beträffande mål enligt byggnadslagen om ersättning eller inlösen i vilka talan har väckts före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas i fråga om målens prövning i sak.

Paragrafen motsvarar 21 kap. 19 § i utredningsförslaget och 15 kap. 23 § punkt 1 och 2 i det remitterade lagförslaget. Paragrafen har på förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 134) fått ett i förhållande till det remitterade förslaget delvis ändrat innehåll och även omredigerats. Sålunda regleras mål enligt påföljdslagen och mål om gatukostnader, som omfattades av 15 kap. 23 § i det remitterade förslaget genom 23 § resp. 24 §. Vidare har det i lagtexten klargjorts i vilka hänseenden äldre bestämmelser skall tillämpas.

Bestämmelserna i *första stycket* tar sikte på beslut som överklagas, t. ex. i ärenden om byggnadslov. Det är nödvändigt att samma grunder för prövningen och samma processuella bestämmelser skall gälla för besvärsmyndigheten som för byggnadsnämnden. Eftersom PBL:s bestämmelser i dessa hänseenden skiljer sig i viss utsträckning från vad som gäller i dag föreskrivs i första stycket att äldre bestämmelser i fråga om såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak skall tillämpas i ärenden som byggnadsnämnden har avgjort före ikraftträdandet. Det innebär bl. a. att de bestämmelser i byggnadsstadgan som ligger till grund för prövningen samt bestämmelserna om beslutens giltighet (59 §) och om fullföljd av talan (71 och 72 §§) skall tillämpas.

Mål om intrångsersättning eller inlösen som enligt byggnadslagen har anhängiggjorts vid allmän domstol eller fastighetsdomstol före ikraftträdandet skall enligt *andra stycket* prövas i sak enligt äldre bestämmelser. Nu gällande regler i byggnadslagen och expropriationslagen skall alltså i sådana fall tillämpas i fråga t. ex. om förutsättningarna för inlösen och ersättning och om grunderna för bestämmande av löseskilling och ersätt-

ning. Till skillnad mot vad som gäller enligt första stycket skall emellertid enligt huvudregeln PBL:s processuella bestämmelser gälla i sådana mål. *17 kap. 25–27 §§*

Mål om gatukostnader, som regleras särskilt i 23 §, omfattas formellt även av detta stycke. Eftersom tillämpningen av de båda stadgandena leder till samma resultat behöver detta emellertid inte medföra några olägenheter.

26 § Bestämmelserna i 60–64 §§ byggnadsstadgan (1959:612) skall tillämpas i fråga om byggnadsarbeten till vilka byggnadslov har meddelats enligt byggnadsstadgan.

Paragrafen, som motsvarar 15 kap. 23 § punkt 3 i det remitterade lagförslaget, har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

De bestämmelser om byggnadsarbeten m. m. som har tagits in i 9 kap. skiljer sig på en del punkter från dagens bestämmelser. I 26 § – som saknar motsvarighet i utredningens förslag – har därför föreskrivits att äldre bestämmelser skall tillämpas på byggnadsarbeten som utförs med stöd av byggnadslov enligt byggnadsstadgan. Det innebär bl. a. att bestämmelserna om ansvarig arbetsledare enligt 61 §, anmälan m. m. enligt 62 §, utstakning m. m. enligt 63 § och besiktning m. m. enligt 64 § byggnadsstadgan skall tillämpas.

27 § Vad som i lag eller annan författning föreskrivs om stadsplan skall i stället avse detaljplan, inom vilken kommunen är huvudman för allmänna platser. Vad som föreskrivs om byggnadsplan skall avse detaljplan, inom vilken annan än kommunen är huvudman för allmänna platser. Vad som föreskrivs om byggnadslov skall – beroende på arten av den åtgärd som avses med lovet – i stället gälla bygglov, rivningslov eller marklov.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 24 § i det remitterade lagförslaget men saknar motsvarighet i utredningens förslag.

Bestämmelser om stadsplan, byggnadsplan och byggnadslov finns i ett stort antal lagar och andra författningar. Bestämmelserna i 27 § är avsedda att förebygga olägenheter som kan uppkomma, om ändring i alla sådana författningar inte har vidtagits vid ikraftträdandet.

I jämförelse med det remitterade förslaget har den förändringen skett att en uppdelning i lagtexten har gjorts mellan stads- och byggnadsplaner. Detta har skett för att förslaget inte skall medföra en saklig förändring i de fall en bestämmelse omfattar endera en stadsplan eller en byggnadsplan.

Eftersom byggnadslov enligt byggnadsstadgan motsvarar både bygglov, rivningslov och marklov, måste – beroende på arten av den åtgärd som avses i den aktuella författningen – från fall till fall avgöras om med uttrycket byggnadslov avses bygglov, rivningslov eller marklov. Enligt min bedömning bör detta regelmässigt kunna lösas utan några problem.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta det av lagrådet granskade lagförslaget med vidtagna ändringar och tillägg.

Beslut

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

Paragrafregister

1 Register över bestämmelserna i PBL och motsvarande bestämmelser i BL, BS och LPI m.fl. lagar

PBL		*BL, BS, LPI m.fl. lagar*
1 kap.	1 §	1 § 1 st BL
	2 §	–
	3 §	2 och 3 §§ BL
	4 §	1 § 2 st BL
	5 §	4 § BL
	6 §	5 § 2 st BL
	7 §	7 § 1 st BL och 1 § 1 st BS
	8 §	7 § 2 och 3 st BL
2 kap.	1 §	9 § BS
	2 §	9 § 1 st BS
	3 §	9 och 29 §§ BS
	4 §	9 § och 12 § 1 mom. BS
3 kap.	1 §	38 § 1 st och 39 § 1 st BS
	2 §	29, 39, (41, 43) och 44 §§ BS
	3 §	44 a § BS
	4 §	42 § BS
	5 §	46–48 §§ BS
	6 §	(43), 44, 45, 46 och 48 §§ BS
	7 §	42 a § BS
	8 §	(42 § BS)
	9 §	(42 a, 44 a, 46–48 §§ BS)
	10 §	48 a, 49, (75) §§ BS
	11 §	–
	12 §	9 § 2 st och 38 § 2 st BS
	13 §	50 § BS
	14 §	52 § BS
	15 §	38 och 54 §§ BL samt 29 § och 53 § 2–4 mom. BS
	16 §	53 § 2–4 mom. BS
	17 §	53 § 1–2 mom. BS
	18 §	–
4 kap.	1 §	9 § BL
	2 §	11 § 2 mom. BS
	3 §	14 § BS
	4 §	16 § BS
	5 §	–
	6 §	17 § 1 mom. BS
	7 §	17 § 1 och 3 mom. BS
	8 §	16 § BS
	9 §	–
	10 §	17 § 5 mom. och 18 § BS
	11 §	10 § BL
	12 §	–
	13 §	19 § 1 mom. BS
5 kap.	1 §	24 § och 107 § 1 st BL
	2 §	12 § 1 mom. 1 st och 13 § 1 st BS
	3 §	25 och 107 §§ BL samt 12 § 2 mom. 2 st BS
	4 §	–
	5 §	–
	6 §	–
	7 §	25 § 3 st och 107 § 3 st BL samt 9 § 3 st och 12 § 2 mom. 3 st BS
	8 §	110 § 2 st BL, (58 § 2 mom. BS)
	9 §	12 § 2 mom. BS
	10 §	16 § BS
	11 §	–
	12 §	23 § BS
	13 §	–
	14 §	–
	15 §	–
	16 §	(9 § BL)
	17 §	(11 § 2 mom. 1 st och 23 § BS)
	18 §	–
	19 §	15 § BS
	20 §	14 § BS
	21 §	–
	22 §	–
	23 §	17 § 1 mom. samt 26 och 27 §§ BS
	24 §	17 § 4 mom. samt 26 och 27 §§ BS
	25 §	17 § 4 mom. samt 26 och 27 §§ BS
	26 §	(16 § BS)
	27 §	17 § 5 mom. och 18 § BS
	28 §	(23 § BS)
	29 §	26 och 108 §§ BL
	30 §	19 § 2 mom. och 21 § BS
	31 §	21 § BS
	32 §	23 § BS
	33 §	23 § BS
	34 §	–
	35 §	–
	36 §	–
6 kap.	1 §	16 § 1 st c) samt 26 och 27 §§ BS
	2 §	–

PBL		*BL, BS, LPI m.fl. lagar*
	3 §	28 och 30 §§ BL
	4 §	29 § BL och 33 § BS
	5 §	28 § BL
	6 §	34 § 1 mom. 1 st BS och 24 § 2 st 1–3 AL
	7 §	–
	8 §	34 § 1 mom. 1 st BS
	9 §	34 § 1 mom. 1 st BS
	10 §	(31 § BL)
	11 §	–
	12 §	34 § BS
	13 §	33 § BL
	14 §	34 § 4 mom. BS
	15 §	–
	16 §	–
	17 §	41 § BL
	18 §	112 § BL
	19 §	70 och 113 §§ BL
	20 §	70 och 113 §§ BL
	21 §	71 § BL
	22 §	73 § BL
	23 §	–
	24 §	47 § 1 st BL
	25 §	115 § BL
	26 §	49–51 §§ BL
	27 §	52 § BL
	28 §	54 § BL
	29 §	55 § BL
	30 §	74 § BL
	31 §	56 § BL
	32 §	57 § BL
	33 §	58 § BL
	34 §	59 § BL
	35 §	60 § BL
	36 §	25 § BS
	37 §	154 § BL
	38 §	155 § BL
	39 §	137 § 1 st och 142 § BL
7 kap.	1 §	126–128 §§ BL, (73 § BS)
	2 §	–
	3 §	–
	4 §	126 och 134 §§ BL och 10 § BS
	5 §	14 §, 16 § 1 st, 17 § 1, 2 och 5 mom. samt 23 § BS
	6 §	131 § BL
	7 §	19 § 2 mom. BS
	8 §	–
8 kap.	1 §	35 § samt 54 § 1 och 2 mom. BS
	2 §	54 § 1 mom. BS
	3 §	54 § 1 mom. BS
	4 §	54 § 2 mom. BS

PBL		*BL, BS, LPI m.fl. lagar*
	5 §	54 § 3 mom. BS
	6 §	(86 § BL)
	7 §	54 § 1 mom. BS
	8 §	35 a § BL, 54 § 1 mom. BS
	9 §	17, 40, 81, 82 och 110 §§ BL samt 54 § 1 mom. BS
	10 §	54 § 2 mom. 2 st, 57 § 2 st och 66 § 6 st BS
	11 §	34 §, 38 § och 110 § 1 st BL samt 56 § 1 och 2 mom. BS
	12 §	(13 § BL), 56 § 1 mom. samt 67 § 1 mom. BS
	13 §	–
	14 §	56 § 2 mom. 2 st BS
	15 §	–
	16 §	35 a § BL och 56 § 1 mom. BS
	17 §	56 § 4 mom. 2 st BS
	18 §	17, 40, 81, 82 och 110 §§ BL samt 54 § 1 mom. 3 st BS
	19 §	55 § 1 mom. 1 st BS
	20 §	55 § 1 mom. 2 st och 2 mom. BS (55 § 3 mom. BS)
	21 §	54 § 4 mom. BS
	22 §	(39 §, 43 § och 67 § 3 mom. BS)
	23 §	–
	24 §	56 § 4 mom. 1 st BS
	25 §	57 § 1 st och 58 § 1 mom. 2 st BS
	26 §	58 § 1 mom. 2 st BS
	27 §	58 § 1 och 4 mom. BS
	28 §	–
	29 §	(55 § 3 mom. och 58 § 3 mom. BS)
	30 §	55 § 4 mom. samt 56 § 1 mom. 2 och 3 st BS
	31 §	(56 § 1 mom. 1 st BS)
	32 §	56 § 1 mom. 1 st och 58 § 2 mom. 3 st BS
	33 §	59 § 1 st BS
	34 §	(55 § 3 mom. 2 st BS)
9 kap.	1 §	60 § 1 st BS
	2 §	60 § 2 och 3 st BS
	3 §	61 § BS
	4 §	62 § BS
	5 §	63 § BS
	6 §	64 § BS
10 kap.	1 §	2 § 1 st LPI
	2 §	2 § 2 st LPI
	3 §	3 § LPI
	4 §	4 § LPI
	5 §	5 § LPI

PBL.		*BL., BS, LPI m.fl. lagar*
	6 §	6 § LPI
	7 §	7 § LPI
	8 §	8 § LPI
	9 §	9 § LPI
	10 §	10 § LPI
	11 §	11 § LPI
	12 §	13 § LPI
	13 §	14 § LPI
	14 §	15 § LPI
	15 §	16 § LPI
	16 §	51 § 1 mom., 52 § 2 st BS
	17 §	53 § 2 mom. BS, (40 och 52 §§ VägL)
	18 §	17 § LPI
	19 §	18 § LPI
	20 §	–
	21 §	19 § LPI
	22 §	20 § LPI
	23 §	21 § LPI
	24 §	22 § LPI
	25 §	23 § LPI
	26 §	25 § LPI
	27 §	26 § LPI
	28 §	27 § LPI
	29 §	28 § LPI
	30 §	29 § LPI
11 kap.	1 §	1 § 2 st BS
	2 §	2 § BS
	3 §	3 § BS
	4 §	4 § BS
	5 §	32 och 111 §§ BL samt 8 § BS
12 kap.	1 §	(10 § 2 och 4 st, 26 § 2 st samt 108 § 2 st BL)
	2 §	–
	3 §	–
	4 §	(14 a, 36, 81, 82, 86 och 109 §§ BL samt 54 § 1 mom. 3 st och 57 § 2 st BS)
	5 §	131 § BL
	6 §	10 a §, 27 § och 108 § 3 st BL
	7 §	11 §, 27 § och 108 § 3 st BL samt 22 § BS
13 kap.	1 §	–
	2 §	149 § BL, 71 § 1 mom. BS
	3 §	–
	4 §	150 § BL, 71 § 2 mom. BS
	5 §	150 § 3 st BL
	6 §	–
	7 §	72 § 2 och 3 st BS
	8 §	–
14 kap.	1 §	48 § 1 st och 116 § 1 st BL
	2 §	41 a § BL
	3 §	(58 och 64 §§ VägL)
	4 §	75 § BL
	5 §	–
	6 §	–
	7 §	–
	8 §	22, 83 och 84 §§ BL
	9 §	137 § 1 st, 142 och 146 §§ BL
	10 §	–
15 kap.	1 §	137 § 1 st, 138 § 1 st och 146 § BL
	2 §	–
	3 §	47 § 2–3 st BL
	4 §	–
	5 §	22 § 2 st och 116 § 2 st BL
	6 §	138 och 139 §§ BL
	7 §	144 § BL
	8 §	61 § och 137 § 2 st BL samt 71 § 1 mom. BS
16 kap.	1 §	(67 § och 76 § 1 mom. BS)
	2 §	76 § 3 mom. BS
	3 §	76 § 3 mom. BS
	4 §	–
	5 §	74 § BS
	6 §	153 § BL och 74 § BS
	7 §	152 § BL och 24 § LPI
17 kap.	1 §	–
	2 §	–
	3 §	–
	4 §	–
	5 §	–
	6 §	–
	7 §	–
	8 §	–
	9 §	–
	10 §	–
	11 §	–
	12 §	–
	13 §	–
	14 §	–
	15 §	–
	16 §	–
	17 §	–
	18 §	–
	19 §	–
	20 §	82 och 82 a §§ BS
	21 §	82 a § BS
	22 §	(76 § 1 mom. BS)
	23 §	–
	24 §	–
	25 §	–
	26 §	–
	27 §	–

2 Register över bestämmelserna i BL, BS och LPI och motsvarande bestämmelser i PBL

BL	*PBL*
1 §	1: 1 och 4
2 §	1: 3
3 §	1: 3
4 §	1: 5
5 §	1: 6
6 §	–
7 §	1: 7 och 8
8 § (upphävd)	–
9 §	4: 1, (5: 16, 17: 3)
10 §	4: 11, (12: 1)
10 a §	(12: 6)
11 §	(12: 6 och 7)
12 §	–
13 §	(8: 12)
14 §	(17: 13)
14 a §	(17: 13)
15 §	(17: 13)
16 §	(17: 13)
17 §	8: 9 och 18, (17: 15)
18 §	–
18 a §	–
19 §	–
20 §	–
21 § (upphävd)	–
22 §	14: 8, 15: 5 (17: 15)
23 §	15: 1
24 §	5: 1, (17: 4)
25 §	5: 3 och 7
26 §	5: 29, 12: 1, (17: 9)
27 §	12: 6 och 7
28 §	6: 3 och 5, (17: 11)
29 §	6: 4
30 §	6: 3
31 §	(6: 10)
32 §	11: 5
33 §	6: 13 och 14, (17: 12)
34 §	8: 11, (17: 13)
35 §	(17: 13)
35 a §	8: 8 och 16
36 §	(12: 4, 17: 13)
37 §	(17: 13)
38 §	3: 15, 8: 11, (17: 13)
39 §	–
40 §	8: 9 och 18, (17: 17)
41 §	6: 17
41 a §	14: 2
42 §	–
43 §	–
44 § (upphävd)	–

BL	*PBL*
45 §	–
46 § (upphävd)	–
47 §	6: 24, 15: 3
48 §	14: 1, (17: 6)
49–51 §§	6: 26, (17: 6)
52 §	6: 27
53 §	–
54 §	3: 15, 6: 28
55 §	6: 29
56 §	6: 31, (17: 24)
57 §	6: 32, (17: 24)
58 §	6: 33, (17: 24)
59 §	6: 34, (17: 24)
60 §	6: 35, (17: 24)
61 §	15: 8
62–69 §§ (upphävda)	–
70 §	6: 19 och 20, (17: 19)
71 §	6: 21
72 § (upphävd)	–
73 §	6: 22, (17: 19)
74 §	6: 30
75 §	14: 4
76 § (upphävd)	–
77–79 §§	–
80 § (upphävd)	–
81 §	8: 9 och 18, (12: 4, 17: 16)
82 §	5: 16, 8: 9 och 18, (12: 4, 17: 16)
83 §	14: 8
84 §	14: 8
85 §	15: 1
86 §	(8: 6, 12: 4, 17: 13)
87 §	(17: 13)
88–106 § (upphävda)	–
107 §	5: 1, 3 och 7 (17: 4)
108 §	5: 29, 12: 1, 6 och 7 (17: 9)
109 §	(12: 4, 17: 13)
110 § 1 st	8: 11, (17: 13)
110 § 2 st	5: 8, (17: 14)
110 § 3 st	–
110 § 4 st	8: 9 och 18, (17: 17)
111 §	11: 5
112 §	6: 18
113 §	6: 19 och 20, (17: 19)
114 §	–
115 §	6: 25

BL	*PBL*
116 §	14: 1
117 §	15: 1
118 §	–
119–125 §§	
(upphävda)	–
126 §	7: 1 och 4, (17: 10)
127 §	7: 1
128 §	7: 1
129 §	–
130 §	–
131 §	7: 6, 12: 5
132 §	–
133 §	(12: 5)
134 §	–
135 §	–
136 §	–
136 a §	–
137 §	6: 39, 14: 9, 15: 1 och 8
138 §	15: 1 och 6
139 §	15: 6
140 §	–
141 §	–
142 §	6: 39, 14: 9
143 §	–
144 §	15: 7
145 § (upphävd)	–
146 §	14: 9, 15: 1
147 §	10 kap.
148 § (upphävd)	
149 §	13: 2
150 §	13: 4 och 5
151 §	–
152 §	16: 7
153 §	16: 6
154 §	6: 37
155 §	6: 38
156 §	–
157 § (upphävd)	–
158 §	–
159–170 §§	17 kap.

BS	*PBL*
1 §	1: 7, 11: 1
2 §	11: 2
3 §	11: 3
4 §	11: 4
5–7 §§	
(upphävda)	–
8 §	11: 5
9 §	2: 1–4, 3: 12, 5: 7
10 §	7: 4
11 §	4: 2, (5: 17)

BS	*PBL*
12 §	2: 4, 5: 2, 3, 7 och 9
13 §	5: 2
14 §	4: 3, 5: 20, 7: 5
15 §	5: 19
16 §	4: 4 och 8, 5: 10, (5: 26), 6: 1, 7: 5
17 §	4: 6–7 och 10, 5: 23–25 och 27
18 §	4: 10, 5: 27
19 §	4: 13, 5: 30, 7: 7
20 §	–
21 §	5: 30
22 §	12: 7
23 §	5: 12, 17, 28, 32 och 33, 7: 5
24 §	–
25 §	6: 36
26 §	5: 23–25, 6: 1
27 §	5: 23–25, 6: 1
28 §	–
29 §	2: 3, 3: 2 och 15
30 § (upphävd)	–
31 §	–
32 §	–
33 §	6: 4
34 §	6: 6, 8, 9, 12 och 14
35 §	8: 1, 3 och 6
36 §	–
37 §	–
38 §	3: 1 och 12
39 §	3: 1 och 2, (8: 22)
40 §	–
41 §	(3: 2)
42 §	3: 4, (3: 8)
43 §	(3: 2 och 6, 8: 22)
44 §	3: 2 och 6
44 a §	3: 3, (3: 9)
45 §	3: 6
46 §	3: 5 och 6, (3: 9)
47 §	3: 5, (3: 9)
48 §	3: 5 och 6, (3: 9)
48 a §	3: 10
49 §	3: 10
50 §	3: 13
51 §	10: 16
52 §	3: 14, 10: 16
53 §	3: 15–17, 10: 17
54 § 1 mom.	8: 1, 2, 3, 7, 8, 9, (12: 4)
2 mom.	8: 1, 4 och 10
3 mom.	8: 5
4 mom.	8: 21
55 § 1 och 2 mom.	8: 19 och 20

BS	*PBL*
3 mom.	(8: 20, 29 och 34)
4 mom.	(8: 30)
56 § 1 mom.	8: 11, 12, 16, 30 och 32 (8: 31)
2 mom.	8: 10 och 14
3 mom.	–
4 mom.	8: 17 och 24
57 §	8: 10 och 25, (12: 4)
58 § 1 mom.	8:25–27
2 mom.	8: 32, (5: 8)
3 mom.	(8: 29)
4 mom.	8: 27
59 §	8: 33
60 §	9: 1 och 2
61 §	9: 3
62 §	9: 4
63 §	9: 5
64 §	9: 6
65 § (upphävd)	–
66 §	8: 10
67 § 1 och 2 mom.	8: 12, 16: 1
3 mom.	(8: 22)
68 §	10 kap.
69 och 70 §§ (upphävda)	–
71 § 1 mom.	13: 2, 15: 8
2 mom.	13: 4
72 §	13: 7
73 §	(7: 1)
74 §	16: 5 och 6
75 §	(3: 10)
76 §	16: 1–3 och 17:22
77 §	17 kap.
82 §	17: 20
82 a §	17: 20 och 21
83 §	17: 4

LPI	*PBL*
1 §	–
2 §	10: 1 och 2
3 §	10: 3
4 §	10: 4
5 §	10: 5
6 §	10: 6
7 §	10: 7
8 §	10: 8
9 §	10: 9
10 §	10: 10
11 §	10: 11
12 §	–
13 §	10: 12
14 §	10: 13
15 §	16: 5, 10: 14
16 §	10: 15
17 §	10: 18
18 §	10: 19
19 §	10: 21
20 §	10: 22
21 §	10: 23
22 §	10: 24
23 §	10: 25
24 §	16: 7
25 §	10: 26
26 §	10: 27
27 §	10: 28
28 §	10: 29
29 §	10: 30
30 §	13: 2 och 4
31 §	16: 6
Övergångs-bestämmelserna	16: 6, 17: 23

Innehåll

	Sid.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	3
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 23 maj 1985	51
Inledning	51
Allmän motivering	57
1 Grundläggande frågor	57
2 Tillkomsten av och huvuddrag i gällande byggnadslagstiftning	59
2.1 Etapper i rättsutvecklingen före 1947	59
2.2 1947 års byggnadslagstiftning	61
2.3 Förhållandena efter 1947	62
2.3.1 Markpolitiska åtgärder	62
2.3.2 1959 års reform	63
2.3.3 Förberedelser till en ny översyn av byggnadslagstiftningen	63
2.3.4 Ändringar efter 1972	65
3 Reformbehoven och lagförslagets huvudsakliga inriktning	67
Sammanfattning	67
3.1 Förenkling och modernisering av plansystemet	69
3.2 Obligatorisk översiktsplan som kan förenas med områdesbestämmelser	71
3.3 Nybyggnadsförbuden avvecklas och detaljplanernas byggrätter tidsbegränsas	73
3.3.1 Avveckling av nybyggnadsförbuden	73
3.3.2 Rätt till återuppförande, genomförandetid för detaljplaner och rätt till kompletteringsåtgärder	75
3.4 Decentralisering av beslutsfattandet	76
3.4.1 Kommunerna bör själva besluta om markanvändning och byggande	77
3.4.2 Tyngdpunkten i länsstyrelsens arbete läggs vid samrådet	77
3.4.3 Länsstyrelsens roll vid efterhandsgranskningen	77
3.5 Förbättring av medborgarinflytandet	79
3.6 Förenklingar i PBL som har betydelse för den enskilda människan	80
3.6.1 Större möjligheter att vidta åtgärder utan bygglov	82
3.6.2 Förbättrade möjligheter att få bygglov	83
3.6.3 Förenklingar m. m. i byggprocessen	84
3.6.4 Byggnormerna	85
3.7 Några principiella synpunkter på lagreformen	85
4 Plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp	87
5 Lagtekniska frågor och lagstiftningens räckvidd	94
Sammanfattning	94
5.1 PBL träder i kraft den 1 januari 1987	94
5.2 Systematiken i PBL	94
5.2.1 PBL:s disposition	94
5.2.2 Funktionen av 2 kap	96
5.2.3 Funktionen av 3 kap	97
5.3 Förordning och myndighetsföreskrifter till PBL	97
5.3.1 Bestämmelser i regeringsformen	97

5.3.2 Kompletterande föreskrifter ... 98
5.3.3 Svensk byggnorm ... 100
5.4 PBL:s räckvidd ... 101
5.4.1 PBL:s planer reglerar i första hand bebyggelsen och markanvändningen inom områden av riksintresse ... 101
5.4.2 PBL:s planer reglerar i vissa fall även vattenfrågor ... 102
5.4.3 Reglering av bebyggelse m. m. i naturvårdslagen och väglagen ... 104
5.4.4 Dubbelprövning och enbart specialprövning ... 107
5.4.5 Planernas räckvidd ... 108
6 Principer för planläggning och prövning av bygglov m. m. ... 109
Sammanfattning ... 109
6.1 Behovet av bestämmelser om allmänna intressen vid markanvändningsbeslut enligt PBL ... 109
6.2 Allmänna intressen ... 111
6.2.1 En lämplig samhällsutveckling m. m ... 111
6.2.2 Naturresurser m. m. ... 113
6.3 Särskilda krav för att mark skall få användas för bebyggelse 115
6.3.1 Kommunalekonomiska frågor m. m ... 115
6.3.2 Energiförsörjning och energihushållning ... 116
6.4 Bebyggelsemiljöns utformning ... 118
7 Översiktsplan ... 121
Sammanfattning ... 121
7.1 Översiktsplanens syfte och funktion i den samlade kommunala planeringen ... 121
7.2 Översiktsplanens innehåll ... 124
7.3 Översiktsplanens redovisning och handläggning ... 129
7.4 Samrådet skall ge berörda information och kommunen ett bra underlag för beslut ... 135
7.5 Länsstyrelsens påverkan på översiktsplanens utformning ... 138
8 Detaljplan och områdesbestämmelser ... 143
Sammanfattning ... 143
8.1 Allmänna utgångspunkter ... 144
8.1.1 Byggnadslagens stadsplan och byggnadsplan ersätts av PBL:s detaljplan ... 144
8.1.2 Detaljplanen skall tillgodose både lokala och nationella mål ... 145
8.1.3 Detaljplanen bör vara uttömmande för en bedömning av tillåtligheten av bebyggelse men inte för dess exakta utformning och utförande ... 146
8.1.4 Planeringen som procedur bör trygga de berördas delaktighet och fördjupa demokratin ... 147
8.2 Skyldigheten för kommunen att anta detaljplan (detaljplanekravet) ... 148
8.2.1 Utgångspunkter ... 148
8.2.2 Detaljplanekravets utformning ... 150
8.2.3 Kommunen avgör när detaljplan behövs ... 152
8.3 Detaljplanens innehåll och redovisning ... 154
8.3.1 Detaljplanens obligatoriska innehåll ... 154
8.3.2 Frivilliga regleringsmöjligheter i detaljplan ... 160
8.3.3 Utformning av planhandlingarna ... 165
8.4 Avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen ... 167
8.4.1 Gällande rätt ... 167

8.4.2 Bevakningen av enskilda intressen sker genom besvär ... 168
8.4.3 Detaljplanens rättsverkningar blir i stort sett desamma som stadsplanens ... 168
8.5 Kommunens antagande av detaljplan ... 170
8.5.1 Utredningens förslag och remisskritiken ... 170
8.5.2 Antagande av detaljplan bör kunna delegeras enbart till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen ... 171
8.6 Förutsättningar för att ändra eller upphäva en detaljplan ... 173
8.6.1 Under genomförandetiden får en detaljplan endast i undantagsfall ändras eller upphävas mot fastighetsägarens bestridande ... 173
8.6.2 Planen gäller även efter genomförandetiden men kan då ändras eller upphävas utan ersättning till fastighetsägaren ... 174
8.6.3 Efter genomförandetidens utgång får planen ändras eller upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas ... 174
8.6.4 Genomförandetiden skall förlängas om fastighetsägaren försökt genomföra planen under genomförandetiden men har hindrats av omständigheter som kommunen råder över ... 176
8.7 Förfarandet ... 177
8.7.1 Dagens ordning bör i princip överföras till PBL ... 177
8.7.2 Utgångspunkterna för en detaljplan bör sammanställas i ett program ... 177
8.7.3 Samråd och utställning är viktiga moment ... 178
8.7.4 Förfarandet när plan skall upphävas bör regleras ... 180
8.8 Områdesbestämmelser ... 180
8.8.1 Behovet av rättsverkande bestämmelser knutna till översiktsplanen ... 180
8.8.2 Områdesbestämmelsernas innehåll ... 182
8.8.3 Områdesbestämmelser antas av kommunfullmäktige, som får delegera denna befogenhet till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen ... 186
9 Regionplanering ... 188
Sammanfattning ... 188
9.1 Behov av mellankommunal plansamverkan ... 188
9.2 Former för samverkan ... 189
9.2.1 Frivilliga former ... 189
9.2.2 Behov av en lagfäst regionplanering ... 190
9.2.3 Initiativet och en kommuns rätt att utträda ... 191
9.3 Innebörden av beslut om regionplanering ... 192
9.4 Huvudmannaskapet ... 192
9.5 Regionplaneorganets arbetsuppgifter ... 195
9.5.1 Allmänt om ansvarsområdet ... 195
9.5.2 Regionplan ... 197
9.5.3 Regionplanens giltighet och verkan ... 197
10 Plangenomförande ... 199
Sammanfattning ... 199
10.1 Allmänna utgångspunkter ... 199
10.2 Genomförandebeskrivning ... 202
10.2.1 Innehållet i genomförandebeskrivningen ... 203

10.2.2 Genomförandebeskrivningens verkningar 205
10.3 Exploateringssamverkan 206
10.3.1 Grundläggande villkor 207
10.3.2 Avgränsning av samverkansområdet m. m 208
10.4 Fastighetsplan 209
10.4.1 Behovet av fastighetsplan 209
10.4.2 Rättsverkan 211
10.4.3 Förutsättningar för att anta en fastighetsplan 214
10.4.4 Vissa förfarandefrågor 215
10.5 Avstående av mark m. m 216
10.5.1 Kommunens rätt att ta i anspråk mark 216
10.5.2 Fastighetsägares rätt att ta i anspråk mark 220
10.5.3 Medel för att överföra mark m. m 220
10.6 Gator och vägar 220
10.6.1 Upplåtande av gator och andra allmänna platser ... 220
10.6.2 Gatukostnadsbestämmelser 221
10.7 Exploateringsavtal 226
11 Krav på byggnader m. m 229
Sammanfattning 229
11.1 Nya byggnader 231
11.1.1 Krav på anpassning till den omgivande miljön 231
11.1.2 Egenskapskrav på byggnader m. m 231
11.2 Befintliga byggnader 235
11.2.1 Ändring av byggnad 235
11.2.2 Bebyggelse med särskilt bevarandevärde 241
11.2.3 Underhåll 243
11.2.4 Förbättringskrav på byggnader 244
11.3 Parkering 245
11.4 Samordning av byggbestämmelser 248
12 Bygglov 251
Sammanfattning 251
12.1 Bygglovspliktens omfattning 252
12.1.1 Mer omfattande bygglovsplikt inom områden med detaljplan 252
12.1.2 Både ökning och minskning av bygglovspliktens omfattning 254
12.1.3 Bygglovspliktens generellt föreskrivna omfattning .. 255
12.1.4 Utökad bygglovsplikt 258
12.1.5 Minskad bygglovsplikt 261
12.2 Förutsättningar för bygglov till ny bebyggelse utanför område med detaljplan 263
12.2.1 Gällande bestämmelser 263
12.2.2 Utredningens förslag och remissutfallet 264
12.2.3 Principiella synpunkter på lämplighetsprövningen .. 265
12.2.4 Översiktsplanernas betydelse vid bygglovsprövningen 266
12.2.5 Kommunalekonomiska motiv vid bygglovsprövningen 268
12.3 Kompletteringsåtgärder utanför områden med detaljplan blir fria från planprövning 271
12.3.1 Principiella synpunkter på rätten att fortsätta pågående markanvändning 271
12.3.2 Vad som skall utgöra kompletteringsåtgärder 274

12.3.3 Lagteknisk lösning för prövningsförfarandet 278
12.3.4 Ett alternativt förslag 280
12.4 Förutsättningar för bygglov inom område med detaljplan .. 282
12.4.1 Ingen rätt till bygglov till åtgärder som strider mot detaljplan 282
12.4.2 Invändiga och yttre förbättringar får göras även om byggnaden strider mot planen 282
12.5 Förhandsbesked 284
12.5.1 Behovet av ett tvåstegsförfarande 284
12.5.2 Prövningens omfattning 285
12.5.3 Förhandsbeskedets tillämpningsområde 286
13 Rivningslov och marklov 287
13.1 Rivningslov 287
Sammanfattning 287
13.1.1 Gällande bestämmelser 287
13.1.2 Principiella synpunkter på behovet av en ny reglering 288
13.1.3 Prövningsgrunder vid rivning 289
13.1.4 Planers inverkan på prövningen av rivningslov 292
13.1.5 Samordning mellan prövningen av rivningsärenden och beslut enligt annan lagstiftning 293
13.1.6 Kommunen kan behöva tid för prövningen 294
13.1.7 Förfaranderegler 295
13.2 Marklov 296
Sammanfattning 296
13.2.1 Gällande bestämmelser 297
13.2.2 Principiella synpunkter på behovet av en ny reglering 298
13.2.3 Regleringens omfattning och syfte 298
13.2.4 Marklovspliktens omfattning 300
13.2.5 Prövningsgrunderna 302
14 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m 304
Sammanfattning 304
14.1 Byggnadsnämnd 304
14.1.1 Rådgivning och service 306
14.1.2 Byggnadsnämndens personal 308
14.2 Byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll 310
14.2.1 Olika former av kontroll och godkännande i dag 310
14.2.2 Byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll i PBL 312
14.2.3 Byggnadsnämndens granskning av ritningar och övriga handlingar 315
14.2.4 Byggnadsnämndens besiktningar 324
15 Påföljder och ingripanden m. m 325
Sammanfattning 325
15.1 Inledning 325
15.2 Byggnadsnämndens skyldighet att ingripa vid överträdelser 326
15.3 Avgiftssystemet 326
15.3.1 Byggnadsavgift 327
15.3.2 Särskild avgift 329
15.3.3 Tilläggsavgift 329
15.4 Ingripanden för att åstadkomma rättelser 331
16 Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m. 333
Sammanfattning 333
16.1 Den statliga prövningens huvudsakliga utformning 333
16.1.1 Utredningens förslag och remisskritiken 333

16.1.2 Länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas roller ... 334
16.2 Grunderna för länsstyrelsens prövning ... 336
16.2.1 Områden av riksintresse enligt NRL ... 336
16.2.2 Regionala frågor ... 337
16.2.3 Skyddet för människors hälsa och säkerhet ... 339
16.2.4 Uppenbar avvikelse från detaljplanekravet bör inte kunna föranleda statlig prövning ... 340
16.2.5 Att beslutet inte har kommit till i laga ordning bör bevakas genom besvär ... 341
16.2.6 Avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen bör bevakas genom besvär ... 343
16.3 Vilka beslut som kan prövas m. m ... 344
16.3.1 Detaljplaner och områdesbestämmelser kan upphävas ... 344
16.3.2 Översiktsplaner kan inte upphävas ... 345
16.3.3 Enkelhet och snabbhet i överprövningen ... 346
16.3.4 Dagens regler om underställning kan utgå ... 348
16.3.5 Bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked . 348
16.4 Planföreläggande ... 350
17 Överklagande ... 352
Sammanfattning ... 352
17.1 Gällande ordning ... 352
17.2 Utredningens förslag ... 353
17.3 Allmänna utgångspunkter för besvärssystemets utformning 354
17.4 Skillnaderna mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär ... 355
17.5 Valet mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär i PBL ... 356
17.5.1 Beslut om regionplan och översiktsplan kan överklagas genom kommunalbesvär ... 357
17.5.2 Områdesbestämmelser, detaljplan och fastighetsplan kan överklagas genom förvaltningsbesvär 358
17.6 Instansordningen ... 361
17.7 Vad besvärsprövningen bör omfatta ... 364
17.8 Hinder mot att överklaga beslut, om saken redan är avgjord tidigare ... 367
17.9 Samordning mellan länsstyrelsens officialprövning och överklagande ... 368
17.10 Besvärssystemet och konventionen om de mänskliga rättigheterna ... 369
18 Ersättning till fastighetsägare m. m ... 372
Sammanfattning ... 372
18.1 Ersättningsprinciperna ... 372
18.1.1 Utgångspunkter och lagteknisk lösning ... 373
18.1.2 I vilka situationer bör ersättning utgå? ... 374
18.1.3 Övriga situationer ... 375
18.1.4 Vem svarar för kompensationen? ... 376
18.2 Ersättningssituationerna ... 377
18.2.1 Ersättning och inlösen utan krav på kvalificerad skada ... 378
18.2.2 Ersättning och inlösen vid kvalificerad skada ... 383
18.3 Kompensationstidpunkten ... 398

18.4 Värderingsregler ... 401
18.5 Domstolsprövning m. m. ... 402
18.5.1 Inlösen av mark m. m. ... 402
18.5.2 Gatukostnader ... 404
19 Övergångsfrågor ... 408
Sammanfattning ... 408
19.1 Ikraftträdande m. m. ... 408
19.2 Planer från tiden före byggnadslagen ... 409
19.2.1 Avstyckningsplaner ... 410
19.2.2 Stomplaner ... 411
19.3 Planer enligt byggnadslagen ... 411
19.3.1 Regionplaner ... 411
19.3.2 Generalplaner ... 412
19.3.3 Stadsplaner och byggnadsplaner m. m ... 414
19.3.4 Plangenomförande ... 424
19.4 Övriga beslut enligt byggnadslagen ... 425
19.4.1 Nybyggnadsförbud ... 425
19.4.2 Rivningsförbud ... 427
19.4.3 Dispenser ... 428
19.4.4 Särskilda frågor ... 429
19.5 Vissa övriga övergångsfrågor ... 429
19.5.1 Översiktsplaner ... 429
19.5.2 Gatukostnadsbestämmelser ... 430
19.5.3 Fastighetsbildningsfrågor ... 430
20 PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor ... 432
20.1 Stadsförnyelse ... 432
20.1.1 Plansystemet ... 433
20.1.2 Det materiella innehållet i bebyggelseregleringen ... 436
20.1.3 Bygglov, rivningslov och marklov ... 438
20.2 Bevarande ... 440
20.2.1 Allmänt ... 440
20.2.2 Nuvarande lagstiftning till skydd för kulturvärden i den fysiska miljön ... 441
20.2.3 PBL:s regelsystem för bevarande ... 442
20.2.4 Ansvars- och kostnadsfördelningen ... 447
21 Samordning med annan lagstiftning ... 449
21.1 Nuvarande ordning i huvuddrag ... 449
21.2 Behov av ändrade samordningsregler ... 449
21.3 Det planpolitiska intresset ... 450
21.3.1 Detaljplan och områdesbestämmelser ... 450
21.3.2 Översiktsplanen ... 451
21.4 Förfarandet vid dubbelprövning ... 452
22 Resursfrågor ... 455

Upprättat lagförslag ... 457
Specialmotivering till förslaget till plan- och bygglag ... 458
1 kap. Inledande bestämmelser ... 458
2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse ... 469
3 kap. Krav på byggnader m. m. ... 479
4 kap. Översiktsplan ... 527
5 kap. Detaljplan och områdesbestämmelser ... 550

6 kap. Plangenomförande ... 634
7 kap. Regionplanering ... 664
8 kap. Bygglov, rivningslov och marklov ... 673
9 kap. Byggnadsarbeten, tillsyn och besiktning ... 755
10 kap. Påföljder och ingripanden vid överträdelser m. m. ... 766
11 kap. Byggnadsnämnden ... 789
12 kap. Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m. 799
13 kap. Överklagande ... 809
14 kap. Skyldighet att lösa mark och utge ersättning ... 829
15 kap. Domstolsprövning m. m. ... 846
16 kap. Bemyndiganden m. m. ... 852
17 kap. Övergångsbestämmelser ... 860
Hemställan ... 884
Beslut ... 884
Paragrafregister ... 885

Bilaga 1—12 till protokollet, se **Bilagedel** (ang. innehåll, se Inledning s. 54)

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1985

Bilaga 1

Sammanfattning av PBL-utredningens betänkande

Föreliggande förslag till ny plan- och bygglag, PBL, består av lagtext med specialmotivering samt allmän motivering.

PBL innehåller 21 kapitel uppdelade i sju avdelningar. Dessutom föreslås ändringar i ett flertal författningar. Motiveringen är redovisad i 24 avsnitt. Därutöver finns lagtext och motivering (avsnitt 25) till samordning med annan lagstiftning samt specialmotivering till denna lagstiftning och PBL (avsnitt 26).

Varje kapitel i lagen motsvaras av ett avsnitt i motiveringen. Avsnitt 15 och 16 berör flera kapitel i lagen eller berör andra lagar och motsvaras således inte av något särskilt kapitel.

Betänkandet består av två delar. Lagtexten och motiveringen kan därför läsas parallellt. Den allmänna motiveringen till kap. 1 som innehåller principiella överväganden har dock tagits in i den första delen.

Betänkandet omfattar ett stort och sammansatt ämnesområde. För att kunna göra det möjligt att följa hur ett visst ämnesområde behandlas i betänkandet som helhet har ett sakregister upprättats.

Utgångspunkter och de principiella grunddragen i plan- och bygglagen

Förutsättningarna för den lagstiftning som skall reglera planläggning och byggande har ändrats radikalt sedan 1947 års byggnadslag (BL) trädde i kraft. Denna lag har kunnat anpassas till nya förhållanden och har successivt förändrats. I takt med ändrade förutsättningar har emellertid oklarhet uppstått om sambandet mellan lagen och den praktiska verksamheten. Detta gäller i många avseenden, t. ex. den översiktliga planeringens ställning och beträffande relationen mellan allmänna och enskilda intressen.

Utvecklingen sedan 1947 har präglats av ökade insatser från samhällets sida när det gäller att slå vakt om den gemensamma miljön. Detta har skett genom att ökade och mera preciserade krav har ställts både på hänsynen till naturmiljön och på bebyggelsens utformning. Samtidigt har insatser för en samordnad samhällsplanering ökat kraftigt. En av utgångspunkterna för en ny plan- och bygglag, PBL, är att lagen skall ge utrymme för samhällets aktiva insatser för den gemensamma miljön i samverkan med alla berörda.

Medborgarnas intresse av att aktivt ta del i besluten har ökat starkt. Detta är positivt och måste tas till vara i en ny lag. Den enskilda människan, vare sig hon uppträder som medborgare i en kommun eller som sakägare, måste kunna överblicka sina rättigheter och skyldigheter och veta var gränserna för olika parters inflytande går. Mångfalden av intressen som gör sig gällande och av situationer som uppstår gör det svårt att kortfattat precisera dessa gränser. Regler som klargör dessa kan från administrativ utgångspunkt förefalla komplicerade. Ju större samhällets engagemang blir, desto viktigare är det emellertid att med tanke på medborgarna formulera klara regler i detta avseende.

En ny lag måste skapa förutsättningar för en fortsatt utveckling av den fysiska planeringen. En samordning måste ske med annan planering. Den enskilda människans villkor och möjligheter måste stå i centrum. Kvaliteten i samhällets planering beror till stor del på resurser, kunskaper, samarbetssystem och politisk vilja. Lagstiftningen kan inte i sig garantera högre kvalitet, men kan skapa förutsättningar för detta. Bl. a. genom att ställa krav på samordning

med andra planeringsformer och att ange former för beslutsfattandet och krav på underlaget för beslut. Samhällsplaneringens omfattning nödvändiggör överblickbarhet, enkelhet och flexibilitet. Man riskerar annars att hamna i en centraliserad expertplanering som skulle strida mot grundläggande gemensamma värderingar.

Syftet med PBL är att möta de krav som ovan kort har skisserats. PBL utgår från andra förutsättningar än dem som gällde när 1947 års byggnadslag kom till. Skillnaderna är därför stora både beträffande lagsystematisk uppläggning, plansystem, de i lagen inskrivna kravens art och precision och i många enskildheter. Förändringarna innebär i flera avseenden en anpassning till redan gällande praxis och informellt bedriven verksamhet.

Här följer en kort redogörelse för vissa principiella grunddrag i PBL. Dessutom antyds var ändringar har vidtagits i förhållande till nuvarande byggnadslag. Därefter följer en sammanfattning av betänkandet och en mer detaljerad redogörelse för föreslagna avvikelser i förhållande till BL.

Den fysiska miljön bildar ramen kring allt liv och all mänsklig verksamhet. Grundläggande regler om hänsyn formuleras i PBL för natur- och kulturvärden både när det gäller enskilda byggnader, sammanhängande miljöer och större områden. Krav reses också på längre gående hänsyn till särskilt värdefulla miljöer. Den fysiska riksplaneringen får sin plats i lagen. Men den ger också utrymme för att skydda lokalt värdefulla miljöer. Även friluftslivets intressen kan bevakas med hjälp av PBL. Det sker genom att kommunerna får möjligheter att avsätta områden för friluftslivets behov, och genom att reglerna om strandskydd förs över till PBL från naturvårdslagen.

De befintliga bebyggelsemiljöerna måste tas till vara och förvaltas på ett riktigt sätt. En rad omständigheter talar för att framtidens byggnadsåtgärder i hög grad kommer att gälla dessa miljöer. I PBL ställs krav både på utformningen av nya miljöer och på underhåll av befintliga byggnader. PBL erbjuder också nya möjligheter för att genomföra förändringar. Utrymme ges för en större lokal frihet, både beträffande utformningen av byggnader och miljöer och beträffande val av form för genomförandet.

Människorna ställer också andra krav på att miljön skyddas och bevaras. För många förändringar som har stor betydelse för miljön krävs i dag inte tillstånd, vare sig enligt BL eller enligt någon annan lag. Tillståndsplikt föreslås nu för sådana åtgärder.

I ett alltmer komplicerat samhälle ställs också berättigade krav på förenklingar och större frihet. I PBL föreslås att mindre byggnadsåtgärder undantas från bygglovplikt och att vissa åtgärder på befintliga byggnader får vidtas mer fritt än i dag. Lagen är vidare uppbyggd så, att nybyggnadsförbud inte skall finnas längre. Klara ställningstaganden med angivande av sakliga motiv för ett eventuellt

avslag på en tillståndsansökan krävs alltså.

Den snabba tekniska utvecklingen medför svårigheter att överblicka förändringar och se sambanden mellan orsak och verkan. Människornas krav på delaktighet i besluten ökar bl. a. av den orsaken. Det gäller både delaktighet i form av allmänt medborgarinflytande och möjligheter att få vara med när de egna intressena berörs särskilt. I PBL formuleras regler som skall garantera insyn i planeringen. Dessa regler bör också leda till att de kommunala förtroendemännens arbete underlättas.

Alla medborgare får anföra besvär hos länsstyrelsen om kommunen inte har följt de regler som har ställts upp för att stärka medborgarinflytandet. Hyresgästerna ges besvärsrätt på samma sätt som fastighetsägare.

Människorna ställer krav på besked och på att få veta motiven för fattade beslut. I PBL reses krav för att tillgodose detta. Besked skall ges i ett sammanhang som ligger nära den enskilde. Den översiktliga planeringen ges därför ingen rättsverkan mot enskilda. En annan sak är att den måste få stor och ofta avgörande självständig betydelse i frågor av övergripande betydelse för kommunens struktur och allmänna utveckling.

PBL ger alltså nya förutsättningar för den översiktliga fysiska planeringen. Alla kommuner skall ha en plan som visar markens användning i stort. Planen, som kallas marköversikt, skall utarbetas med hänsyn till sociala, ekonomiska och fysiska faktorer. Grundläggande krav om detta formuleras i lagen.

Dagens stads- och byggnadsplaner ersätts av ett enhetligt begrepp, detaljplan. PBL innebär här två viktiga förändringar.

I kommunerna finns i dag ett stort antal fastställda planer som är föråldrade av olika anledningar. BL:s regler medför problem för kommunerna när de skall ändra sådana äldre planer. Sådana låsningar skall inte behöva uppkomma genom de nya regler som föreslås. Rättigheten att utnyttja en byggnadsrätt blir nu tidsbegränsad. I stället skall rätten vara starkare skyddad än i dag under den utsatta tiden, som kallas genomförandetid. Genom övergångsregler ges fastighetsägaren ett skydd för sådan mark som har planlagts enligt BL. Planer som vid PBL:s ikraftträdande är yngre än åtta år skall alltid få genomföras. För äldre planer skall ägaren, om han inte får genomföra planen eller genom ny plan ges tillfälle att nyttja marken för enskilt bebyggande, vid en framtida expropriation ha rätt att få ersättning som motsvarar det värde marken har när PBL träder i kraft. Däremot får kommunen fritt ändra sådana äldre planer så snart ett allmänt intresse motiverar det.

En annan viktig förändring är att kommunens bedömningar skall få en starkare ställning än i dag vad gäller de avvägningar angående miljöns utformning som görs en i detaljplan. Kommunernas beslut

att anta planer skall vara slutliga. Bara i särskilt preciserade fall skall staten på eget initiativ kunna ifrågasätta besluten. Det är också naturligt att enskilda sakägares besvärsmöjligheter beskärs vad gäller de principer som kommunen har lagt till grund för en detaljplan.

I övrigt kvarstår besvärsrätten i sak oförändrad. En viss begränsning av möjligheten att fullfölja ett besvärsärende ända upp till regeringen föreslås.

Även marköversikten skall antas av kommunen. Ingående samråd skall ske före antagandet med statliga myndigheter, berörda kommuner, kommunens medborgare och berörda sakägare. Staten har emellertid, som redan antytts, möjlighet att på eget initiativ ifrågasätta de kommunala avvägningarna på vissa preciserade grunder. Det gäller främst om riksintressen har åsidosatts och om nödvändig samordning mellan kommunerna försummats. På samma sätt som ovan har sagts beträffande krav på att kommunen sakligt skall motivera beslut som berör den enskilde gäller också på detta sätt krav på att statliga beslut att ingripa i den kommunala planeringen skall motiveras klart.

Självfallet förutsätts det att kommunerna sinsemellan normalt löser sina samordningsfrågor på eget initiativ och i informella former. Vid mer komplicerade förhållanden kan en formell regionplanering bedrivas. Om så blir fallet får regionplaneorganet, till skillnad mot vad som gäller i dag, det formella ansvaret för att samordningen verkligen kommer till stånd.

En ny planform, markförordnande, införs. Med dess hjälp kan kommunen utfärda bebyggelsereglerande och andra bestämmelser som får rättsverkan mot enskilda. Ett sådant förordnande skall naturligtvis grundas på lagens krav. Berörda sakägare ges besvärsrätt.

Samarbetsformerna är av stor vikt för beslutens kvalitet. Kommunstyrelsen får ansvaret för den översiktliga fysiska planeringen och dess samordning med annan planering. Byggnadsnämnden får jämfört med i dag ett ökat ansvar för miljö-, naturvårds- och kulturfrågor. Länsstyrelsens roll som samordnare av statens intressen markeras starkt.

Regler för samspelet mellan den kommunala fysiska planeringen och beslut enligt andra lagar ställs också upp. I frågor som är av stor betydelse för kommunen och där riksintressen berörs får kommunerna en starkare ställning än i dag. I sådana frågor kan kommunen påkalla ett avgörande hos regeringen. Gäller en detaljplan eller ett markförordnande för ett område får beslut enligt andra lagar aldrig fattas i strid däremot. Redan i samband med att sådana planer utarbetas har alla berörda parter haft möjlighet att medverka och bevaka sina intressen.

Planeringen måste vara realistisk. Frågor kring hur en plan skall kunna genomföras bör aktualiseras på ett tidigt stadium och studeras fortlöpande under planeringsprocessen. I PBL föreskrivs en obligatorisk genomförandebeskrivning vid all planläggning. Den skall omfatta tekniska, ekonomiska och rättsliga genomförandefrågor. Kommunstyrelsen skall ha ansvaret för att en genomförandebeskrivning upprättas. Nya genomförandemöjligheter öppnas också. Kommunen får rätt men inte skyldighet att medverka till att fastighetsägare samverkar för att genomföra en plan. En s. k. exploateringssamfällighet kan bildas och företräda fastighetsägarna i frågor som rör exploateringen. Regler ställs upp för fördelning mellan delägarna av ansvar, kostnader och nytta av en sådan samverkan.

Inledning

Avsnitt 1 del 1

Reformbehov

Ett viktigt mål för översynen av byggnadslagstiftningen är att skapa förutsättningar för en ökad effektivitet och bättre kvalitet i den fysiska planeringen och att samtidigt lägga fast ett rationellt system för hur beslut skall fattas om förändringar av miljön med möjlighet för berörda intressenter att lämna sina synpunkter på beslutens utformning. De övergripande målen för samhällets utveckling måste styra den fysiska planeringens innehåll. För att detta mål skall kunna nås måste en samordning mellan fysisk planering och annan samhällsplanering möjliggöras. Samtidigt måste möjligheterna till medborgarinflytande garanteras och den enskildes ställning preciseras klarare än i dag.

En ny lag måste vidare utformas så att den kan fungera även med de nya och förändrade krav på planering och byggande som kan antas uppkomma i framtiden. Anpassningen av äldre bebyggelse och bebyggelsemiljöer till nya krav är en sådan fråga som kommer att få en allt större betydelse. En annan viktig fråga är hushållningen med naturresurserna.

När det gäller det primära ansvaret för beslut om markanvändning och byggande är det naturligt att detta i större utsträckning än hittills läggs på kommunerna. I frågor av enbart lokal räckvidd bör dessutom det statliga inflytandet begränsas. Detta förutsätter inte bara en formell ändring av själva plansystemet utan även att statens roll i olika frågor preciseras på ett tydligare sätt än f. n. Den statliga kontrollen, som i dag är en efterhandsgranskning, bör i största möjliga utsträckning bytas mot en medverkan i förhand genom information och

samråd under pågående planering. Därvid bör beaktas det ömsesidiga beroendet mellan planeringen på skilda nivåer. Redan nu är samrådsförfarandet av större praktisk betydelse än fastställelseprövningen.

Kommunsammanslagningarna har medfört problem, som måste beaktas i en ny lagstiftning. Antalet förtroendemän har minskat kraftigt. Kommunikationerna mellan den kommunala ledningen och medborgarna är särskilt i de stora kommunerna ofta svåra att upprätthålla på ett tillfredsställande sätt. Dessa förhållanden måste nu beaktas. Allmänhetens insyn och inflytande bör garanteras. Informationskravet vid planläggning bör skärpas och sakägarkretsen för planbesvär ses över.

Nuvarande lagstiftning leder till att den fysiska planeringen i alltför hög grad inriktas på detaljplanering och prövning av översiktliga frågor punktvis. Ett väsentligt inslag i reformen bör bli att starkt poängtera den översiktliga planeringens roll. Beslutssystemet bör byggas upp på så sätt att en samordning med annan samhällsplanering kommer till stånd, både på det lokala planet och i förhållande till planering på högre nivåer.

En obligatorisk översiktlig planering som sker i samråd mellan staten och kommunen bör utgöra en förutsättning för att statens inflytande på detaljplaneläggningen skall kunna begränsas.

I frågor om tillstånd till bebyggelse är nuvarande lagstiftning alltför begränsad till reglering av detaljer. Förenklingar bör ske i prövningen av detaljfrågor, samtidigt som vidgade möjligheter bör införas till en planmässig bedömning av väsentliga förändringar av markanvändningen.

De senaste årens ändringar i BL och NVL har ökat kommunernas ansvar för naturvården och friluftslivet. Denna utveckling bör nu fullföljas.

Erfarenheterna av problemen med "evigt gällande byggnadsrätter" och därav betingade långvariga byggnadsförbud motiverar väsentliga ändringar i lagstiftningen. Fortsatt planläggning måste kunna ske utan att sådana negativa följder för såväl samhället som den enskilde skall behöva uppstå. Samtidigt är det nödvändigt att i övergångsbestämmelser till en ny lagstiftning lösa de speciella problem som finns i dagens förbudsområden och därvid se till att skilda intressen tillgodoses i skälig utsträckning.

Det är angeläget att de detaljplaner som upprättas kan genomföras på ett effektivt sätt och att kostnaderna för deras genomförande kan begränsas. En god samordning mellan planläggning och genomförande är nödvändig. Möjligheterna att genomföra en plan bör således studeras ingående i anslutning till planeringsarbetet.

Nuvarande byggnadslagstiftning är i stor utsträckning inriktad på

att styra förändringar. Möjligheter bör införas att garantera även bevarande.

Bättre möjligheter att kunna kontrollera ändrad användning, t. ex. övergång från fabrik och lager till detaljhandel eller kontorisering av bostäder har efterlysts. Också detta bör beaktas i en ny lagstiftning.

Den gradvisa övergången från fritidsboende till permanent bosättning är ett annat problem. Även den motsatta utvecklingen – från permanentboende till fritidsanvändning av vissa bostadshus – har uppmärksammats. Frågorna om fritidsbebyggelsen behandlas emellertid inte i PBL. En särskild kommitté har fått i uppdrag att studera dessa frågor.

I samband med översynen måste samordningen med annan lagstiftning som reglerar markanvändning och utförandet av byggnader och anläggningar övervägas. Det finns behov av att minska omfattningen av nuvarande dubbelprövning och att göra den smidigare i de fall den alltjämt måste bestå.

Allmänna principer

Avsnitt 2 del 1

Samhällsplanering

I en lag om fysisk planering och byggande blir samhällsplaneringen ett centralt begrepp. Den avsåg tidigare i huvudsak tätorternas utbyggnad. Numera sker en omfattande och intensiv planering på skilda nivåer och för skilda ändamål. Den innefattar både ekonomisk och fysisk planering med syfte att bidra till en önskvärd social utveckling. Den sker på olika nivåer, ofta sektorsvis och är ett medel bland andra för att uppnå uppställda mål. En samordning måste ske. Utbyte av kunskap och information mellan skilda nivåer, planeringsorgan och intressen behövs. Ett medborgarinflytande måste garanteras.

På regional nivå har olika statliga organ, främst länsstyrelserna samt landsting, kommunalförbund och andra interkommunala organ hand om samhällsplaneringen.

Kommunernas roll i samhällsplaneringen har under senare år blivit allt viktigare. Den har efter hand kommit att omfatta allt fler verksamheter.

Ett allt större ömsesidigt beroende mellan nivåerna i planeringen har präglat utvecklingen. Ett hierarkiskt planeringssystem är därför inte endast praktiskt olämpligt och ineffektivt. Det saknar också grundläggande förankring i gällande ansvarsfördelning.

Inom kommunerna pågår fortlöpande utveckling och förbättring av planeringsmetoderna. Ett gemensamt drag är att man försöker skapa ett planeringssystem som passar den egna kommunens förhållanden och som leder till en samordning av olika planeringsaktiviteter.

Fysisk planering

Mark och vatten med tillhörande byggnader och anläggningar (den fysiska miljön) utgör en tillgång som skall användas så, att en från allmän synpunkt lämplig utveckling främjas. Samhället bör avgöra vilka förändringar av markanvändningen som skall få komma till stånd. Samhället bör också kunna utöva inflytande över hur förändringar genomförs och kunna styra genomförandet i tiden.

Viktiga förutsättningar för ett gott resultat är en väl utformad statlig och kommunal organisation, samverkan i effektiva former mellan olika intressenter, och goda möjligheter till medborgarinflytande. Lagstiftningen skall bidra till att skapa ett gott resultat, bl. a. genom att tillhandahålla de instrument med vilka man kan åstadkomma en väl fungerande beslutsprocess.

Lagens uppbyggnad och räckvidd

PBL kommer att innehålla följande principiella element:

- miljöskapande och miljöbevarande instrument
- samordning med genomförandemedel
- bestämmelser som reglerar markens användning
- bevakning av bestämmelsernas efterlevnad

PBL innehåller i första hand en reglering av den kommunala planläggningen och dess samordning med motsvarande planering på högre nivåer. Den innehåller också de krav som skall vara utgångspunkten för planeringen och särskilda krav på byggnaders och anläggningars utformning i olika avseenden.

PBL:s räckvidd är ytterst beroende av fyra frågor.

Den första frågan avser planinstitutens innehåll. Väsentliga förändringar föreslås.

Den andra frågan gäller hur man drar gränser för de åtgärdskategorier som skall vara prövningspliktiga enligt PBL. Framför allt är därvid bygglovpliktens omfattning intressant. En del smärre åtgärder som nu är tillståndspliktiga undantas från krav på bygglov. Å andra sidan görs vissa anläggningar tillståndspliktiga liksom också

statens och landstingens byggnader. I PBL anges vilka åtgärder som normalt skall kräva bygglov. Dessutom skall kommunerna kunna vidga eller minska omfattningen av bygglovplikten. De åtgärder som på detta sätt skall kunna läggas till eller dras ifrån anges i lagen.

Den tredje frågan är i vilken utsträckning det i övriga lagar som rör markanvändningen bör införas ett krav på att den fysiska planeringen enligt PBL skall i större utsträckning än f. n. få påverka tillåtlighetsprövningen. Sådana krav införs nu i en lång rad lagar.

Den fjärde frågan gäller de krav på underhåll av byggnader och tomter som ställs upp. Underhållskraven vidgas. Vissa nya krav på upprustning reses också.

Motiveringar till lagens

FÖRSTA AVDELNING

som behandlar inledande bestämmelser

Avdelningen består av endast ett kapitel. Den ger en utgångspunkt för lagens tillämpning, definitioner av vissa begrepp och administrativa bestämmelser. I övrigt är avdelningen i huvudsak en summarisk förteckning över de olika efterföljande kapitel som ingår i PBL.

Inledande bestämmelser

1 kap. 1–15 §§
Avsnitt 3 del 1

- **Resurser**
- **Fysisk riksplanering**
- **Pågående markanvändning**
- **Planläggning**
- **Planinstitut**
- **Kommunstyrelse**
- **Byggnadsnämnd**
- **Länsstyrelse**
- **Statens planverk**

PBL inleds med en bestämmelse som anger den fysiska miljöns betydelse för samhällsutvecklingen och erinrar om vikten av att naturresurserna utnyttjas på ett förnuftigt sätt.

Allmänna hänsynsregler för natur- och kulturvärden införs. En längre gående hänsyn till mera värdefulla miljöer krävs. Regler för att tillgodose friluftslivets intressen införs också. Det ställs stora krav på att studera konsekvenserna av de ingripanden som sker i den fysiska miljön.

Den befintliga miljön är en resurs som måste tas tillvara. I PBL reses krav på bebyggelsemiljöns utformning. Kraven skall beaktas också vid ändringar och kompletteringar i den befintliga miljön. Krav på att ställa i ordning anordningar för lek och utevistelse inom den befintliga tomtmarken eller i dess närhet förs in. Ökade möjligheter att gemensamt ordna parkeringsplatser i befintliga miljöer öppnas också. Bestämmelserna om ny- och ombyggnad medger en mer flexibel tillämpning än vad motsvarande bestämmelser i BL och BS gör. De ger utrymme för byggnadsnämnden att i samverkan med fastighetsägare och hyresgäster anpassa kravens tillämpning till omständigheterna i det enskilda fallet.

De krav som har formulerats i samband med den fysiska riksplaneringen förs in i PBL. Den fysiska riksplaneringen syftar till en nationell överblick över naturresurserna och bättre möjligheter att hushålla med dem. Arbetet har hittills inriktats på att kartlägga vissa mark-, vatten- och andra naturtillgångar och de anspråk som riktas mot dem. Alternativa sätt att utnyttja och bevara naturtillgångarna har behandlats och riktlinjer har dragits upp för hushållningen med sådana naturresurser som är särskilt känsliga.

Det kan bli aktuellt att introducera nya frågor i den fysiska riksplaneringen. De kan avse riktlinjer för hushållning med vissa mineralfyndigheter eller behov av mark för energiproduktion. Regeringen skall kunna begära redovisning från kommunerna om och hur sådana nya riksintressen kan tillgodoses.

PBL skall styra utformningen av miljön. Det främsta medlet för detta är planläggning. Markanvändningsåtgärder måste därför i princip följa uppgjorda planer. Byggnader och anläggningar måste utföras på ett godtagbart sätt.

I PBL införs en rätt att få bygglov till åtgärder inom ramen för pågående markanvändning. Den rätten går dock inte utöver de begränsningar som anges i för den aktuella bebyggelsen gällande detaljplan. I likhet med andra åtgärder måste också åtgärderna inom ramen för pågående markanvändning fylla normala gällande krav på placering och utformning som formuleras i lagens 5 kap. Grunden för att bestämma vilka åtgärder som skall hänföras till pågående markanvändning ges av begreppets innehåll i dag och som huvudprincip anges att åtgärder som faller inom ramen för en normal och naturlig rationalisering av en verksamhet skall räknas till pågående markanvändning.

Även om en åtgärd kan sägas vara normal och naturlig för ett rationellt utnyttjande av en fastighet och därför knappast kan anses förändra just denna fastighets användning, kan den likväl vara ägnad att väsentligen inverka på kommunens planer och program för olika verksamheter. Därför utformas definitionen av pågående mark-

användning så att åtgärder som är ägnade att få de nyss beskrivna följderna blir hänförliga till förändrad markanvändning, trots att åtgärderna från sökandens synpunkt kan framstå som en helt normal utveckling eller förbättring av den tidigare etablerade verksamheten.

Bland de inledande bestämmelserna anges också de myndigheter som närmast har att tillämpa lagen eller att utöva tillsyn över den fysiska planeringen och byggnadsväsendet.

Kommunstyrelsen ges en central roll genom ansvaret för den översiktliga fysiska planeringen.

Bland kommunstyrelsens främsta uppgifter enligt PBL är också att verka för att en offentlig debatt om den fysiska planeringens mål och innehåll kommer till stånd. Detta har stor betydelse som ett led i strävan att säkerställa medborgarinflytandet.

Länsstyrelsen skall samordna de statliga myndigheternas deltagande i den fysiska planeringen och tillhandahålla statligt underlagsmaterial. I PBL föreskrivs också att länsstyrelsen skall ha tillsyn över den fysiska planeringen och byggnadsväsendet inom länet.

Statens planverk skall ha den allmänna uppsikten över den fysiska planeringen och byggnadsväsendet.

Regeringen kan själv, eller genom delegation till statliga myndigheter, utfärda föreskrifter för verkställighet av lagen. En motsvarighet till Svensk Byggnorm (SBN) kommer att finnas.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Begreppet pågående markanvändning definieras*
- *Sakägarbegreppet definieras*
- *En bestämmelse om den fysiska riksplaneringen tas in*
- *Kommunstyrelsens främsta uppgifter i den fysiska planeringen anges*

Motiveringar till lagens

ANDRA AVDELNING

som behandlar miljö och bebyggelse med krav på det materiella innehållet i planer och andra beslut

I BL, BS och SBN finns regler för beslutsfattandet. Nu föreslås att sådana regler ställs upp i fem kapitel, kravkapitlen, under lagens andra avdelning. Kraven skall samhället lägga till grund för bedömning av markens användning och byggnaders utformning.

I 2 kap. PBL finns allmänna riktlinjer av övergripande natur. Syftet med dem är att ge vägledning i fråga om mål och inriktning för planläggning och tillståndsprövning. Dessa bestämmelser har detaljerats och preciserats för tillämpningen i vissa särskilda avseenden. I 3–5 kap. föreslås särskilda bestämmelser angående riksintressen, bebyggelsemiljöns utformning samt byggnaders placering och utformning. I 6 kap. finns bestämmelser om underhåll och upprustning.

Kraven föreslås, med vissa preciserade undantag, bli styrande för både planer och tillståndsbeslut. När en plan har antagits ersätter dess bestämmelser kraven i lagen.

Den översiktliga planeringen bör inriktas mot övergripande frågor angående markens och vattnets användning i stort. Det slutliga ställningstagandet till viss markanvändning måste därför ske vid tillståndsprövning.

Kommunernas sammanvägning av olika krav blir utslagsgivande i flertalet frågor av enbart lokal räckvidd.

PBL utgår från det synsätt som ligger till grund för 4 § BL, nämligen att en avvägning skall ske vid beslut mellan allmänna och enskilda intressen. Den enskilde ges möjligheter att på visst sätt få till stånd en överprövning vad gäller den tillämpning av lagens olika krav som har skett. Särskilda regler för hur denna avvägning skall gå till ges för vissa fall. De begränsningar av talerätten som föreslås har en praktisk, inte principiell, innebörd.

Allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning

- **Samhällsutveckling**
- **Lämplighetsprövning av markanvändning**
- **Bostads-, arbets-, fritidsmiljö**
- **Särskilda bevarandeintressen**
- **Allmänna och enskilda intressen**

2 kap. 1–8 §§
Avsnitt 4 del 2

I 2 kap. tas in riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning. Bestämmelserna är utformade så att de ger spelrum för olika värderingar i skilda beslutssituationer. En stel utformning skulle göra att syftet med riktlinjerna motverkades. Bestämmelserna är av grundläggande betydelse, direkt eller indirekt, för beslut enligt PBL. De skall dels utgöra grunden för de krav som i övrigt reses i PBL, dels utgöra utgångspunkten för beslut om markanvändning för olika ändamål.

Främst bland riktlinjerna finns en bestämmelse som slår fast att planläggning enligt lagen skall ske så att en lämplig samhällsutveckling främjas. Hänsyn skall tas till vad som har beslutats inom olika samhällsområden, t. ex. i miljövårds- och socialfrågor, jord- och skogsbruksfrågor samt industri- och sysselsättningsfrågor. Olika krav på den fysiska miljön måste vägas samman i den kommunala planeringen.

I kravet på en lämplig samhällsutveckling ligger också hänsyn till hushållning med naturresurserna och en allsidig bebyggelseutveckling, liksom till sambanden mellan boende, arbete och service.

Bland bestämmelserna i 2 kap. finns också föreskrifter om vissa särskilda bevarandeintressen. Av bestämmelserna framgår att man vid beslut, som fattas med stöd av PBL, skall ta hänsyn till naturvårdens och friluftslivets intressen samt till de miljömässiga värden som finns i den befintliga bebyggelsens och kulturlandskapets karaktär. Beträffande områden som inrymmer särskilt värdefulla natur-, friluftslivs- och kulturvärden finns i 2 kap. föreskrifter av ett betydligt mer ingripande slag.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Ett allmänt lämplighetskrav beträffande byggnader införs*
- *Naturvårdens, friluftslivets och kulturminnesvårdens intressen preciseras och ges en mer framskjuten roll*

Särskilda bestämmelser om riksintressen

- **Natur- och kulturvård**
- **Jordbruksmark**
- **Flygplatser, hamnar, ledningar**
- **Råvaruutvinning**
- **Försvarets intressen**
- **FRP-riktlinjer**
- **Friluftsliv, strandskydd**

3 kap. 1–14 §§
Avsnitt 5 del 2

För frågor och intressen med en räckvidd utöver de lokala behöver staten behålla ett avgörande inflytande över hur avvägningarna utfaller. Sådana frågor kallas i PBL för riksintressen och anges i ett särskilt kapitel. Tillämpningen i enskilda fall skall kunna överprövas av staten. Det kommunala vetot vid tillståndsprövning enligt 136 a § BL ändras inte genom PBL.

Riksintressena omfattar både bevarandeintressen och exploateringsintressen. Bevarandeintressena kan avse områden av särskilt värde beträffande areell produktion, kulturminnesvård, naturvård m. m. Exploateringsintressena kan avse utbyggnad av kommunikationer och möjligheter till utvinning av viktiga lägesbundna råvaruresurser. Särskilda riksintressen är det militära och civila försvarets intressen samt strandskyddet.

Bland riksintressena föreslås ingå de riktlinjer i den fysiska riksplaneringen som har preciserats på ett tydligt sätt. Det bör ankomma på regeringen att i en särskild förordning förtydliga de verksamhetsanknutna riktlinjerna och att peka ut och avgränsa områden där särskild hänsyn skall tas.

I förhållande till gällande ordning innebär det här skisserade systemet klara fördelar. Riktlinjerna kommer att återfinnas samlade i lagen i stället för att som nu i en rad uttalanden som har gjorts vid skilda tidpunkter av regeringen, olika utskott och riksdagen. Om statsmakterna vill ändra en riktlinje eller utfärda en ny riktlinje måste det ske genom lagändring.

Riksdagens roll i samband med den fysiska riksplaneringen kommer med andra ord att definieras på ett klarare sätt än i dag. Riksdagen kommer att ta befattning med dessa frågor främst i egenskap av lagstiftande församling.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Huvuddelen av den fysiska riksplaneringens riktlinjer lagregleras*
- *Kommunerna får huvudansvaret för strandskyddet men ett statligt inflytande behålls*

Särskilda bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning

- **Ändamålsenlig bebyggelse**
- **Hushållning med energi, vatten**
- **Föroreningar, hygien**
- **Förebyggande av olyckor**
- **Lek, fritidsaktiviteter**
- **Service**
- **Trafik, parkering**
- **Tillgänglighet**
- **Förändringar, kompletteringar**

4 kap. 1–9 §§
Avsnitt 6 del 2

Bestämmelserna i 4 kap. anger de krav som skall beaktas när bebyggelsemiljön utformas. Avsikten är att en smidig tillämpning som utgår från lokala förhållanden och förutsättningar både vid planläggningen och tillståndsprövningen skall vara möjlig.

Kapitlet inleds med en bestämmelse om att bebyggelsemiljön skall utformas så att den blir ändamålsenlig och att hänsyn skall tas till befintliga natur- och kulturvärden. Hänsyn skall tas även till energi- och vattenhushållning. Goda hygieniska förhållanden skall skapas och behovet av tillfredsställande klimatförhållanden beaktas. Riskerna för olyckor skall förebyggas. Tillräckliga möjligheter till samhällelig och kommersiell service skall finnas inom eller i anslutning till bebyggelseområden. Olika trafikanters intressen skall beaktas och tillräckliga utrymmen för fordonsuppställning skall finnas. Bebyggelsemiljön skall i skälig utsträckning utformas så att den blir tillgänglig för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Möjligheter till framtida förändringar och kompletteringar skall så vitt möjligt finnas. Kapitlet skall även tillämpas vid ändring eller komplettering av befintliga bebyggelsemiljöer i den utsträckning som är skälig med hänsyn till ekonomiska och andra omständigheter.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *God vattenhushållning och tillfredsställande klimatförhållanden utomhus skall beaktas*
- *Serviceförsörjningen nämns särskilt*
- *Bebyggelsemiljön skall i skälig utsträckning anpassas för handikappade*
- *Möjligheter till framtida förändringar och kompletteringar skall såvitt möjligt finnas*

Särskilda bestämmelser om placering inom tomt och utformning av byggnader, anläggningar, ordnande av tomt m. m.

- **Byggnads ändamål**
- **Inom strandskydd**
- **Bärförmåga, stadga**
- **Hygien, klimat**
- **Förebygga olyckor**
- **Energi, vatten**
- **Tillgänglighet**
- **Avfall**
- **Byggnad under mark**
- **Ny-, till- och ombyggnad**
- **Friyta, fordonsuppställning**
- **Omgivning**
- **Friluftsliv**

5 kap. 1–19 §§
Avsnitt 7 del 2

Bestämmelser om byggnaders placering och utformning tas in i PBL. Det bör liksom hittills ankomma på planverket att utfärda de föreskrifter och allmänna råd som behövs för tillämpningen av dessa bestämmelser. Lagbestämmelserna skall även gälla sådana anläggningar och anordningar som omfattas av tillståndsprövning enligt PBL. Kapitlet innehåller också vissa bestämmelser om hur tomt skall ordnas.

Vid placering och utformning av byggnader skall man ta hänsyn till att de på ett lämpligt sätt ansluter till omgivningen och att de inte orsakar olägenheter. Krav ställs på hållfasthet och beständighet hos byggnader och den fasta inredningen; goda hygieniska och sanitära förhållanden i bostäder och arbetslokaler; skydd mot brand och olycksfall; en god energi- och vattenhushållning; handikappanpassning av vissa byggnader och en godtagbar avfallshantering.

Byggnader och anläggningar under marken skall utformas så att en skadlig förändring av grundvattennivån undviks. Bestämmelserna i 5 kap. skall tillämpas när nya byggnader uppförs och när befintliga byggnader ändras eller byggs till.

För byggnader och anläggningar inom särskilda områden finns bestämmelser av ett annat slag än de just nämnda. Strandskyddsbestämmelser har tagits in i kapitlet. Vidare har föreskrifter införts om skydd av byggnader eller bebyggelseområden som representerar större värden från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Skyddet innebär att byggnader och bebyggelseområden av denna karaktär inte får förvanskas vare sig genom arbeten som rör byggnader eller mark eller genom några byggnads- eller anläggningsåtgärder i grannskapet. De restriktioner som kan följa av denna bestämmelse kan bli både mera detaljerade och omfattande än vad som kan följa av den inledande bestämmelsen i 5 kap. om hänsynen till strävandena att bevara kulturvärden vid byggnaders placering och utformning. Bestämmelsen får tillämpas på sådana

byggnader som i en detaljplan eller i ett markförordnande har angetts som skyddsvärda. Erforderliga skyddsbestämmelser skall anges där. Ersättning till fastighetsägaren kan utgå.

Inom områden som är särskilt betydelsefulla för friluftslivet kan också särskilda bestämmelser utfärdas. En förutsättning härför är att bestämmelserna anges i ett markförordnande som också skall innehålla de regler beträffande områdets användning som behövs för att friluftsintresset inte skall motverkas. Även här finns särskilda ersättningsbestämmelser.

Friytor och parkeringsutrymmen skall så långt möjligt anordnas inom en tomt eller i dess närhet. Byggnadsnämnden får möjlighet att kräva att parkeringsutrymmen skall anordnas på annan plats än på tomten. Kraven på dessa utrymmen kan hävdas med samma styrka oberoende av om det är möjligt att ordna parkering på tomten eller inte. Därmed ges möjligheter att ta hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall.

Byggnadsnämnden ges möjlighet att medge mindre avvikelse från vad som stadgas i 5 kap. om byggnaders yttre och inre utformning. Härigenom och genom att bestämmelserna fått en generell utformning ges möjlighet till lokalt anpassade lösningar.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Byggnaden skall inte orsaka besvärande olägenheter för omgivningen*
- *Bestämmelser om undermarksbyggande tas in i lagen*
- *Kulturhistoriskt värdefulla miljöer kan skyddas bättre än i dag*
- *Föreskrifter för skydd av områden av intresse för friluftslivet kan utfärdas i större utsträckning än i dag*
- *Ökade krav på att ordna parkering reses*
- *Ökade krav på anordningar för lek och utevistelse införs*

Särskilda krav beträffande vissa befintliga byggnader, underhåll m. m.

- **Befintlig byggnad**
- **Avfallshantering**
- **Anläggning**
- **Skyltar**
- **Användningsförbud**
- **Tomt, vårdat skick**
- **Friyta, parkering**

6 kap. 1–11 §§
Avsnitt 8 del 2

Det som hittills har behandlats avser prövningen av åtgärder som fastighetsägaren vill företa. Samhället kan också behöva möjligheter att i vissa fall ingripa genom att ställa krav på åtgärder, t. ex. när underhållet av en byggnad har försummats.

Frågan om en mer omfattande upprustning av bebyggelsen tas inte upp i detta sammanhang. Den måste prövas mot bakgrund av bl. a. mycket ingående samhällsekonomiska och finansiella överväganden. Vissa krav på förbättringar skall dock kunna ställas med stöd av PBL. Utöver de förbättringskrav som kan ställas med stöd av dagens regler, t. ex. krav på godtagbar avfallshantering, införs en skyldighet att se till att byggnader uppfyller vissa minimikrav. Det gäller de bärande delarna och skyddet mot olycksfall i byggnader. Krav skall också kunna ställas på den yttre miljön. I en detaljplan eller ett markförordnande skall kunna föreskrivas skydlighet för fastighetsägarna att ställa i ordning friytor för lek och utevistelse och utrymme för bilparkering på tomten eller i närheten av den.

Även i fråga om underhållsskyldigheten innebär PBL en vidgning jämfört med nuvarande bestämmelser. En byggnad skall underhållas så att bärförmågan och stadgan hos de bärande delarna i skälig utsträckning hålls i stånd. Detsamma skall gälla anordningarna för skydd mot brand, fukt och olycksfall samt anordningarna för handikappanpassning, trevnad, hygien, energihushållning och avfallshantering. Byggnadens yttre skall hållas i ett vårdat skick.

För kulturhistoriskt värdefulla byggnader kan i en detaljplan eller ett markförordnande ges bestämmelser om både yttre och inre underhåll. I vissa fall kan då kompensation utgå till ägaren. Även för anläggningar införs en vidgad underhållsskyldighet. Med vissa begränsningar motsvarar den vad som föreslås beträffande byggnader i allmänhet.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Krav på upprustning till en viss miniminivå kan ställas beträffande de bärande delarna och anordningarna för skydd mot olycksfall i äldre byggnader*
- *Underhållsskyldigheten för byggnader och anläggningar vidgas*
- *För kulturhistoriskt värdefull bebyggelse öppnas möjlighet att ställa särskilda underhållskrav*
- *Byggnadsnämnden får möjlighet att besluta om stängselgenombrott för att allemansrätten skall kunna utövas*
- *Byggnadsnämnd får möjlighet att kräva ändring av trafikfarlig utfart*

Motiveringar till lagens

TREDJE AVDELNING

som behandlar planläggning, plangenomförande och plansystemet

Plansystemet bygger på att varje kommun skall ha skyldighet att bedriva fysisk planering inom hela sitt område. Kommunen skall också samla in ett planeringsunderlag och hålla det aktuellt. Kommunens fysiska planering skall redovisas dels i översiktlig form, dels i detaljplaner.

Fysisk planering är i första hand en kommunal angelägenhet. Det är emellertid många intressen som måste vägas samman. I vissa fall skall de slutliga besluten i markanvändningsfrågor kunna fattas av staten.

När det gäller beslutsprocessen i övrigt är det i huvudsak tre ämnesområden som är i behov av lagstiftning. Det gäller kompetensfördelningen och formerna för samarbete mellan olika kommunala organ, samrådet med särskilt berörda och informationen till och möjligheten för medborgare att utöva ett inflytande på besluten.

I PBL anges vilket organ som skall besluta i olika markanvändningsfrågor. Planer skall antas av kommunfullmäktige, som dock beträffande detaljplan skall kunna delegera beslutanderätten till byggnadsnämnden. Kommunstyrelsen får ansvaret för den översiktliga fysiska planeringen. Byggnadsnämnden skall utarbeta förslag till detaljplaner och besluta i tillståndsfrågor.

Under planläggningen skall kommunen samråda med statliga myndigheter i första hand genom länsstyrelsen, med landsting, regionala samarbetsorganisationer, sammanslutningar och enskilda personer, som kan ha ett väsentligt intresse av frågan.

Marköversikt

- **Aktualitet**
- **Befintliga förhållanden**
- **Förändringar**
- **Reservat**
- **Ansvar**
- **Utställning, samråd**
- **Genomförandebeskrivning**
- **Planeringsunderlag**
- **Konsekvensbeskrivning**
- **Antagande**
- **Då underställning ej får ske**
- **Teknisk utformning**

7 kap. 1–12 §§
Avsnitt 9 del 2

Inom varje kommun skall det finnas en aktuell marköversikt som omfattar hela kommunen. Där anges de områden där riksintressen finns och hur dessa intressen skall tillgodoses. Vidare skall redovisas dels områden inom vilka förändringar av betydelse avses äga rum, dels områden där inga förändringar bör få ske, t. ex. strandskyddsområden, natur- och kulturreservat, värdefulla jordbruksområden, vattenskyddsområden och militära skyddsområden.

Marköversikten skall antas av kommunfullmäktige. Därefter skall den vara vägledande inom kommunen. Den kan bl. a. ange formerna för fortsatt planläggning och riktlinjer för beslut om tillståndspliktens omfattning. Marköversikten är vägledande när kommunen skall avge yttrande till en specialmyndighet vid prövning enligt speciallagstiftning.

Marköversikten ger inte markägare rätt att företa de ändringar som förutsätts i planen. Inte heller skall planen i övrigt ha någon annan rättsverkan för enskilda. Någon besvärsrätt behövs därför inte för beslut angående marköversikt och inte heller någon särskild underrättelse till berörda sakägare. För att riktlinjer i marköversikten skall få sådan effekt används detaljplan, markförordnande eller förordnande enligt speciallagstiftning.

Vid PBL:s ikraftträdande bör befintliga kommunöversikter utgöra grunden för utvecklingen av marköversikter enligt PBL. Marköversikten bör därefter hållas aktuell genom återkommande revideringar.

Den skall vara ett instrument för samordning inom den allmänna sektorn. I sådana frågor som särskilt har reglerats där skall staten inte sedan kunna ingripa i den kommunala planeringen, även om det gäller riksintressen.

Kompletterande åtgärder behövs för att länka samman utvecklingen i den riktning marköversikten anger. Sådana åtgärder kan innefatta markförvärv, avtal med markägare, detaljplanläggning samt utfärdandet av markförordnande enligt PBL och förordnanden enligt annan lagstiftning. En översiktlig genomgång av planerade eller förutsatta åtgärder för att genomföra intentionerna i marköversikten skall ske i samband med planarbetet. Givetvis bör därvid nära samråd ske med olika myndigheter. Till själva planen skall fogas en särskild genomförandebeskrivning.

Regler för förfarandet ställs upp. En av anledningarna är att kravet på medborgarinflytande skall tillgodoses. En annan är att det måste beredas formella möjligheter till avstämning mellan statliga m. fl. sektorintressen och kommunens intentioner.

En allmän skyldighet för kommunen att samråda med grannkommuner, fastighetsägare, kommuninvånare, grupper och föreningar inom kommunen lagregleras.

Efter samråd skall marköversikten ställas ut under viss tid. Vid utställningen bör redovisas de mer väsentliga synpunkter som har

framförts vid samråd eller i förhandsyttranden och kommunens kommentarer härtill.

Som exempel på planeringsunderlag som regelmässigt bör redovisas kan nämnas:

- riksintressen inom kommunen
- befolkningsutveckling och bosättningsmönster inklusive tillkommen bostadsbebyggelse de senaste åren
- utveckling av näringsliv och sysselsättning
- redovisning av tillgång till viss grundservice avseende skolor, detaljhandel och kollektivtrafik
- inventeringar och program avseende natur- och kulturvård
- redovisning som belyser hur riktlinjerna i marköversikten har tillämpats i den löpande verksamheten.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan, kallad marköversikt*
- *Särskilda krav på redovisning av planeringsunderlag ställs*
- *Genom marköversikten kan statens möjligheter att ingripa mot senare mera detaljerade planer avskäras*

Områdesplan

- **Användning**
- **Innehåll**
- **Fortsatt planläggning**

8 kap. 1–7 §§
Avsnitt 10 del 2

För en del av en kommun kan områdesplan upprättas. Områdesplaner bör kunna användas både i stället för en mera detaljerad marköversikt och som en förberedande åtgärd inför detaljplanläggning av ett område. Om exploatering skall ske, kan områdesplan betraktas som ett formaliserat program som klargör planmässiga syften i kommande detaljplaner.

Områdesplan ger inte fastighetsägare möjlighet att företa de ändringar som förutsätts i planen. Inte heller skall planen i övrigt ha någon annan rättsverkan för enskilda. Någon besvärsrätt behövs därför inte för beslut angående områdesplan och inte heller någon särskild underrättelse till berörda sakägare.

Regler och villkor för områdesplanens utformning, antagande, innehåll, samråd, utställning, m. m. liknar dem för marköversikten.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Områdesplanerna lagregleras, men upprättandet skall som hittills vara frivilligt*
- *Antagen områdesplan avskär statens möjligheter att sedan ingripa i den kommunala tillämpningen, även om det gäller riksintressen*

Detaljplan

- **Begränsning av formellt planläggningskrav**
- **Rättsverkan**
- **Genomförandetid**
- **Detaljeringsgrader**
- **Bevarande- och skyddsbestämmelser**
- **Medborgarinflytande**
- **Ökat informationskrav – åskådlighet**
- **Tillfällig markanvändning**
- **Enkel detaljplaneändring – enklare förfarande**

9 kap. 1–30 §§
Avsnitt 11 del 2

Nuvarande stadsplan och byggnadsplan ersätts av ett enda detaljplaneinstitut, som benämns detaljplan. Detaljplaneinstitutet är i stor utsträckning identiskt med dagens stadsplan. Den byggande får genom detaljplanen ett principiellt besked om möjligheten att få genomföra ett planerat företag. Rätten att genomföra en plan tidsbegränsas emellertid genom regler om genomförandetid utan att planen i övrigt upphör att gälla. Detta är en viktig förändring.

Kommunen skall bestämma genomförandetiden i samband med att planen antas. Den får inte underskrida 5 år och inte överskrida 15 år. Under genomförandetiden har planen stadga. Alla berörda kan räkna med att planen skall genomföras och skall kunna anpassa sin egen planering därefter.

I undantagsfall kan en situation uppkomma som gör en planändring nödvändig redan under genomförandetiden. En ansökan om bygglov får därför förklaras vilande under högst två år för att bereda kommunen möjlighet att närmare överväga planändringen. Skulle en planändring före genomförandetidens slut medföra olägenheter för fastighetsägare, skall han kompenseras ekonomiskt.

Om planen inte har genomförts under genomförandetiden skall den fortsätta att gälla om kommunen inte vidtar några aktiva åtgärder för att ändra eller häva planen. Beslut om att ändra eller häva plan eller del därav efter genomförandetiden medför ingen ersättningsskyldighet gentemot fastighetsägaren. Kan denne visa att han har varit beredd att genomföra planen men att han har hindrats av beaktansvärda omständigheter utanför hans kontroll, skall kommunen vara skyldig att förlänga genomförandetiden.

Efter genomförandet utgör planen ett dokument, som fortlever och kan reglera markanvändningen oberoende av ändringar i ägarsituationen. Planen ger stadga åt granneråttsliga förhållanden genom att den inte kan ändras annat än i reglerade former. Detta ger garantier för en allmän medborgarinsyn och för att skilda intressen vägs mot varandra. En detaljplan kan också innehålla andra bestämmelser än sådana som har samband med byggnadsrätten.

Som främsta mål för handläggningsordningen för detaljplaner gäller att politiker och berörda medborgare skall garanteras ett inflytande på planutformningen. Planläggningsarbetet måste vara effektivt och handläggningstiden kort. Samrådsskyldigheten ändras nu och utvidgas i förhållande till den som i dag anges i 14 § BS. Även hyresgäster och bostadsrättshavare skall beredas tillfälle att delta. Till skillnad från i dag skall byggnadsnämnden själv svara för samrådet.

Innan ett förslag till en detaljplan antas skall det ställas ut för granskning. Utställandet bör ske i samma form som i dag, dvs. med kungörelse i ortstidning och skriftliga underrättelser till fastighetsägare samt tomträtts-, servituts- och arrendehavare m. fl. rätts- eller förmånshavare. En nyhet är att även hyresgäster skall underrättas.

Bland planeringsförutsättningarna bör redovisas planens samband med kommunens mål på olika områden. Under rubriker som barntillsyn, skolor, fritid, sysselsättning, kollektivtrafik och gemensamhetsanläggningar bör kommunen redovisa både planens anknytning till övergripande planer och program i dessa avseenden och dessas konkreta tillämpning i den enskilda planen. En sådan redovisning ligger inom ramen för kravet att planens förutsättningar och konsekvenser i olika avseenden skall redovisas.

Detaljplan ger kommunen rätt att lösa in mark som avses till gata eller annan allmän plats samt kvartersmark för allmänt ändamål.

Tätbebyggelsebegreppet utmönstras. Samhället har numera möjlighet att lämplighetspröva all bebyggelse. Nu blir andra faktorer avgörande för detaljplanekravet. Den samlade bebyggelsens omfattning och lokalisering skall generellt behandlas vid översiktlig planering. Avgörande för om en detaljplan skall upprättas blir arten och omfattningen av de åtgärder som avses bli genomförda. Detaljplan skall i allmänhet upprättas för områden där en samlad bebyggelse av betydelse skall komma till stånd eller där en samlad bebyggelse skall undergå en större förändring.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Ett enda detaljplaneinstitut*
- *Rätten att genomföra en plan tidsbegränsas genom regler om genomförandetid*
- *Möjlighet införs att ändra enskildheter i detaljplan genom tillägg eller upphävande av delar av planen med reducerat krav på planhandlingarna*
- *Högre krav ställs på samråd och utställning*
- *Större krav på planbeskrivningen och på åskådlig offentlig redovisning – program, samråd, utställning, kommunicering*
- *Tillfällig markanvändning kan regleras i detaljplan*

Markförordnande

- **Föreskrifter om markanvändning**
- **Genomföra marköversikt**
- **Karta, beskrivning**
- **Ansvar**
- **Utställning, kungörelse**
- **Giltighet, ändring, hävande**

10 kap. 1–8 §§
Avsnitt 12 del 2

Markförordnande kan innehålla föreskrifter om att ett område skall bevaras på ett visst sätt eller att åtgärder inte får vidtas som försvårar att mark senare används för en allmän anläggning. Genom ett markförordnande kan vidare tillståndsplikten utvidgas eller inskränkas, strandskyddsområdenas storlek bestämmas och byggnadsreglerande bestämmelser införas.

Markförordnande kan även användas för att besluta om exploateringssamverkan mellan fastighetsägare och för att göra viss mark tillgänglig för allmänhetens friluftsliv. Besvärsrätt över markförordnandet skall finnas liksom även kompensationsregler om föreskrifter i ett markförordnande innebär skada av viss storlek för fastighetsägaren.

Regler och villkor för markförordnandes antagande, för samråd, utställning m. m. är samma som för detaljplanen.

Nyhet i förhållande till gällande rätt:

- *Markförordnande är ett helt nytt institut som har vissa likheter med fastställd generalplan och utomplansbestämmelser*

Vissa frågor om plangenomförande

- **Genomförandebeskrivning**
- **Fastighetsplan**
- **Avstående av mark**
- **Exploateringssamverkan**

11 kap. 1–22 §§
Avsnitt 13 del 2

Frågorna om genomförande bör aktualiseras på ett tidigt stadium och studeras fortlöpande under planeringsprocessen. Detta är särskilt viktigt när allt fler planeringsinsatser avser förnyelse av befintliga bebyggelsemiljöer.

Till plangenomförande i vid bemärkelse hänförs frågor om organisation, administration, ekonomi och finansiering av anläggningsverksamheten, fastighetsbildningsåtgärder, markförvärv och tidsplanering. Vissa genomförandefrågor regleras i annan lagstiftning än PBL.

Med hänsyn till genomförandefrågornas karaktär skall det ligga på kommunstyrelsen att ansvara för att en genomförandebeskrivning utarbetas. Beskrivningen blir obligatorisk vid all planläggning. Huvudmannaskap för olika slag av bebyggelse och anläggningar, tidsprogram och kostnadsfördelning mellan olika intressenter är exempel på frågor som förtroendemännen, medborgarna i allmänhet och enskilda som berörs av planläggningen behöver få belysta på ett överskådligt sätt.

Regler föreslås för att underlätta för fastigetsägarna att komma åt mark och för samverkan dem emellan. Förslag om exploateringssamverkan och om fastighetsplaner läggs fram för att bl. a. göra det möjligt för enskilda att lösa mark i större utsträckning än i dag.

Fastighetsplanen liknar dagens tomtindelningsinstitut men planen har utformats så att det kan ge stöd även för att inrätta servitut och gemensamhetsanläggningar. Planen kan också under vissa förutsättningar tillämpas utanför områden med detaljplan, t. ex. för att underlätta kompletteringsbebyggelse i mindre orter.

Regler om exploateringssamverkan införs. Därmed utnyttjas regelsystemen i FBL och AL, som ger fastighetsägare möjligheter att genomföra förändringar som leder till förbättringar i fastighetsindelningen och som innehåller bestämmelser om samverkan mellan fastighetsägare.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Viktiga genomförandefrågor samlas i ett särskilt kapitel*
- *Genomförandebeskrivning som omfattar tekniska, ekonomiska och rättsliga genomförandefrågor skall ingå i planhandlingarna vid utställning och antagande av plan*
- *Kommunstyrelsen ges ett starkare inflytande över genomförandefrågorna*
- *Fastighetsplanen ersätter tomtindelningsinstitutet enligt BL*
- *Regler införs om exploateringssamverkan*

Regionplanering

- **Regionplaneorgan**
- **Markanvändning, lokalisering, bebyggelse och anläggningar av regional betydelse**
- **Ansvarsområde**
- **Regionplan**

12 kap. 1–12 §§
Avsnitt 14 del 2

Som regel kan samarbete i mellankommunala planeringsfrågor ske informellt eller inom ramen för ett kommunalförbund. PBL erbjuder ett system för regionplanering som alternativ till andra sätt att lösa samarbetsfrågorna. Ett särskilt regionplaneorgan skall då utses av regeringen, som också skall bestämma regionplaneområdets ansvarsområde.

Den statliga representationen i regionplaneorgan tas bort. Utöver särskilt bildade regionplaneförbund skall vanliga kommunalförbund och landsting kunna vara regionplaneorgan. Den löpande regionplaneringen blir huvuduppgiften. Att upprätta en formell regionplan blir inte obligatoriskt.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Regionplaneorganets ansvarsområde avgränsas*
- *Inom sitt ansvarsområde får ett regionplaneorgan ett större formellt ansvar för samordningen mellan berörda kommuner*

Samband mellan olika planformer

Vid utformningen av reglerna för samspelet mellan olika planinstitut måste man utgå från de olika planinstitutens syfte. En regionplan redovisar regionplaneorganets önskemål om vissa regionalt motiverade hänsynstaganden i den kommunala planeringen. Marköversikten och områdesplaner redovisar kommunens avsikter beträffande markanvändning och byggande. Detaljplaner, markförordnanden och fastighetsplaner innehåller rättsligt bindande regler för vad olika parter får eller skall göra för att medverka till att fullfölja de kommunala avsikterna att bibehålla eller skapa en god miljö.

Avsnitt 15 del 2

Plansystemet kan och bör inte fungera strängt hierarkiskt i den meningen att planbeslut av högre dignitet alltid i tiden måste gå före en plan på närmast lägre nivå. Snarare är det både nödvändigt och önskvärt att kommunen samtidigt kan arbeta med flera olika planinstrument för samma område.

Medborgarinflytande

- **Information för att skapa debatt**
- **Program – underlagsmaterial**
- **Planhandlingar**
- **Samråd**
- **Utställning**
- **Hyresgästers besvärsrätt**

Avsnitt 16 del 2

Medborgarinflytande i planeringen är centralt för att åstadkomma en planering som ger socialt tillfredsställande resultat. Kommunerna åläggs att ansvara för att sådan informationsverksamhet kommer till stånd som syftar till en debatt bland kommunens invånare om den fysiska planeringens innehåll och mål. I kravet ligger en skyldighet för kommunen att aktivt verka för att en debatt kommer till stånd.

Innan ett planförslag upprättas bör kommunen normalt besluta om ett program för planarbetet. Väl utarbetade programförslag bör vara det bästa diskussionsunderlaget för medborgarna. I PBL finns det regler om att kommunen i anslutning till planer skall redovisa ett allsidigt underlag i form av planeringsförutsättningar och belysa planernas konsekvenser. Krav ställs på lättfattliga planhandlingar.

Utställning av planförslag är en viktig informationskälla för medborgarna. Därför förlängs den minsta tid under vilken ett planförslag måste hållas utställt.

Sakägarkretsen utvidgas till att även omfatta hyresgäster och bostadsrättshavare. Dessa blir besvärsberättigade i såväl plan- som tillståndsärenden.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Kommunstyrelsen blir skyldig att aktivt verka för att en debatt kommer till stånd bland medborgarna om den fysiska planeringens innehåll och mål*
- *I anslutning till utställning av en plan skall kommunen redovisa underlag för en bedömning*
- *Planhandlingarna måste utformas så att medborgarna i allmänhet kan bedöma dem. De måste också vara lättåtkomliga*
- *Hyresgästerna får rätt att yttra sig under samrådsskedet i plan- och tillståndsärenden*
- *För att öka medborgarnas möjligheter att ta ställning till planförslag förlängs utställningstiden*

Motiveringar till lagens

FJÄRDE AVDELNING

som behandlar tillstånd, förelägganden och byggnadsnämndens ansvar

Byggnadsnämnden är en specialreglerad myndighet med självständigt ansvar för tillståndsgivningen. Det är genom byggnadsnämnden som den enskilde kommer i kontakt med PBL när han vill bygga. Tillståndspliktens omfattning, i form av bestämmelser om bygglov, rivningslov och marklov, ger den viktigaste gränsen för PBL:s räckvidd. Byggnadsnämnden har möjligheter att vidta åtgärder för att hävda de krav som ställts upp i ett tillstånd eller som följer direkt av lagen.

Tillståndsprövning

- **Bygglov**
- **Byggnad, anläggning**
- **Strandskyddsreglering**
- **Varierad bygglovsplikt**
- **Prövningsgrunder**
- **Planenlighetskrav**
- **Rivningslov**
- **Marklov**
- **Förhandslov**
- **Förfarande**
- **Ansökan**

13 kap. 1–48 §§
Avsnitt 17 del 2

I PBL ges kommunerna möjlighet att variera tillståndspliktens omfattning. I lagen anges vilka åtgärder som normalt skall vara tillståndspliktiga. Inom områden som är mindre känsliga skall vissa åtgärder kunna undantas från krav på tillståndsplikt. Å andra sidan skall inom områden där t. ex. bevaringsintressena är framträdande tillståndspliktens omfattning kunna utvidgas. Besked i frågor om tillståndspliktens omfattning skall kunna lämnas i detaljplan eller markförordnande.

Som exempel på fall där kravet på kontroll generellt kan slopas kan nämnas mindre byggnader av enklare beskaffenhet som lekstuga, växthus för eget behov och enklare ombyggnads- och tillbyggnadsarbeten. Även när det gäller en del anordningar av typ mur och plank, som understiger vissa dimensioner, bör tillståndsplikt kunna undvaras.

I dag krävs ibland både särskilt tillstånd av någon specialmyndighet

och bygglov. Exempel på detta är byggande inom ett strandskyddsområde. Vissa bebyggelsereglerande bestämmelser i NVL, bl. a. strandskyddsbestämmelserna, förs nu över till PBL. Det blir alltså byggnadsnämnden som fattar beslut i sådana frågor. Regler om skyltar, tavlor m. m. finns i BS, NVL och VägL. Alla dessa regler samordnas nu i PBL.

Bygglov fordras för ett stort antal åtgärder. Vissa anläggningar, som i dag inte prövas enligt någon lagstiftning, föreslås bli bygglovpliktiga. Det gäller t. ex. anläggningar för idrotts- eller fritidsändamål, tunnlar, bergrum, radio- och telemaster, torn och parkeringsplatser.

Bygglovprövningen innehåller i princip två skilda delar, dels prövning av om marken skall få användas på avsett sätt, dels en teknisk-estetisk prövning angående utformning och tekniska förhållanden.

Projektering är ofta tids- och kostnadskrävande. Därför behövs ett principbesked om att det planerade företaget kan få komma till stånd. Inom ett detaljplanelagt område ligger detta principbesked under genomförandetiden i själva planen.

I PBL föreslås en lösning som anknyter till bygglovprövningens två moment. Ett beslut om att marken får användas för den sökta åtgärden kan ges i form av ett delbeslut som benämns förhandslov. I förhandslovet skall anges en viss tid inom vilken ärendet skall fullföljas med en ansökan om bygglov.

Rivningslov krävs normalt inom detaljplan och i övrigt inom de områden som kommunerna bestämmer genom markförordnanden. Rivning kan vägras med hänsyn till bostadsförsörjningen och vidare med hänvisning till att en byggnad som är av större värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt skall bevaras.

PBL innehåller regler om avvägningen mellan olika intressen vid beslut. Regler som anger vilka krav som skall ställas finns i kravkapitlen. Huvudprincipen för tillståndsprövningen utformas så att lov skall ges när de i lagen uppställda kraven är uppfyllda.

Om kommunen vill förhindra en åtgärd för vilken giltigt tillstånd föreligger blir kommunen tvungen att expropriera fastigheten eller att betala ersättning.

Ansökningar kan göras både muntligt och skriftligt. Byggnadsnämnden ansvarar för att berörda sakägare blir informerade. Nämnden blir skyldig att se till att samtliga kommunala tillstånd kan ges innan bygglov meddelas. För förfarandet i bygglovärenden finns särskilda bestämmelser. Vissa villkor kan ställas i samband med att bygglov meddelas. Bygglov kan ges till tidsbegränsade åtgärder.

Nyheter i förhållande till gällande lag:

- *Bygglov krävs normalt inte för byggnader med en byggnadsarea upp till 10 m²*
- *Bygglov krävs för vissa anläggningar*
- *Yttre ändringar av en byggnad kräver bygglov endast efter särskilda kommunala beslut*
- *Staten och landstingskommunerna blir skyldiga att söka bygglov*
- *Ekonomibyggnaderna för de areella näringarna kräver normalt inte bygglov men kommunerna kan besluta om bygglovplikt inom vissa områden*
- *Regler för rivningslov ställs upp*
- *Muntliga ansökningar tillåts*
- *Byggnadsnämnden ansvarar för att berörda sakägare blir informerade*
- *Byggnadsnämnden samordnar den kommunala tillståndsprövningen*
- *Möjligheter införs att dela upp bygglovprövningen i två steg. I det första steget tar nämnden ställning till lokaliseringen i form av prövning av ett förhandslov*

Byggnadsnämnd, byggnadsinspektion, byggnadsarbete och tillsyn m. m.

- **Ansvar**
- **Byggande**
- **Detaljplaneläggning**
- **Särskilda uppgifter**
- **Skriftligt besked**
- **Delegation**
- **Byggnadsarbete**
- **Tillsyn**
- **Ansvarig arbetsledare**
- **Anmälan**
- **Tillträde**
- **Besiktning**
- **Avgifter**

14 kap. 1–15 §§
Avsnitt 18 del 2

Den nya kommunallagen (1977:179), KL, bygger på principen att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för samordning av den kommunala verksamheten. Kommunerna skall i övrigt lämnas största möjliga frihet att anpassa sina arbetsformer till lokala förhållanden.

Byggnadsnämnden ges i PBL, liksom i BL, två sidoordnade funktioner. Nämnden skall dels vara ett självständigt offentligrättsligt organ i frågor om bygglov m. m., dels kommunens organ för detaljplanläggning. Nämnden får viktiga uppgifter att vaka över den offentliga miljön.

Nämndens roll som serviceorgan skjuts i förgrunden. Byggnadsnämnden skall på begäran lämna skriftligt besked i frågor inom sitt ansvarsområde. Bestämmelserna i PBL om byggnadsnämndens tillsyn och besiktningar motsvarar dem som finns i BS. Detsamma gäller reglerna om ansvarig arbetsledare. Bygglovavgifter kan tas ut som i dag. Dessutom kan avgifter för planläggning tas ut i vissa fall.

Regeringen föreslås få bemyndigande att utfärda föreskrifter om obligatoriskt typgodkännande och tillverkningskontroll.

Samspelet mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden kan sammanfattas på följande sätt.

Kommunstyrelsen har till uppgift att leda och samordna den översiktliga fysiska planeringen och därigenom och på annat sätt ge förutsättningar för byggnadsnämndens verksamhet. Byggnadsnämnden har till uppgift att medverka i den översiktliga fysiska planeringen, bereda ärenden åt kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, upprätta förslag till detaljplaner och fastighetsplaner, handha tillståndsprövningen, verka för en god offentlig miljö, lämna allmänheten råd och upplysningar och övervaka efterlevnaden av byggnadsförfattningarna.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Byggnadsnämnden får ett ökat ansvar för miljö-, naturvårds- och kulturminnesfrågor*
- *Byggnadsnämnden skall när så begärs lämna skriftliga besked i frågor inom sitt ansvarsområde*
- *Kommunen får möjlighet att i vissa fall debitera en fastighetsägare avgifter för att upprätta en plan*
- *Nya regler om krav på typgodkännande och tillverkningskontroll av produkter införs*

Påföljder, ingripanden, åtgärdsförelägganden

- **Avgifter** 15 kap. 1–29 §§
- **Förelägganden** 16 kap. 1–3 §§
- **Handräckning** Avsnitt 19 del 2

Lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. (LPI) trädde i kraft den 1 januari 1977 och ersatte då bl. a. bestämmelser om straff, handräckning och föreläggande i BL och BS. LPI kan sägas i stort innehålla bestämmelser om dels påföljder – huvudsakligen avgifter – vid överträdelser av föreskrifter om byggande, t. ex. vid s. k. svartbyggen, dels ingripanden i form av handräckning och förelägganden när vissa skyldigheter enligt BS inte har iakttagits, t. ex. skyldigheten att underhålla byggnader.

Nu föreslås att LPI skall arbetas in i PBL.

Bestämmelserna anpassas till PBL-systemet och justeras så att de medger en smidigare handläggning i vissa fall.

Motiveringar till lagens

FEMTE AVDELNING

som behandlar underställning, besvär och planföreläggande

Samordningen och kompetensfördelningen mellan staten och kommunerna enligt PBL är sådan, att ett nytt system för överprövning av plan- och tillståndsbeslut måste byggas upp.

Lämplighetsavgöranden har stor betydelse i de flesta planfrågor och i många byggnadsärenden. Beslutet blir i det hänseendet ofta slutpunkten i en diskussion inom kommunen mellan olika grupper som ibland har olika värderingar. Ansvaret för de slutliga avvägningarna bör alltså läggas på kommunerna. Dessa får i PBL en i många avseenden stärkt position i beslutsprocessen och en allmänt ökad självständighet. En formell fastställelse av kommunala planer hos en statlig myndighet kan avvaras också av det skälet att i PBL ställs ökade krav på samråd.

Det finns ändå områden där det slutliga avgörandet även fortsättningsvis bör förbehållas staten. Det ställs därför upp regler om överprövning av den avvägning som skett mot den enskildes intressen och för att bevaka viktiga överordnade samhällsintressen. Statens intressen bevakas genom underställning, den enskildes genom besvär.

Underställning

- **Riksintressen**
- **Mellankommunala intressen**
- **Uppenbar avvikelse från lagen**
- **Regeringens befogenheter**
- **Länsstyrelsens befogenheter**
- **Regionplaneorganets befogenheter**

17 kap. 1–13 §§
Avsnitt 20 del 2

I samband med planläggningen skall kommunerna samråda med länsstyrelsen. Dessa samråd bör täcka flertalet frågor där statliga och kommunala intressen kommer i beröring med varandra. Även om man härigenom i flertalet fall kommer att finna gemensamma lösningar behövs en möjlighet till statlig överprövning. Denna prövning skall inte som i dag ske i form av obligatorisk fastställelse utan genom att det införs möjlighet att i särskilda fall underställa de kom-

munala besluten en statlig prövning. Grunderna för underställning preciseras i lagen.

Om länsstyrelsen finner att en underställningsgrund föreligger beträffande en kommunal plan, eller i vissa fall ett tillståndsbeslut, skall länsstyrelsen kunna hänskjuta frågan till regeringen för avgörande. Sektormyndigheter som naturvårdsverket, vägverket, lantbruksstyrelsen m. fl. ges inte egen rätt att tvinga fram underställning.

Regionplaneorgan skall ha egen underställningsrätt inom sitt ansvarsområde. Regeringen skall också själv kunna ingripa. Detta kan t. ex. föranledas av att en statlig myndighet inte har vunnit gehör hos länsstyrelsen.

En grundläggande förutsättning för underställningsinstitutet är att antalet ärenden begränsas. Det blir möjligt att underställa ett beslut endast i en viss del vilket betyder att beslutet i övrigt vinner laga kraft och kan verkställas.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Fastställelseprövningen av kommunala planer slopas*
- *Länsstyrelsen kan förordna att kommunala beslut underställs regeringens prövning*
- *Underställning kan ske för att*
  1. *bevaka riksintressen*
  2. *samordna flera kommuners intressen*
  3. *rätta till uppenbara avvikelser från kraven i PBL*

Besvär

- **Besvärsrätt**
- **Kommunala beslut**
- **Länsstyrelsebeslut**
- **Planer**
- **Vägrade lov**
- **Beviljade lov**
- **Prövningstillstånd**

18 kap. 1–30 §§
Avsnitt 21 del 2

Alla kommunmedlemmarna skall kunna besvära sig över att planbeslut enligt PBL inte har kommit till i laga ordning. Det gäller bl. a. om kommunen har underlåtit att ta fram det sakunderlag som erfordras för en riktig bedömning av planen eller om det finns andra brister i besluts- och samrådsprocessen. Besvär skall i övrigt bara kunna anföras av sakägare och endast i fråga som rör dennes enskilda rätt och enskilda intressen. Sakägarkretsen utvidgas nu till att i vissa fall avse också hyresgäster och bostadsrättshavare.

Begränsningen till fråga som rör enskild rätt och enskilt intresse medför att besvär bara skall kunna anföras mot beslut som har direkta rättsliga effekter för den enskilde. Beslut angående regionplan, marköversikt eller områdesplan skall alltså inte kunna överklagas. Beslut

att anta en detaljplan, en fastighetsplan eller ett markförordnande skall däremot kunna bli föremål för besvär för att enskilda intressen skall kunna bevakas. För detaljplan föreslås den begränsningen i förhållande till i dag, att besvären inte får avse syftet med planen ifråga om bebyggelsens principer och huvudsakliga utformning. Om planen gäller annat än bebyggelse får besvären inte avse syftet med planen ifråga om grunddragen av den markanvändning som åsyftas i planen.

Länsstyrelsen kan med anledning av en besvärstalan förordna att en viss del av beslutet, som inte berörs av besvären, skall vinna laga kraft omedelbart.

För att långa handläggningstider skall undvikas föreslås att ärenden om rivningslov och de bygglovärenden som överklagas till regeringen skall prövas av denna endast om statens planverk har meddelat prövningstillstånd. Detta meddelas

1. om det finns ett prejudikatintresse
2. om ärendets utgång i länsstyrelsen beror på ett grovt förbiseende eller ett grovt misstag, eller
3. om det av något annan skäl är av stort allmänt intresse att frågan prövas av regeringen

Regeringen ges emellertid möjlighet att besluta att alla ärenden av viss typ under en angiven tid skall överlämnas till regeringen för prövning.

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Alla kommunmedlemmar får enligt PBL överklaga planbeslut med hänvisning till brister i handläggningen*
- *Hyresgäster jämställs med sakägare och får besvärsrätt*
- *Ett beslut kan vinna laga kraft omedelbart i inte överklagade delar*
- *Sakägare får inte besvära sig över syftet med en detaljplan*
- *Planverket meddelar prövningstillstånd i ärenden om rivningslov och i de bygglovärenden där regeringen är sista instans*

Planföreläggande

- **Riksintresse**
- **Upprättande av plan**

19 kap. 1–2 §§
Avsnitt 22 del 2

I BL finns det åtskilliga bestämmelser som ger staten möjlighet att tvinga fram kommunal planläggning. De har utnyttjats bara i ett fåtal fall. Sannolikt har de dock haft viss betydelse för möjligheten att nå överenskommelse mellan stat och kommun.

Det kan förutsättas att stat och kommun även i framtiden kommer överens i de flesta frågor och att kommunerna rättar sig efter regeringens beslut i de fall då regeringen efter underställning har undanröjt ett kommunalt beslut. För att i sista hand garantera de statliga intressena är det dock nödvändigt att ha kvar en formell lagreglering med i huvudsak samma syfte som dagens.

Planföreläggande bör kunna användas dels i anslutning till ett underställningsärende och dels som en fristående åtgärd, t. ex. när staten vill tvinga fram en förändring av redan gällande planer. Möjligheterna till planföreläggande skall emellertid anslutas till underställningsgrunderna. Det skall inte kunna utfärdas i något annat fall än då regeringen med stöd av underställningsinstitutet skall kunna påverka ett kommunalt beslut. Detta innebär en klar begränsning i förhållande till vad som nu formellt gäller.

Nyhet i förhållande till gällande rätt:

- *Statens formella möjligheter att ålägga en kommun att upprätta en plan begränsas*

Motiveringar till lagens

SJÄTTE AVDELNING

som behandlar ersättningsbestämmelser

Denna avdelning innehåller bara ett kapitel.

Liksom i gällande rätt behövs i PBL regler om och i vilken mån ägare eller innehavare av särskild rätt till fastigheter vid planläggning och tillståndsgivning bör hållas skadeslösa av det allmänna i form av ersättning eller inlösen av fastigheten.

I anslutning till den lagstiftning som i dag reglerar markanvändningen finns endast allmänt hållna uttalanden som kan tjäna till ledning för att bestämma hur stora intrång den enskilde skall behöva tåla utan rätt till ekonomisk kompensation. Detta gäller vid planläggning enligt BL eller när föreskrifter utfärdas enligt NVL eller BML. Någon entydig praxis har inte hunnit utbildas.

Nu föreslås i PBL regler som syftar till att klarare ange i vilka fall en fastighetsägare kan vara berättigad till ekonomisk kompensation samt hur stor den ekonomiska skadan får bli utan att kompensationsreglerna träder i kraft.

Ersättningsbestämmelser

- **Skadeersättning**
- **Inlösen**
- **Intrång i tillåten markanvändning**
- **Skada till följd av att pågående markanvändning regleras**
- **Åtgärdsföreläggande**
- **Kompensationstidpunkt**
- **Kvalifikationsgräns**

20 kap. 1–18 §§
Avsnitt 23 del 2

Kommunen har som tidigare nämnts möjlighet att i en detaljplan eller ett markförordnande meddela föreskrifter för att ta till vara befintliga kultur- och miljövärden eller för att trygga friluftsintresset. Om sådana föreskrifter medför att en skada av viss storlek uppkommer skall kommunen vara skyldig att utge ersättning. Ersättning skall i allmänhet utgå om den ekonomiska skadan inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten. Detta skall anses vara fallet när skadans storlek är lägst 10 % av nämnda värde. Skaderegleringen skall så långt möjligt ske i anslutning till den tidpunkt då planen eller markförordnandet antas.

Uppkommer synnerligt men vid användningen av den fastighet som marken eller byggnaden tillhör skall kommunen vara skyldig att lösa fastigheten.

Om mark enligt en detaljplan är utlagd som kvartersmark för allmänt ändamål eller som allmän plats för vilken kommunen skall vara väghållare skall kommunen vara skyldig att lösa marken.

Åtgärdsföreläggande att t. ex. ändra en befintlig utfart, flytta eller riva en byggnad eller att anordna grind eller annan genomgång i ett stängsel medför ofta direkta kostnader för fastighetsägarna utan att de själva har direkt nytta därav. Ersättning p. g. a. åtgärdsföreläggande bör därför i angivna fall utgå utan något krav på en viss kvalifikationsnivå.

Om hinder reses för att genomföra en detaljplan under genomförandetiden eller för att utnyttja ett giltigt förhandslov, bygglov eller marklov, skall full kompensation utgå.

Kompensationsreglerna i PBL kan ställas samman på följande sätt.

Kompensationsfall	Kvalifikationsgräns		
	Inget krav på kvalifikation	En skada som inte är obetydlig i förhållande till markens värde (relateras till berörd del)	Synnerligt men (relateras till hela fastigheten)
1. Mark avsedd för annat än enskilt bebyggande (1 §)	inlösen	–	–
2. Ändring av fastighetsplan (3 §) 3. Stängselgenombrott (8 §)	skadeersättning	–	–
4. Intrång i tillåten markanvändning (2 §) 5. Åtgärdsföreläggande (7 §)	skadeersättning	inlösen	–
6. Föreskrifter beträffande marklov (4 §) 7. Bevaringsföreskrifter (5 §) 8. Allmän samfärdsel (9 §) 9. Friluftslivets intresse (6 §)	–	skadeersättning	inlösen

Nyheter i förhållande till gällande rätt:

- *Gränsen för det intrång som fastighetsägaren skall tåla uttrycks med ett nytt begrepp: "Att skadan inte är obetydlig i förhållande till markens värde". Skadan skall alltid relateras till berörd del av fastigheten*
- *Kompensationsfrågorna skall normalt aktualiseras senast inom två år efter antagande av en plan*
- *Kommunen är skyldig att lösa in mark som är avsedd för annat än enskilt bebyggande. Beträffande gatu- och parkmark gäller detta dock endast om kommunen är väghållare*
- *Ersättning för skada p. g. a. ändring eller upphävande av detaljplan inom dess genomförandetid eller av giltigt förhandslov, bygglov eller marklov utgår alltid utan kvalifikationsgräns*
- *Gällande praxis beträffande ersättningsprinciper lagfästs*

Motiveringar till lagens

SJUNDE AVDELNING

som behandlar övergångsbestämmelser

Även denna avdelning innehåller bara ett kapitel.

PBL föreslås nu införas från den 1 januari 1985.

Vid införandet av ett helt nytt planeringssystem som till väsentliga delar skiljer sig från dagens aktualiseras ett flertal övergångsfrågor. En huvudprincip vid övergångsregleringen bör vara att göra så få ingrepp som möjligt i gällande planer och att i stället genom övergångsbestämmelser anpassa de gällande planerna till PBL:s planeringssystem.

Övergångsbestämmelser

- **Äldre detaljplaner**
- **Nybyggnadsförbud**
- **Rivningsförbud**
- **Dispenser**
- **Marköversikt**
- **Fastighetsbildningsfrågor**

21 kap. 1–19 §§
Avsnitt 24 del 2

Detaljplanerna enligt PBL skiljer sig i särskilt ett väsentligt avseende från dagens. Det gäller de nya reglerna om genomförandetid. Svårigheterna att ändra gamla detaljplaner i dagens system har lett till att nybyggnadsförbud har utfärdats. De har blivit mycket långvariga och medfört stora olägenheter för alla berörda. Nybyggnadsförbuden hävs nu men i stället får kommunerna möjlighet att utan ersättningsskyldighet ändra planer som är äldre än åtta år när PBL träder i kraft. Vill kommunen lösa in marken har emellertid ägaren i vissa fall rätt att få ersättning enligt värdet den 31 december 1984. Planer som är yngre än åtta år skall alltid få genomföras.

För att de äldre detaljplanerna skall kunna inordnas i PBL:s plansystem föreslås att alla detaljplaner som har fastställts före PBL:s ikraftträdande skall gälla som detaljplaner enligt PBL. Detaljplaner som har fastställts inom åtta år före PBL:s ikraftträdande anses vara påförda en genomförandetid på tio år räknat från den dag då planen fastställdes. Övriga detaljplaner skall betraktas som PBL-planer där genomförandetiden har gått ut.

Regionplaner enligt BL som har fastställts inom fem år före PBL:s ikraftträdande föreslås i en särskild övergångsbestämmelse i viss ut-

sträckning få verkan som en regionplan enligt PBL under en tid av sex år, räknat från dess fastställelsedatum. De regionplaneförbund som tillkommit enligt bestämmelserna i BL föreslås emellertid upphöra att gälla vid lagens ikraftträdande.

Fastställda generalplaner föreslås bli jämställda med områdesplaner i PBL, och förlorar därmed sin rättsverkan mot enskilda. Motsvarande bestämmelser kan i viss utsträckning utfärdas med hjälp av ett markförordnande enligt PBL.

På grund av bestämmelserna i PBL om reglering av rivning av byggnader kan de rivningsförbud som utfärdats enligt BL upphöra att gälla då PBL införs.

Outnyttjade dispenser som har meddelats inom fyra år före PBL:s ikraftträdande eller fastighetsbildningar som har skett under denna tid skall enligt en särskild övergångsbestämmelse betraktas som förhandslov enligt PBL. De måste fullföljas genom ansökan om bygglov inom fem år från den dag beslutet vann laga kraft.

Samordning med annan lagstiftning

Avsnitt 25 del 2

När det gäller samordningen mellan beslut enligt PBL och andra viktigare beslut om markanvändningen bygger nu framlagda förslag på följande principer.

Beslut enligt olika speciallagar får inte strida mot en detaljplan eller ett markförordnande.

Beträffande områden som inte omfattas av en detaljplan eller ett markförordnande skall specialmyndigheten inhämta ett yttrande från kommunen. Om kommunen anser att ett tillstånd enligt speciallagen skulle motverka ett riksintresse eller i övrigt beträffande åtgärder av ingripande beskaffenhet motverka syftet med marköversikten, skall tillåtlighetsfrågan hänskjutas till regeringen. För att en allsidig prövning då skall ske hos regeringen föreskrivs det i speciallagarna att regeringen skall tillämpa även 3 kap. PBL. Om regeringen finner att den sökta åtgärden skulle motverka det åberopade riksintresset eller syftet med marköversikten, kan tillstånd ges endast om marköversikten först ändras. Om kommunen skulle motsätta sig en sådan ändring kan regeringen utfärda ett planföreläggande enligt 19 kap. PBL. Konsekvensen av detta blir att kommunens mening får vika bara om ansökningen avser ett företag som i sig är ett riksintresse eller om det rör sig om en mellankommunal fråga som måste lösas.

Om en viss fråga kräver både bygglov enligt PBL och tillstånd enligt någon speciallag, bör sökanden ha frihet att själv välja den väg och inbördes ordning som han finner mest praktisk. En beslutsmodell som bör vara ändamålsenlig i många fall är följande.

Prövningen av lokaliseringsfrågan enligt PBL avgörs först. Formen för detta är förhandslov. Sedan förhandslov har meddelats inhämtar

sökanden de specialtillstånd som behövs. Det sista ledet i beslutsprocessen blir kommunens detaljprövning. Denna kan utmynna i ett slutligt bygglov eller ett avslag på ansökan.

Den fastighetsrättsliga lagstiftningen kan inte helt passas in i den nu presenterade modellen. En allmän grundsats som bör gälla är att plan- och tillståndsbesluten enligt PBL skall vara styrande för fastighetsbildningen. Vid samordningen med ExL möter också speciella problem. Omfattande ändringar, bl. a. en särskild presumtionsregel för detaljplanelagda områden, erfordras. Gränsdragningen mellan PBL och BML fordrar också särskilda överväganden.

En fråga som är gemensam för översynen av NVL, SVL, VägL och BML är att begreppet pågående markanvändning i dessa lagar måste anpassas till vad som nu förslås i PBL. Begreppet innefattar i PBL inte rättigheter enligt outnyttjade tillstånd. De får i stället ett särskilt skydd. Det betraktelsesätt som PBL bygger på måste komma till uttryck även i NVL, SVL, VägL och BML. För att ersättningssystemet skall bli enhetligt bör vidare den kvalifikationsgräns som föreslås i PBL för kompensationsrätt införas i förekommande fall även i de nyss nämnda lagarna.

De lagar som blir föremål för översyn är bl. a.:

- *Expropriationslagen*
- *Vattenlagen*
- *Fastighetsbildningslagen*
- *Anläggningslagen och lagen om förvaltning av samfälligheter*
- *Ledningsrättslagen*
- *Jordabalken*
- *Civilförsvarslagen*
- *Väglagen*
- *Naturvårdslagen*
- *Skogsvårdslagen*
- *Lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar*
- *Lagen om allmänna fjärrvärmeanläggningar*
- *Gruvlagen*
- *Minerallagen*
- *Miljöskyddslagen*
- *Bostadssaneringslagen*
- *Rörledningslagen*
- *Ellagen*

Bilaga 2

Författningsförslag

1 Förslag till Plan- och bygglag

Härigenom föreskrivs följande

Första avdelningen

1 kap. Inledande bestämmelser

1 kap. 1–4 §§

1 § Den fysiska miljön, både den naturliga och den som människan har skapat, är en tillgång som skall användas så att en lämplig utveckling främjas. Denna lag innehåller bestämmelser om förändring och bevarande av den fysiska miljön, om hushållningen med naturresurserna, om avvägningen mellan konkurrerande anspråk på mark och vatten och om avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen vid beslut om fysisk planläggning och byggande.

2 § Med markanvändning avses användningen av mark, vattenområden, byggnader och anläggningar.

Med tomt avses mark som är bebyggd eller som är avsedd att bebyggas samt sådan mark som används eller behövs för ett normalt nyttjande av en byggnad eller av flera byggnader om dessa används tillsammans.

3 § Med pågående markanvändning avses i denna lag den verksamhet som bedrivs på en viss fastighet eller en del av en fastighet, om inte verksamheten är olovlig eller endast tillfällig.

En åtgärd skall anses hänförlig till pågående markanvändning, om syftet med åtgärden är att verksamheten skall vidmakthållas eller förbättras i normal omfattning. Detta gäller dock inte om åtgärden är ägnad att väsentligt inverka på kommunens planer och program för olika verksamheter.

4 § Med sakägare förstås i denna lag ägare och innehavare av särskild rätt till en fastighet.

Med särskild rätt till en fastighet avses nyttjanderätt, servitut, bostadsrätt, vägrätt, gruvrätt, fiskerätt, jakträtt, renskötselrätt, rätt till elektrisk kraft och vattenfallsrätt.

Vad som i denna lag sägs om fastighetsägare gäller också tomträttshavare.

5 § Planläggning skall föregå beslut om markanvändning i den utsträckning som föreskrivs i denna lag. 1 kap. 5–13 §§

Allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning finns i 2 kap. Särskilda bestämmelser om riksintressen finns i 3 kap.

6 § Samordningen av markanvändningsfrågor som angår två eller flera kommuner kan ske enligt bestämmelserna i 12 kap. om regionplanering.

Grundläggande riktlinjer för beslut om den fysiska miljön i varje kommun skall anges i en marköversikt för kommunens hela område enligt bestämmelserna i 7 kap.

Riktlinjer för den fysiska miljöns närmare utformning kan anges i områdesplaner, detaljplaner och markförordnanden enligt 8–10 kap.

Bestämmelser om vissa frågor om plangenomförande finns i 11 kap.

7 § Den fysiska riksplaneringen bedrivs i samarbete mellan staten och kommunerna.

Regeringen får föreskriva att en eller flera kommuner vid en viss angiven tidpunkt skall redovisa till länsstyrelsen hur en viss fråga avses bli behandlad i den kommunala planeringen.

8 § Tillstånd i form av bygglov, rivningslov eller marklov till åtgärder som rör den fysiska miljön fordras i den omfattning som följer av 13 kap. Bestämmelser om påföljder och ingripanden vid överträdelser finns i 15 kap.

9 § Vid beslut som avser bebyggelsemiljön skall de särskilda bestämmelserna i 4 kap. iakttas. Vid beslut som avser en byggnad, en anläggning eller en tomt skall även de särskilda bestämmelserna i 5 kap. iakttas.

10 § Byggnader, anläggningar och tomter skall underhållas och förbättras i den utsträckning som följer av 6 kap.

11 § Kommunstyrelsens främsta uppgifter enligt denna lag är att

1. leda och samordna den översiktliga fysiska planeringen och anpassa denna till kommunens planering i övrigt,
2. verka för att en offentlig debatt om den fysiska planeringens mål och innehåll kommer till stånd,
3. ansvara för plangenomförandet.

12 § Byggnadsnämnden har den närmare tillsynen över byggnadsverksamheten inom kommunen. Bestämmelser om byggnadsnämnden finns i 14 kap.

13 § Länsstyrelsen har tillsynen över den fysiska planeringen och byggnadsväsendet inom länet. I denna uppgift ingår att vid samråd med kommunen företräda de statliga intressena, bevaka de riksintressen som anges i 3 kap. och verka för att skilda kommuners intressen samordnas på ett lämpligt sätt.

Om länsstyrelsens uppgifter i samband med överprövning av beslut enligt denna lag finns bestämmelser i 17 och 18 kap.

14 § Statens planverk har den allmänna uppsikten över den fysiska planeringen och byggnadsväsendet. 1 kap. 14–15 §§ 2 kap. 1–8 §§

Om planverkets uppgifter i samband med överprövning av beslut enligt denna lag finns bestämmelser i 18 kap.

15 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela de föreskrifter som behövs för verkställighet av denna lag.

Andra avdelningen

2 kap. Allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning enligt denna lag

1 § Planläggningen skall främja en lämplig samhällsutveckling. I denna ingår en långsiktig hushållning med landets samlade naturresurser och en allsidig bebyggelseutveckling.

2 § Planläggningen skall skapa förutsättningar för en god bostads-, arbets- och fritidsmiljö.

3 § Ett markområde skall avses för det ändamål för vilket det med hänsyn till beskaffenhet, läge, föreliggande markanvändningsbehov och övriga omständigheter är lämpligt.

4 § Vid prövning av ett markområdes lämplighet för bebyggelse skall särskilt beaktas att det är lämpat för detta ändamål från sundhetssynpunkt samt med hänsyn till grundförhållandena och möjligheterna att ta hand om avfall, att ordna trafik-, energi-, service- och vattenförsörjning samt förebygga vatten- och luftföroreningar och bullerstörningar.

5 § Vid beslut, som fattas med stöd av denna lag, skall hänsyn tas till naturvårdens och friluftslivets intressen.

Områden som har särskild betydelse på grund av sin naturskönhet eller sina säregna naturförhållanden eller som har särskild betydelse för kännedomen om landets natur eller för friluftslivet skall såvitt möjligt bevaras.

6 § Vid beslut, som fattas med stöd av denna lag, skall hänsyn tas till de miljömässiga värden som finns i den befintliga bebyggelsens och kulturlandskapets karaktär.

Särskilt värdefulla byggnader, bebyggelsemiljöer och kulturlandskap skall såvitt möjligt bevaras.

7 § Byggnader och anläggningar skall placeras och utformas så att de från allmän synpunkt är lämpliga för sitt ändamål och för dem som vistas där.

8 § Vid beslut, som fattas med stöd av denna lag, skall både allmänna och enskilda intressen beaktas.

3 kap. Särskilda bestämmelser om riksintressen

3 kap. 1–8 §§

1 § I fråga om sådana områden och objekt som i ett nationellt perspektiv särskilt bör skyddas eller vårdas på grund av deras betydelse för kännedomen om landets natur, deras skönhet, märkliga beskaffenhet eller betydelse för allmänhetens friluftsliv, skall naturvårdens och friluftslivets intressen särskilt beaktas.

2 § I fråga om sådana områden och objekt som i ett nationellt perspektiv särskilt bör skyddas eller vårdas på grund av deras betydelse för kännedomen om landets byggnadskultur, deras miljömässiga värden, märkliga beskaffenhet eller betydelse för fornminnesvården, skall byggnadsminnesvårdens och fornminnesvårdens intressen särskilt beaktas och miljövärdena tas till vara.

3 § Brukningsvärd jordbruksmark får avses för annan användning än jordbruksproduktion endast under förutsättning att marken skall användas för ett från samhällets synpunkt angeläget ändamål, som inte på ett rimligt sätt kan tillgodoses på annan mark.

4 § Inom områden som i ett nationellt perspektiv är särskilt lämpade för råvaruutvinning eller annan exploatering av lägesbundna naturresurser skall särskilt beaktas att en framtida exploatering inte försvåras.

Första stycket gäller även i fråga om andra områden som är särskilt lämpade för råvaruutvinning eller annan exploatering av lägesbundna naturresurser, om det från allmän synpunkt är nödvändigt att en exploatering sker på ett planmässigt sätt.

Första och andra styckena gäller inte områden, inom vilka en exploatering skulle strida mot 7–12 §§.

5 § Vid plan- och tillståndsbeslut skall särskilt beaktas att flygplatser, hamnar, sjötrafikleder, vägar och ledningar kan komma till stånd i den utsträckning som behövs med hänsyn till trafikförsörjningen eller behovet av ledningar mellan eller inom regioner.

6 § Det militära och civila försvarets intressen får inte motverkas.

7 § Inom obrutna kustområden skall särskilt beaktas att områdenas karaktär och natur- och kulturvärden bevaras samt att områdena skall kunna nyttjas för fritidsändamål på ett allsidigt sätt. Ny fritidsbebyggelse skall vara förenlig med turismens och friluftslivets intressen. Industriell eller liknande verksamhet, som är prövningspliktig enligt 1 § lagen (0000:000) om tillåtlighetsprövning av viss industri m. m., får inte komma till stånd inom dessa områden.

Obrutna kustområden är kusten i norra Bohuslän, norra Småland, Östergötland söder om Bråviken samt huvuddelen av kusten i Ångermanland.

8 § Inom högexploaterade kustområden skall särskilt beaktas att allmänhe-

tens möjligheter att nå och utnyttja attraktiva kustområden inte försämras och att natur- och kulturvärden bevaras. Ny fritidsbebyggelse får inte motverka turismens och friluftslivets intressen. Industriell eller liknande verksamhet, som förutsätter prövning enligt 1 § lagen (0000:000) om tillåtlighetsprövning av viss industri m. m., får komma till stånd endast på de platser som anges i tredje stycket. 3 kap. 8–12 §§

Högexploaterade kustområden är kusten i södra Bohuslän, Halland, Skåne, Blekinge, Södermanland och Uppland samt kusten vid Bråviken i Östergötland.

Industriell eller liknande verksamhet som avses i första stycket får komma till stånd i eller i anslutning till Brofjorden i Lysekil, Stenungsunds tätort, Värö i Varberg, Karlshamns tätort, Norrköpings tätort, Tunaberg i Nyköping, Oxelösunds tätort och Nynäshamns tätort.

9 § Inom andra kustområden än som anges i 7 och 8 §§ skall särskilt beaktas naturvårdens, friluftslivets och kulturminnesvårdens intressen. Industriell eller liknande verksamhet, som förutsätter prövning enligt 1 § lagen (0000:000) om tillåtlighetsprövning av viss industri m. m., får inte komma till stånd inom sådana delområden som är i huvudsak opåverkade av industriell verksamhet.

10 § Inom obrutna fjällområden får markanvändningen inte förändras i sådan omfattning att områdenas karaktär avsevärt påverkas. Naturvårdens och friluftslivets intressen skall särskilt beaktas.

Obrutna fjällområden är områdena Rogen, Sylarna-Helags, Skäckerfjällen, Burvattnet, Hotagen, Frostviken, Ransaren, Artfjället, Tärna-Graddis, Sarek-Pite, Kebnekaise, Råsto-Tsåktso och Pessinki.

11 § Större älvar och längre sammanhängande älvsträckor som är outbyggda får inte byggas ut för vattenkraftändamål.

Älvar som avses i första stycket är Torne älv, Kalix älv, Pite älv, Vindelälven, Vapstälven, Moälven, Lögde älv, Öre älv, Bure älv och Byske älv. Älvsträckor som avses i första stycket är Klarälven mellan Kärrbackstrand och Edebäck, Västerdalälven uppströms Hummelforsen, Österdalälven uppströms Trängslet, Dalälven mellan Näs och Hedesundafjärdarna, Härjedalsljusnan mellan Hede och Svegsjön, Mellanljusnan mellan Laforsen och Arbråsjöarna, i Indalsälven Åreälven, Ammerån ovan Överammer, Storån-Dammän och Hårkan uppströms Hotagen, i Ångermanälven Lejarälven, Storån uppströms Klumpvattnet, Långseleån-Rörströmsälven, Saxån, Ransarån uppströms Ransaren och Vojmån uppströms Vojmsjön, i Umeälven Tärnaån och Girjesån, Juktån uppströms Fjosokken och Tärnaforsen mellan Laisan och Gäutan, i Skellefteälven källflödena uppströms Sädvajaure resp. Rebnisjaure, i Lule älv Stora Lule älv uppströms Akkajaure, Lilla Lule älv uppströms Skalka och Tjaktajaure samt Pärlälven och i Råne älv Rörån–Livas älv.

12 § Inom större sammanhängande områden med väsentliga eller sammanfallande intressen för naturvården, friluftslivet eller kulturminnesvården skall dessa intressen särskilt beaktas.

Områden som avses i första stycket är Öland och Gotland innanför kusten, områdena kring Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren, Storsjön i Jämtland, Torneträsk, Siljan, Dellen, Fryken, Dalslands sjösystem, Båven, Sommen, Unden, Lygnern, Fegen, Bolmen, Möckeln, Åsnen, Ivösjön och Ringsjön, dalgångarna utmed Torne älv, Kalix älv, Lule älv, Pite älv, Byske älv, Skellefteälven, Vindelälven, Umeälven, Ångermanälven, Indalsälven, Ljungan, Ljusnan, Dalälven, Klarälven och Göta älv samt fjällområdena utanför de obrutna fjällområdena. 3 kap. 12–14 §§ 4 kap. 1–4 §§

13 § För att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv råder strandskydd vid havet, insjöar och vattendrag. Inom ett strandskyddsområde får inte bebyggelse uppföras eller några åtgärder i övrigt vidtas som medför inskränkningar av allemansrätten, såvida inte särskilda skäl föreligger.

Om inte något annat beslutas med stöd av tredje stycket omfattar strandskyddet land- och vattenområden utanför detaljplan intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd.

Kommunen får besluta att strandskyddet skall upphävas för områden som uppenbart saknar betydelse för bad och friluftsliv. Kommunen får även bestämma att strandskyddsområdet skall utvidgas eller att strandskyddet skall gälla inom ett område med detaljplan, när det behövs för att tillgodose syftet med strandskyddet. Ett strandskyddsområde får inte utvidgas mer än intill 300 meter från strandlinjen.

14 § Regeringen bestämmer de områden och objekt som avses i 1 och 2 §§, de områden som avses i 4 § och de anläggningar eller intressen som avses i 5 och 6 §§. Regeringen bestämmer också den närmare avgränsningen av de områden som anges i 7–12 §§.

4 kap. Särskilda bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning

1 § Bebyggelsemiljön skall utformas så att den blir ändamålsenlig. Därvid skall hänsyn tas till befintliga natur- och kulturvärden och till att skäliga estetiska anspråk tillgodoses.

2 § Bebyggelsemiljön skall utformas så att

1. en god hushållning med energi och vatten blir möjlig,
2. risker för förorening av grund- eller ytvatten förebyggs,
3. avfall kan tas om hand på ett tillfredsställande sätt,
4. förutsättningar för goda hygieniska förhållanden i övrigt skapas,
5. behovet av tillfredsställande klimatförhållanden på vistelseytor beaktas.

3 § Bebyggelsemiljön skall utformas så att risk för uppkomst och spridning av brand samt risk för trafikolyckor och andra olyckshändelser förebyggs.

4 § Inom eller i anslutning till ett bebyggelseområde skall det finnas med hänsyn till bebyggelsens karaktär lämpligt lokaliserade och utformade platser för lek, motion och andra fritidsaktiviteter.

5 § Inom eller i anslutning till ett bebyggelseområde skall det finnas med hänsyn till bebyggelsens omfattning och karaktär tillräckliga möjligheter till samhällelig och kommersiell service. 4 kap. 5–9 §§ 5 kap. 1–5 §§

6 § Bebyggelsemiljön skall utformas så att olika trafikanters intressen beaktas och så att det finns tillräckliga utrymmen för fordonsuppställning.

7 § Bebyggelsemiljön skall utformas med hänsyn till behovet av tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

8 § Vid utformningen av bebyggelsemiljön skall eftersträvas att möjligheterna till framtida förändringar och kompletteringar underlättas.

9 § Bestämmelserna i 1–8 §§ skall tillämpas vid utformningen av ny bebyggelse.

Vid ändring eller komplettering av befintliga bebyggelsemiljöer skall bestämmelserna tillämpas i skälig utsträckning med hänsyn till ekonomiska och andra omständigheter.

5 kap. Särskilda bestämmelser om placeringen inom tomt och utformningen av byggnader och anläggningar, ordnande av tomt m. m.

Byggnader och anläggningar i allmänhet

1 § En byggnad skall placeras på det sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden samt strävandena att bevara natur- och kulturvärden. Även byggnadens yttre utformning samt dess färg- och materialverkan skall vara lämplig med hänsyn både till dessa intressen och till byggnaden såsom sådan.

2 § Vid placering och utformning av en byggnad skall beaktas att den inte orsakar besvärande olägenheter för omgivningen.

3 § En byggnads bärande delar skall ha betryggande bärförmåga, stadga och beständighet. Byggnadens fasta inredning skall ha en med hänsyn till byggnadens ändamål betryggande stadga och beständighet.

Ett utrymme som är avsett som skyddsrum skall utformas så att det ger skydd mot verkningar av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig.

4 § En byggnad skall utformas så att den med hänsyn till sitt ändamål ger möjlighet till god hygien, trevnad, tillfredsställande inomhusklimat och fuktskydd samt goda sanitära förhållanden.

5 § En byggnad skall placeras, utformas och inredas så att riskerna för olycksfall och för uppkomst och spridning av brand förebyggs. Byggnaden skall dessutom utformas så att personskador vid brand i möjlig mån kan undvikas.

Tekniska installationer i en byggnad skall utformas så att riskerna för brand och olycksfall förebyggs. 5 kap. 5–12 §§

6 § En byggnad skall placeras och utformas så att den möjliggör en god hushållning med energi och vatten.

7 § Bostäder för annat ändamål än fritidsändamål och de utrymmen i en byggnad, till vilka allmänheten har tillträde eller som utgör arbetslokal, skall utformas så att de blir tillgängliga för och kan nyttjas av personer som har nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Bostadsbyggnader i två våningar och bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter får uppföras utan hiss eller motsvarande anordning.

Byggnadsnämnden kan medge undantag från kravet på tillgänglighet till bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter, om det behövs med hänsyn till terrängförhållandena.

Byggnadsnämnden kan i fråga om ett utrymme som skall användas som arbetslokal medge undantag från de i första stycket angivna kraven, om det behövs med hänsyn till arten av den verksamhet för vilken utrymmet är avsett.

8 § Till en byggnad skall höra anordningar som gör det möjligt att på ett tillfredsställande sätt ta om hand och forsla bort avfall från byggnaden.

9 § Till en byggnad skall höra en sådan anordning (kriskoppling) som möjliggör tillförsel av kallt vatten till tappvarmvattensystemet i samband med central avstängning av sådant varmvatten som bereds gemensamt för flera bostäder eller lokaler. Detta gäller dock inte bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter eller byggnader som huvudsakligen är inrättade för industriändamål eller för hälso- och sjukvård. Byggnadsnämnden får i särskilda fall besluta om ytterligare undantag.

10 § Byggnadsdelar som sträcker sig under markytans naturliga nivå samt byggnader som förläggs under marken skall utformas så att förändringar av grundvattennivån som kan vara skadliga för omgivningen undviks. Detsamma skall gälla placeringen och utformningen av byggnader som förläggs på marken.

Byggnader under markytan skall placeras och utformas så att användningen av markytan och utrymmet därunder för skilda ändamål inte försvåras.

11 § Bestämmelserna i 1–10 §§ skall tillämpas när nya byggnader uppförs och vid tillbyggnad av befintliga byggnader.

Vid ändring av en byggnad skall de delar av byggnaden som berörs av ändringen i skälig utsträckning uppfylla de krav som anges i 1–10 §§. Därvid skall hänsyn tas till byggnadens beskaffenhet, dess ändamål och återstående användningstid samt kostnaderna för åtgärderna.

12 § Bestämmelserna i 1–11 §§ skall tillämpas även i fråga om anläggningar.

Byggnader och anläggningar inom särskilda områden 5 kap. 13–17 §§

13 § Inom strandskyddsområden får byggnader, anläggningar eller anordningar inte komma till stånd, om det medför att marken tas i anspråk som tomt eller att allmänheten på något annat sätt hindras eller avhålls från att beträda områden där den annars skulle ha haft rätt att färdas fritt.

Byggnadsnämnden kan medge undantag från bestämmelserna i första stycket, om särskilda skäl föreligger för detta.

Första stycket gäller inte sådana företag, till vilka tillstånd har lämnats enligt vattenlagen (1918:523) eller miljöskyddslagen (1969:387).

14 § I fråga om en byggnad, som är av större värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär får i en detaljplan eller ett markförordnande meddelas bestämmelser om att byggnaden inte får förvanskas vare sig genom arbeten som rör byggnaden eller marken eller genom några byggnads- eller anläggningsåtgärder i grannskapet.

Skyddsbestämmelser får inte beslutas för kyrkobyggnader som tillhör svenska kyrkans församlingar, för byggnader inom en begravningsplats, för byggnadsminnesmärken eller för byggnadsminnen enligt 1 § lagen (1960:690) om byggnadsminnen.

15 § I ett markförordnande får i fråga om ett område av särskild betydelse för rekreation och friluftsliv meddelas de bestämmelser som behövs för att trygga friluftsintresset.

Tomt m. m.

16 § När en tomt anordnas eller när ett område tas i anspråk för en anläggning, skall tomten eller området i fråga om lutning och höjdläge samt plantering och inhägnad utformas på det sätt som är lämpligt med hänsyn bland annat till ljustillförseln och till stads- eller landskapsbilden. Tomten eller området skall vidare utformas så att de på ett lämpligt sätt ansluter till omgivningen och så att trafiksäkerhetens krav beaktas.

17 § När en tomt anordnas eller ett område tas i anspråk för en anläggning, skall på tomten eller området eller i närheten därav så långt möjligt anordnas

1. tillräckligt stor friyta med anordningar för lek och utevistelse, om det på tomten finns en byggnad med en eller flera bostadslägenheter,
2. tillräckligt stort utrymme för fordonsuppställning.

Om kraven enligt 1 och 2 inte kan uppfyllas samtidigt, skall kraven enligt 1 uppfyllas i första hand.

I en detaljplan eller ett markförordnande får föreskrivas att viss mark inte får användas för fordonsuppställning.

Vid tillbyggnad eller vid ändring av en byggnad eller en anläggning skall bestämmelserna i första–tredje styckena tillämpas i skälig utsträckning.

Övriga bestämmelser

5 kap. 18–19 §§
6 kap. 1–4 §§

18 § Byggnadsnämnden får medge mindre avvikelser från bestämmelserna i detta kap. och förekrifter som meddelas med stöd av dessa, om det inte medför någon olägenhet från tekniska eller andra synpunkter.

19 § Har i denna lag eller i ett beslut med stöd av lagen meddelats föreskrifter om hushöjd eller källardjup, skall måttet räknas från takfoten respektive källargolvet till gatunivån eller marknivån, om inte något annat anges.

Har föreskrifter meddelats om antal våningar, skall som våning anses även högt belägen källare samt sådan suterrängvåning och vind som till större delen är inredd eller som uppenbart är avsedd att till större delen inredas för primära funktioner.

6 kap. Särskilda krav beträffande vissa befintliga byggnader, underhåll m. m.

Förbättring av vissa byggnader

1 § En byggnad, som har uppförts före ikraftträdandet av denna lag, skall i skälig utsträckning uppfylla de krav som vid lagens ikraftträdande kan ställas med stöd av 5 kap. på bärförmåga, stadga och beständighet hos byggnadens bärande delar samt på skydd mot olycksfall.

Vid tillämpningen av första stycket skall hänsyn tas till byggnadens ändamål, dess återstående användningstid, dess värde från kulturhistorisk synpunkt, omgivningens karaktär och kostnaderna för åtgärderna.

2 § Till en byggnad, som har uppförts eller till vilken byggnadslov har beviljats före den 1 juli 1977, skall höra sådana anordningar som anges i 5 kap. 8 § och som skäligen kan fordras för att godtagbara arbetsförhållanden skall åstadkommas för dem som hämtar avfall från byggnaden. Vid bedömningen av vad som kan fordras skall tillämpas de normer som gällde den 1 april 1978.

3 § Bestämmelsen i 5 kap. 7 § första stycket om handikappanpassning skall tillämpas även i fråga om en byggnad, som har uppförts före den 1 juli 1977 eller för vilken byggnadslov har beviljats före nämnda dag, om det i byggnaden finns utrymme som är avsett för resande i sådan kollektivtrafik som avses i lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik. Därvid skall tillses att ett sådant utrymme anordnas så att det uppfyller skäliga anspråk på handikappanpassning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser föreskriver vid vilken tidpunkt anpassningen skall vara genomförd.

Underhåll av byggnader m. m.

4 § En byggnad skall underhållas så att bärförmågan och stadgan hos de bärande delarna, anordningarna för skydd mot brand, olycksfall och fukt samt anordningarna för handikappanpassning, trevnad, hygien, energi-

hushållning och avfallshantering i skälig utsträckning hålls i stånd. Byggnadens yttre skall hållas i vårdat skick. 6 kap. 4–8 §§

Vid tillämpningen av första stycket skall hänsyn tas till byggnadensändamål, dess återstående användningstid, dess värde från kulturhistorisk synpunkt, omgivningens karaktär och kostnaderna för nödvändiga åtgärder.

I en detaljplan eller ett markförordnande kan beträffande en sådan byggnad som anges i 5 kap. 14 § meddelas de bestämmelser om underhåll av byggnadens inre och yttre som behövs för att dess särart skall bevaras.

5 § En anläggning skall underhållas så att bärförmågan och stadgan hos de bärande delarna samt anordningarna för skydd mot brand och olycksfall samt för energihushållning i skälig utsträckning hålls i stånd. Anläggningen skall hållas i vårdat skick.

Vid tillämpningen av första stycket skall hänsyn tas till anläggningens ändamål, dess återstående användningstid, dess värde från kulturhistorisk synpunkt, omgivningens karaktär och kostnaderna för nödvändiga åtgärder.

Rivning av byggnader m. m.

6 § Om en byggnad eller en anläggning är förfallen eller om den har skadats till väsentlig del, får byggnadsnämnden besluta att byggnaden eller anläggningen skall rivas, om den inte sätts i stånd inom skälig tid.

Kan det antas att ohyra eller virkesförstörande insekter finns i en byggnad eller en anläggning som skall rivas, får byggnadsnämnden föreskriva att lämpliga utrotningsåtgärder skall redovisas och vidtas.

Om en byggnad eller en anläggning som avses i första stycket har brister, som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av den, får byggnadsnämnden förbjuda att byggnaden eller anläggningen under en viss tid används för avsett ändamål (användningsförbud).

I ett beslut om användningsförbud får föreskrivas att beslutet skall ha omedelbar verkan.

7 § Även om en byggnad eller en anläggning har uppförts med stöd av bygglov enligt denna lag, får byggnadsnämnden besluta att byggnaden eller anläggningen skall tas bort eller att någon annan åtgärd skall vidtas med den. Sådant beslut får dock meddelas endast om byggnaden eller anläggningen är belägen inom ett område med detaljplan och den på grund av ändrade förhållanden medför sådan olägenhet med hänsyn till trafiksäkerheten att bygglov inte skulle ha meddelats om dessa förhållanden hade rått när frågan om bygglov prövades.

Om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten, får byggnadsnämnden besluta att utfarten från en fastighet eller en byggnad skall ändras.

8 § Om en tavla eller en skylt, som är avsedd för reklam eller propaganda, eller någon annan därmed jämförlig anordning är uppenbart vanprydande i stads- eller landskapsbilden, får byggnadsnämnden besluta att anordningen

skall tas bort eller att någon annan åtgärd skall vidtas med den. Detta gäller dock inte anordningar för vilka bygglov har meddelats. 6 kap. 8–11 §§ 7 kap. 1 §

9 § Finns det inom ett område, som har betydelse för friluftslivet, eller i områdets närhet stängsel som hindrar eller försvårar tillträdet till mark inom området där allmänheten annars skulle ha haft rätt att färdas fritt, får byggnadsnämnden besluta att den som håller stängslet skall anordna grind eller annan genomgång. Är det uppenbart att stängslet endast avser att utestänga allmänheten från området, får nämnden besluta att stängslet skall tas bort.

Första stycket tillämpas även i fråga om diken.

Särskilda krav beträffande tomter, underhåll m. m.

10 § I fråga om tomter, som är bebyggda, eller mark som har tagits i anspråk för en anläggning får i en detaljplan eller ett markförordnande meddelas bestämmelser om skyldighet att anordna friyta med anordningar för lek och utevistelse samt utrymme för fordonsuppställning som anges i 5 kap. 17 §. Bestämmelser om friyta får dock meddelas endast i fråga om tomter på vilka finns en byggnad med en eller flera bostadslägenheter.

Om det behövs för att tillgodose kravet på friyta, får föreskrivas att ett utrymme som används för fordonsuppställning skall tas i anspråk. Detta får dock ske endast om tillräckligt utrymme för fordonsuppställning kan anvisas på någon annan plats i tomtens närhet.

Bestämmelser som avses i första stycket får inte omfatta andra åtgärder än sådana som behövs för att tomterna i skälig utsträckning skall uppfylla de krav som vid denna lags ikraftträdande kan ställas med stöd av 5 kap. 17 §.

11 § Tomter, områden, som har tagits i anspråk för anläggningar, samt lekplatser, parkeringsplatser och liknande anordningar skall hållas i vårdat skick. Därvid skall tillses att växtligheten inte hindrar trafiken eller skymmer sikten för trafikanterna.

Byggnadsnämnden kan besluta att på en tomt eller på ett område, som har tagits i anspråk för en anläggning, skall utföras planteringar eller andra liknande anordningar. Nämnden kan också besluta att det skall finnas stängsel mot vägar eller gator.

Tredje avdelningen

7 kap. Marköversikt

Marköversiktens innehåll m. m.

1 § För varje kommun skall det finnas en aktuell marköversikt som omfattar kommunens hela område. Marköversikten skall tjäna till ledning för beslut om markanvändning och byggande.

Kommunstyrelsen ansvarar för att det finns en aktuell marköversikt.

2 § I marköversikten skall anges grunddragen för markens avsedda användning för olika ändamål. 7 kap. 2–6 §§

Av marköversikten skall för varje särskilt angivet område framgå om den angivna markanvändningen innebär

1. att befintliga förhållanden avses bestå i stort sett oförändrade,
2. att betydande förändringar av markanvändningen avses ske inom en nära framtid,
3. att betydande förändringar av markanvändningen avses ske på längre sikt.

Om det inte har angetts hur ett visst område skall användas, skall detta anses innebära att betydande förändringar av markanvändningen inte avses få ske.

3 § I marköversikten kan för de olika områdena ges närmare riktlinjer för beslut om markanvändningen.

För ett eller flera särskilt angivna områden kan föreskrivas, att underställning av kommande plan- och tillståndsbeslut inte får ske på den grunden att den i översikten angivna användningen av området ifrågasätts. En sådan föreskrift gäller under en tid av högst fem år räknat från den dag beslutet om marköversikten vann laga kraft.

I marköversikten kan anges att planläggning av ett visst område avses ske genom områdesplan eller detaljplan.

I marköversikten kan vidare ges riktlinjer för beslut i form av markföreskrifter eller förordnanden enligt annan lagstiftning.

4 § Marköversikten skall vara avfattad på en eller flera kartor. Riktlinjerna skall anges på karta eller i en särskild handling. Marköversikten skall utformas på ett sådant sätt att dess innebörd utan svårighet kan utläsas.

Till marköversikten skall fogas en planbeskrivning som tydligt redovisar planeringsförutsättningarna, marköversiktens syften, skälen till den utformning av planen som har valts och de väsentliga konsekvenserna av en markanvändning i enlighet med marköversikten. Till marköversikten skall dessutom fogas en genomförandebeskrivning som anges i 11 kap. 1 och 2 §§.

Förfarandet

5 § En ändring av marköversikten antas av kommunfullmäktige.

6 § När marköversikten skall ändras, skall kommunstyrelsen samråda med berörda kommunala organ och med länsstyrelsen, regionplaneorganet, andra kommuner och den landstingskommun som berörs. Även andra som kan ha ett väsentligt intresse av ändringen skall beredas tillfälle till samråd.

Vid samrådet skall redovisas

1. programmet för ändringen, om ett sådant har upprättats,
2. planeringsunderlag av betydelse.

Resultatet av samrådet skall sammanfattas i en samrådsredogörelse som bifogas förslaget till ändring av marköversikten.

7 § Innan en ändring av marköversikten antas skall förslaget härom ställas ut för granskning under minst två månader. 7 kap. 7–12 §§

8 § Innan utställningen börjar skall ett exemplar av förslaget överlämnas till länsstyrelsen och regionplaneorganet samt till kommuner och landstingskommuner som berörs av förslaget.

Innan utställningen börjar skall den kungöras i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå vilken del av kommunen som berörs av ändringen samt inom vilken tid och till vem synpunkter med anledning av utställningen skall framföras.

9 § När ett förslag till ändring av marköversikten ställs ut, skall det åtföljas av

1. programmet för ändringen, om ett sådant har upprättats,
2. föreslagna ändringar av planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,
3. samrådsredogörelsen och kommunstyrelsens yttrande över de synpunkter som har framförts vid samrådet,
4. gällande marköversikt med tillhörande handlingar,
5. sådant planeringsunderlag som har betydelse för en bedömning av ändringen.

10 § Den som har synpunkter på förslaget kan under utställningstiden framföra dessa till kommunen.

11 § Efter utställningstiden skall de synpunkter som har lämnats ställas samman och prövas i ett särskilt utlåtande.

Utlåtandet eller ett meddelande med uppgift om var utlåtandet hålls tillgängligt skall sändas till dem som har framfört synpunkter på förslaget. I underrättelsen skall mottagaren beredas tillfälle att yttra sig över utlåtandet. Om utlåtandet eller meddelandet har avlämnats för postbefordran under mottagarens vanliga adress, skall kommunen anses ha fullgjort vad som ankommer på den. Underrättelse till hyresgäster och bostadsrättshavare får ske genom att underrättelsen anslås i fastigheten på lämpligt sätt.

Om synpunkterna föranleder väsentlig revidering av det utställda förslaget, skall en ny utställning ske.

12 § När en ändring av marköversikten har antagits, skall ett utdrag av det över beslutet förda protokollet anslås på kommunens anslagstavla.

Samma dag skall ett utdrag av protokollet sändas till länsstyrelsen, regionplaneorganet och de kommuner som berörs samt till de myndigheter som har framfört synpunkter i ärendet.

Snarast möjligt skall ett exemplar av den antagna ändringen sändas till regionplaneorganet och alla handlingar i ärendet sändas till länsstyrelsen. Av handlingarna skall framgå hur ärendet har handlagts.

När beslutet att anta ändringen har vunnit laga kraft, skall ett exemplar av ändringen snarast möjligt och senast inom en månad sändas till fastighetsbildningsmyndigheten och fastighetsregistermyndigheten.

8 kap. Områdesplan

8 kap. 1–7 §§

Planens innehåll m. m.

1 § Riktlinjer för beslut om markanvändning och byggande inom ett begränsat område av kommunen kan anges i en områdesplan, när det inte i tillräcklig utsträckning har kunnat ske i marköversikten eller när det behövs som förberedelse för en detaljplan.

Kommunstyrelsen ansvarar för att områdesplaner vid behov upprättas.

2 § En områdesplan kan ange grunddragen för markens användning för olika ändamål och riktlinjer för hur byggnader och anläggningar skall anordnas inom de olika delarna av planområdet.

I planen kan anges att planläggning av ett visst område avses ske genom detaljplan. Även riktlinjer för beslut i form av markförordnanden eller förordnanden enligt annan lagstiftning kan anges.

3 § En områdesplan får inte motverka syftet med marköversikten.

4 § En områdesplan skall vara avfattad på karta. Riktlinjerna skall anges på kartan eller i en särskild handling. Planen skall utformas på ett sådant sätt att dess innebörd utan svårighet kan utläsas.

Till planen skall fogas en planbeskrivning som tydligt redovisar planeringsförutsättningarna, planens syfte, skälen till den utformning av planen som har valts och de väsentliga konsekvenserna av att riktlinjerna i planen fullföljs. Om planen syftar till förändrad markanvändning skall i beskrivningen finnas en redovisning av natur-, kultur- och skönhetsvärdena inom planområdet. Till planen skall fogas en genomförandebeskrivning som anges i 11 kap. 1 och 2 §§.

Förfarandet

5 § Bestämmelserna i 7 kap. 5–8 §§, 9 § 1 och 3–5 samt 10–12 §§ om antagande, samråd, utställning och expediering skall tillämpas även i fråga om områdesplaner. Vad som sägs om regionplaneorganet i 6, 8 och 12 §§ samma kap. gäller dock endast om regionplaneorganet berörs av områdesplanen.

6 § En områdesplan gäller till dess att den upphävs eller ändras genom ett beslut som har vunnit laga kraft. Om en detaljplan antas för ett område som omfattas av en områdesplan, upphör områdesplanen att gälla för detta område.

Om marköversikten ändras och detta medför att områdesplanen kommer att motverka syftet med marköversikten, skall områdesplanen ändras eller upphävas i den berörda delen samtidigt som marköversikten ändras.

7 § Vad som föreskrivs i detta kap. gäller även när en områdesplan ändras, upphävs eller utan ändring antas på nytt.

9 kap. Detaljplan

9 kap. 1–7 §§

Planens innehåll m. m.

1 § En detaljplan skall, om det inte i särskilt fall är omotiverat, antas för områden där

1. en samlad bebyggelse av betydelse eller en anläggning av betydelse avses komma till stånd,

2. en samlad bebyggelse eller en anläggning avses undergå förändring av betydelse.

2 § Genom en detaljplan får regleras endast sådana frågor som anges i 2–5 kap. samt 6 kap. 4 § tredje stycket och 10 §.

En detaljplan som avser pågående markanvändning får mot fastighetsägarens bestridande antas endast om planen reglerar sådana frågor som anges i 5 kap., 6 kap. 4 § tredje stycket och 10 §.

Regleringen sker på det sätt som framgår av detta kap. Planen får inte göras mera detaljerad än som behövs för att syftet med den skall nås.

3 § En detaljplan vars genomförande skulle försvåra pågående markanvändning får antas bara om fördelarna från allmän synpunkt överstiger eventuella olägenheter för någon sakägare.

4 § En detaljplan får inte antas om den motverkar syftet med marköversikten eller en områdesplan.

5 § En detaljplan består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser eller endera av dessa handlingar. Någon plankarta behövs inte, om de förhållanden som är av betydelse tillräckligt tydligt framgår av bestämmelserna. Planen skall utformas så tydligt att sakägarna och allmänheten kan få en klar uppfattning om den blivande miljön inom planområdet.

Av plankartan skall framgå inom vilket område varje bestämmelse skall gälla. Den skall upprättas på grundval av en för ändamålet avsedd karta (grundkarta).

6 § Till planen skall fogas en planbeskrivning som tydligt redovisar planeringsförutsättningarna, planens syfte, skälen till den utformning av planen som har valts och sådana konsekvenser av planen, som inte direkt framgår av planen.

Beskrivningen skall illustreras i den omfattning som behövs för att den skall vara lättfattlig och tydlig. Den skall åtföljas av en illustrationskarta, om det inte är uppenbart onödigt.

Till detaljplanen skall dessutom fogas en genomförandebeskrivning som anges i 11 kap. 1 och 2 §§.

Planbestämmelser

7 § I en detaljplan skall anges och till gränserna utmärkas områden för olika

ändamål. I planen skall mark för allmän plats, kvartersmark och vattenområden redovisas särskilt. 9 kap. 7–16 §§

8 § Om kommunen inte skall vara väghållare för viss mark för allmän plats, skall detta anges i planen.

9 § I en detaljplan kan bestämmas i vilken största omfattning marken får bebyggas över och under markytan. Om särskilda miljömässiga skäl föreligger, kan även bestämmas i vilken minsta omfattning marken skall bebyggas. Vidare kan meddelas bestämmelser om byggnadssättet.

För bostäder kan bestämmas fördelningen mellan lägenheter av olika storlekskategorier.

10 § I en detaljplan kan meddelas bestämmelser för bebyggelsemiljöns utformning i fråga om mark, vegetation och byggnader.

11 § För en byggnad eller en bebyggelsemiljö som anges i 5 kap. 14 § får i en detaljplan meddelas nödvändiga skyddsbestämmelser.

12 § I en detaljplan kan meddelas bestämmelser om utfarter och om storlek och lokalisering av parkeringsplatser samt om hinder mot att använda viss mark för parkering.

13 § I en detaljplan kan meddelas bestämmelser om anordningar eller skyddsområden för att dels tillgodose brandskyddsintresset samt skydds- och säkerhetsintressen i fråga om det militära och civila försvaret, energianläggningar samt land-, luft- och sjötrafiken, dels motverka luft- och vattenimmissioner.

14 § I en detaljplan kan meddelas bestämmelser för att tillgodose energihushållningens intressen och för att motverka att geotekniska och hydrologiska olägenheter för omgivningen uppkommer.

15 § I en detaljplan kan meddelas bestämmelser om principer för fastighetsbildning och om att vissa områden skall vara tillgängliga för att tillgodose allmänna intressen i fråga om ledningar samt trafik- och väganordningar.

16 § I en detaljplan kan föreskrivas att bygglov inte får lämnas till åtgärder, som utgör förändrad markanvändning, förrän en viss trafik-, vatten- eller avloppsanläggning har kommit till stånd eller en viss byggnad eller byggnadsdel har rivits eller fått en viss annan användning.

Om en detaljplan är avsedd att genomföras genom exploateringssamverkan enligt 11 kap. 22 § och om en exploateringssamfällighet finns vid tidpunkten för detaljplanens antagande, skall i planen anges att bygglov som avser förändrad markanvändning inte får meddelas i fråga om sådana fastigheter inom planen som inte ingår i exploateringssamfälligheten. Detta villkor skall gälla under den genomförandetid som bestäms enligt 17 § eller, om samfälligheten upphör före utgången av denna tid, så länge som samfälligheten består.

9 kap. 17–22 §§

17 § För en sådan del av en detaljplan som medger förändrad markanvändning skall bestämmas den tid inom vilken planen skall vara genomförd (genomförandetid). Tiden skall bestämmas så att rimliga möjligheter finns att genomföra planen. Genomförandetiden skall bestämmas till minst fem och högst femton år, räknat från den dag beslutet att anta planen vinner laga kraft eller från den senare tidpunkt som anges i planen. För skilda delar av planen kan olika genomförandetider bestämmas. Tiden kan förlängas eller förnyas med högst fem år i sänder.

Kan en fastighetsägare visa att han har avsett att genomföra planen men att han har hindrats att göra detta av någon beaktansvärd omständighet, över vilken han inte har kunnat råda, är kommunen skyldig att förlänga genomförandetiden med den tid under vilken hindret har förelegat.

18 § Om mark inom ett område med detaljplan inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som är avsett i planen, får en tillfällig användning av marken för ett annat ändamål tillåtas. Om det inte är uppenbart att den tillfälliga användningen saknar intresse för allmänheten, skall användningen prövas i en detaljplan.

För en detaljplan som avser tillfällig markanvändning skall bestämmas en tid inom vilken markanvändningen får pågå. Tiden får bestämmas till högst tio år och kan förlängas med högst fem år i sänder intill en sammanlagd tid av högst 20 år.

19 § I en detaljplan kan meddelas bestämmelser om tillståndspliktens omfattning enligt 13 kap. 4, 5, 8 och 9 §§. Bestämmelser kan också meddelas om att strandskydd enligt 3 kap. 13 § skall gälla inom planområdet.

Förfarandet

20 § En detaljplan antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får besluta att detaljplaner inom vissa områden eller planer med ett visst innehåll skall antas av byggnadsnämnden. Ett sådant beslut medför dock inte befogenhet för nämnden att anta en detaljplan mot kommunstyrelsens bestridande.

21 § Ett planarbete kan inledas med att kommunen uttrycker sina mål för planen i ett program.

När ett förslag till detaljplan upprättas skall byggnadsnämnden samråda med länsstyrelsen, regionplaneorganet och berörda kommunala organ. Berörda sakägare, myndigheter, sammanslutningar och enskilda som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Vid samrådet skall redovisas

1. programmet för planen, om ett sådant har upprättats,
2. planeringsunderlag av betydelse.

Resultatet av samrådet skall sammanfattas skriftligt i en samrådsredogörelse som bifogas planförslaget.

22 § Innan en detaljplan antas, skall förslaget till plan ställas ut för granskning under minst fyra veckor. Har något program eller annat

planeringsunderlag inte tidigare hållits tillgängligt för allmänheten, skall förslaget hållas utställt under minst åtta veckor. 9 kap. 22–26 §§

23 § Innan utställningen börjar skall byggnadsnämnden överlämna ett exemplar av förslaget till länsstyrelsen, regionplaneorganet samt andra kommuner som berörs av förslaget. Ett exemplar av förslaget skall överlämnas också till kommunstyrelsen.

Innan utställningen börjar skall byggnadsnämnden dessutom kungöra utställningen i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var planområdet ligger samt inom vilken tid och till vem synpunkter med anledning av utställningen skall framföras.

Byggnadsnämnden skall underrätta de sakägare, som berörs av planförslaget, om innehållet i kungörelsen. Nämnden skall anses ha fullgjort vad som ankommer på den, om underrättelsen har avlämnats för postbefordran under mottagarens vanliga adress. Underrättelse till hyresgäster och bostadsrättshavare får ske genom att underrättelsen anslås i fastigheten på lämpligt sätt.

24 § När ett förslag till detaljplan ställs ut skall det åtföljas av

1. programmet, om ett sådant har upprättats,
2. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,
3. samrådsredogörelsen och byggnadsnämndens yttrande över de synpunkter som har framförts vid samrådet,
4. grundkartan,
5. sådant planeringsunderlag som har betydelse för en bedömning av förslaget.

Planhandlingarna bör vid utställningen kompletteras med annat material, om förslagets innebörd därigenom väsentligt förtydligas.

25 § Den som har synpunkter på förslaget kan under utställningstiden framföra dessa till kommunen. Efter utställningstiden skall de synpunkter som har lämnats ställas samman och prövas i ett särskilt utlåtande.

Utlåtandet eller ett meddelande om var utlåtandet hålls tillgängligt skall sändas till dem som har framfört synpunkter på förslaget. I underrättelsen skall mottagaren beredas tillfälle att yttra sig över utlåtandet. I fråga om utsändningen gäller bestämmelserna i 23 § tredje stycket. Om ett stort antal personer skall underrättas får detta dock ske genom annons i ortstidning.

Om synpunkterna föranleder någon ändring av det utställda förslaget och denna ändring har intresse för allmänheten, skall en ny utställning ske. Även om ingen utställning sker, skall dock kommunstyrelsen, de myndigheter som berörs av frågan och sakägarna beredas tillfälle att yttra sig över planen under fyra veckor, om inte en överenskommelse träffas om kortare tid.

26 § När en detaljplan har antagits, skall ett utdrag av det över beslutet förda protokollet anslås på kommunens anslagstavla.

Samtidigt skall en underrättelse om beslutet med en besvärshänvisning sändas till den som under utställningstiden har framfört synpunkter som inte har kunnat beaktas. Underrättelsen skall delges mottagaren.

9 kap. 27–32 §§

27 § Samma dag som beslutet anslås skall ett utdrag av protokollet sändas till länsstyrelsen, regionplaneorganet och de kommuner som berörs samt till de statliga myndigheter som har framfört synpunkter i ärendet.

Snarast möjligt skall ett exemplar av den antagna planen sändas till regionplaneorganet och alla handlingar i ärendet sändas till länsstyrelsen. Av handlingarna skall framgå hur ärendet har handlagts.

28 § När beslutet att anta planen har vunnit laga kraft skall kommunen kungöra detta. I kungörelsen skall erinras om innehållet i 20 kap. 13 §. Kungörelsen skall ske genom en annons i ortstidning.

Snarast möjligt och senast inom en månad skall ett exemplar av planen sändas till fastighetsbildningsmyndigheten och fastighetsregistermyndigheten.

29 § Vad som föreskrivs i detta kap. om upprättande och antagande av en detaljplan skall gälla även när en sådan plan ändras eller upphävs. En särskild grundkarta behövs dock inte om de förhållanden, som är av betydelse för frågan, tillräckligt tydligt framgår av någon annan tillgänglig karta.

30 § Utan hinder av bestämmelserna om samråd och utställning i 21 och 22 §§ får dock en detaljplan ändras eller upphävas, om frågan är av begränsad betydelse och uppenbart saknar intresse för allmänheten (enkel detaljplaneändring).

Vid en enkel detaljplaneändring skall dock samråd ske med sakägarna. Vidare skall kommunstyrelsen, de myndigheter som berörs av frågan och sakägarna beredas tillfälle att yttra sig över förslaget under fyra veckor, om inte en överenskommelse träffas om en kortare tid. Yttranden skall behandlas enligt 25 § första och andra styckena.

31 § En detaljplan får mot berörda sakägares bestridande ändras eller upphävas i en sådan del som omfattas av en genomförandetid, endast om det finns synnerliga skäl för detta.

En detaljplan får mot berörda sakägares bestridande ändras eller upphävas efter genomförandetidens slut, om det kan visas att marken från allmän synpunkt lämpligen bör användas eller bebyggas på ett annat sätt än planen anger.

32 § En detaljplan gäller till dess att den ändras eller upphävs genom ett beslut som har vunnit laga kraft.

En detaljplan eller en del av en detaljplan som avser tillfällig markanvändning upphör att gälla när den enligt 18 § andra stycket bestämda tiden har gått ut.

Att en detaljplan i vissa fall kan ändras genom att en fastighetsplan antas eller genom beslut vid förrättningar framgår av 11 kap. 6 § tredje stycket denna lag, 3 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988), 9 § andra stycket anläggningslagen (1973:1149) och 8 § andra stycket ledningsrättslagen (1973:1144).

10 kap. Markförordnande

Markförordnandets innehåll m. m.

1 § Genom ett markförordnande får för ett visst område meddelas bestämmelser om

1. vissa särskilda hänsyn som skall tas vid framtida beslut om markanvändningen,
2. tillämpning av föreskrifterna i 2–5 kap. vid tillståndsprövning,
3. bevarandet av sådana byggnader som anges i 5 kap. 14 §,
4. begränsningar i fastighetsägarens förfoganderätt inom sådana områden som anges i 5 kap. 15 §,
5. utvidgning eller begränsning av strandskyddsområden,
6. tillståndspliktens omfattning enligt 13 kap. 4, 5, 8 och 9 §§ och bestämmelser till grund för prövningen av marklovpliktiga åtgärder samt
7. exploateringssamverkan enligt 11 kap. 22 §.

Bestämmelser enligt första stycket 1–6 gäller inte inom ett område med detaljplan.

Ett markförordnande får inte antas inom en nationalpark, ett naturreservat eller ett naturvårdsområde och inte heller inom ett område där förbud enligt naturvårdslagen (1964:822) har utfärdats därför att fråga har uppkommit om att bilda naturreservat eller naturvårdsområde.

2 § Genom ett markförordnande får regleras endast sådana frågor som anges i 2–5 kap. samt 6 kap. 4 § tredje stycket och 10 §. Bestämmelser som reglerar pågående markanvändning får mot fastighetsägarens bestridande meddelas endast om de avser frågor enligt 1 § första stycket 3 och 4.

Regleringen sker på det sätt som framgår av detta kap. Bestämmelserna får inte göras mera detaljerade än som behövs för att syftet med förordnandet skall nås.

3 § I ett markförordnande enligt 1 § första stycket 4 får meddelas de bestämmelser om byggande, uppförande av stängsel, schaktning, fyllning, dikning, uppodling, skogsplantering, trädfällning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel som behövs för att trygga friluftsintresset.

4 § I ett markförordnande enligt 1 § första stycket 4 får bestämmas att nyttjanderätt till ett eller flera markområden skall upplåtas till kommunen när den begär det. Sådana bestämmelser får ges mot fastighetsägarens bestridande endast för att tillgodose ett väsentligt behov av mark eller anläggning för allmänhetens friluftsliv.

5 § Ett markförordnande får inte antas om det motverkar syftet med marköversikten.

6 § Ett markförordnande består av karta och en särskild handling med bestämmelser eller endera av dessa handlingar. Markförordnandet skall utformas så att dess innebörd utan svårighet kan utläsas.

Till ett förordnande skall fogas en beskrivning som anger skälen för förordnandet. 10 kap. 6–8 §§ 11 kap. 1–3 §§

7 § Ett markförordnande gäller till dess att det förfaller, ändras eller upphävs.

Att ett markförordnande i vissa fall kan ändras genom att en fastighetsplan antas eller genom beslut vid förrättningar framgår av 11 kap. 6 § andra stycket denna lag, 3 kap. 3 § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988), 10 § andra stycket anläggningslagen (1973:1149) och 9 § andra stycket ledningsrättslagen (1973:1144).

Förfarandet

8 § Bestämmelserna i 9 kap. 20 §, 21 § andra stycket, 22 § första meningen, 23 § och 25–29 §§ om antagande, samråd, utställning, kungörelser, underrättelser, expediering m. m. skall tillämpas även i fråga om markförordnanden med nedan angivna undantag.

I fråga om ett markförordnande som till alla delar har ett klart stöd i marköversikten eller i en områdesplan eller som inte innehåller bestämmelser om något annat än en ökning av tillståndsplikten eller exploateringssamverkan får bestämmelserna i 9 kap. 30 § andra stycket i stället tillämpas.

Beträffande ett markförordnande som inte innehåller bestämmelser om något annat än en begränsning av tillståndsplikten tillämpas endast 9 kap. 20 §, 21 § andra stycket första meningen, 26 § första stycket, 27 §, 28 § första meningen och 29 §.

11 kap. Vissa frågor om plangenomförande

Genomförandebeskrivning

1 § För utredning och samordning av genomförandefrågor i samband med upprättande eller ändring av marköversikten, en områdesplan eller en detaljplan skall en genomförandebeskrivning upprättas.

2 § Kommunstyrelsen ansvarar för att genomförandebeskrivningar upprättas.

Fastighetsplan
Fastighetsplanens innehåll m. m.

3 § En fastighetsplan skall upprättas när det behöver klarläggas hur marken inom ett kvarter lämpligen skall indelas i fastigheter eller i andra fall, när detaljplanens genomförande underlättas genom fastighetsplanen.

Vidare skall fastighetsplan upprättas, om en fastighetsägare under genomförandetiden för en en detaljplan begär det.

Inom ett område utan detaljplan får en fastighetsplan upprättas för att åstadkomma en lämplig fastighetsindelning eller en gemensamhetsanläggning

1. inom bebyggda områden,

2. när bebyggelse har aktualiserats genom en ansökan om bygglov eller förhandslov, eller 11 kap. 3–8 §§
3. när ett bygglov eller förhandslov har meddelats.

Om det under en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1198), eller ledningsrättslagen (1973:1144) uppstår ett behov av att upprätta en fastighetsplan för att genomföra en detaljplan eller ett annat tillstånd enligt denna lag, får fastighetsbildningsmyndigheten upprätta förslag till en fastighetsplan.

4 § En fastighetsplan bör såvitt möjligt upprättas i ett sammanhang för ett kvarter eller något annat lämpligt avgränsat bebyggelseområde. Omfattar en fastighetsplan endast en del av ett kvarter, skall iakttas att möjligheterna att genomföra detaljplanen för återstoden av kvarteret inte försvåras.

När en fastighetsplan upprättas skall en enkel och ändamålsenlig fastighetsindelning eftersträvas. Behörig hänsyn skall tas till gällande äganderätts- och servitutsförhållanden.

5 § I en fastighetsplan får föreskrivas att en gemensamhetsanläggning skall inrättas, om anläggningen medför fördelar av ekonomisk eller annan art som överväger kostnader och olägenheter.

6 § En fastighetsplan får inte motverka syftet med marköversikten. Inom ett område med detaljplan eller markförordnande får en fastighetsplan inte upprättas så att den strider mot planen eller förordnandet. Utan hinder av detta får dock en fastighetsplan upprättas som innebär en mindre avvikelse från en detaljplan eller ett markförordnande, om syftet med planen eller förordnandet inte motverkas.

Antas en fastighetsplan som innebär en mindre avvikelse från en detaljplan eller ett markförordnande skall planen eller förordnandet anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen.

7 § En fastighetsplan består av en karta med en beskrivning. Om det inte behövs någon karta får den undvaras. Om det är lämpligt får fastighetsplanens kartredovisning tas in på detaljplanens karta.

I fastighetsplanen skall efter omständigheterna redovisas

1. det berörda områdets indelning i fastigheter,
2. vilka särskilda rättigheter som behöver bildas, ändras eller upphävas,
3. vilka anläggningar som skall ingå i en gemensamhetsanläggning och vilket utrymme som skall tas i anspråk för gemensamhetsanläggningen,
4. vilka fastigheter som skall delta i en gemensamhetsanläggning.

Förfarandet

8 § En fastighetsplan som skall antas samtidigt med en detaljplan eller ett markförordnande skall upprättas och antas i samma ordning som gäller för planen eller förordnandet. I andra fall skall fastighetsplanen antas av

byggnadsnämnden. För sådana planer skall bestämmelserna i 9 och 10 §§ tillämpas. 11 kap. 8–15 §§

9 § Bestämmelserna i 9 kap. 21 § andra stycket, 22 § första stycket första *meningen, 23 § 2 och 3, 25 och 26 §§ om samråd, utställning, kungörelser,* underrättelser m. m. skall tillämpas även i fråga om en fastighetsplan, om den har intresse för allmänheten. Dock behöver samråd inte ske med länsstyrelsen och regionplaneorganet.

Om fastighetsplanen saknar intresse för allmänheten, får i stället bestämmelserna i 9 kap. 26 § och 30 § andra stycket tillämpas.

10 § När beslutet att anta en fastighetsplan har vunnit laga kraft skall ett exemplar av fastighetsplanen snarast möjligt och senast inom en månad överlämnas till länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och fastighetsregistermyndigheten.

11 § En fastighetsplan inom ett område med detaljplan får mot berörda sakägares bestridande ändras eller upphävas innan genomförandetiden har gått ut, endast om det finns synnerliga skäl för detta.

Antas en detaljplan som innebär att fastighetsplanen strider mot detaljplanen, upphör fastighetsplanen att gälla i de avseenden som redovisas i detaljplanen.

Att en fastighetsplan i vissa fall kan ändras genom beslut vid förrättningar framgår av 3 kap. 2 § andra stycket och 3 § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988), 9 § andra stycket och 10 § andra stycket anläggningslagen (1973:1149) samt 8 § andra stycket och 9 § andra stycket ledningsrättslagen (1973:1144).

12 § Vad som föreskrivs i detta kap. om upprättande och antagande av en fastighetsplan skall gälla även när en sådan plan ändras eller upphävs.

Avstående av mark m. m.

13 § Om ett markområde enligt en detaljplan skall användas för något annat än enskilt bebyggande, skall marken överföras till kommunen, om den begär det. Besväras sådan mark av en särskild rätt, får rättigheten upphävas.

14 § Om det i en detaljplan föreskrivs att mark, som är avsedd för enskilt bebyggande, skall kunna användas även för en allmän eller en för flera fastigheter gemensam trafikanläggning eller för en allmän ledning, skall nyttjanderätt upplåtas i den omfattning som behövs för ändamålet, om huvudmannen för anläggningen begär det.

Bestämmelserna i första stycket gäller även för ett markförordnande som innehåller sådana föreskrifter som avses i 10 kap. 14 §.

15 § För en fastighet som bildas inom ett område med detaljplan eller för en byggnad som har uppförts inom ett sådant område får mark för utfart tas i anspråk utan ersättning. Förutsättningen för detta är att marken enligt planen är avsedd för trafikändamål, att marken är obebyggd och när planen antogs

11 kap. 15–20 §§

tillhörde antingen

1. den fastighet på vilken byggnaden har uppförts,
2. den fastighet från vilken mark för byggnaden har upplåtits efter planens antagande, eller
3. någon annan fastighet som hade samma ägare.

16 § Om en detaljplan antas för ett område som är i en ägares hand, får länsstyrelsen förordna att ett markområde, som skall användas för något annat än enskilt bebyggande, skall överlåtas till kommunen eller överlåtas eller upplåtas till någon annan huvudman utan ersättning. Ansökan om ett sådant förordnande skall göras samtidigt som kommunen överlämnar handlingar om den antagna planen till länsstyrelsen enligt 9 kap. 27 § andra stycket.

Ett förordnande får meddelas endast om det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta ägaren kan väntas få av att planen genomförs och till övriga omständigheter. Den mark som förordnandet avser skall anges till läge och gränser.

När en fråga har väckts om ett förordnande, skall byggnadsnämnden genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken. Överlåtelse av mark som sker efter det att en sådan anmälan har gjorts utgör inte hinder mot att marken skall avstås eller upplåtas.

Ändras detaljplanen får länsstyrelsen, om det finns synnerliga skäl, förordna att mark som har överlåtits eller upplåtits enligt första stycket skall bytas ut mot någon annan mark, om det kan ske utan olägenhet för ägaren.

17 § Den som har avstått ett markområde enligt 16 § skall frigöra det från inteckning och annan särskild rätt som gäller i området. Kan detta inte ske är han skyldig att hålla kommunen skadeslös.

Om det på området, när det avträds, finns byggnader, stängsel, växande skog, planteringar eller något annat som kan hänföras till den fasta egendomen, skall ersättning betalas för detta.

18 § I ett förordnande som avses i 16 § får länsstyrelsen, om det anses skäligt, på kommunens begäran föreskriva att områdets ägare skall vara skyldig att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp inom området.

19 § Vad som sägs om ägare i 16–18 §§ skall gälla även beträffande en exploateringssamfällighet enligt 56 § anläggningslagen (1973:1149).

20 § Kommunen får lösa delar av fastigheter som tillhör olika ägare och som enligt en fastighetsplan skall bilda en ny fastighet inom ett område med detaljplan.

Förutsättningarna för detta är

1. att fastighetsdelningen vid genomförandetidens utgång inte stämmer överens med fastighetsplanen och
2. att ansökan om fastighetsbildning i överensstämmelse med fastighetsplanen inte har gjorts under genomförandetiden.

Besväras sådan mark av en särskild rätt, får rättigheten upphävas. 11 kap. 20–22 §§ 12 kap. 1–3 §§

21 § Den som vill få sådan överföring av mark eller upplåtelse av nyttjanderätt som avses i 13, 14 eller 20 § genomförd genom inlösen skall väcka talan om inlösen vid den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.

Exploateringssamverkan

22 § I ett markförordnande får meddelas bestämmelser om exploateringssamverkan enligt 56 § anläggningslagen (1973:1147) för ett område, om det är angeläget att området bebyggs i ett sammanhang med hänsyn till den framtida utvecklingen av samlad bebyggelse eller för att ett planmässigt byggande skall främjas inom ett område med samlad bebyggelse eller av någon annan jämförlig orsak. Förutsättningen för ett sådant förordnande är vidare att området är uppdelat mellan flera fastigheter på ett sådant sätt att åtgärder för områdets ändamålsenliga bebyggande härigenom försvåras. Inom ett område med detaljplan får ett markförordnande inte meddelas förrän genomförandetiden för planen har gått ut.

I ett markförordnande enligt första stycket skall anges den tid inom vilken en exploateringssamfällighet enligt förordnandet skall bildas och en detaljplan avseende exploateringen antas. Denna tid får bestämmas till högst tre år. Har någon exploateringssamfällighet inte kommit till stånd eller detaljplan inte antagits inom den angivna tiden förfaller markförordnandet.

12 kap. Regionplanering

Regionplaneorgan

1 § Behöver markanvändningsfrågor samordnas för två eller flera kommuner kan regeringen för viss tid eller tills vidare förordna ett regionplaneorgan. Som regionplaneorgan kan förordnas en landstingskommun eller ett kommunalförbund. En landstingskommun får dock inte utses att vara regionplaneorgan för ett område som inte ingår i landstingskommunen.

Om det behövs kan regeringen förordna att ett särskilt regionplaneförbund skall bildas och utgöra regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund skall lagen (1957:281) om kommunalförbund tillämpas.

Regeringen skall bestämma regionplaneorganets ansvarsområde.

Ett förordnande för ett regionplaneorgan eller ett regionplaneförbund kan återkallas eller ändras. Ett beslut om ansvarsområde kan ändras.

2 § Innan ett beslut enligt 1 § fattas, skall de kommuner, landstingskommuner, regionplaneorgan och länsstyrelser som kan beröras av beslutet lämnas tillfälle yttra sig.

3 § Regionalplaneorganet skall bevaka regionala frågor och fortlöpande ge underlag för den kommunala och statliga planeringen. Regionplaneorganet kan även upprätta och anta en regionplan för regionen eller en del av den.

Regionplan 12 kap. 4–12 §§

4 § I en regionplan ges riktlinjer för markanvändning och för lokalisering av bebyggelse och anläggningar som har betydelse för regionen. Riktlinjerna får inte omfatta förhållanden utanför regionplaneorganets ansvarsområde.

Regionplanen skall utformas på ett sådant sätt att dess innebörd utan svårighet kan utläsas.

Regionplanen skall tjäna till ledning för beslut om marköversikter och för andra markanvändningsbeslut enligt denna lag.

5 § När en regionplan upprättas skall det ske i samarbete med kommunerna. Samråd skall ske med angränsande kommuner och landstingskommuner utanför regionen samt med länsstyrelsen och de myndigheter och organ som i övrigt berörs av planen.

6 § Innan en regionplan antas, skall förslaget härom ställas ut för granskning under minst tre månader.

7 § Innan utställningen börjar skall ett exemplar av förslaget överlämnas till berörda kommuner, länsstyrelser, de myndigheter och organ som i övrigt berörs av förslaget samt till statens planverk.

Innan utställningen börjar skall den kungöras i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå inom vilken tid och till vem synpunkter med anledning av utställningen skall framföras.

8 § Den som har synpunkter på förslaget kan under utställningstiden framföra dessa till regionplaneorganet.

9 § Efter utställningstiden skall de synpunkter som har lämnats ställas samman och prövas i ett särskilt utlåtande.

Utlåtandet eller ett meddelande med uppgift om var utlåtandet hålls tillgängligt skall sändas till dem som har framfört synpunkter på förslaget. Om utlåtandet eller meddelandet har avlämnats för postbefordran under mottagarens vanliga adress skall regionplaneorganet anses ha fullgjort vad som ankommer på det.

Om synpunkterna föranleder väsentliga ändringar av det utställda förslaget, skall en ny utställning ske. I ett sådant fall får utställningstiden begränsas till fyra veckor.

10 § En regionplan antas av regionplaneorganet att gälla under en tid av högst sex år. Planen får dock ändras eller upphävas före utgången av den bestämda tiden.

11 § När en regionplan har antagits, skall beslutet och ett exemplar av planen snarast överlämnas till kommuner och landstingskommuner som berörs, länsstyrelsen, de statliga myndigheter som har framfört synpunkter samt till statens vägverk och statens planverk.

12 § Bestämmelserna i 5–11 §§ skall tillämpas även när en regionplan ändras eller antas på nytt med oförändrat innehåll.

13 kap. Tillståndsprövning

Tillståndspliktens omfattning

1 § Bygglov krävs, om inte något annat följer av 2, 4 eller 5 § för följande åtgärder avseende byggnader.

1. Uppförande av en ny byggnad.
2. Tillbyggnad av en befintlig byggnad.
3. Ianspråktagande eller inredande helt eller delvis av en byggnad för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden förut har använts till.
4. Ändring av en byggnads bärande delar eller av dess uppvärmnings- eller ventilationsanordningar.
5. Inrättande och väsentlig ändring av ledningar för vatten och avlopp samt därmed förbundna anordningar i en byggnad och inom en tomt. Bygglov krävs dock inte för ledningar och anordningar för en bostadsbyggnad med högst två lägenheter som skall vara ansluten till en egen anläggning för vattenförsörjning och avlopp. Detta undantag gäller även för en byggnad som är avsedd för något annat ändamål än bostadsändamål.
6. Invändig ändring av en byggnad som avsevärt påverkar dess planlösning. För invändig ändring av en bostadsbyggnad med högst två lägenheter krävs bygglov endast om detta följer av 3 eller 4.

2 § Om inte något annat beslutas med stöd av 5 § krävs för vissa byggnader bygglov, endast om byggnaden eller en del av den efter åtgärden kommer att ligga närmare fastighetsgränsen än 4,5 meter eller inom ett strandskyddsområde. Detta gäller

1. En byggnad vars byggnadsarea efter åtgärden inte blir större än 10 kvadratmeter och vars taknockshöjd efter åtgärden inte överstiger 3,0 meter.
2. Ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller någon därmed jämförlig näring.

3 § Bygglov krävs för följande åtgärder avseende anläggningar.

1. Ianspråktagande av mark för en anläggning för idrotts- eller fritidsändamål, såsom idrottsplats, skidlift, campingplats, motorbana och golfbana. Bygglov krävs dock inte om anläggningen skall utnyttjas endast av fastighetsägaren för personligt bruk.
2. Varaktigt anbringande utomhus av en skylt, en inskrift eller en därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål. Bygglov krävs dock inte för en anordning som tjänar till upplysning om en affärsrörelse eller någon annan verksamhet som bedrivs på platsen och inte heller för en anslagstavla för meddelanden rörande kommunala angelägenheter, föreningssammanträden, auktioner eller dylikt.
3. Uppsättande av en skylt varigenom allmänheten avvisas från ett visst område. Bygglov krävs dock inte om det är uppenbart att allmänheten inte får färdas fritt inom området eller att skylten av något annat skäl är behörig.

4. Inrättande av ett upplag. 13 kap. 3–5 §§
5. Utförande av en tunnel eller ett bergrum. Bygglov krävs dock inte om anläggningen utförs i samband med gruvdrift.
6. Inrättande av en fast cistern eller någon annan fast anordning för hantering eller förvaring av brännbara vätskor. Bygglov krävs dock inte om åtgärden enbart avser att tillgodose en viss fastighets husbehov.
7. Uppförande eller väsentlig ändring av en radio- eller telemast eller ett torn.
8. Uppförande eller väsentlig ändring av en mur eller ett plank. Bygglov krävs dock inte för anordnande av en skyddad uteplats med hjälp av en mur eller ett plank som uppförs i anslutning till en bostadsbyggnad med högst två bostadslägenheter och placeras minst 4,5 meter från fastighetsgränsen. Muren eller planket får dock inte vara högre än 1,80 meter och inte sträcka sig mer än 3,0 meter ut från byggnaden.
9. Anläggande eller väsentlig ändring av en parkeringsplats. Bygglov krävs dock inte beträffande en parkeringsplats som är avsedd för en fastighet med högst två bostadslägenheter.
10. Inrättande eller väsentlig ändring av krossverk, makadamverk, stenhuggeri, asfaltverk, oljegrusverk och bilprovningsbana.
11. Utförande inom ett strandskyddsområde av en anläggning eller en anordning, varigenom mark tas i anspråk som tomt eller allmänheten på annat sätt hindras eller avhålls från att beträda ett område där den annars skulle ha haft rätt att färdas fritt.

4 § I en detaljplan eller ett markförordnande kan kommunen föreskriva att skyldighet inte skall föreligga att söka bygglov för en ny byggnad som annars skulle kräva bygglov enligt 1 § 1.

Sådana undantag får dock inte avse

1. åtgärder som innebär att markanvändningen förändras,
2. byggnader inom strandskyddsområden, eller
3. byggnader med arbetslokaler eller personalrum för någon verksamhet som utförs av arbetstagare för en arbetsgivares räkning.

5 § I en detaljplan eller ett markförordnande kan kommunen föreskriva skyldighet att söka bygglov till följande åtgärder.

1. Uppförande av en ny byggnad som enligt 2 § inte kräver bygglov.
2. Omfärgning av en byggnad eller utbyte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på en byggnad samt andra åtgärder som avsevärt påverkar en byggnads yttre. Bygglov för anordnande av ett skärmtak över en sådan uteplats i anslutning till bostadsbyggnaden som anges i 3 § 8, eller över en altan, en balkong eller en entré får föreskrivas endast beträffande byggnader av det slag som anges i 5 kap. 14 §. För ett skärmtak som är större än 12 kvadratmeter eller som sträcker sig närmare fastighetsgränsen än 4,5 meter kan dock skyldighet att söka bygglov alltid föreskrivas.
3. Underhållsåtgärder beträffande byggnader av det slag som anges i 5 kap 14 §.
4. Inrättande och väsentlig ändring av ledningar för vatten och avlopp utanför tomter och av rörledningar som inte omfattas av lagen (1978:160)

om vissa rörledningar. 13 kap. 5–11 §§

5. Varaktigt anbringande av en anordning som avses i 3 § 2 och som tjänar till upplysning om en affärsrörelse eller någon annan verksamhet som bedrivs på platsen.
6. Väsentlig ändring av en skylt.
7. Uppsättande eller väsentlig ändring av en ljusanordning.

6 § Skyldighet att söka bygglov föreligger inte beträffande en sådan byggnad eller en anläggning som enligt vad som är särskilt föreskrivet är hemlig.

7 § Även om bygglov inte krävs enligt denna lag eller enligt något beslut som har meddelats med stöd av denna lag skall åtgärder beträffande byggnader och anläggningar ske i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. 3 och 5 §§ och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Anläggningar som skall förläggas under marken skall uppfylla kraven i 5 kap. 10 §, även om de inte kräver bygglov.

8 § Till rivning av en byggnad eller en del av en byggnad inom ett område med detaljplan fordras rivningslov om inte något annat har bestämts i planen.

Kommunen får föreskriva att skyldighet att söka rivningslov skall gälla även inom andra områden. En sådan föreskrift skall meddelas i ett markförordnande.

9 § I en detaljplan eller ett markförordnande kan kommunen föreskriva skyldighet att söka marklov till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering

1. inom ett område som enligt marköversikten eller en detaljplan är avsett för bebyggelse med därtill hörande rekreationsområden,
2. inom ett område med ett markförordnande enligt 10 kap. 1 § 4,
3. inom ett område i närheten av en befintlig eller planerad försvarsanläggning, en statlig flygplats, en flygplats för allmänt bruk, som tillhör någon annan än staten, en atomreaktor eller någon annan atomenergianläggning.

I de fall som anges i 2 får marklovplikten avse även uppförande av stängsel, dikning, uppodling, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel.

Gemensamma bestämmelser om förfarandet

10 § Ansökan om bygglov, rivningslov och marklov (tillståndsärenden) görs antingen muntligt eller skriftligt hos byggnadsnämnden. Bestämmelser om prövning av bygglov eller marklov utan ansökan finns i 15 kap. 17 §.

11 § Tillsammans med ansökan skall lämnas de uppgifter, ritningar och beskrivningar som behövs för att den sökta åtgärden skall kunna prövas.

Uppfylls inte kraven i första stycket, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom en viss tid. Avhjälps inte bristen får ansökningen avgöras i befintligt skick. En erinran om detta skall tas in i föreläggandet.

12 § Den som skall vidta en åtgärd för vilken tillstånd inte behövs kan ändå kräva att byggnadsnämnden skall pröva åtgärden. 13 kap. 12–21 §§

13 § Sakägare, som berörs av den sökta åtgärden, skall lämnas tillfälle att yttra sig över ansökningen. Byggnadsnämnden ansvarar för att detta sker.

14 § Ett beslut i ett tillståndsärende skall meddelas sökanden skriftligt. Om tillstånd beviljas, skall de sakägare som har yttrat sig och vars synpunkter inte har beaktats genom nämndens försorg omedelbart delges beslutet.

15 § Om länsstyrelsen eller regeringen har beslutat ett förordnande enligt 17 kap. 5 §, skall byggnadsnämnden snarast möjligt underrätta länsstyrelsen om beslut i ärenden som omfattas av förordnandet.

16 § I ett beslut, varigenom tillstånd lämnas, skall anges den eller de fastigheter som omfattas av tillståndet, de åtgärder som tillståndet avser och de föreskrifter om arbetets utförande som behövs.

17 § Ett tillståndsbeslut är inte giltigt för längre tid än fem år. Tillståndet förfaller, om den medgivna åtgärden inte har påbörjats inom två år.

18 § Byggnadsnämnden får upphäva ett tillståndsbeslut, om synnerliga skäl föreligger för det. Har ett arbete påbörjats får det dock slutföras.

Särskilda bestämmelser om förfarandet i bygglovärenden

19 § Om en åtgärd som kräver bygglov fordrar tillstånd även av något annat kommunalt organ, skall byggnadsnämnden se till att sådant tillstånd finns innan frågan om bygglov prövas.

Är en åtgärd, för vilken bygglov söks, dessutom beroende på tillstånd av någon annan myndighet än som avses i första stycket, skall byggnadsnämnden hänvisa sökanden att begära sådant tillstånd.

20 § Bygglov som avser en arbetslokal eller ett personalrum för någon verksamhet som utförs av arbetstagare för en arbetsgivares räkning får beviljas endast

1. om yrkesinspektionen har yttrat sig över företagets lämplighet från arbetarskyddssynpunkt och
2. om det av yttrandet framgår att skyddsombud, skyddskommitté eller arbetstagarorganisation, som företräder arbetstagarna, har fått tillfälle att yttra sig över ansökningen.

Första stycket gäller endast om det är känt för vilket slag av verksamhet som arbetslokalen är avsedd.

21 § Omfattas en åtgärd, för vilken bygglov har sökts, av ett förordnande enligt lagen (1970:725) om lokaliseringssamråd, får bygglov inte beviljas utan att sökanden har företett ett bevis enligt 2 § samma lag att han har fullgjort sin samrådsskyldighet.

Första stycket gäller dock inte om sökanden vid prövning enligt lagen (0000:000) om tillåtlighetsprövning av viss industri m. m., har fått regeringens tillstånd att förlägga en verksamhet till en viss plats. 13 kap. 21–28 §§

22 § Bygglov får inte beviljas till en sådan åtgärd som avses i 2 a § andra stycket bostadssaneringslagen (1973:531), om en organisation av hyresgäster motsätter sig att åtgärden vidtas och hyresnämnden inte har lämnat medgivande till åtgärden.

23 § Vid prövning av en ansökan om bygglov skall särskilt iakttas sådana bestämmelser som har meddelats med stöd av 9 kap. 16 §.

24 § Byggnadsnämnden behöver inte granska ansökningshandlingarna i ett bygglovärende, om sådan granskning har utförts av en statlig myndighet eller en landstingskommun i den utsträckning som statens planverk i ett särskilt kompetensbevis har bestämt för myndigheten eller landstingskommunen. Prövningen av ansökan i dess helhet ankommer på byggnadsnämnden.

25 § Om bygglov beviljas för en åtgärd inom ett strandskyddsområde, skall byggnadsnämnden, om det inte är uppenbart obehövligt, bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller på något annat sätt användas för det avsedda ändamålet.

26 § Ett bygglov som avser uppförande av en byggnad eller en anläggning får, om fastighetsägaren skriftligt samtycker till det, innehålla villkor att en annan byggnad eller anläggning på fastigheten skall rivas, byggas om eller ges ändrad användning. I beslutet skall anges en viss tid inom vilken villkoret skall fullgöras.

Om fastighetsägaren skriftligt samtycker till det, får ett bygglov som avser uppförande av en byggnad eller en anläggning eller ändring av en byggnads användningssätt begränsas till att avse rätt att behålla byggnaden eller anläggningen eller den ändrade användningen en viss tid, dock högst tio år. Byggnadsnämnden kan på ansökan medge förlängning av tiden med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga 20 år.

Om bygglov ges till en åtgärd som redan har utförts, får som villkor för sådant lov föreskrivas skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet skall anges en viss tid för villkorets fullgörande.

27 § Om sökanden begär det, skall byggnadsnämnden till särskilt avgörande ta upp frågan om den sökta åtgärden kan tillåtas på platsen. Om det med hänsyn till en åtgärds omfattning eller någon annan särskild omständighet är lämpligt, kan byggnadsnämnden självmant besluta om sådan prövning.

Om rätt för fastighetsbildningsmyndigheten att för sökandens räkning begära prövning av frågan om förhandslov finns bestämmelser i 4 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Kan åtgärden tillåtas skall tillstånd meddelas i form av förhandslov.

Ett förhandslov medför inte någon rätt att påbörja den sökta åtgärden.

28 § Bestämmelserna om bygglov i detta kap. gäller även i fråga om förhandslov.

29 § I ett beslut att bevilja förhandslov skall anges en viss tid inom vilken ärendet skall fullföljas med en ansökan om bygglov. Tiden skall bestämmas till högst fem år. Fullföljs inte ärendet inom utsatt tid, förfaller förhandslovet. En erinran om detta och om 27 § fjärde stycket skall tas in i beslutet. 13 kap. 29–35 §§

Särskilda bestämmelser om prövningsgrunder för bygglov

30 § Om inte bestämmelserna i 36 och 37 §§ föranleder annat, skall bygglov ges, om den sökta åtgärden uppfyller dels kraven på vad som kan tillåtas på platsen med hänsyn till bestämmelserna i 2–4 kap. (planenlighetskravet) och dels bestämmelserna i 5 kap. och i föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Har inom ett område med detaljplan en bestämmelse i 5 kap 1, 2, 14, 16 eller 17 § beaktats redan vid planläggningen, skall åtgärden inte bedömas enligt den bestämmelsen utan enligt bestämmelserna i planen.

31 § Inom ett område med detaljplan är planenlighetskravet uppfyllt, om den ansökta åtgärden inte strider mot detaljplanen och inte heller mot en fastighetsplan som gäller för området.

32 § Inom ett område utan detaljplan är planenlighetskravet uppfyllt, om den ansökta åtgärden inte strider mot en fastighetsplan eller ett markförordnande och om den inte heller motverkar syftet med marköversikten och med sådana bestämmelser i 2–4 kap. som inte har beaktats i marköversikten eller markförordnandet.

33 § Beträffande en åtgärd som är hänförlig till pågående markanvändning gäller planenlighetskravet endast om ansökningen avser

1. en åtgärd med en befintlig byggnad inom detaljplan, om planen avser den markanvändning som pågår på tomten och byggnaden inte strider mot planen,
2. uppförande av en kompletteringsbyggnad inom detaljplan, eller
3. åtgärder med byggnader eller anläggningar inom ett område som omfattas av ett markförordnande enligt 10 kap. 1 § 3 eller 4.

34 § Återuppförande av en riven eller brandskadad byggnad hänförs till pågående markanvändning.

Planenlighetskravet gäller inte beträffande en sådan åtgärd under förutsättning att en ansökan om bygglov ges in senast fem år från den dag då rivningen påbörjades eller den dag då branden inträffade.

35 § Inom ett område med detaljplan, fastighetsplan eller markförordnande får byggnadsnämnden meddela bygglov, om den sökta åtgärden innebär en mindre avvikelse från planen eller förordnandet och avvikelsen är förenlig med syftet med planen eller förordnandet.

Inom kvartersmark som i en detaljplan avses för allmänt ändamål får bygglov meddelas endast om ändamålet är närmare angivet i planen.

36 § Bygglov får vägras

1. om kommunen har fått tillstånd till expropriation beträffande den fastighet eller den del av fastigheten där åtgärden skall vidtas eller
2. om den ansökta åtgärden inte är hänförlig till pågående markanvändning och detaljplanläggning krävs enligt bestämmelserna i 9 kap. 1 §.

37 § En ansökan om bygglov kan förklaras vilande i avvaktan på att kommunen beträffande den byggnad eller fastighet som ansökningen avser

1. ansöker om tillstånd till expropriation,
2. antar, ändrar eller upphäver en detaljplan, eller
3. antar ett markförordnande enligt 10 kap. 1 § 3 eller 4.

Ansökningen får förklaras vilande i högst två år räknat från den dag då ansökningen gavs in till byggnadsnämnden.

38 § Så snart den fråga som har föranlett en vilandeförklaring enligt 37 § har avgjorts genom ett slutligt beslut, skall byggnadsnämnden ta upp frågan om bygglov till slutligt avgörande.

39 § Om bygglov har vägrats med stöd av 36 § 1, men tillståndet till expropriation har förfallit, får en ny ansökan om bygglov till samma åtgärd inte förklaras vilande med stöd av 37 § 1, förrän tio år har förflutit från den dag då tillståndet till expropriation meddelades.

Särskilda bestämmelser om rivningslov

40 § Rivningslov får vägras om det behövs med hänsyn till bostadsförsörjningen.

41 § Rivningslov får inte meddelas för en byggnad av det slag som anges i 5 kap. 14 §, om byggnaden på grund av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande skall bevaras.

Om skyddsbestämmelser inte har meddelats, får rivning vägras endast med stöd av 40 §.

42 § Har en ansökan om upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen (1973:531) ogillats på grund av 5 § nämnda lag, får rivningslov beträffande den byggnad som avsågs med ansökningen inte vägras med stöd av 40 § detta kap.

Om sökanden gör gällande att några förutsättningar för upprustningsåläggande inte föreligger på grund av 5 § bostadssaneringslagen, får rivningslov vägras endast om ett upprustningsåläggande meddelas beträffande byggnaden.

43 § Rivningslov beträffande en byggnad som uppfyller kraven i 2 § bostadssaneringslagen (1973:531) men som behöver upprustas på grund av brister i fråga om de bärande delarna, grundförhållanden eller andra brister får

vägras med stöd av 40 §, endast om fastigheten med hänsyn till kostnaden för upprustningen kan beräknas ge skäligt ekonomiskt utbyte. 13 kap. 43–48 §§ 14 kap. 1–2 §§

44 § En ansökan om rivningslov kan förklaras vilande i avvaktan på att kommunen beträffande den byggnad eller fastighet som ansökningen avser

1. ansöker om byggnadsminnesförklaring enligt 1 § lagen (1960:690) om byggnadsminnen,
2. ansöker om upprustningsåläggande enligt 2 § bostadssaneringslagen (1973:531),
3. ansöker om tillstånd till expropriation eller
4. antar, ändrar eller upphäver en detaljplan eller antar ett markförordnande enligt 10 kap. 1 § 3.

Ansökningen får förklaras vilande i högst två år räknat från den dag då ansökningen gavs in till byggnadsnämnden.

45 § Har en ansökan om rivningslov förklarats vilande med stöd av 44 §, får frågan om rivningslov inte prövas förrän den fråga som har föranlett vilandeförklaringen har blivit slutligt avgjord.

Har ett upprustningsåläggande utfärdats och har åläggandet inte förfallit, får rivningslov inte meddelas beträffande den byggnad som avses med åläggandet.

46 § Så snart den fråga som har föranlett en vilandeförklaring enligt 44 § har avgjorts genom ett slutligt beslut, skall byggnadsnämnden ta upp frågan om rivningslov till slutligt avgörande.

47 § Vid prövning av en ansökan om rivningslov skall skälig hänsyn tas till de synpunkter som framförs av hyresgästerna i fastigheten.

Särskilda bestämmelser om marklov

48 § Marklov får vägras endast om den ansökta åtgärden skulle strida mot bestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande.

14 kap. Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.

Byggnadsnämnd

1 § I varje kommun skall det finnas en byggnadsnämnd, som skall handlägga frågor om byggande och detaljplanläggning inom kommunen.

2 § Det åligger byggnadsnämnden särskilt att

1. främja en god byggnads- och landskapskultur, bevaka miljöfrågor samt verka för en god offentlig miljö inom kommunen,
2. ägna uppmärksamhet åt bebyggelsefrågor och fastighetsbildningsfrågor

samt den allmänna utvecklingen inom kommunen i de hänseenden som rör nämndens ansvarsområde, 14 kap. 2–7 §§

3. lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör nämndens ansvarsområde,
4. samarbeta med myndigheter vilkas verksamhet berör nämndens ansvarsområde eller är av betydelse för nämndens verksamhet,
5. övervaka efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter,
6. ansvara för arkivering, registrering och tillhandahållande av handlingar som rör planläggning och byggande inom kommunen.

3 § När någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftligt besked i frågor inom dess ansvarsområde.

Byggnadsnämnden skall tillhandahålla nybyggnadskarta över en fastighet som ingår i en detaljplan eller en fastighetsplan. Nämnden bör också tillhandahålla nybyggnadskarta för andra fastigheter, om sökanden begär det.

4 § I fråga om byggnadsnämnden gäller följande bestämmelser i kommunallagen (1977:179), nämligen 3 kap. 2 §, 3 § första stycket, 4 §, 5 § tredje stycket, 7 och 8 §§, 9 § första stycket samt 10–12 §§. I andra kommuner än Stockholms kommun tillämpas även bestämmelserna i 3 kap. 5 § första stycket och 6 § nämnda lag.

Ett uppdrag som avses i 3 kap. 12 § andra stycket kommunallagen får inte omfatta befogenhet att

1. slutligt avgöra en fråga om avgift för olovligt byggande m. m. enligt 15 kap.
2. meddela förelägganden vid vite utom i sådana fall som avses i 15 kap. 4 § eller förelägganden vid annat äventyr eller
3. slutligt avgöra ärenden, som är av principiell natur eller annars av större betydelse.

Utan hinder av 2 § 2 förvaltningslagen (1971:290) tillämpas 4 och 5 §§ nämnda lag i samtliga ärenden hos byggnadsnämnden.

5 § Byggnadsnämnden skall ha biträde av stadsarkitekt och byggnadsinspektör samt i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Byggnadsarbete och tillsyn m. m.

6 § Byggnads- och anläggningsarbeten skall utföras enligt gällande bestämmelser och enligt de föreskrifter i övrigt som byggnadsnämnden beslutar.

7 § Byggnads-, anläggnings- eller rivningsarbeten skall planläggas och utföras på ett sådant sätt, att det finns betryggande säkerhet mot skada på personer och egendom. Arbetet skall så långt möjligt utföras så att obehag för närboende och trafikanter undviks.

Underjordsarbeten skall utförs så att sådana förändringar av grundvattennivån undviks som är skadliga för omgivningen. 14 kap. 7-11 §§

8 § För byggnads-, anläggnings- eller rivningsarbeten, som kräver tillstånd enligt denna lag, skall det finnas en ansvarig arbetsledare. Är arbetet av liten omfattning kan byggnadsnämnden medge undantag från detta. För olika delar av arbetet kan särskilda arbetsledare utses. I ett sådant fall skall bestämmas vem av dessa som skall ha ansvaret för de anmälningar som anges i andra stycket.

Arbetsledaren skall ha den fortlöpande ledningen och tillsynen över arbetet. Han skall dessutom göra de anmälningar till byggnadsnämnden som föreskrivs i 9 § och föreskrivna anmälningar till andra myndigheter.

Till ansvarig arbetsledare får utses endast den som statens planverk eller byggnadsnämnden har godkänt. Ett sådant godkännande meddelas

1. av statens planverk för ett visst slag av arbete och för en viss tid,
2. av byggnadsnämnden för ett visst arbete.

Om byggnadsnämnden finner att en ansvarig arbetsledare allvarligt har åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, kan nämnden avstänga arbetsledaren från arbetet eller under en viss tid. Planverket kan under samma förutsättningar avstänga arbetsledaren under en viss tid. Om nämnden beslutar om avstängning, skall den anmäla detta till planverket.

9 § När en byggnad eller en anläggning uppförs, ändras eller rivs, skall den ansvarige arbetsledaren anmäla till byggnadsnämnden när företaget skall påbörjas och när det har slutförts. När en byggnad uppförs skall anmälan dessutom göras

1. då schaktning eller sprängning till grundbotten har blivit utförd eller pålning skall påbörjas,
2. då grundläggning har verkställts men innan första bjälklaget utförs,
3. då byggnadens bärande stomme samt skorstenen har uppförts men innan putsning eller annan ytbehandling verkställs eller golv läggs in.

Nämnden kan föreskriva att anmälan skall göras även vid någon annan tidpunkt än som anges i första stycket. Nämnden kan också medge befrielse helt eller delvis från anmälningsskyldigheten.

10 § För tillsyn enligt detta kap. har byggnadsnämnden rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader eller anläggningar.

11 § När byggnadsnämnden har fått en anmälan enligt 9 § att en byggnad eller en anläggning skall uppföras eller ändras, skall nämnden, om det är nödvändigt, låta utstaka byggnadens eller anläggningens läge.

Byggnadsnämnden skall för tillsyn av byggnads- eller anläggningsföretag utföra de besiktningar som behövs. I fråga om byggnader till vilka allmänheten har tillträde eller som inrymmer arbetslokaler eller bostäder för något annat ändamål än fritidsändamål skall besiktning, om inte särskilda skäl

föranleder annat, avse byggnadens läge och beskaffenheten av grundbotten, stomme, dränerings- och fuktisolering samt byggnaden i färdigt skick. 14 kap. 11–15 §§

12 § Byggnadsnämnden skall se till att dess besiktningar på ett lämpligt sätt samordnas med besiktningar som skall utföras av andra myndigheter.

I fall då bygglov beviljats skall byggnadsnämnden utföra besiktning av beskaffenheten av en byggnads eller en anläggnings färdiga skick (slutbesiktning), om den byggande begär en sådan besiktning. Slutbesiktning skall också utföras, om yrkesinspektionen begär en sådan besiktning av ett byggnadsföretag som avser arbetslokaler eller personalrum.

Innan slutbesiktning äger rum, skall behövliga tillstånd och bevis föreligga i fråga om beskaffenheten av de delar av byggnaden eller anläggningen eller av de installationer som enligt särskilda föreskrifter skall prövas av någon särskild sakkunnig eller någon annan myndighet än byggnadsnämnden. Yrkesinspektionen skall kallas till en slutbesiktning som avser arbetslokaler och personalrum.

Byggnadsnämnden skall utfärda ett skriftligt bevis över slutbesiktningen.

Avgifter m. m.

13 § Om byggnadsnämnden på begäran har utfört en besiktning eller någon annan tids- eller kostnadskrävande åtgärd eller framställt en arkivbeständig handling, får nämnden ta ut en avgift med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärden. Avgiften skall tas ut av den som har begärt åtgärden.

Om en detaljplan eller en fastighetsplan har antagits efter begäran av en ägare till någon fastighet som omfattas av planen, får byggnadsnämnden, om planen är till avsevärd nytta för fastighetsägaren, ta ut avgift av denne för nödvändiga kostnader för upprättande av planförslaget. Avgiftsskyldigheten skall bestämmas för fastighetsägaren eller fördelas mellan fastighetsägarna efter skälig och rättvis grund.

Grunderna för beräkning av avgifter enligt första och andra styckena skall anges i taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

14 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan meddela föreskrifter om att vissa slag av byggnads- eller anläggningskonstruktioner eller tekniska lösningar eller metoder får användas endast efter godkännande.

Som villkor för godkännande kan föreskrivas kontroll, provning eller fortlöpande tillsyn vid tillverkningen.

15 § Om någon har fått ett uppdrag av en myndighet att utarbeta planförslag eller företa kartläggning, utsättning eller mätning på en fastighet som behövs för att förbereda planläggning eller byggande, eller uppmäta eller fotografera en byggnad som skall väsentligt ändras eller rivas, har han och hans medhjälpare rätt att få tillträde till fastigheten eller byggnaden och att sätta upp de märken och signaler som behövs för att genomföra uppdraget.

15 kap. Påföljder, ingripanden m. m.

Inledande bestämmelser

1 § Det åligger byggnadsnämnden att ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kap. så snart det finns anledning anta att en överträdelse har skett av denna lag eller av någon föreskrift som har meddelats med stöd av lagen.

När en åtgärd som kräver bygglov eller marklov har vidtagits utan att något sådant lov föreligger, skall byggnadsnämnden vara verksam för att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand.

2 § Enligt bestämmelserna i 5–12 §§ skall byggnadsavgift eller särskild avgift tas ut för överträdelser av denna lag eller av någon föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. I vissa fall skall också tilläggsavgift tas ut.

3 § Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna ett skriftligt besked om det i fråga om en viss byggnad eller anläggning har vidtagits någon åtgärd som föranleder ingripande enligt 13–16 §§.

Förbud att fortsätta ett arbete

4 § Byggnadsnämnden får förbjuda att ett visst arbete fortsätts, om det är uppenbart att arbetet strider mot denna lag eller mot någon föreskrift som har meddelats med stöd av lagen.

Är det uppenbart att ett byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller någon närliggande byggnads hållfasthet eller att arbetet medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet fortsätts även om de förutsättningar som anges i första stycket inte föreligger.

Förbud enligt första eller andra stycket får förenas med vite.

Beslut enligt denna paragraf har omedelbar verkan.

Avgifter

5 § Utför någon en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov utan att ett sådant lov föreligger, skall en byggnadsavgift tas ut.

Byggnadsavgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt taxa, fastställd med stöd av 14 kap. 13 § första stycket, skulle ha betalats om lov till en motsvarande åtgärd hade meddelats. Byggnadsavgiften skall dock bestämmas till minst 500 kronor. När avgiften bestäms på grundval av taxan, skall hänsyn inte tas till sådana höjningar eller sänkningar av normalbeloppet som enligt taxan orsakas av omständigheterna i det särskilda fallet och inte heller till belopp som belöper på tillhandahållande av nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller andra mätningstekniska åtgärder eller på framställning av fotonegativ eller bildkort.

Skall byggnadsavgiften enligt andra stycket inte bestämmas till högre belopp än 500 kronor och är den överträdelse som har skett av liten betydelse,

får byggnadsnämnden besluta att avgiften skall tas ut med lägre belopp eller att någon avgift inte skall tas ut. 15 kap. 5–9 §§

6 § En byggnadsavgift skall inte tas ut om det som har utförts blir rättat innan frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kap. tas upp till överläggning vid ett sammanträde med byggnadsnämnden.

Byggnadsavgiften skall inte heller tas ut om åtgärden avser rivning av en byggnad och rivningen har företagits

1. med stöd av lag eller annan författning eller annars varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller
2. därför att byggnaden till en väsentlig del har skadats genom eldsvåda eller någon annan liknande händelse.

7 § En särskild avgift skall tas ut om i något annat fall än som anges i 5 § första stycket en överträdelse sker genom att

1. arbete utförs utan någon ansvarig arbetsledare i strid mot bestämmelserna i 14 kap. 8 §
2. anmälan till byggnadsnämnden enligt bestämmelserna i 14 kap. 9 § inte görs eller
3. arbete utförs i strid mot fastställda ritningar eller mot föreskrifter som byggnadsnämnden har meddelat med stöd av 13 kap. 16 §.

Den särskilda avgiften skall bestämmas till minst 200 och högst 500 kronor. Är överträdelsen ringa, behöver någon avgift inte tas ut.

8 § I det fall som avses i 5 § första stycket skall förutom byggnadsavgiften utgå en tilläggsavgift, om åtgärden innebär att

1. en ny byggnad uppförs,
2. en befintlig byggnad tillbyggs,
3. en byggnad eller en del av en byggnad tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut har varit använd eller som finns angivet på godkänd ritning eller
4. en byggnad rivs.

Någon tilläggsavgift skall inte tas ut i de fall som anges i 6 §. Inte heller skall någon avgift tas ut om åtgärden omfattar ett utrymme vars bruttoarea inte överstiger 20 kvadratmeter.

Tilläggsavgiften skall tas ut med ett belopp som motsvarar 500 kronor för varje kvadratmeter bruttoarea som åtgärden har omfattat. När bruttoarean beräknas skall dock 20 kvadratmeter frånräknas.

Avgiften får bestämmas till ett lägre belopp än som följer av tredje stycket eller helt efterges, om ett föreläggande om rättelse enligt 15 § har meddelats, om det utförda har rättats genom handräckning eller på något annat sätt eller om det annars finns särskilda skäl.

9 § Frågan om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Frågan om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Talan får väckas endast om byggnadsnämnden har begärt det. I fråga om en sådan talan skall bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för

brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter, och om kvarstad och skingringsförbud i brottmål tillämpas. 15 kap. 9–16 §§

10 § Byggnadsavgiften skall tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg. Den särskilda avgiften skall tas ut av den som begick överträdelsen.

Tilläggsavgiften skall tas ut av

1. den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad som den olovliga åtgärden avsåg,
2. den som begick överträdelsen,
3. den i vars ställe denne var,
4. den som har beretts vinning genom överträdelsen.

11 § Är två eller flera ägare av den byggnad eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg, svarar de solidariskt för den byggnadsavgift och tilläggsavgift som påförs dem i deras egenskap av ägare.

12 § Om särskilda skäl föreligger, får länsstyrelsen nedsätta eller efterge den byggnadsavgift eller särskilda avgift, som byggnadsnämnden har beslutat. Frågan om detta prövas efter besvär enligt 18 kap. 13 § över nämndens beslut.

Ingripanden för att åstadkomma rättelse m. m.

13 § Överexekutor får meddela handräckning så att rättelse sker när någon har

1. vidtagit en åtgärd, som kräver bygglov eller marklov, utan sådant lov,
2. vidtagit en åtgärd i strid mot godkända ritningar eller mot någon föreskrift, som har meddelats av byggnadsnämnden, eller mot någon annan föreskrift som gäller för åtgärden.

14 § Ansökan om handräckning får göras av byggnadsnämnden. I övrigt gäller i fråga om handräckning samma bestämmelser som för handräckning enligt 191 § utsökningslagen (1877:31 s. 1).

15 § I de fall som anges i 13 § får byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, förelägga ägaren av den fastighet, byggnad eller anläggning som frågan gäller att inom viss tid rätta det utförda. Uppfylls inte ett sådant föreläggande får byggnadsnämnden begära handräckning.

Beviljas bygglov eller marklov efter det att föreläggande har meddelats, är föreläggandet förfallet.

16 § Ett föreläggande enligt 15 § får förenas med vite eller med föreskrift att, om föreläggandet inte uppfylls, åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad.

Uppfylls inte ett föreläggande som innehåller en föreskrift om utförande genom byggnadsnämndens försorg, skall nämnden, om det inte finns skäl till annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. Därvid skall

nämnden se till att någon oskälig kostnad inte uppstår. När det finns skäl till det, får nämnden förordna att beslutet skall gälla utan hinder av att det inte äger laga kraft. 15 kap. 16–22 §§

Kronofogdemyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att beslut enligt andra stycket skall kunna genomföras.

17 § Har en åtgärd, som kräver bygglov eller marklov, vidtagits utan sådant lov men framstår det som sannolikt att lov kan meddelas till åtgärden, skall byggnadsnämnden innan handräckning begärs eller föreläggande meddelas bereda ägaren tillfälle att inom viss tid ansöka om lov.

Görs inte ansökan inom föreskriven tid, får byggnadsnämnden ändå pröva frågan om lov till åtgärden. Nämnden får därvid på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt företa de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för prövningen av ärendet.

Verkan av föreläggande i vissa fall m. m.

18 § Har ett föreläggande enligt 15 § meddelats någon i egenskap av ägare till en viss fastighet och övergår fastigheten till en ny ägare, gäller föreläggandet i stället mot denne. Ett utsatt vite gäller dock inte mot den nye ägaren, men byggnadsnämnden får sätta ut vite för denne.

Första stycket gäller även när ett föreläggande har meddelats någon i egenskap av tomträttshavare eller ägare av byggnad på mark som tillhör någon annan.

Anteckning i fastighetsboken m. m.

19 § Den myndighet som meddelar ett föreläggande som avses i 18 § skall genast sända sitt beslut till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken.

20 § Återkallas ett föreläggande som har antecknats enligt 19 §, skall byggnadsnämnden genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för motsvarande anteckning. Har ett antecknat föreläggande upphävts genom ett lagakraftvunnet beslut eller har föreläggandet uppfyllts eller förfallit, skall byggnadsnämnden, så snart nämnden har fått vetskap om detta, anmäla förhållandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning.

21 § Gör inte byggnadsnämnden anmälan i de fall som avses i 20 §, skall länsstyrelsen göra sådan anmälan på ansökan av någon vars rätt berörs av detta.

Övriga bestämmelser

22 § Överlåts en egendom, på vilken har utförts en åtgärd som avses i 5 § första stycket, mot vederlag och skall en rättelse i det utförda vidtas på grund av något beslut enligt detta kap., gäller 4 kap. 12 § jordabalken, om inte överlåtaren vid överlåtelsen upplyst om åtgärden eller annars känt till eller bort känna till denna.

23 § Byggnadsnämnden eller befattningshavare hos nämnden har rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader och anläggningar i den mån det är nödvändigt för att genom besiktning förbereda prövningen av en fråga enligt detta kap. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att tillträdesrätten skall kunna utövas. 15 kap. 23–29 §§ 16 kap. 1 §

24 § Byggnadsavgifter enligt 5 § och särskilda avgifter enligt 7 § tillfaller kommunen. Tilläggsavgifter enligt 8 § tillfaller staten.

25 § Har frågan om påföljd för en överträdelse som avses i 5 § första stycket inte tagits upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden inom tio år från det överträdelsen begicks, får någon byggnadsavgift eller tilläggsavgift inte påföras. Detta gäller också i fråga om den särskilda avgiften. Därvid skall dock i stället för tio år gälla en tid av tre år.

Sedan tio år har förflutit från det att en åtgärd som avses i 13 § vidtogs, får byggnadsnämnden inte ansöka om handräckning eller besluta något föreläggande enligt 15 §.

26 § Ett beslut eller en dom varigenom någon påförs en avgift enligt detta kap. skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det beslutet eller domen har vunnit laga kraft. En erinran om detta skall tas in i beslutet eller domen.

27 § Betalas inte en avgift inom den tid som anges i 26 §, får avgiften jämte en restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), indrivas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt.

Vid fördelningen mellan staten och kommunen av medel som har influtit skall medel i första hand avsättas för kommunens fordran.

Någon åtgärd för indrivning av en avgift får inte vidtas, sedan fem år har förflutit från det beslutet eller domen angående avgiften vann laga kraft.

28 § Ett vite som har förelagts med stöd av detta kap. får inte förvandlas.

29 § Den som innehar egendom på grund av ett testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon anses vid tillämpning av 10, 11, 15 och 17 §§ som egendomens ägare.

16 kap. Åtgärdsföreläggande m. m.

1 § Om någon underlåter att vidta de åtgärder som behövs för att kraven enligt 6 kap. 1–5 §§ samt 11 § första stycket skall uppfyllas, får byggnadsnämnden förelägga honom att inom en viss tid vidta åtgärderna (åtgärdsföreläggande).

Detsamma gäller när någon underlåter att utföra sådant arbete eller vidta någon annan åtgärd som åligger honom enligt beslut som har meddelats med stöd av denna lag.

Beslutar byggnadsnämnden med stöd av 6 kap. 6–9 §§ eller 11 § andra stycket att en åtgärd skall vidtas, får nämnden antingen i beslutet eller

därefter meddela ett åtgärdsföreläggande med föreskrift att åtgärden skall vidtas inom en viss tid och ett användningsförbud enligt 6 kap. 6 § tredje stycket. 16 kap. 1–3 §§ 17 kap 1–2 §§

2 § Ett åtgärdsföreläggande får förenas med vite eller med en föreskrift att, om föreläggandet inte uppfylls, åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad. Ett användningsförbud får förenas med vite.

I fråga om åtgärdsförelägganden och användningsförbud gäller i övrigt bestämmelserna i 15 kap. 16 § andra och tredje styckena, 18–21 samt 23, 28 och 29 §§.

3 § Uppfylls inte ett åtgärdsföreläggande eller överträds ett användningsförbud, får överexekutor på ansökan av byggnadsnämnden meddela handräckning så att rättelse sker.

Därvid skall samma bestämmelser tillämpas som för handräckning enligt 19 § utsökningslagen (1877:31 s. 1).

Femte avdelningen

17 kap. Underställning

1 § Länsstyrelsen kan förordna att ett beslut att anta eller ändra en marköversikt i de delar som omfattas av en föreskrift enligt 7 kap. 3 § andra stycket, en områdesplan, en detaljplan eller ett markförordnande helt eller till en viss del skall underställas regeringens prövning.

Ett sådant förordnande får meddelas endast om länsstyrelsen bedömer att beslutet kan

1. strida mot någon bestämmelse i 3 kap. eller mot någon föreskrift som har meddelats med stöd av nämnda kap.,
2. innebära att två eller flera kommuners intressen inte har samordnats på ett lämpligt sätt,
3. innebära en uppenbar avvikelse från bestämmelserna i 2, 4 eller 5 kap. eller från någon föreskrift som har meddelats med stöd av bestämmelserna i 5 kap. eller en uppenbar avvikelse från kravet på upprättande av detaljplan i 9 kap. 1 § eller
4. innebära att möjligheterna till underställning av beslut om markanvändningen på ett olämpligt sätt har begränsats genom en bestämmelse i en marköversikt.

2 § Regionplaneorganet kan förordna att ett beslut att anta eller ändra en marköversikt i de delar som omfattas av en föreskrift enligt 7 kap. 3 § andra stycket, en områdesplan, en detaljplan eller ett markförordnande helt eller till en viss del skall underställas regeringens prövning.

Ett sådant förordnande får meddelas endast om beslutet rör en fråga som ligger inom regionplaneorganets ansvarsområde och beslutet enligt regionplaneorganets mening

1. innebär att två eller flera kommuners intressen inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller 17 kap. 2–9 §§
2. motverkar syftet med en antagen regionplan.

3 § Har ett regionplaneorgan förordnats får länsstyrelsen inte förordna om underställning i en fråga som avses i 1 § andra stycket 2 och som ligger inom regionplaneorganets ansvarsområde.

4 § Länsstyrelsen och regionplaneorganet får förordna att ett beslut skall underställas bara till en viss del, om kommunen har godkänt att en sådan uppdelning sker.

5 § Länsstyrelsen och regeringen kan för ett visst område förordna att bestämmelserna i 1 och 2 §§ skall vara tillämpliga även på beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag. Ett sådant förordnande kan återkallas eller ändras. Förordnandet kan begränsas till att avse åtgärder av ett visst angivet slag.

6 § Ett förordnande enligt 1 eller 2 § skall beslutas snarast möjligt. Behövs längre tid än tre veckor, räknat från den dag då kommunens beslut meddelades, skall länsstyrelsen och regionplaneorganet före utgången av nämnda tid lämna ett besked till kommunen när ett slutligt beslut senast kommer att meddelas. Tidpunkten för det slutliga beslutet får inte sättas senare än två månader efter den dag beskedet lämnas.

Lämnas inte ett besked inom den tid som anges i första stycket, är ett förordnande om underställning som meddelas efter denna tid utan verkan. Detsamma gäller om ett förordnande meddelas efter den tidpunkt som har angetts i ett besked enligt första stycket. Om ett besked inom föreskriven tid har avlämnats för postbefordran under kommunens vanliga adress, skall underrättelseskyldigheten enligt första stycket anses vara fullgjord på föreskrivet sätt.

Om ett förordnande beslutas, skall länsstyrelsen eller regionplaneorganet med ett eget yttrande överlämna handlingarna till regeringen.

7 § Även om ett förordnande om underställning inte har beslutats, får regeringen i de fall som anges i 1 § andra stycket 1 och 2, samt 2 § andra stycket förordna att kommunens beslut skall prövas av regeringen.

Regeringens förordnande skall beslutas inom en månad från utgången av den tid inom vilken förordnande om underställning enligt 6 § skulle ha beslutats.

8 § Även om ett förordnande enligt 5 § inte har beslutats, får regeringen i de fall som anges i 1 § andra stycket 1 och 2, samt 2 § andra stycket förordna att ett redan meddelat beslut i fråga om tillstånd skall prövas av regeringen.

Regeringens förordnande skall beslutas inom en månad från den dag då kommunens beslut meddelades.

9 § Statliga myndigheter och kommuner, som hos länsstyrelsen har framställt yrkanden som inte har lett till ett förordnande om underställning, får göra framställning hos regeringen om ett förordnande enligt 7 §.

Statliga myndigheter, regionplaneorgan och kommuner får göra framställning hos regeringen om ett förordnande enligt 8 §. 17 kap. 9–13 §§ 18 kap. 1–3 §§

10 § Ett beslut som anges i 1 § eller ett beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag kan, om inte besvär anförs enligt 21 kap. verkställas när de tidsfrister som anges i detta kap. 6–8 §§ har gått ut.

11 § Ett förordnande om underställning eller ett förordnande om prövning enligt 7 eller 8 § av ett beslut i fråga om en områdesplan, en detaljplan, ett markförordnande eller ett tillstånd får inte meddelas på den grund att en i ett tidigare meddelat beslut angiven användning av ett visst område ifrågasätts. Detta gäller under förutsättning att det tidigare beslutet har vunnit laga kraft högst fem år före dagen för det aktuella beslutet. Det tidigare beslutet kan utgöras av en marköversikt med sådan verkan som anges i 7 kap. 3 § andra stycket, en områdesplan, en detaljplan, ett markförordnande eller ett tillståndsbeslut.

Om det tidigare meddelade beslutet utgörs av en detaljplan, har beslutet den verkan som sägs i första stycket under planens genomförandetid.

12 § Regeringen kan förordna att ett beslut att anta eller ändra en regionplan skall prövas av regeringen. Ett sådant förordnande skall beslutas inom en månad från den dag då beslutet att anta eller ändra planen meddelades.

13 § Förordnanden enligt 1, 2 eller 5 § och beslut av länsstyrelsen eller regionplaneorganet att inte underställa ett visst kommunalt beslut får inte överklagas.

18 kap. Besvär

Besvär över beslut av kommunen

Planbeslut m. m.

1 § Beslut att anta eller ändra marköversikten och att anta, ändra eller upphäva en områdesplan, en detaljplan, en fastighetsplan eller ett markförordnande får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen av medlemmar av kommunen och av den som utan att vara medlem av kommunen innehar särskild rätt till någon fast egendom där. En sådan talan får grundas endast på att beslutet inte har kommit till i laga ordning.

Besvärsärenden enligt första stycket skall handläggas med förtur.

2 § Beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, en fastighetsplan eller ett markförordnande får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen även på andra grunder än som anges i 1 §.

3 § Besvär enligt 2 § får anföras av en sakägare, vars rätt påverkas av beslutet eller vars förhållanden i övrigt ändras till följd av beslutet.

Talan får föras endast av en sakägare som under den föreskrivna tiden har framfört sådana synpunkter på det slutliga förslaget som inte har beaktats i ärendet.

18 kap. 4–14 §§

4 § Besvär över ett beslut om detaljplan får inte avse syftet med planen i fråga om bebyggelsens principer och huvudsakliga utformning. Om planen gäller annat än bebyggelse, får besvären inte avse syftet med planen i fråga om grunddragen av den i planen angivna markanvändningen.

5 § Besvärshandlingen i de fall som avses i 1 och 2 §§ skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då justeringen av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla.

I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka besvären grundas.

Besvär som inte har anförts i rätt tid får inte tas upp till prövning.

6 § Har ett beslut om detaljplan, fastighetsplan eller markförordnande överklagats, skall länsstyrelsen, om kommunen begär det och i den mån det är möjligt, förordna att en viss del av planen eller förordnandet, som inte berörs av besvären, får verkställas. Ett sådant förordnande får inte göras mer omfattande än kommunen har begärt.

Beslut i tillståndsärenden m. m.

7 § Byggnadsnämndens beslut att vägra bygglov eller förhandslov får överklagas av sökanden genom besvär hos länsstyrelsen.

8 § Byggnadsnämndens beslut att bevilja bygglov eller förhandslov får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen av en sakägare, vars rätt påverkas av beslutet eller vars förhållanden ändras till följd av beslutet.

9 § Byggnadsnämndens beslut att vägra rivningslov får överklagas av sökanden genom besvär hos länsstyrelsen.

10 § Byggnadsnämndens beslut att bevilja rivningslov får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen av innehavare av särskild rätt till den fastighet som avses med beslutet.

11 § Byggnadsnämndens beslut att vägra marklov får överklagas av sökanden genom besvär hos länsstyrelsen.

12 § Byggnadsnämndens beslut enligt 13 kap. 37 eller 44 § att förklara ansökningen vilande får inte överklagas.

13 § Beslut av byggnadsnämnden enligt 14 kap. 8 § fjärde stycket och 13 § eller enligt 15 och 16 kap. får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. Beslut om besked enligt 15 kap. 3 § får inte överklagas.

Besvärsärenden om förelägganden enligt 15 kap. 15 § eller förbud enligt 4 § samma kap. skall handläggas med förtur.

14 § Beslut av kommunen att vägra förlänga genomförandetiden enligt 9 kap. 17 § andra stycket eller att vägra upprätta en fastighetsplan enligt 13 kap.

3 § andra stycket får överklagas av fastighetsägaren genom besvär hos länsstyrelsen. 18 kap. 14–21 §§

Besvär över länsstyrelsens beslut

Planbeslut m. m.

15 § Länsstyrelsens beslut i ärenden enligt 1 och 2 §§ skall meddelas efter anslag.

Länsstyrelsens beslut enligt 1 § får inte överklagas. Länsstyrelsens beslut enligt 2 § får överklagas genom besvär hos regeringen. Besvärstiden räknas från den dag då beslutet meddelades.

Tillståndsärenden m. m.

16 § Länsstyrelsens beslut enligt 7–11 §§ samt 13 och 14 §§ får inte överklagas i den del beslutet avser frågan om det kommunala beslutet har kommit till i laga ordning.

17 § Länsstyrelsens beslut enligt 7 och 8 §§ får, om inte något annat följer av 16 §, överklagas genom besvär hos kammarrätten, om länsstyrelsens beslut

1. innefattar ett ställningstagande till frågan om den ansökta åtgärden är hänförlig till pågående markanvändning, eller
2. avser enbart frågan om den ansökta åtgärden uppfyller bestämmelserna i 5 kap. eller någon föreskrift som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Länsstyrelsens beslut i övrigt enligt 7 och 8 §§ får överklagas genom besvär hos regeringen.

18 § Länsstyrelsens beslut enligt 11 och 13 §§ får överklagas genom besvär hos kammarrätten, om inte något annat följer av 16 §.

Länsstyrelsens beslut enligt 9, 10 och 14 §§ får överklagas genom besvär hos regeringen, om inte något annat följer av 16 §.

19 § Om länsstyrelsens beslut på grund av bestämmelserna i 17 § andra stycket skall överklagas hos regeringen, skall besvärshandlingen ges in till statens planverk.

Prövningstillstånd

20 § Besvär över länsstyrelsens beslut i någon fråga som har fullföljts till regeringen på grund av bestämmelserna i 17 § andra stycket och besvär över länsstyrelsens beslut i fråga om rivningslov prövas av regeringen endast om statens planverk har meddelat prövningstillstånd.

Meddelas inte prövningstillstånd står länsstyrelsens beslut fast. En erinran om detta skall tas in i planverkets beslut.

21 § Prövningstillstånd meddelas

1. om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att frågan prövas av

regeringen. 18 kap. 21–30 §§

2. om det föreligger synnerliga skäl till en sådan prövning, såsom att ärendets utgång i länsstyrelsen uppenbarligen beror på ett grovt förbiseende eller ett grovt misstag, eller

3. om det av något annat skäl är av stort allmänt intresse att frågan prövas av regeringen.

22 § Om prövningstillstånd meddelas, skall statens planverk med ett eget yttrande överlämna handlingarna till regeringen.

23 § Beslut av statens planverk i fråga om prövningstillstånd får inte överklagas.

24 § Regeringen kan föreskriva att bestämmelserna i 20–23 §§ inte skall tillämpas under en viss angiven tid och beträffande vissa slag av ärenden.

Särskilda frågor

25 § Om inte något annat följer av 15 § andra stycket får länsstyrelsens beslut i fråga om en detaljplan, en fastighetsplan och ett markförordnande överklagas av kommunen, om beslutet har gått kommunen emot.

26 § Om inte något annat följer av 16 § får beslut av länsstyrelsen eller kammarrätten i tillståndsärenden och övriga ärenden enligt 18 § överklagas av byggnadsnämnden, om beslutet har gått byggnadsnämnden emot.

27 § Beslut av byggnadsnämnden, länsstyrelsen eller kammarrätten i fråga om bygglov, förhandslov eller marklov inom ett sådant område som anges i 13 kap. 9 § 3 får överklagas genom besvär av luftfartsverket om beslutet berör en civil flygplats, av den i atomenergilagen (1956:306) omnämnda tillsynsmyndigheten, om frågan rör en atomreaktor eller någon annan atomanläggning och i andra fall av överbefälhavaren eller den myndighet som denne bestämmer.

28 § Beslut av byggnadsnämnden, länsstyrelsen eller kammarrätten i fråga om åtgärder som avses i 13 kap. 20 § får överklagas genom besvär av huvudskyddsombud eller, om något sådant ombud inte finns, annat skyddsombud inom verksamheten. Finns inget skyddsombud får beslutet i stället överklagas av en arbetstagarorganisation som har yttrat sig över ansökningen enligt vad som sägs i 13 kap 20 § 2.

29 § Beslut av länsstyrelsen i frågor som avses i 11 kap. 16 och 18 §§ får överklagas genom besvär hos regeringen av fastighetsägaren och en exploateringsamfällighet som avses i 11 kap. 19 §. Besvärstiden räknas från den dag då beslutet meddelades.

Beslut av statens planverk enligt 14 kap. 8 § fjärde stycket får överklagas genom besvär hos kammarrätten.

30 § Har länsstyrelsen eller regionplaneorganet i enlighet med bestämmel-

serna i 17 kap. förordnat att ett visst beslut av kommunfullmäktige eller byggnadsnämnden skall underställas regeringens prövning eller har ett sådant besked lämnats som avses i 17 kap. 6 § första stycket, skall ett besvärsärende som gäller samma beslut som det underställda förklaras vilande i avvaktan på att underställningsärendet blir slutligt avgjort. Vad som har sagts nu gäller även när regeringen har meddelat ett beslut enligt 17 kap. 7 eller 8 §. 18 kap. 30 §
19 kap. 1–2 §§
20 kap. 1–2 §§

Någon vilandeförklaring behöver dock inte ske, om besvärsärendet avser endast frågan om det överklagade beslutet har kommit till i laga ordning.

19 kap. Planföreläggande

1 § Om det behövs för att tillgodose ett riksintresse eller ett sådant väsentligt allmänt intresse som avses i 17 kap. 1 § andra stycket 1 eller 2, kan regeringen förelägga en kommun att upprätta och anta en ändrad marköversikt, en områdesplan, en detaljplan eller ett markförordnande (planföreläggande).

I föreläggandet kan föreskrivas att planen eller förordnandet skall tillgodose ett visst angivet intresse. Vidare kan bestämmas en viss tid inom vilken ett antagande skall ske.

2 § Om kommunen inte rättar sig efter ett planföreläggande, kan regeringen på kommunens bekostnad låta upprätta och anta en ny eller ändrad plan eller ett nytt eller ändrat förordnande. Därvid skall länsstyrelsen ombesörja erforderliga samråd och utställningar. Regeringen skall före ett beslut om antagande bereda kommunen tillfälle att yttra sig.

Sjätte avdelningen

20 kap. Ersättningsbestämmelser

1 § Om ett markområde enligt en detaljplan skall användas för något annat än enskilt ändamål, är kommunen skyldig att lösa marken, om fastighetsägaren begär det. Skyldighet föreligger dock inte att lösa mark för allmän plats, för vilken någon annan än kommunen skall vara väghållare.

2 § Om en fastighetsägare eller en innehavare av särskild rätt till fastigheten genom beslut enligt denna lag förhindras att utnyttja tidigare tillåten markanvändning har han rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider. Om skadan inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa marken om fastighetsägaren begär det.

Med tillåten markanvändning avses den i en detaljplan angivna markanvändningen före genomförandetidens slut samt användningen enligt ett bygglov, ett marklov, eller ett förhandslov under den enligt 13 kap. 17 § angivna eller 29 § bestämda giltighetstiden. Med genomförandetid jämställs den tid med vilken kommunen enligt 9 kap. 17 § andra stycket kan vara skyldig att förlänga genomförandetiden.

När ersättning bestäms skall vad som föreskrivs i 4 kap. 1 § expropria-

tionslagen (1972:719) beträffande tillåten markanvändning avse den markanvändning som var tillåten vid den tidpunkt då sådant beslut som avses i första stycket meddelades. 20 kap. 2–7 §§

3 § Om en fastighetsplan inom en detaljplan ändras eller upphävs före utgången av den för detaljplanen bestämda genomförandetiden, har fastighetsägaren och en innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning för den skada de lider härigenom.

Med genomförandetid jämställs den tid, med vilken kommunen enligt 9 kap. 17 § andra stycket kan vara skyldig att förlänga genomförandetiden.

4 § Om kommunen i en detaljplan eller ett markförordnande meddelar föreskrifter beträffande schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering och fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten härigenom hindras att vidta åtgärder inom ramen för pågående markanvändning, har han rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider, under förutsättning att skadan inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten.

Uppkommer synnerligt men vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa den, om fastighetsägaren begär det.

5 § Om kommunen i en detaljplan enligt 9 kap. 11 § eller ett markförordnande enligt 10 kap. 1 § 3 meddelar skyddsbestämmelser för att bevara sådan bebyggelse som anges i 5 kap. 14 § och fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten härigenom hindras att vidta åtgärder inom ramen för pågående markanvändning, har han rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider, under förutsättning att skadan inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten.

Uppkommer synnerligt men vid användningen av fastigheten är kommunen skyldig att lösa den, om fastighetsägaren begär det.

6 § Om kommunen i ett markförordnande enligt 10 kap. 1 § 4 meddelar bestämmelser för att inom ett område som anges i 5 kap. 15 § trygga friluftintresset och fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten härigenom hindras att vidta åtgärder inom ramen för pågående markanvändning, har han rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider, under förutsättning att skadan inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten.

Uppkommer synnerligt men vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa den, om fastighetsägaren begär det.

7 § Har på grund av ett beslut enligt 6 kap. 7 § rivning eller någon annan åtgärd företagits beträffande en byggnad eller en anläggning eller en ändring företagits av en utfart, har fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider.

Om skadan inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa marken, om fastighetsägaren begär det.

8 § Har den som håller stängsel anordnat grind eller annan genomgång på grund av ett beslut enligt 6 kap. 9 § har han rätt till ersättning av kommunen för detta samt för underhåll av genomgången. Ersättning skall dock inte utgå om det är uppenbart att stängslet endast avser att utestänga allmänheten från ett område där den annars skulle haft rätt att färdas fritt. 20 kap. 8–16 §§

9 § Blir ett område, som enligt en detaljplan har varit avsett för allmän samfärdsel, helt eller delvis använt för annat ändamål eller ändrat till sitt höjdläge, och uppstår härigenom skada för ägare av en fastighet som ligger intill området eller för den som innehar särskild rätt till fastigheten, har de rätt till ersättning av kommunen för den skada de lider under förutsättning att skadan inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten.

Uppkommer synnerligt men vid användningen av fastigheten är kommunen skyldig att lösa den, om fastighetsägaren begär det.

10 § I fråga om ersättning och inlösen skall expropriationslagen (1972:719) gälla i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas enligt denna lag.

11 § Ersättning betalas på en gång eller, om särskilda skäl föreligger, med årliga belopp. Kommunen, fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten kan begära omprövning av ersättningen, om förhållandena ändras väsentligt.

12 § Vad som har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan kommunen och en fastighetsägare eller en innehavare av särskild rätt till fastigheten i fråga om ersättning, skall gälla även mot den, som efter det att rätten till ersättning uppkom, har förvärvat fastigheten eller den särskilda rätten.

13 § Den som med stöd av detta kap. vill begära inlösen eller ersättning skall väcka talan vid den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.

Talan enligt 2–9 §§ skall väckas inom två år från det att beslutet, på vilket talan grundas, har vunnit laga kraft.

14 § Ogillas ett yrkande om ersättning eller inlösen och har målet anhängiggjorts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, tillämpas allmänna regler om rättegångskostnad. Om han har haft skälig anledning att få sin talan prövad av domstol, kan dock efter omständigheterna förordnas att kommunen skall ersätta honom hans rättegångskostnad eller att vardera parten skall bära sin kostnad.

15 § Uppkommer i mål om inlösen av mark tvist om rätt eller skyldighet att lösa, skall bestämmelserna om förhandstillträde i expropriationslagen (1972:719) tillämpas först sedan det genom en dom som har vunnit laga kraft har blivit avgjort att inlösen skall ske.

16 § Vid inlösen av mark enligt detta kap. skall presumtionstidpunkten

enligt 4 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) vara dagen tio år före det att talan om inlösen väcktes. 20 kap. 16–17 §§ 21 kap. 1–6 §§

17 § Försummar kommunen att, på det sätt som föreskrivs i expropriationslagen (1972:719), nedsätta den expropriationsersättning som har fastställts i ett mål om inlösen av mark, och har inte marken tillträtts eller enligt 6 kap. 10 § expropriationslagen övergått på kommunen, skall frågan om markens avträdande vara förfallen, om någon som är berättigad till ersättning yrkar det.

Sjunde avdelningen

21 kap. Övergångsbestämmelser

1 § Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985.

Genom denna lag upphävs byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959:612), lagen (1968:598) angående handläggning av frågor om regionplan för kommunerna i Stockholms län, lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. samt lagen (1976:296) om kriskoppling m. m., om inte något annat föreskrivs i detta kap.

2 § Alla kommuner i landet skall före den 1 januari 1988 ha antagit en marköversikt som anges i 7 kap.

Bestämmelserna i 7 kap. om ändring av en marköversikt skall tillämpas när en marköversikt första gången upprättas och antas.

3 § Generalplaner och stomplaner som har fastställts enligt bestämmelserna i byggnadslagen (1947:385) eller motsvarande äldre bestämmelser skall gälla som områdesplaner enligt denna lag.

I fråga om ersättning och inlösen med anledning av en generalplan skall 22 och 23 §§ byggnadslagen (1947:385) tillämpas, om talan har väckts före utgången av år 1985.

4 § Stadsplaner, byggnadsplaner eller avstyckningsplaner, som är gällande när denna lag träder i kraft, gäller som detaljplaner enligt denna lag.

I fråga om stadsplaner eller byggnadsplaner skall bestämmelserna om genomförandetid i 9 kap. 17 § gälla endast om planen har fastställts genom beslut som har vunnit laga kraft under tiden från utgången av år 1976 till ikraftträdandet av denna lag. Genomförandetiden för en sådan plan skall vara tio år räknat från den dag då beslutet att fastställa planen vann laga kraft.

5 § Om en stadsplan eller en byggnadsplan har antagits när denna lag träder i kraft skall äldre bestämmelser om fastställande och om fullföljd av talan gälla. Genomförandetiden för en sådan plan skall vara tio år, räknat från den dag då beslutet att fastställa planen har vunnit laga kraft.

6 § Om strandskydd enligt 15 § naturvårdslagen (1964:822) råder inom ett område med stadsplan eller byggnadsplan, skall strandskyddet gälla även

efter ikraftträdandet av denna lag. 21 kap. 6–14 §§

Ett förordnande enligt 15 § andra stycket naturvårdslagen om att ett strandområde inte skall omfattas av strandskydd, eller att ett strandskyddsområde skall utvidgas, skall gälla även efter lagens ikraftträdande.

7 § Regionplaner som har fastställts efter utgången av år 1979 skall gälla som regionplan enligt 12 kap. denna lag under en tid av sex år räknat från den dag då planen fastställdes.

Stockholms läns landstingskommun skall tills vidare anses vara förordnad som regionplaneorgan enligt denna lag. På framställning av landstingskommunen skall regeringen enligt 12 kap. 1 § tredje stycket bestämma regionplaneorganets ansvarsområde.

8 § En tomtindelning som gäller när denna lag träder i kraft skall gälla som fastighetsplan enligt denna lag.

9 § Ett beslut om fastighetsbildning för bebyggelse som har vunnit laga kraft under tiden från utgången av år 1980 till ikraftträdandet av denna lag, skall gälla som förhandslov till en åtgärd i överensstämmelse med det ändamål för vilket fastighetsbildningen har skett. Ett sådant förhandslov förfaller om det inte fullföljs med en ansökan om bygglov inom fem år från det beslutet om fastighetsbildning vann laga kraft.

10 § I fråga om giltigheten av ett byggnadslov som har meddelats enligt bestämmelserna i byggnadsstadgan (1959:612) gäller äldre bestämmelser.

11 § Har förbud mot nybyggnad utfärdats enligt 110 § andra stycket byggnadslagen (1947:385), skall förbudet anses utgöra sådan föreskrift i detaljplanen som avses i 9 kap. 16 § första stycket denna lag.

12 § Har undantag från förbud mot nybyggnad enligt byggnadslagen (1947:385) eller undantag enligt 16 § tredje stycket naturvårdslagen (1964:822) medgivits genom beslut som har vunnit laga kraft under tiden från utgången av år 1980 till ikraftträdandet av denna lag, skall medgivandet gälla som förhandslov enligt denna lag. Ett sådant förhandslov förfaller om det inte fullföljs med en ansökan om bygglov inom fem år från den dag beslutet om medgivande vann laga kraft.

13 § Förbud enligt 17 § byggnadslagen (1947:385) mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd, som gäller när denna lag träder i kraft, skall fortsätta att gälla, dock längst till utgången av år 1987. Detsamma gäller i fråga om förbud enligt 81 eller 82 § byggnadslagen.

I fråga om ersättning och inlösen med anledning av sådana förbud skall äldre bestämmelser tillämpas, om talan har väckts före utgången av år 1988.

14 § Med de undantag som anges i 11 och 13 §§ skall förbud enligt byggnadslagen (1947:385) mot nybyggnad upphöra att gälla när denna lag träder i kraft.

Detsamma skall gälla förbud mot rivning av byggnad enligt 35 a § byggnadslagen. 21 kap. 14–19 §§

15 § Ett förbud enligt 40 § och 110 § fjärde stycket byggnadslagen (1947:385) mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd, som gäller när denna lag träder i kraft, skall därefter gälla som ett förordnande enligt 13 kap. 9 § 1 denna lag.

16 § Med den begränsning som kan följa av övergångsbestämmelserna till lagen (1977:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. skall 15 kap. tillämpas även på överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet av denna lag.

17 § Om en åtgärd påbörjas före ikraftträdandet av denna lag, skall frågan om tillstånd krävs för åtgärden prövas enligt äldre bestämmelser.

18 § Bestämmelserna i 16 kap. tillämpas även i fråga om förelägganden som före ikraftträdandet av denna lag har beslutats med stöd av lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Byggnadsnämnden får inte före utgången av år 1985 besluta ett föreläggande enligt 16 kap. 1 § första stycket.

19 § Mål som har anhängiggjorts hos domstol före ikraftträdandet av denna lag skall prövas och handläggas enligt äldre bestämmelser.

Bilaga 3

Sammanfattning av vattenplaneringsutredningens betänkande Vattenplanering

VPU:s betänkande sammanfattas nedan under tre rubriker: utredningsuppdraget (kapitel 1), nuvarande förhållanden (kapitel 2–5) samt kommitténs överväganden och förslag (kapitel 6–9). Sammanfattningen av de nuvarande förhållandena görs av utrymmesskäl mycket kortfattad. När det gäller kapitel 6–9 har redovisningen inriktats på de viktigaste utgångspunkterna för VPU:s bedömningar och förslag. För läsare som vill ha en fylligare, samlad beskrivning av förslagen och resonemangen bakom dessa hänvisas till kapitel 9.

Utredningsuppdraget

Behovet av vattenplanering har under senare år påtalats i skrivelser till regeringen. Genom beslut den 30 mars 1977 bemyndigades chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, att tillkalla en särskild kommitté för att utreda och lägga fram förslag till former för vattenplanering. I *kapitel 1* återges direktiven och beskrivs hur kommitténs arbete har lagts upp.

Enligt direktiven skulle kommittén bl. a.

- pröva i vilken omfattning vattenplanering behövs i dag och i ett längre tidsperspektiv,
- kartlägga vilket underlag som behövs,
- utreda vilka resurser som behövs för att detta underlag skall kunna tas fram,
- utarbeta förslag till former för vattenplanering.

VPU har med utgångspunkt från detta uttalande formulerat två grundsatser:

- planeringen skall styras av politiker,
- medborgarinflytandet skall garanteras.

Som allmänna utgångspunkter för arbetet angavs i direktiven bl. a. att planeringen i första hand är en kommunal fråga och att den ofta behöver samordnas i en interkommunal eller regional planering.

VPU har i enlighet med direktiven koncentrerat sina insatser på formerna för planering där nyttjandet av grundvatten, sjöar och vattendrag

stått i centrum. Även kust- och skärgårdsfrågor bör kunna behandlas inom ramen för det föreslagna systemet.

Nuvarande förhållanden

I *kapitel 2* beskrivs den nuvarande vattensituationen i landet. Nederbörd, markvatten, grundvatten och ytvatten är olika led i det hydrologiska kretsloppet. Vattnet är en viktig naturresurs med mångsidig användning. I kapitlet behandlas alla olika intressens anspråk på vatten, de problem som kan finnas och hur anspråken tenderar att utveckla sig i framtiden.

Den nuvarande resurssituationen beskrivs med avseende på två problemkomplex, dels områden med otillräckliga resurser, dels områden med intressemotsättningar. Sverige är rikt på vatten men tillgången är ändå knapp i vissa områden i de tätbefolkade södra och mellersta delarna, något som accentueras under torrår. På andra håll kan överskott på vatten orsaka översvämningar. Det största problemet med vattenkvaliteten består i ökande surhetsgrad och delvis som en följd härav ökande halter av tungmetaller.

I vissa områden i Svealand och Götaland förekommer många svårförenliga intressen med risk för konkurrens om vattnet. I Norrland är intressemotsättningar mellan vattenkraft och naturskydd/rekreation vanliga.

I *kapitel 3* lämnas en rapport om kunskapsläget när det gäller vatten och vattenanvändning.

Forskningen inom vattenvård, hydrologi och hydrogeologi, vattenresursplaneringen och den sektoriella forskningen behandlas.

Undersöknings- och utredningsverksamhet inom vattenområdet bedrivs vid vissa centrala myndigheter, länsstyrelserna och kommunerna. De enskilda vattenanvändarna svarar dessutom för en relativt omfattande undersöknings- och utredningsverksamhet i samband med ärenden som prövas enligt vattenlagen och miljöskyddslagen.

På central nivå finns kontroll- och övervakningssystem för vattenresurserna i fråga om nederbörd, vattenföring, vattenstånd i sjöar och kustvatten, sedimenttransport, grundvattenstånd och grundvattenkvalitet samt vattenkvalitet i sjöar, vattendrag och marina vatten.

På regional nivå ansvarar länsstyrelsen för tillsynen enligt miljöskyddslagen, vari bl. a. ingår kontroll av recipienterna. Huvudmännen för olika anläggningar med utsläpp ansvarar primärt för kontrollen av den egna verksamheten. Genom samordning vattendragsvis eller länsvis har ett relativt finmaskigt övervakningssystem byggts upp inom områden där avloppsutsläpp förekommer. Vattenvårdsförbunden svarar på många håll för samordningen – en roll som i framtiden kan komma att övertas av vattenförbund.

Länsstyrelsen har att övervaka tillståndet i länets vatten. Utöver recipientkontrollen kan det t. ex. gälla kontroll av försurningstillståndet.

Kommunerna kontrollerar bl. a. kvaliteten i vattentäkter och friluftsbad. En utökning av den kommunala tillsynsverksamheten föreslås bl. a. av miljöskyddsutredningen i sitt delbetänkande "Bättre miljöskydd I" (SOU 1978: 80).

Av *kapitel 4* framgår hur vattenfrågorna behandlats i lagstiftning och var de hör hemma administrativt.

Viktiga principer i gällande vattenlag från 1919 beskrivs liksom vattenlagsutredningens (VLU) slutbetänkande "Revision av vattenlagen" (SOU 1977:27). Efter avslutad remissbehandling bearbetas betänkandet nu i regeringskansliet.

Byggnadslagen är från slutet av 1940-talet. Utredningen om ny plan- och byggnadslagstiftning (PBL-utredningen) har lagt fram sitt förslag till ny plan- och bygglag (SOU 1979:65, 66). Även detta betänkande har remissbehandlats och övervägs f. n. i regeringskansliet. I hälsovårdsstadgan från 1958 finns bestämmelser om vattenförsörjning och vattenundersökningar. Hälsovårdsstadgeutredningen har i sitt betänkande "Kommunalt hälsoskydd" (SOU 1978:44) föreslagit att bestämmelserna om såväl kvaliteten på konsumtionsvatten som vattenkontrollen skall skärpas. Förslaget har remissbehandlats.

I miljöskyddslagstiftningen regleras miljöfarlig verksamhet. Lagen är bl. a. tillämplig på utsläpp av föroreningar till vatten och luft och användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde. En översyn av lagen pågår genom miljöskyddsutredningen.

Naturvårdslagen ger möjlighet att under vissa förutsättningar skydda sjöar, vattendrag och andra vattenområden från exploatering.

Administrativt behandlas vattenfrågorna av flera departement och centrala verk.

Inom regeringen ligger det tyngsta politiska ansvaret för vattenplaneringsfrågorna på jordbruksdepartementet och bostadsdepartementet. Bland myndigheterna är det framför allt naturvårdsverket, fiskeristyrelsen, lantbruksstyrelsen, planverket, SGU och SMHI som har centrala roller i dessa frågor.

Även den kommunala administrationen beskrivs i korthet i kapitel 4.

I *kapitel 5* redovisas några huvuddrag i samhällsplaneringen. Här belyses bl. a. den grundläggande roll som prövnings- och beslutssystem spelar genom att enskilda ärenden behandlas enligt skilda lagstiftningar. Som underlag för dessa beslut görs mer eller mindre omfattande utredningar. Olika planeringsformer inom ramen för den fysiska riksplaneringen, länsplaneringen och den kommunala planeringen beskrivs.

Kommitténs överväganden och förslag

VPU:s överväganden i *kapitel 6* om behovet av vattenplanering och hur vattenfrågorna skall föras in i samhällsplaneringen kan sammanfattas i följande synpunkter:

- Problemen är lokaliserade till speciella områden för vilka det blir nödvändigt att införa regler om hur vattenresurserna skall fördelas. Det behövs inte någon ingående, detaljerad vattenplanering för hela landet – i varje fall inte under överskådlig tid.
- Däremot kan det inom vissa områden bli nödvändigt att komplettera

nuvarande planeringssystem med regler om hur vattenresurserna skall fördelas.

- Vattenfrågorna bör inom många områden även i fortsättningen kunna lösas genom prövning enligt vattenlagen och annan lagstiftning eller genom att vattenresurserna skyddas genom förordnanden enligt naturvårdslagen eller miljöskyddslagen.
- En bättre övervakning av tillståndet och utvecklingen i vattnen behövs, parallellt med planering i olika former och prövning av ärenden enligt gällande lagstiftning.
- Planmässigt underlag för beslut behövs i enskilda ärenden.

VPU har funnit att följande allmänna krav bör ställas på ett system för vattenplanering:

- Systemet måste vara flexibelt till sin uppbyggnad eftersom vattenproblemen varierar starkt från område till område i fråga om karaktär och omfattning.
- Systemet skall göra det möjligt för samhället att hushålla med vattenresurser och bedriva en långsiktig planering.
- Utvecklingen av tillståndet i vattenresurserna (grundvatten, sjöar och vattendrag samt kustvatten) och av efterfrågan på vatten för olika ändamål bör följas och så långt möjligt också prognosticeras.

I *kapitel 7* behandlas vilka former för vattenplanering som VPU kommit fram till som lämpliga med utgångspunkt från existerande system för prövning, beslut och samhällsplanering i stort.

Departementschefen har genom sitt uttalande i direktiven till VPU "att planeringen av hur vattentillgångarna inom en kommun bör utnyttjas är i första hand en kommunal fråga" angett huvudinriktningen på utredningsarbetet. Han framhåller vidare att de enskilda kommunernas intressen ibland behöver samordnas i en interkommunal eller regional planering.

VPU har konstaterat att sakkunskapen om vattnen och vattenanvändningen i stor utsträckning finns inom ett antal centrala myndigheter, länsstyrelserna och andra statliga organ. VPU har således ställts inför uppgiften att bygga upp ett planeringssystem som skall nära kopplas till den kommunala planerings- och beslutsprocessen, samtidigt som både kunskaper och sakkunskap inom detta område till stora delar ligger utanför kommunerna.

Planeringssystemet

VPU föreslår att det nuvarande planeringssystemet kompletteras med

- vattenöversikt
- vattenhushållningsplan
- vattenfördelningsförrättning.

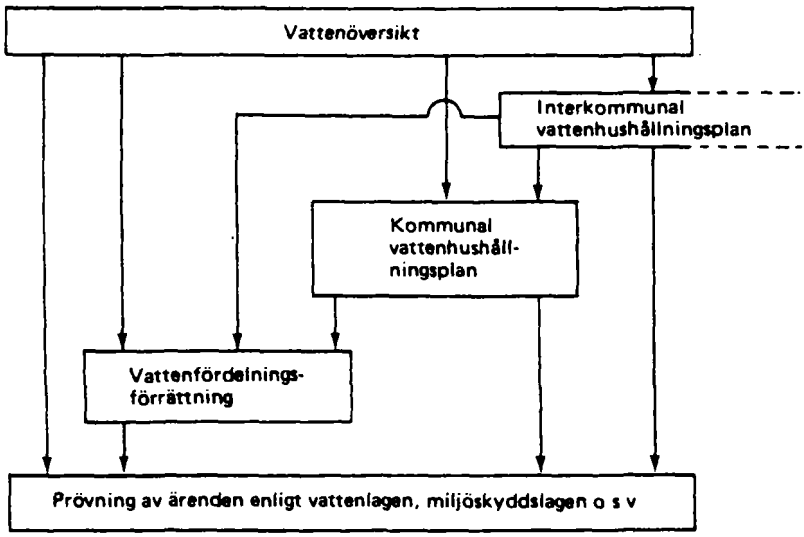
Stommen i VPU:s förslag till planeringssystem utgörs av kommunala *vattenöversikter*. Huvudsyftet med dessa är att ge en allmän bild av vattensituationen i kommunerna och att redovisa hur olika vattenfrågor bör hanteras i fortsättningen. Kommunerna kan ha en direkt, påtaglig nytta av att upprätta en vattenöversikt. En översikt som antagits av kommunfullmäk-

tige bör nämligen tillmätas betydelse vid prövning av ärenden enligt vattenlagen, miljöskyddslagen m. fl. VPU utgår från att flertalet kommuner kommer att upprätta sådana översikter under den första delen av 1980-talet.

Det finns stora områden där vattenproblemen är så betydande att planer för hushållning med och användning av tillgångarna redan nu bör upprättas. Det kan gälla direkt konkurrens om kvantiteten mellan t. ex. vattenkraft, vattenförsörjning och bevattning. I regel är dock även kvalitetsfrågorna invävda i problemen. Planeringsområde kan omfatta ett helt eller delar av ett avrinningsområde. Ibland kan det ligga inom en kommun, men ofta sträcker det sig över kommun- och länsgränser. VPU föreslår att *vattenhushållningsplan* upprättas för sådant område. Om det ligger inom en kommun, bör planen upprättas av kommunen i samråd med olika intressenter. Sträcker sig området över flera kommuner bör planeringen genomföras som ett interkommunalt samarbete. VPU föreslår att regeringen får rätt att föreskriva för vilka områden i landet som vattenhushållningsplaner skall upprättas och även ange inriktning, omfattning och form för planering.

VPU har i sitt arbete noterat att det relativt ofta finns behov av åtgärder för att förhindra konflikter mellan vattenintressenter inom mindre, avgränsade områden. VPU föreslår att en särskild förrättningsform – *vattenfördelningsförrättning* – införs för att åstadkomma en fördelning av vattentillgångarna inom sådana områden. Initiativ härtill kan tas av vattenrättsinnehavare, kommun eller länsstyrelse. Förrättningen utförs av en förrättningsman som utses av länsstyrelsen. Länsstyrelsen förordnar om förrättning.

VPU:s planeringssystem kan schematiskt illustreras med nedanstående figur som visar de olika planeringsalternativen. Pilarna anger arbetsgången. Givetvis kommer t. ex. resultaten av en interkommunal vattenhushållningsplan att påverka kommunernas vattenöversikter.



Det föreslagna planeringssystemet. Schematiskt visas hur ett ärende som aktualiseras prövas mot bakgrunden av i första hand uttalanden i vattenöversikt och i andra hand uttalanden i vattenhushållningsplan eller beslut i vattenfördelningsförrättning.

Det kan i en del fall bli aktuellt att först upprätta en vattenhushållningsplan för att sedan genomföra en vattenfördelningsförrättning innan prövningen av aktuella ärenden sker enligt vattenlagen, miljöskyddslagen o. d. Inom de områden där konkurrensen om vatten är liten kan vattenöversikten bli den enda planform som föregår prövningen. Intill dess att kommunen upprättat sin vattenöversikt bör givetvis såväl vattenfördelningsförrättningar som vattenhushållningsplaner kunna användas inom problemområden.

Det föreslagna planeringssystemet kan väntas bli av stor betydelse för statens möjligheter att säkerställa nationella och regionala vattenintressen och underlätta interkommunal samverkan. Planeringen bör dessutom vara en utgångspunkt för domstolar och myndigheter i deras arbete och ge underlagsmaterial i form av kartläggningar, undersökningar, utredningar o. d.

Staten har redan nu goda möjligheter att styra hushållningen med och användningen av landets vattenresurser. VPU har därför inte föreslagit några nya statliga styrande planeringsformer. Det finns inte heller något behov av en "vattenriksplan" utöver att regeringen bör ges möjlighet att förelägga en kommun att upprätta en vattenhushållningsplan. Däremot kan staten även i framtiden väntas ha stort behov av översikter, inventeringar, kartläggningar, utredningar o. d. i olika vattenfrågor.

Informationsförsörjningen

I *kapitel 8* analyseras behovet av underlag för vattenplanering i olika former.

VPU har funnit att det för vattenöversikter och sammanställningar på regional och riksnivå bör räcka med ett översiktligt underlag. För vattenfördelningsförrättningar och vattenhushållningsplaner behöver underlaget däremot vara mer detaljerat. Liksom vid prövning av ärenden enligt vattenlagen, miljöskyddslagen o. d. blir det nödvändigt att komplettera med "skräddarsydda" utredningar och undersökningar.

Dokumentationen om vattnen och vattenanvändningen är f. n. i många avseenden otillfredsställande. För att en vattenplanering skall kunna byggas upp inom rimlig tid måste den i väsentliga delar dock baseras på befintlig kunskap och på uppgifter som redan samlats in genom t. ex. undersökningar, kontroll, tillsyn och forskning. Enligt VPU är det varken rationellt eller ekonomiskt möjligt att bygga upp speciella system för kunskapsinsamling som är inriktade på att tillgodose enbart vattenplaneringens behov. Under överskådlig tid måste man räkna med att planeringsarbetet får baseras på information som i första hand samlas in för andra ändamål. VPU har funnit att man kan börja en meningsfull planering på nu tillgängligt underlag. Vissa kompletteringar – främst när det gäller vattenföringsdata och det hydrogeologiska underlaget – är dock angelägna även i det korta tidsperspektivet.

Det viktigaste för att få i gång en kvalitetsmässigt acceptabel vattenplanering är således att göra redan nu befintlig information tillgänglig och anpassad för planeringsändamål. Både information och sakkunskap är

spridda på ett stort antal centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, universitet, forskningsinstitutioner, konsultföretag m. fl.

VPU anser det inte realistiskt att med hänvisning till vattenplaneringens behov försöka genomföra mer genomgripande förändringar i systemet för informationsförsörjning, eftersom det skall tillgodose många olika ändamål. VPU föreslår i stället att planeringens behov tillgodoses genom att det nuvarande systemet kompletteras och "tappas" på information.

Ett nära samarbete mellan stat och kommun om kunskapsförsörjningen är en nödvändig förutsättning för att den av VPU föreslagna planeringsformen skall kunna fungera. Staten måste också kunna ge kommunerna effektiv hjälp med såväl sakkunskap som uppgifter om vattnen och vattenanvändningen.

VPU föreslår att kommunerna kostnadsfritt skall kunna erhålla underlag till vattenöversikten från statliga organ. Redan nu kan uppgifter om vattnen och vattenanvändningen lämnas kostnadsfritt från naturvårdsverket, fiskeristyrelsen, lantbruksstyrelsen, länsstyrelserna m. fl. Detta gäller dock inte SMHI och SGU som är skyldiga att täcka sina kostnader. VPU anser att denna skillnad bör elimineras.

VPU föreslår vidare att länsstyrelsens skyldighet att ställa underlag till förfogande för kommunerna och att även på annat sätt medverka i vattenplaneringen fastställs.

Vattenplaneringens organisation

I *kapitel 9* behandlas frågor som rör vattenplaneringens organisation och genomförande.

VPU har funnit att det inte behövs någon särskild lag för vattenplanering. Erforderliga bestämmelser om vattenplanering bör kunna föras in i *befintlig lagstiftning* eller i den reviderade lagstiftning som förbereds. VPU har inte funnit det meningsfullt att utarbeta förslag till lagbestämmelser, eftersom den lagstiftning som mest berör vattenplanering (vattenlagen och byggnadslagen) är under omarbetning.

VPU föreslår dels att plan- och bygglagstiftningen kompletteras med regler om vattenöversikter och vattenhushållningsplaner, dels att vattenlagstiftningen kompletteras med bestämmelser om vattenfördelningsförrättningar och bevattningssamfälligheter. Vissa följdändringar kan bli aktuella i naturvårdslagen, miljöskyddslagen m. fl.

VPU har vid genomgång av VLU:s och PBL-utredningens förslag funnit att det tekniska system som där förordas för samordning mellan fysisk planering och prövning enligt annan lagstiftning även skulle kunna tillämpas vid en utbyggd vattenplanering. Detta betyder emellertid inte att VPU tagit ställning i sak till de båda utredningarnas förslag.

VPU förutsätter – liksom PBL-utredningen – att mellankommunala planeringsfrågor även när det gäller grundvatten, sjöar, vattendrag och kustvatten i regel kan lösas informellt eller inom ramen för kommunalförbund. Regionplaneinstitutet är enligt VPU tungrott när det gäller att lösa interkommunala vattenhushållnings- och vattenfördelningsproblem, men reglerna för regionplanering i PBL bör vid behov kunna tillämpas även för vattenplanering.

VPU föreslår som nämnts, att bestämmelser om vattenfördelningsförrättning förs in i den nya vattenlagen, bl. a. på grund av den nära kopplingen till prövningen. En förrättning bör resultera i ett beslut rörande användningen och fördelningen av vattenresurserna. Detta avses bli bindande när sedan prövning enligt vattenlagen sker av en ansökan om tillstånd till uttag m.m. och härför erforderliga anläggningar och skadeförebyggande åtgärder m.m. Förrättningsbeslutet som därmed får direkta rättsverkningar för den enskilde bör kunna överklagas till länsstyrelsen. Vattenfördelningsförrättningen blir således enligt VPU:s förslag en länk mellan den fysiska planeringen och prövningen av enskilda ärenden.

Samfällighetsbildning för jordbruksbevattning bör enligt VPU:s uppfattning kunna lösas inom vattenlagens ram. Frågan bör övervägas i arbetet med den nya vattenlagen.

I *ansvarsfördelningen mellan stat och kommun* får kommunerna enligt VPU:s förslag huvudansvaret för den översiktliga planeringen när det gäller vattnen och vattenanvändningen. I första hand är vattenöversikter och vattenhushållningsplaner avsedda som riktlinjer för kommunernas egen verksamhet. VPU anser att det är angeläget att vattenplaneringen blir en del i den kommunala planeringen och att den förs in i den politiska beslutsprocessen. Medborgarinflytandet bör vidare kunna tryggas genom att allmänheten informeras om förslagen till åtgärder och ges möjligheter att diskutera hur vattenproblemen skall lösas samt att påverka besluten.

I andra hand kan översikter och planer väntas bli av stor betydelse för domstolar och tillståndsbeviljande myndigheter.

Staten bör ha inflytande över vattenanvändning och vattenhushållning främst när det gäller intressen av rikskaraktär men även när det gäller regionala och interkommunala vattenfrågor. Staten bör även ha möjlighet att förelägga en kommun att upprätta vattenöversikt eller vattenhushållningsplan.

Samarbete mellan stat och kommun blir viktigt. VPU utgår från att formella styrmedel endast i undantagsfall skall behöva utnyttjas för detta. Rollfördelningen mellan stat och kommun i vattenplaneringen bör överensstämma med de regler som gäller eller kommer att gälla för den fysiska planeringen.

Statens inflytande kan säkerställas på ett liknande sätt som PBL-utredningen föreslår, dvs. genom regler om underställning och genom det redan nämnda planföreläggandet.

VPU anser att det slutliga ställningstagandet till ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om vattenplanering kan ske i anslutning till behandlingen av förslagen till ny plan- och bygglagstiftning, ny vattenlag, ändringar i miljöskyddslagen samt i den proposition som föranleds av rapporten "Hushållning med mark och vatten 2" (SOU 1979:54, 55). VPU betonar dock vikten av att vattenplaneringen kommer i gång redan innan samordningsfrågorna mellan lagarna hunnit lösas, varför planeringen till en början får bedrivas i informella former.

VPU förutsätter att varje kommun skall upprätta en vattenöversikt och föreslår som tidigare nämnts att de statliga organ som arbetar med vattenfrågor skall bidra med underlag till kommunernas vattenplanering. Detta kan ske genom att de statliga organen dels direkt biträder i planeringsarbe-

tet med sina kunskaper och erfarenheter, dels genom att planeringsunderlag samlas in och sammanställs från olika källor.

I det fall det blir aktuellt att upprätta en vattenhushållningsplan som avser mer än en kommun erfordras interkommunalt samarbete. Länsstyrelsen har därvid enligt sin instruktion en allmän skyldighet att samordna flera kommuners verksamhet.

Vattenfördelningsförrättningen berör i första hand nyttjarna inom det aktuella området. Kostnaderna för förrättningen inkl. underlagsmaterial fördelas av förrättningsmännen på nyttjarna. Såväl staten som kommunen bör dock ställa tillgängligt material till förfogande som underlag. Det är angeläget att den statliga medverkan som krävs kan säkerställas genom att resurser tilldelas eller omfördelas i statsbudgeten, genom ändring i instruktioner o. d.

VPU har funnit att det inte krävs några drastiska förändringar i den statliga förvaltningen för att åstadkomma en fungerande vattenplanering och avvisar tanken på en särskild central vattenförvaltning. Det är mera realistiskt att bygga vidare på den nuvarande förvaltningsstrukturen och på de tankegångar om förändringar i samhällsplanering och beslutsformer som har presenterats under senare år.

VPU anser det naturligt att de myndigheter som nu har ansvar för vattenfrågor även får ansvar att förse vattenplaneringen med sakkunskap och underlag i form av inventeringar, kartläggningar, sammanställningar, analyser o. d.

På central nivå är det tre sakkunnigfunktioner som skall tillgodoses. Den första gäller frågor om *användningen av vattnen* för olika ändamål. Främst följande myndigheter kan i samband med införande av vattenplanering väntas få ökade uppgifter: lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, fiskeristyrelsen, livsmedelsverket, naturvårdsverket, industriverket, socialstyrelsen och sjöfartsverket. VPU anser att de genom sin sakkunskap bör svara för inventeringar, sammanställningar och annat grundmaterial för vattenplanering. De bör också kunna biträda regeringen, andra myndigheter och kommuner med analyser, prognoser o. d. Stödet till kommunerna bör kanaliseras via länsstyrelserna.

Den andra sakkunnigfunktionen gäller *vattenresurserna samt tillståndet och utvecklingen i grundvatten, sjöar, vattendrag och kustvatten*. Huvudansvariga i detta avseende är främst naturvårdsverket, SMHI och SGU, men även fiskeristyrelsen och andra centrala myndigheter arbetar med resursfrågor om sjöar, vattendrag och kustvatten i anslutning till deras sektorsintressen. VPU anser att dessa myndigheter på den centrala nivån även i fortsättningen bör svara för merparten av den sakkunskap om vatten som erfordras för en utbyggd vattenplanering.

Den tredje sakkunnigfunktionen gäller *planeringsmetodik och fysisk riksplanering*. Planverket och naturvårdsverket har viktiga roller i samhällsplaneringen. VPU understryker betydelsen av att både planverkets och naturvårdsverkets sakkunskap och erfarenheter från samhällsplanering utnyttjas i vattenplaneringen.

VPU har vid sin genomgång av olika alternativa lösningar på frågan om hur *samordningsansvaret på central nivå* lämpligen bör hanteras funnit att avgörande skäl talar för att vattenfrågorna förläggs till *en* av de myndighe-

ter som redan har betydande ansvar inom området. Myndigheten skall svara för samordningen av de centrala myndighetsuppgifterna inom vattenplanering, vattenhushållning och vattenanvändning i landet. En förutsättning för ett effektivt arbete är givetvis att verksamheten kan bedrivas i nära samverkan med andra myndigheter inom vattenområdet, eftersom sakkunskap om vattnen och deras användning är spridd över ett stort antal centrala myndigheter, länsstyrelser m. fl.

Valet kan å ena sidan falla på en myndighet med stor sakkunskap i vattenfrågor och som samtidigt har viktiga vattenfrågor att bevaka eller å andra sidan på en myndighet med tyngdpunkten i den fysiska planeringen. VPU har mot denna bakgrund funnit att naturvårdsverket eller planverket kan komma i fråga som vattenplaneringsmyndighet med samordnings-, utrednings- och utvecklingsuppgifter. VPU har vid genomgång och analys av fördelar och nackdelar funnit att *naturvårdsverket* därvid är att föredra.

VPU anser att ett särskilt *vattenplaneringsråd* vid vattenplaneringsmyndigheten kan vara av värde i samordningsarbetet mellan de centrala myndigheterna inom vattenområdet och de viktigaste intressentgrupperna.

VPU understryker också behovet av samordning av vattenfrågorna i regeringskansliet. Behovet av ett särskilt miljö- och naturresursdepartement påtalas.

VPU framhåller att det på *regional nivå* är angeläget att länsstyrelsens sakkunskap om såväl vattnen och vattenanvändningen som övriga förhållanden i länet kan utnyttjas av kommunerna i deras vattenplanering. Länsstyrelsen skall även i vattenplaneringsfrågor fungera som en länk på regional nivå mellan den kommunala och den centrala nivån. Härvid förutsätts att länsstyrelsen kartlägger tillståndet i vattnen, sammanställer uppgifter om vattenanvändningen och redovisar sammanställningar beträffande vattnen och vattenanvändningen i länet. Länsstyrelsen bör också bevaka att intressen av rikskaraktär samt av regional eller interkommunal karaktär behandlas tillfredsställande i kommunal och interkommunal vattenplanering.

VPU föreslår beträffande den *kommunala organisationen* att vattenplaneringen skall byggas in i kommunplaneringen. Garantier för samordningen med annan planering skapas genom att vattenplaneringen bygger på de gemensamma planeringsförutsättningarna. VPU anser att kommunstyrelsen själv bör leda arbetet och genomföra planeringen i nära samarbete med berörda facknämnder på grund av vattenfrågornas starka koppling till annan planering.

För kommuner som saknar sakkunskap för vattenplanering kan det bli aktuellt att utbilda personal eller att komplettera med ny personal.

VPU anser att det finns skäl att organisera ett relativt fast samarbete mellan kommunerna och länsstyrelsen i det tekniska arbetet med framför allt vattenöversikter. Samarbetet kan lämpligen vidgas till att omfatta även andra länsorgan samt vattenvårdsförbund.

Vattenplaneringens genomförande

Av olika skäl är det svårt att beräkna *resursbehovet* för att genomföra VPU:s förslag. Avsikten är att så långt möjligt integrera vattenplaneringen i annan planering och att informationsförsörjningen skall lösas genom att befintliga organ och system utnyttjas. VPU har försökt uppskatta storleksordningen av de samlade insatser som kan behöva göras under de närmaste åren efter ett beslut om genomförande. Bedömningen av behovet bygger på förutsättningen att vattenplaneringen kan utnyttja tillgängliga basresurser. Behovet anges i personår och räknas per år.

Kommunernas insatser för att upprätta en första enkel vattenöversikt bedöms uppgå till 1/4 personår för en genomsnittskommun. Detta förutsätter länsstyrelsens medverkan med underlag. Det är svårt att närmare precisera resursbehovet för vattenhushållningsplanerna innan den första omgången vattenöversikter har redovisats.

För länsstyrelsens medverkan i vattenplaneringen kan erfordras 1–2 personår främst för att sammanställa planeringsunderlag, biträda kommunerna i vattenplaneringsfrågor och följa upp kommunernas verksamhet på området.

VPU förutsätter att de centrala myndigheterna som redan nu ansvarar för frågor om användningen av vatten även skall svara för dessa frågor i vattenplaneringssammanhang. För arbetet med underlag i form av inventeringar, sammanställningar, prognoser m.m. på den centrala nivån behövs resurser av storleksordningen 10 personår.

"Vattenmyndigheterna" naturvårdsverket, SMHI och SGU får viktiga sakkunniguppgifter inom vattenplaneringen. Inledningsskedet kommer att inriktas på underlaget för den första generationens vattenöversikter. Därefter bör arbetet vidgas för att höja ambitionsnivån och successivt förbättra underlaget. Resursbehovet för detta arbete vid de tre myndigheterna uppskattas till 10–15 personår.

Naturvårdsverket, som föreslås få särskilda samordningsuppgifter på central nivå och ansvaret för viss utrednings- och utvecklingsverksamhet inom vattenplaneringsområdet, bedöms behöva minst 5 personår för denna verksamhet.

Som komplement till dessa personella resurser kan medel behövas för instrumentell upprustning, nybyggnad av stationsnät, förnyelse av arealstatistik o. d.

VPU har övervägt frågan om staten – utöver medverkan med konkreta arbetsinsatser och hjälp med planeringsunderlag – även skulle ge samtliga kommuner ekonomiskt bidrag för vattenplanering. VPU anser att de kostnader som är förenade med vattenplaneringen i första hand bör beaktas i mer övergripande bedömningar om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. VPU anser dock att särskilda statsbidrag bör utgå vid planering som i hög grad berör riksintressen. Detta kan framför allt bli aktuellt vid interkommunal vattenhushållningsplanering. VPU anser också att det behövs extra stödåtgärder för att främja interkommunalt samarbete i de fall kommuner har gemensamma vattenproblem. VPU föreslår att sådana medel skall anvisas för detta ändamål från och med budgetåret 1981/82.

Den formella grunden för VPU:s förslag kan tidigast läggas i samband med att en ny vattenlag och en ny plan- och bygglag träder i kraft. Den sistnämnda lagen väntas komma sist och skulle kunna träda i kraft den 1 januari 1985 enligt PBL-utredningens bedömning.

Det är emellertid angeläget att snabbt komma i gång med vattenplanering och VPU anser det därför inte försvarligt att vänta med åtgärder så länge. Intresset för vattenplanering i kommunerna bedöms vara så stort att en första generation vattenöversikter torde komma att upprättas i flertalet kommuner till år 1985.

Reservation har lämnats av sakkunnige Ericsson. Experten Wiberg har medgetts att avge särskilt yttrande.

Bilaga 4

Sammanfattning av promemorian (Ds Bo 1983: 2) Bättre bostäder – ett 10-årigt förnyelse- och underhållsprogram

Mål för ett bostadsförbättringsprogram

Alla människors rätt till en god bostad utgör en av hörnstenarna i den svenska välfärdspolitiken. De konkreta uttrycken för detta har växlat under olika perioder.

Den sociala bostadspolitiken bygger på att samhället har ansvaret för bostadsförsörjningen. Bostadsproduktionen skall ske under spekulationsfria former.

Miljonprogrammet utgjorde ett väsentligt steg för att förverkliga målet att hela befolkningen skulle beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader. Den egentliga bostadsbristen kunde därmed byggas bort. En dominerande del av hushållen har i dag rymliga och moderna bostäder.

Sedan miljonprogrammet genomförts är inte längre nyproduktion av bostäder den viktigaste frågan. De samhällsekonomiska och fördelningspolitiska aspekterna på bostadspolitiken får en allt större betydelse. Dessa frågor är centrala i det uppdrag som regeringen har givit åt den parlamentariskt sammansatta bostadskommittén. Samtidigt måste större uppmärksamhet ägnas frågor om hur det befintliga bostadsbeståndet bör vårdas, utvecklas och utnyttjas. Som ett led i en vidareutveckling av den sociala bostadspolitiken presenteras i denna promemoria ett tioårigt bostadsförbättringsprogram. Målen för programmet kan sammanfattas i följande sex satser:

1. *Alla människor har rätt till en bostad med modern utrustning.* Alla omoderna och huvuddelen av alla ofullständiga lägenheter bör byggas om till moderna lägenheter eller rivas.

2. *Alla boende skall ha rätt till en bostad som är väl underhållen.* Det är nödvändigt att motverka den kapitalförstöring och den förslumning som hotar om underhållet inte kan finansieras.

3. *Oberoende av ålder eller handikapp, skall alla har rätt till en bostad som fyller kraven på god tillgänglighet.* En förbättrad tillgänglighet är väsentlig för att bereda ett ökande antal äldre och rörelsehindrade goda levnadsförhållanden.

4. *Energihushållningsåtgärderna måste intensifieras* och samordnas med *andra förbättringsåtgärder.* Det av riksdagen fastställda energihushållningsmålet måste uppnås av såväl energipolitiska som samhällsekonomiska skäl.

5. *Boendet skall bli mera jämlikt och integrerat.* Förnyelsen bör inriktas så att den bidrar till att jämna ut kvalitetsskillnader mellan olika bostads-

områden. Då behövs samlade insatser som sker på ett planlagt sätt och i samverkan med dem som berörs av åtgärderna.

6. *Kapaciteten inom byggsektorn bör utnyttjas bättre.* De byggnadsarbetare och den produktionskapacitet inom byggbranschen som frigörs genom det minskade nybyggandet skall utnyttjas för att uppnå bostadsförbättringsprogrammets mål.

Bostadsförbättringsprogrammet

Mot bakgrund av dessa mål för den sociala bostadspolitiken inför resten av 1980-talet och början av 1990-talet föreslås ett program för underhålls-, reparations- och ombyggnadsinsatser under de kommande tio åren.

Programmet innebär att 275 000 lägenheter i flerbostadshus och 150 000 småhus skall byggas om under perioden 1984–1993. Flertalet av lägenheterna i de flerbostadshus som byggs om har redan från början moderna bekvämligheter. En stor del av ombyggnaderna kommer därför inte att bli så genomgripande som ombyggnader hittills vanligen har varit.

Också underhållet i bostadshusen behöver öka. Programmet innebär att de sammanlagda kostnaderna för underhåll av flerbostadshusens gemensamma delar och utrymmen ökar från 2 500 milj.kr. år 1981 till 4 100 milj.kr. år 1986. Därtill kommer ökade insatser för reparation av byggskador, grundförstärkningsåtgärder m.m.

Insatser i den omfattning som föreslås innebär att bostadsbeståndets kvaliteter i fråga om bl. a. energiegenskaper och tillgänglighet kan förbättras i ökad takt. Antalet hissinstallationer i samband med ombyggnad beräknas minst kunna fördubblas. Samtidigt kan fler sysselsättas i byggnadsarbete och inom byggnadsmaterialindustrin.

Medel för att genomföra programmet

Den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen

Ett program av den föreslagna omfattningen kräver en anpassning av kommunernas planering av bostadsförsörjningsåtgärder. Dagens planeringsinstrument är utformade för en situation med stor nybyggnadsvolym. Planeringen måste nu ställas om så att betydligt större uppmärksamhet ägnas åt hur bostadsbeståndet som helhet bör utvecklas och utnyttjas. Planeringen för beståndets förnyelse måste ges en framskjuten plats.

Nu föreslås en ny ordning för kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Den innebär att kommunerna ges större frihet att utforma och genomföra planeringen efter de egna förutsättningarna. Härigenom får kommunerna bl. a. ökat utrymme för att åstadkomma den samordning mellan olika slags planering som krävs i förnyelsearbetet.

Regeringen bör emellertid ges befogenhet att föreskriva att vissa frågor i bostadsförsörjningsplaneringen skall redovisas särskilt. Denna befogenhet skall utnyttjas för att tillförsäkra statsmakterna det underlag som är nödvändigt för att följa hur bostadsförbättringsprogrammet genomförs. Kommunerna förutsätts under år 1984 redovisa uppgifter som belyser förnyelsebehoven i bostadsbeståndet och därefter – under år 1985 – redovisa sina program för planerade förnyelseåtgärder.

○ Underhålls- och ombyggnadsfinansiering

Finansieringsfrågorna är centrala i bostadskommitténs arbete. De förslag som nu läggs fram tar därför sikte i första hand på en treårsperiod, till dess att bostadskommitténs arbete kan resultera i mera långsiktiga lösningar.

För att uppnå en tillfredsställande underhållsstandard föreslås att dagens tillfälliga underhållslån ersätts med en ny typ av underhållslån.

Underhållslån skall kunna lämnas för det gemensamma underhållet i hyres- och bostadsrättsfastigheter. Upplåningen skall ske på den oprioriterade kapitalmarknaden. För att kapitalkostnaderna efter skatt skall bli desamma oberoende av upplåtelseform och fastighetsägarekategori föreslås att räntebidrag skall utgå till allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar med en andel som svarar mot den genomsnittliga avdragsrätten för en småhusägare, dvs. efter skattereformen 50%. Genom en sådan konstruktion garanteras ekonomisk rättvisa mellan å ena sidan den allmännyttiga hyresrätten och bostadsrätten och å andra sidan småhus med äganderätt.

För privatägda hyreshus är bilden mer komplicerad. För denna kategori fastigheter föreslås därför en ordning som innebär att konventionellt beskattade ägare av hyresfastigheter ges valfrihet. De kan välja att gå in i ett system med räntebidrag, som är något lägre än för allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar, kombinerat *enbart* med värdeminskningsavdrag utan rätt till avdrag för reparationskostnader. De kan annars som f.n. utnyttja privat finansiering med bibehållen rätt till avdrag för bl.a. reparationskostnader.

Räntebidragen skall utgå efter olika löptider som bestäms med hänsyn till de konkreta åtgärdernas varaktighet. Två löptider anges – 10 resp. 20 år.

Samma villkor som för underhållslån skall i fortsättningen gälla även för energilånen. För att undvika att detta leder till en försämring av de ekonomiska villkoren för energisparandet föreslås att särskilda stimulanser i form av bidrag skall kunna lämnas, motsvarande de tillfälliga stimulanser till vissa angivna hushållningsåtgärder som utgår i dag.

Dagens tillfälliga reparationslån ersätts med lån som har samma villkor som underhållslånen. Detta innebär en förbättring i förhållande till dagens situation, eftersom de nya lånen blir subventionerade.

Reglerna för finansiering av ombyggnadsåtgärder i övrigt är redan i dag förmånliga. De har också lett till en ökning av ombyggnadsverksamheten under senare år. Lånevillkoren föreslås i huvudsak oförändrade för dessa lån. Tillämpningsområdet föreslås vidgat. Bl. a. föreslås att lån skall kunna lämnas till grundförstärkningsåtgärder utan samband med andra ombyggnadsåtgärder.

Även framdeles kommer det att finnas behov av lån för åtgärder som inte kan förräntas inom normala hyreskalkyler. Exempel på sådana extraordinära åtgärder är vissa energihushållningsåtgärder, ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och åtgärder mot radon. För sådana åtgärder, som inte kan förräntas på vanligt sätt, föreslås ett system med ränte- och amorteringsfria tilläggslån. Inom ramen för detta system ges också ökade möjligheter att finansiera grundförstärkningsåtgärder i kulturhistoriskt intressanta miljöer.

De förslag som nu presenteras innebär att det nuvarande stora antalet lån med olika villkor till olika ändamål reduceras kraftigt. Endast tre lånemodeller återstår, nämligen:

1. Ombyggnadslån med garanterad ränta som trappas upp årligen.
2. 10- resp. 20-åriga lån till underhåll m. m. med fast räntesubvention till vissa kategorier av fastighetsägare, svarande mot 50 % av marknadsräntan.
3. Ränte- och amorteringsfria tilläggslån.

○ Tillgänglighetsskapande åtgärder

Som en försöksverksamhet under tre år föreslås ett statligt bidrag inom en kostnadsram på 100 milj.kr./år till installationer av hissar m. m. Förslagen innebär att staten och kommunerna delar kostnaderna för bidragen och att bidragen administreras av kommunerna. Bidrag skall kunna lämnas med högst 50 % av den beräknade kostnaden. Staten skall svara för 30 % och kommunen för 20 % av kostnaden.

○ Nya ombyggnadsnormer

Kommunerna bör ges ökade möjligheter att anpassa ombyggnadskraven till den planering som de bedriver för förnyelsen av stadsdelar och bostadsområden. Samtidigt bör möjligheterna till en varsam ombyggnad ökas. Vissa ändringar föreslås därför i byggnadsstadgans ombyggnadsbestämmelser. Planverket har fått i uppdrag att utarbeta en särskild ombyggnadsnorm.

○ Övriga åtgärder

En förutsättning för att miljonprogrammet kunde genomföras var en teknisk och administrativ utveckling inom byggbranschen som kom till stånd genom både utvecklingsarbete och forskning. Motsvarande insatser behövs som stöd för bostadsförbättringsprogrammet. Det gäller bl. a. in-

satser för information, grundutbildning och vidareutbildning samt för upphandling av ny teknik, t. ex. för installation av hissar i äldre bostadshus.

Kostnader m. m.

Preliminära beräkningar tyder på att bostadsförbättringsprogrammet innebär en investeringsökning på 3,7 miljarder kr. år 1986 i jämförelse med de sista åren under 1970-talet. Detta leder till kostnader som belastar statsbudgeten. Det förutsätts att dessa finansieras fullt ut genom en begränsning av annat stöd inom bostadssektorn. Genom den valda tekniken med underhållslån blir kostnaderna jämförelsevis begränsade i förhållande till den investerings- och underhållsvolym som beräknas komma till stånd. De uppskattningar som gjorts tyder på att programmet kommer att skapa 15–20 000 fler jobb inom byggnadsverksamheten och byggnadsmaterialindustrin.

Bilaga 5

Författningsförslaget och specialmotiveringen i promemorian (Ds Bo 1983: 2) Bättre bostäder — ett 10-årigt förnyelse- och underhållsprogram

Förslag till

ändring i byggnadsstadgan samt specialmotivering

Härigenom föreskrivs i fråga om byggnadsstadgan (1959: 612)[1]

dels att 48 a § skall upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 38 § skall utgå,

dels att 49 och 75 §§ samt rubriken närmast före 49 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att närmast före 42 § skall införas ny rubrik, Uppförande av nya byggnader.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	48 a §
Vid sådan ändring av en byggnad, som enligt 75 § b)–f) är att hänföra till nybyggnad, skall 38 § första stycket, 40 och 42–48 §§ tillämpas endast beträffande de delar av byggnaden som berörs av ändringen. Bestämmelserna i 40 och 42–48 §§ skall dock tillämpas endast i den omfattning som erfordras för att dessa delar av byggnaden skall uppfylla skäliga anspråk på säkerhet, handikappanpassning, god energihushållning, trevnad, god hygien och godtagbar avfallshantering.	
I byggnadens övriga delar skall sådana brister som avser hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden undanröjas, om de innebär så avsevärda olägenheter att de inte skäligen kan godtas.	
Till nybyggnad ej hänförlig ändring av byggnad	*Ombyggnad och andra ändringar*
	49 §
	Vid tillbyggnad skall bestämmelserna i 42–48 §§ tillämpas för tillbyggnaden.

[1] Stadgan omtryckt 1981: 873.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Vid ombyggnad skall de i 42–48 §§ angivna egenskaperna tillföras byggnaden i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att den kan ges långsiktigt godtagbara egenskaper. Till ombyggnad hänförs åtgärder som bedöms avsevärt förlänga brukstiden eller som syftar till en väsentligt ändrad användning av byggnaden eller en del av den. Vilka åtgärder som skall vidtas vid ombyggnaden skall prövas efter vad som är lämpligt från allmän synpunkt och med hänsyn till byggnadens förutsättningar. Därvid får beaktas egenskaperna hos de byggnader inom området som används för samma ändamål.
	Vid tillbyggnad och ombyggnad skall sådana brister i byggnaden som avser hållfasthet, brandsäkerhet, sanitära förhållanden eller skydd mot olycksfall alltid undanröjas, om de innebär så avsevärda olägenheter att de inte skäligen kan godtas.
Vid *sådan* ändring *av byggnad*, som ej är att hänföra till ny*byggnad, skola* bestämmelserna i *38–48 §§ äga motsvarande tillämpning* i fråga om *de delar av byggnaden, som beröras av* ändringen.	Vid *annan* ändring *än som avses i första och andra styckena skall* bestämmelserna i *42–48 §§ tillämpas i skälig omfattning och endast* i fråga om *den avsedda* ändringen.
Byggnadsnämnden äger medgiva undantag, där sådant påkallas av omständigheterna och icke medför brandfara eller olägenheter i sanitärt avseende eller eljest.	*Ändringar skall genomföras på ett varsamt sätt så att byggnadens särdrag beaktas och dess tekniska, kulturhistoriska och miljömässiga värden tas till vara.*
	75 §[2]
Till nybyggnad hänförs:	Till *sådan* nybyggnad *för vilken förbud följer av eller kan beslutas enligt byggnadslagen (1947:385)* hänförs:
a) uppförande av en helt ny byggnad,	
b) *till- eller påbyggnad* av en befintlig byggnad,	b) *tillbyggnad* av en befintlig byggnad.

[2] Senaste lydelse 1979:902.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
c) ombyggnad *eller någon ändring av en byggnads yttre eller inre utförande som är så genomgripande att ändringen kan anses jämförlig med ombyggnad.*	c) ombyggnad,

d) inredande av en byggnad helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden förut har varit använd,

e) sådan förändring av en byggnad, som medför att byggnaden kommer att strida mot fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser,

f) någon annan förändring av en byggnad som i befintligt skick strider mot en sådan plan eller sådana bestämmelser, om det inte är fråga om en bostadsbyggnad med högst två bostadslägenheter eller om ett uthus som hör till en sådan byggnad.

Som nybyggnad skall emellertid inte anses anordnande av godtagbar avfallshantering, av tillfredsställande energihushållning, eller av värmeledningar eller vattenklosetter eller andra hygieniska förbättringar i en befintlig byggnad, som måste antas komma att stå kvar under längre tid även om sådana anordningar inte skulle medges.

Som nybyggnad skall inte heller anses sådana åtgärder som enligt 54 § 2 mom. första stycket 3–6 får utföras utan byggnadslov. I fråga om sådana åtgärder skall bestämmelserna i 38 §, 39 § första stycket första punkten och 40–48 §§ tillämpas i skälig omfattning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

Specialmotivering till förslaget till ändring i byggnadsstadgan

Inledning

Nu gällande bestämmelser om kraven vid ombyggnad eller annan ändring av byggnader finns bl. a. i 48 a och 49 §§ byggnadsstadgan. Enligt 48 a § första stycket gäller i princip krav på nybyggnadsstandard om ombyggnadsåtgärden enligt 75 § byggnadsstadgan är att anse som nybyggnad. Kraven kan emellertid ställas endast i fråga om de delar av byggnaden som berörs av åtgärden och endast i den omfattning som behövs för att dessa delar skall uppfylla skäliga anspråk på säkerhet, handikappanpassning, god energihushållning, trevnad, god hygien och godtagbar avfallshantering. I byggnadens övriga delar skall enligt 48 a § andra stycket sådana brister undanröjas som avser hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden och som innebär så avsevärda olägenheter att de inte skäligen kan godtas. Om en ändringsåtgärd inte är att anse som nybyggnad gäller enligt 49 § första stycket att bestämmelserna om nybyggnad skall äga motsvarande tillämpning i fråga om de delar av byggnaden som berörs av ändringen.

Som har redovisats i kapitel 5 föreslog PBL-utredningen (SOU 1979:65–66) att nu gällande ombyggnadsbestämmelser i princip skulle föras över till PBL, medan stadsförnyelsekommittén i sitt betänkande (SOU 1981:99) föreslog bl. a. att kravnivån vid ombyggnad skall bestämmas genom en indelning som är relaterad bl. a. till kostnaden för åtgärderna.

Enligt vad vi har utvecklat i kapitel 5 bör de krav som skall ställas i samband med ändring av en byggnad bestämmas på ett delvis annat sätt än vad som gäller i dag och vad som utredningarna har föreslagit. Kraven bör enligt vår mening utgå från och bestämmas med hänsyn mer till de långsiktiga effekter som de avsedda ändringsarbetena får för byggnaden än till arbetenas omfattning eller kostnad. De krav som riktas mot den enskilda byggnaden bör vidare kunna avvägas också efter vad som är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och de förhållanden som råder inom det område där byggnaden är belägen. Våra förslag innebär således att ändringar av byggnader, vid tillämpningen av bestämmelserna om byggande i 5 kap. byggnadsstadgan, skall prövas efter andra grunder än de som gäller vid nybyggnader. Till ändring av byggnad bör hänföras både tillbyggnad och ombyggnad. 48 a § byggnadsstadgan, som gäller sådana ändringar som är att hänföra till nybyggnader, bör därmed upphävas. De särskilda bestämmelser som rör ändring av byggnader bör sammanföras till 49 §.

I de andra avseenden där ombyggnad i dag jämställs med nybyggnad finns det emellertid enligt vår mening inga skäl att nu ändra de regler som gäller för ombyggnad eller annan ändring. Vi tänker i första hand på räckvidden av sådana nybyggnadsförbud som meddelas med stöd av byggnadslagen (1947:385). Vi föreslår därför att 75 § byggnadsstadgan ändras, så att sambandet mellan denna paragraf och bestämmelserna i 5 kap. om byggnaders egenskaper löses upp. Bestämmelserna om i vilka fall byggnadslov skall sökas bör däremot inte ändras i detta sammanhang.

De förändringar som vi föreslår i fråga om 49 § byggnadsstadgan medför att man klarare än i dag måste kunna skilja mellan de bestämmelser som skall gälla vid allt byggande och de bestämmelser som skall gälla enbart när nya byggnader uppförs eller vid ändring av byggnader. Vissa ändringar i fråga om rubrikerna i 5 kap. behöver därför göras. Rubriken *Nybyggnad* före 38 § bör sålunda tas bort. De paragrafer som följer närmast efter denna rubrik kommer därmed att falla under rubriken Inledande bestämmelser och gälla vid allt byggande. Vidare bör närmast före 42 § införas en ny rubrik, *Uppförande av nya byggnader*. Slutligen bör rubriken närmast före den föreslagna 49 § ändras till *Ombyggnad och andra ändringar*.

49 §

Vid tillbyggnad skall bestämmelserna i 42–48 §§ tillämpas för tillbyggnaden.

Vid ombyggnad skall de i 42–48 §§ angivna egenskaperna tillföras bygg-

naden i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att den kan ges långsiktigt godtagbara egenskaper. Till ombyggnad hänförs åtgärder som bedöms avsevärt förlänga brukstiden eller som syftar till en väsentligt ändrad användning av byggnaden eller en del av den. Vilka åtgärder som skall vidtas vid ombyggnaden skall prövas efter vad som är lämpligt från allmän synpunkt och med hänsyn till byggnadens förutsättningar. Därvid får beaktas egenskaperna hos de byggnader inom området som används för samma ändamål.

Vid tillbyggnad och ombyggnad skall sådana brister i byggnaden som avser hållfasthet, brandsäkerhet, sanitära förhållanden eller skydd mot olycksfall alltid undanröjas, om de innebär så avsevärda olägenheter att de inte skäligen kan godtas.

Vid annan ändring än som avses i första och andra styckena skall bestämmelserna i 42–48 §§ tillämpas i skälig omfattning och endast i fråga om den avsedda ändringen.

Ändringar skall genomföras på ett varsamt sätt så att byggnadens särdrag beaktas och dess tekniska, kulturhistoriska och miljömässiga värden tas till vara.

I paragrafen regleras de krav som skall ställas vid ändring av byggnader. Paragrafen ersätter de nuvarande 48 a och 49 §§. Den är tillämplig på alla typer av byggnader och inte enbart vid ändring av bostadshus.

Paragrafen preciserar i vilken omfattning som de egenskaper som anges i 42–48 §§ skall tillföras även de byggnader som ändras. Av de föreslagna ändringarna av rubrikerna närmast före 38 och 42 §§ följer att bestämmelserna i 38–41 §§ i fortsättningen skall tillämpas vid allt byggande och således också vid ombyggnad eller annan ändring. Till skillnad från i dag behöver dessa paragrafer därför inte nämnas särskilt i 49 §.

Första stycket behandlar tillbyggnader. Begreppet tillbyggnad täcker både en tillbyggnad som ger byggnaden större planyta och en påbyggnad som ökar byggnadsvolymen. För själva tillbyggnaden skall samma krav gälla som när en ny byggnad uppförs. Därav följer att vissa krav på tillbyggnaden kan få till följd att ändringar måste göras också i den befintliga byggnaden. En tillbyggnad skall t. ex. vara tillgänglig enligt 42 a § och ha erforderliga utrymningsvägar enligt 44 § 6 mom. Detta kan innebära, om t. ex. en byggnad byggs på med en våning som innehåller bostäder eller arbetslokaler, att byggnaden måste förses med hiss och att brandskyddsåtgärder måste vidtas i ett befintligt trapphus.

I *andra stycket* anges vilka krav som skall ställas vid ombyggnad. Till ombyggnad hänförs sådana ändringar som bedöms avsevärt förlänga brukstiden för byggnaden eller en del av den. Till ombyggnad hänförs också ändringar som syftar till att ge byggnaden eller en del av den en väsentligt ändrad användning.

Med en byggnads *brukstid* menas här den tid som en byggnad normalt förväntas kunna nyttjas för sitt ändamål utan andra ingrepp än sådant vanligt underhåll som utförs med återkommande mellanrum under denna tid. Den kan oftast antas svara mot den normala avskrivningstiden för

ursprungsinvesteringen. För vissa typer av byggnader kan utvecklingen ha lett till att den återstående brukstiden har förkortats genom att andra krav numera ställs av den verksamhet för vilken byggnaden är avsedd. Att ändringen skall leda till en avsevärt förlängd brukstid innebär att byggnaden, eller den del av byggnaden som arbetena avser, därefter kan bedömas komma att användas för sitt ändamål utan ytterligare ändringar under en avsevärt längre tid än som annars vore sannolik. Bedömningen skall således göras i ett tekniskt-ekonomiskt perspektiv och avse de förhållanden som kan förutses vid ombyggnadstillfället.

Av det som nu har sagts följer att till ombyggnad inte skall hänföras sådana vanligen inte byggnadslovspliktiga arbeten som måste vidtas för underhållet av en byggnad under upprepade tillfällen under dess brukstid. Sådana arbeten, som inte kräver byggnadslov, skall givetvis inte kunna utlösa krav på andra åtgärder i byggnaden. Utöver fastighetsägarens generella skyldighet att följa gällande bestämmelser kommer liksom i dag inte heller villkor att kunna ställas för hur sådana arbeten skall utföras. Exempel på sådana underhållsarbeten som här avses är ommålning, omläggning av tak och byte av golvbeläggning. Vi föreslår således inte någon utvidgning av byggnadslovsplikten.

Arbeten som inte innebär särskilt stora ingrepp i byggnaden kan emellertid medföra att byggnaden eller en del av den får en avsevärt förlängd brukstid i den mening som avses i det föregående. Detta kan inträffa även om arbetena inte innebär att standarden höjs för dem som brukar byggnaden, utan endast att funktioner som redan finns i byggnaden förnyas. En renovering av kök eller badrum, kombinerad med ett byte av rörstammar och elledningar, kan t.ex. leda till att byggnaden kan fortsätta att brukas utan ytterligare ändringar långt utöver den brukstid som annars kunde förväntas. Om arbetena kräver byggnadslov kan det i dessa fall bli aktuellt att ställa krav på att standardhöjande åtgärder vidtas i samband med den planerade moderniseringen. Vi vill här erinra om att våra förslag i kapitel 6 innebär att sådana åtgärder även i lånehänseende skall klassas som ombyggnad.

Även en ändring som syftar till att ge byggnaden eller en del av denna en väsentligt ändrad *användning* skall som nyss nämnts leda till att ändringen hänförs till ombyggnad. Det bör betonas att ändringen i detta fall inte samtidigt behöver medföra att brukstiden förlängs. Redan den omständigheten att byggnaden avses att ändras på ett sätt som tillåter att den utnyttjas för en väsentligt annan verksamhet gör det enligt vår mening väl motiverat att ställa kravet att verksamheten skall kunna bedrivas under sådana villkor som numera anses önskvärda, exempelvis i fråga om arbetsmiljö och tillgänglighet.

Ombyggnadsbestämmelserna syftar till att säkerställa att ombyggnader utförs på ett sådant sätt att byggnaderna kan ges långsiktigt godtagbara egenskaper. En ombyggnad kan därvid få genomföras i etapper. Det mini-

mikrav som ställs på de arbeten som fastighetsägaren vill utföra är att arbetena inte i praktiken hindrar att byggnaden vid en senare och mer genomgripande ombyggnad tillförs långsiktigt godtagbara egenskaper. En förutsättning för att en etappindelning skall godtas bör emellertid vara att de närmast aktuella arbetena verkligen utgör ett första steg i en längre gående ombyggnad och inte måste göras om vid den fortsatta ombyggnaden. I annat fall äventyras samhällets strävan att de byggnader som bevaras skall kunna tillföras långsiktigt godtagbara egenskaper inom en rimlig tid. En andra förutsättning för att en etappindelning skall godtas bör därför vara just att det kan anses sannolikt att de kompletterande arbeten som är nödvändiga för att byggnaden i sin helhet skall få långsiktigt godtagbara egenskaper kommer att utföras *inom en rimlig tid.*

Vad som bör anses vara en rimlig tid kan inte anges som ett visst antal år. Det måste i stället prövas i varje särskilt fall med hänsyn till byggnadens brister i förhållande till vad som vid prövningstillfället från allmän synpunkt kan anses vara långsiktigt godtagbara egenskaper. Som vi återkommer till i det följande kan detta också komma att bero av egenskaperna hos de övriga byggnader som finns i området.

Vilka egenskaper som byggnaden skall tillföras och vilka åtgärder som därför måste vidtas vid ombyggnaden skall prövas efter vad som är lämpligt från *allmän synpunkt*. Det innebär att byggnadsnämnden kan kräva att andra arbeten än de som fastighetsägaren har planerat skall utföras samtidigt med ombyggnaden. Detta krav skall kunna ställas även om de planerade arbetena kan genomföras på ett sådant sätt att de inte försvårar en senare ombyggnad till långsiktigt godtagbara egenskaper. Det bör t. ex. vara möjligt att ställa sådana tilläggskrav, om en senare ombyggnad kan bedömas komma att ligga oacceptabelt långt bort i tiden. Sådana krav kan komma att riktas mot byggnader som har brister i fråga om tillgängligheten men som i övrigt har så goda kvaliteter att de – sedan den avsedda ändringen har utförts – kan förväntas fungera för sitt ändamål under mycket lång tid utan ytterligare ändring. Av det skäl som vi har angett i det föregående bör samma bedömning göras vid sådana ändringar som genomförs i avsikt att ge byggnaden en väsentligt ändrad användning.

De krav som ställs vid en ombyggnad skall prövas med hänsyn också till *byggnadens förutsättningar*. Därmed avses i första hand olika tekniska hinder som gör det omöjligt eller från ekonomiska utgångspunkter orimligt att tillgodose krav som annars vore önskvärda från allmän synpunkt. Till exempel kan det från allmän synpunkt vara önskvärt att byggnaden förses med en hiss som har tillräckliga mått för att kunna utnyttjas av rullstolsbundna personer. Tekniska hinder kan motivera att man i stället bör acceptera en mindre hiss. Som vi tidigare har framhållit i den allmänna motiveringen i kapitel 5 bör det dock krävas stöd genom översiktliga kommunala ställningstaganden för att kravet på tillgänglighet vid ombyggnad skall kunna efterges helt. Vi vill också betona att de ekonomiska

faktorer som skall beaktas vid bedömningen är sådana som följer av byggnadens placering och utformning eller tekniska förutsättningar i övrigt. En dålig förräntning som följer av att fastigheten har förvärvats till ett för högt pris skall däremot inte beaktas.

Vid prövningen av vilka krav som skall ställas vid ombyggnaden får vidare beaktas egenskaperna hos de *byggnader inom området* som används för samma ändamål. Vi hänvisar i denna del till vad vi har anfört tidigare i den allmänna motiveringen i avsnitt 5.4.3.

Enligt andra stycket skall vidare de egenskaper som enligt bestämmelserna i 42–48 §§ skall finnas hos nya byggnader tillföras byggnaden i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att byggnaden kan ges *långsiktigt godtagbara egenskaper*.

Vad som utgör långsiktigt godtagbara egenskaper är inte utan vidare den standard och de egenskaper i övrigt som krävs vid nybyggnad. De resurser som kan avdelas för förbättringar inom den befintliga bebyggelsen måste sättas in på att undanröja sådana brister eller missförhållanden som inte kan accepteras, om byggnaden skall användas under en längre tid. De långsiktigt godtagbara egenskaper som man bör sträva efter att nå genom ombyggnad måste tillåtas att ligga olika långt från de krav på egenskaper som ställs vid nybyggnad. Vilka krav som skall ställas vid ombyggnad måste avvägas efter om kraven är motiverade av hänsyn till hälsa och säkerhet eller om de i huvusak syftar till att främja en god funktion.

I vissa hänseenden finns således knappast skäl att formulera kraven vid ombyggnad på ett sätt som avviker från kraven på nya byggnader. Härmed avser vi sådana tekniska krav som är nödvändiga för att garantera säkerhet och hälsa för dem som vistas i eller kring byggnaderna. Exempel på detta är kraven på skydd mot uppkomst och spridning av brand, kraven på skyddsanordningar på tak samt kraven på bärighet och stabilitet i de konstruktioner som ändras genom ombyggnaden.

Inom den äldre bebyggelsen finns stora brister i fråga om tillgänglighet. Vid ombyggnad måste kraven på tillgänglighet enligt vår mening uppfyllas på sådant sätt att människor tillförsäkras möjlighet att bo kvar inom sitt bostadsområde eller sin stadsdel även om de genom olycka, sjukdom eller ålder drabbas av ett tillfälligt eller varaktigt handikapp.

En bostad skall för att uppfylla kravet på långsiktigt godtagbara egenskaper vara tillgänglig för och kunna nyttjas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Vid nybyggnad gäller i dag att flerbostadshus med mer än två våningar skall förses med hiss eller motsvarande lyftanordning. Samma grundkrav bör enligt vad vi har utvecklat i kapitel 5 gälla vid ombyggnad. Kommunen avses emellertid enligt vad som framgår av den allmänna motiveringen kunna medge att en ombyggnad får ske utan att hiss installeras. Detta förutsätter att kommunen i en områdesplan eller genom andra av kommunfullmäktige antagna riktlinjer har gjort en samlad bedömning av hur kraven på tillgänglighet bör tillgodoses inom området. Om-

byggnaden skall dock även i detta fall genomföras på ett sådant sätt att den inte hindrar att en hiss senare anordnas i byggnaden. En ombyggnad utan samtidig installation av hiss bör vidare bara om det finns mycket speciella skäl komma i fråga vid ombyggnad av flerbostadshus med fyra eller fler våningar. Motsvarande synsätt bör gälla även vid ombyggnad av arbetslokaler. Människor måste kunna fortsätta att fungera i arbetslivet även om de tillfälligt eller varaktigt förlorar sin normala rörelse- eller orienteringsförmåga.

För att en byggnad skall få långsiktigt godtagbara egenskaper bör vidare kraven på energihushållning tillgodoses. Några generella regler för kravnivån eller omfattningen av de krav som bör ställas vid en ombyggnad kan inte ges. Som regel erfordras en besiktning av varje byggnad eller typ av byggnad för att man skall kunna avgöra vilka åtgärder som är lämpliga. Kommunen kan för att underlätta bedömningen upprätta planer eller riktlinjer för energihushållningen inom sådana avgränsade områden där förnyelseåtgärder sker.

I fråga om de övriga krav som gäller för nya byggnader bör tillämpningen vid ombyggnad vara mer flexibel. Genom tillämpningsbestämmelser till byggnadsstadgan bör anges vissa riktlinjer för vilka egenskaper och funktioner som skall eftersträvas. Byggnadsnämnden får sedan i det enskilda fallet göra de modifieringar som är nödvändiga av hänsyn till de ekonomiska och tekniska förutsättningarna för ombyggnaden. Kraven vid ombyggnad bör i dessa delar i första hand utgå från byggnadens förutsättningar och ställas så att byggnaden kan fungera på ett tillfredsställande sätt, utan att stora ingrepp behöver göras i byggnaden. Vissa absoluta minimikrav kan dock behöva läggas fast genom föreskrifter. Exempel på sådana är vissa krav på arbetsmiljö och på utrymmen i bostäder.

Tredje stycket, som motsvarar 48 a § andra stycket, innebär att vissa krav vid till- eller ombyggnad kan ställas även på sådana delar av byggnaden som inte påverkas av ändringsarbetena. Kraven innebär att brister som avser hållfasthet, brandsäkerhet, sanitära förhållanden eller skydd mot olycksfall och som innebär så avsevärda olägenheter att de inte kan godtas skall undanröjas. I förhållande till gällande bestämmelser innebär detta en viss utvidgning. F. n. krävs inte att brister i skyddet mot olycksfall skall undanröjas. Enligt vår mening är det dock rimligt att kräva att även brister i detta avseende alltid skall avhjälpas. Det synes också överensstämma med vad som brukar tillämpas i dag.

I *fjärde stycket* regleras vilka krav som bör ställas vid annan ändring än tillbyggnad och ombyggnad. Bestämmelserna i 42–48 §§ skall därvid tillämpas på ett sådant sätt att krav endast ställs på utförandet av det som tillförs byggnaden genom ändringen och på funktionen hos de konstruktioner m. m. som påverkas av ändringen. Vid tillämpningen skall en skälighetsbedömning kunna göras, baserad på t. ex. ingreppets art eller byggnadens beskaffenhet.

I *femte stycket* införs krav på varsamhet vid ändringar. Ändringar bör alltid ske på ett sådant sätt att byggnadens kvaliteter tas till vara. De värden som skall bevaras är inte enbart de kulturhistoriska utan också speciella boendekvaliteter, t.ex. äldre planlösningar som ofta har andra värden i fråga om rumssamband och rumsvolymer än den nyare bebyggelsen. Varsamhetskravet innebär att exempelvis flyttning av väggar och våtenheter skall ske endast om det är absolut nödvändigt för att nå godtagbara planlösningar. Även inredningsdetaljer som kakelugnar, skåpsnickerier, dörrar och paneler skall behandlas med varsamhet. Vi vill emellertid framhålla att varsamhetskravet inte får tas till intäkt för att generellt tillämpa en lägre standard. Varje ändring av en byggnad, oberoende av storleken på åtgärden, kan göras på ett varsamt eller ovarsamt sätt. Varsamhet är en metod som skall användas vid genomförandet av ombyggnader och andra ändringar. Metoden förutsätter att man skaffar sig kunskaper om de värden som byggnaden har och att man tar till vara dessa värden så långt det är möjligt med hänsyn till kraven i första – fjärde styckena.

75 §

Till sådan nybyggnad för vilken förbud följer av eller kan beslutas enligt byggnadslagen (1947:385) hänförs:

a) uppförande av en helt ny byggnad,

b) tillbyggnad av en befintlig byggnad,

c) ombyggnad,

d) inredande av en byggnad helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden förut har varit använd,

e) sådan förändring av en byggnad, som medför att byggnaden kommer att strida mot fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser,

f) någon annan förändring av en byggnad som i befintligt skick strider mot en sådan plan eller sådana bestämmelser, om det inte är fråga om en bostadsbyggnad med högst två bostadslägenheter eller om ett uthus som hör till en sådan byggnad.

Som nybyggnad skall emellertid inte anses anordnande av godtagbar avfallshantering, av tillfredsställande energihushållning, eller av värmeledningar eller vattenklosetter eller andra hygienska förbättringar i en befintlig byggnad, som måste antas komma att stå kvar under längre tid även om sådana anordningar inte skulle medges.

Som nybyggnad skall inte heller anses sådana åtgärder som enligt 54 § 2 mom. första stycket 3–6 får utföras utan byggnadslov. I fråga om sådana åtgärder skall bestämmelserna i 38 §, 39 § första stycket första punkten och 40–48 §§ tillämpas i skälig omfattning.

Som har redovisats i inledningen av detta avsnitt innebär den ändring som vi föreslår av 75 § att paragrafen efter ändringen kommer att reglera vilka byggnadsåtgärder som skall kunna hindras inom områden med förbud mot nybyggnad och att dessa åtgärder inte för utföras utan byggnadslov.

Vi föreslår vidare att punkterna b) och c) i första stycket ändras. Med den föreslagna ändringen av punkt b) avses ingen ändring i sak. Begreppet tillbyggnad avses liksom i den föreslagna 49 § omfatta såväl tillbyggnad som påbyggnad av en befintlig byggnad.

Vi föreslår att under punkten c) anges endast ombyggnad. Med ombyggnad avses sådana åtgärder som i den föreslagna lydelsen av 49 § hänförs till ombyggnad. Enligt vår mening är det motiverat att kommunerna har möjlighet att hindra sådana åtgärder inom områden där förbud mot nybyggnad gäller, när ombyggnaden innebär att byggnaden kommer att stå kvar och kunna nyttjas för sitt ändamål under en avsevärt förlängd tid eller när åtgärden syftar till att ge byggnaden eller del av den ett väsentligt ändrat användningssätt.

Bilaga 6

Det till lagrådet den 20 oktober 1983 remitterade förslaget till plan- och bygglag

Förslag till
Plan- och bygglag

Härigenom föreskrivs följande.

FÖRSTA AVDELNINGEN

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att på demokratins och solidaritetens grund samt med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

2 § I alla kommuner skall bedrivas en översiktlig fysisk planering. Den skall komma till uttryck i en översiktsplan, som anger grunddragen av användningen av mark- och vattenområden i hela kommunen samt riktlinjer för bebyggelseutvecklingen. För att säkerställa att syftet med översiktsplanen eller att riksintressen tillgodoses kan områdesbestämmelser antas för ett visst område av kommunen.

Den närmare regleringen av markens användning och bebyggelsen inom delar av kommunen sker genom detaljplaner. För att underlätta genomförandet av detaljplaner kan fastighetsplaner antas.

För samordning av flera kommuners planläggning kan en regionplan upprättas.

Det ankommer på kommunen att anta översiktsplan, områdesbestämmelser, detaljplaner och fastighetsplaner. I 12 kap. 8 § finns bestämmelser om rätt för regeringen att i särskilt fall anta detaljplan eller områdesbestämmelser.

3 § Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av bygglov, rivningslov respektive marklov i den omfattning som följer av denna lag.

I ärenden om bygglov kan den ansökta åtgärden i ett förhandslov förklaras tillåtlig på den avsedda platsen.

4 § Vid prövning av frågor enligt denna lag skall – i den mån inte annat föreskrivs – både allmänna och enskilda intressen beaktas.

5 § För att mark skall få användas för bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för andra anläggningar än byggnader skall den prövas vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet.

6 § I varje kommun skall det finnas en byggnadsnämnd, som prövar frågor om bygglov, rivningslov och marklov.

7 § Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet inom länet. Tillsynen utövas i första hand vid samråd i anslutning till kommunernas planläggning.

I länsstyrelsens uppgifter ingår att tillhandahålla kommunerna sådant planeringsunderlag som är tillgängligt för länsstyrelsen och som kan bidra till en god utformning av planerna.

Statens planverk har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket.

Definitioner

8 § Med sakägare avses i denna lag den vars rätt berörs eller vars intressen i övrigt påverkas av ett ärende enligt lagen, om han antingen äger, innehar särskild rätt till eller är bosatt på en fastighet som berörs av ärendet.

Sakägare är även en organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av ärendet eller, om gällande förhandlingsordning inte finns, en förening av hyresgäster som är ansluten till en riksorganisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen.

9 § Om en fastighet har upplåtits med tomträtt, skall vad som i denna lag föreskrivs om fastighetsägaren och om fastigheten eller marken också tillämpas på tomträttshavaren och tomträtten.

Den som innehar egendom under ständig besittningsrätt, med fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon skall vid tillämpning av denna lag anses som egendomens ägare.

Bemyndiganden för regeringen m. m.

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter till 3 kap., om föreskrifterna avser

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utformningen av byggnader och andra anläggningar eller anordningar samt tomter och allmänna platser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, utom i fråga om 3 kap. 7 §, i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 3 kap.

11 § Om det behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, får regeringen föreskriva att vissa slag av material, konstruktioner eller anordningar får användas i byggnader eller andra anläggningar endast efter typgodkännande av den myndighet som regeringen bestämmer.

Som villkor för typgodkännande får bestämmas att fortlöpande kontroll skall utföras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för typgodkännande.

12 § Regeringen får meddela föreskrifter med avvikelse från denna lag om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

ANDRA AVDELNINGEN
OM KRAV VID PLANLÄGGNING OCH BYGGANDE

2 kap. Allmänna bestämmelser för planläggning och prövning av bygglov m. m.

1 § Planläggning skall främja en från allmän synpunkt lämplig samhällsutveckling och skapa förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner.

Första stycket skall tillämpas även vid prövning av ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov.

2 § Vid planläggning och vid prövning av ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov skall även lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser tillämpas. Härvid skall särskilt beaktas att mark används för det ändamål, för vilket den är mest lämpad med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande markanvändningsbehov.

3 § Mark får användas för bebyggelse endast om den är lämpad för detta ändamål från hälsosynpunkt samt med hänsyn till de geotekniska förhållandena och till möjligheterna att dels ordna trafik, service, vattenförsörjning och avlopp, dels förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar.

4 § Byggnader och andra anläggningar, som för sin funktion är beroende av energianvändning, skall placeras på ett från energiförsörjnings- och energihushållningssynpunkt lämpligt sätt.

5 § Inom områden med samlad bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas så att

1. den ger betryggande säkerhet mot brand, trafikolyckor och andra olyckshändelser,
2. det finns förutsättningar för en god hushållning med energi och vatten, goda klimatförhållanden och goda hygieniska förhållanden i området,
3. det finns förutsättningar för en tillfredsställande trafikförsörjning och för en i övrigt god trafikmiljö,
4. det finns förutsättningar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att nyttja området,
5. behovet av framtida förändringar och kompletteringar beaktas.

Inom eller i nära anslutning till bebyggelseområdet skall det dessutom finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse samt möjligheter att anordna en med hänsyn till bebyggelsens omfattning och karaktär rimlig samhällsservice och kommersiell service.

3 kap. Krav på byggnader m. m.

Nya byggnader

Placering och utformning m. m.

1 § Byggnader skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Byggnader skall ha en god yttre form och färgsättning, som är lämplig för byggnaderna som sådana och ger en god helhetsverkan.

2 § Byggnader skall placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt orsakar fara eller betydande olägenheter för omgivningen.

Inverkan på grundvattnet som kan vara skadlig för omgivningen skall begränsas. I fråga om byggnader som placeras under markytan skall dessutom i skälig omfattning beaktas att användningen av marken över byggnaderna inte försvåras.

Energihushållning m. m.

3 § Byggnader skall medge god hushållning med energi och vatten.

I byggnader som innehåller bostads- eller arbetsrum skall uppvärmningssystemet i skälig utsträckning utformas så att det utan omfattande ändringar kan användas för skilda energislag som är lämpliga från allmän synpunkt.

Bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter, som i huvudsak skall värmas upp med elenergi eller naturgas, skall i skälig omfattning utformas så att ett byte till uppvärmning med annat energislag underlättas. Sådana bostadsbyggnader får förses med uppvärmningssystem med direktverkande elvärme endast om det finns särskilda skäl.

Bärförmåga, stadga och hållfasthet

4 § Byggnaders grundläggning, stomme och andra bärande delar skall ha betryggande bärförmåga och stadga. Övriga byggnadsdelar skall ha en med hänsyn till ändamålet tillfredsställande hållfasthet.

Hygieniska förhållanden, brandskydd m. m.

5 § Byggnader skall vara lämpliga för sitt ändamål och ge möjlighet till trevnad, god hygien, en god arbetsmiljö och ett tillfredsställande inomhusklimat.

6 § Byggnader skall ge ett tillfredsställande skydd mot olycksfall, mot uppkomst och spridning av brand och mot personskador vid brand.

Avfall från byggnader skall kunna tas om hand och forslas bort på ett tillfredsställande sätt.

Tillgänglighet

7 § Bostäder, arbetslokaler och sådana utrymmen i byggnader till vilka allmänheten har tillträde skall vara tillgängliga för och kunna nyttjas av personer som har nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Bostadsbyggnader som har tre eller flera våningsplan och som innehåller lägenheter som inte är tillgängliga från markplanet samt andra byggnader med våningsplan som inte är tillgängliga från markplanet skall ha hiss eller annan lyftanordning.

Bostadsbyggnader som har mindre än tre våningsplan och som innehåller lägenheter som inte är tillgängliga från markplanet skall utformas på sådant sätt att hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet.

I fråga om bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter får undantag medges från kravet på tillgänglighet till byggnaden, om det är befogat med hänsyn till terrängförhållandena.

I fråga om arbetslokaler får undantag medges från första stycket, om det är befogat med hänsyn till arten av den verksamhet för vilken lokalen är avsedd.

Beständighet

8 § Kraven i 1–7 §§ skall med skäliga insatser kunna uppfyllas under byggnadens avsedda brukstid. Bärande delar skall under denna tid ha betryggande beständighet.

Hänsyn till byggnaders ändamål

9 § Vid tillämpningen av 1–5 §§, 6 § första stycket och 8 § skall hänsyn tas till ändamålet med byggnaden.

Fritidshus skall i skälig utsträckning uppfylla kraven i 5 §. Bestämmelserna i 3 och 7 §§ gäller inte för sådana byggnader.

Befintliga byggnader

Ändring av byggnader

10 § Tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar skall genomföras på ett varsamt sätt, så att byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara.

Till ombyggnad hänförs åtgärder som fordrar bygglov och som dessutom bedöms avsevärt förlänga brukstiden för byggnaden eller en del av den. Till ombyggnad hänförs även åtgärder som syftar till en väsentligt ändrad användning av byggnaden eller en del av den.

Vid tillbyggnad skall 1–8 §§ tillämpas på tillbyggnaden.

Vid ombyggnad skall den del av byggnaden som byggs om tillföras de i 1–6 och 8 §§ angivna egenskaperna i den omfattning som följer av föreskrifter som meddelas med stöd av denna lag. Kraven på tillgänglighet i 7 § skall uppfyllas, om detta inte är uppenbart oskäligt.

I områdesbestämmelser eller detaljplan kan kommunen besluta att lägre krav än vad som följer av fjärde stycket får ställas, under förutsättning att bebyggelsen inom området får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Vid annan ändring än tillbyggnad och ombyggnad skall ändringen i skälig utsträckning uppfylla kraven i 1–8 §§.

Vid tillämpning av tredje–sjätte styckena skall hänsyn tas till byggnadens förutsättningar och ändamål.

Bebyggelse med särskilt bevarandevärde

11 § Byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär får inte förvanskas.

Underhåll av byggnader

12 § Byggnader skall under brukstiden skötas och underhållas så att deras egenskaper i fråga om energi- och vattenhushållning, bärförmåga och stadga, trevnad, hygien och inomhusklimat samt tillgänglighet i huvudsak bevaras. Anordningar för avfallshantering samt anordningar för skydd mot olycksfall och brand skall hållas i stånd. Byggnaders yttre skall hållas i vårdat skick.

Underhållet skall anpassas till den enskilda byggnadens värde från kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt samt till omgivningens karaktär.

I detaljplan eller i områdesbestämmelser kan för sådana byggnader som avses i 11 § meddelas de bestämmelser om underhåll av byggnadens yttre och av dess inre som behövs för att byggnadens särart skall bevaras.

Åtgärder som inte kräver bygglov

13 § För sådana åtgärder i fråga om byggnader som inte kräver bygglov skall bestämmelserna i 1–8 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

Andra anläggningar än byggnader m. m.

14 § Vad som föreskrivs om byggnader i 1–12 §§ skall tillämpas även i fråga om de anläggningar, anordningar och skyltar för vilka bygglov krävs. För övriga anläggningar och anordningar som anges i 8 kap. skall 1–12 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

Tomter, allmänna platser m. m.

Tomter

15 § Tomter som tas i anspråk för bebyggelse skall anordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Dessutom skall tillses att

1. naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara,
2. betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer,
3. risken för olycksfall begränsas och väsentliga olägenheter inte uppkommer för trafiken,
4. det finns en lämpligt belägen utfart från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon till och från bebyggelsen på tomten,
5. avfall kan forslas bort på ett tillfredsställande sätt,
6. tomten kan nyttjas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,
7. lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna.

Om bebyggelsen på tomten innehåller en eller flera bostadslägenheter eller utrymmen för barnstuga, skola eller annan jämförlig verksamhet, skall det finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse på tomten eller på utrymmen i närheten, som är gemensamma för flera byggnader.

Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att samtidigt anordna parkering och friyta, skall i första hand friyta anordnas.

16 § Bestämmelserna i 15 § första stycket 7 samt andra och tredje styckena får i skälig utsträckning tillämpas även på bebyggda tomter.

I samband med att bygglov lämnas för tillbyggnad eller ombyggnad skall tomten anordnas så att den i skälig utsträckning uppfyller kraven i 15 §.

17 § Tomter skall, oavsett om de har tagits i anspråk för bebyggelse eller inte, hållas i vårdat skick. De skall skötas så att betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas. Byggnadsnämnden kan besluta att plantering skall utföras och att befintlig växtlighet skall bevaras.

Sådana anordningar som har tillkommit för att uppfylla kraven i 15 § skall i skälig utsträckning hållas i stånd.

Lekplatser och fasta anordningar på lekplatser skall underhållas så att risken för olycksfall begränsas.

Allmänna platser m. m.

18 § Vad som föreskrivs om tomter i 15–17 §§ skall i skälig utsträckning tillämpas i fråga om allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader.

TREDJE AVDELNINGEN
OM PLANLÄGGNING OCH PLANGENOMFÖRANDE

4 kap. Översiktsplan och områdesbestämmelser

Översiktsplan

1 § För varje kommun skall det finnas en aktuell översiktsplan som underlag för beslut om användningen av mark och vatten samt om kommunens närmare planläggning.

2 § Översiktsplanen och ändringar av den antas av kommunfullmäktige. Planen gäller till dess att den ändras genom ett beslut som vinner laga kraft.

Innehåll m. m.

3 § I översiktsplanen skall med tillämpning av bestämmelserna i 2 kap. anges: 1. grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar, 2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser.

Om planen i en viss del inte har godtagits av länsstyrelsen, skall detta anmärkas i planen.

4 § Översiktsplanen består av en särskild handling med riktlinjer samt en eller flera kartor. Om det är lämpligt kan riktlinjerna tas in på karta.

Till planen skall fogas en planbeskrivning som redovisar planeringsförutsättningarna, skälen till den utformning av planen som har valts samt de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen. Även länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 10 § tredje stycket skall fogas till planen.

Planhandlingarna skall utformas på ett sådant sätt att översiktsplanens innebörd utan svårighet kan utläsas.

Förfarandet

5 § När förslag till översiktsplan eller förslag till ändring av planen upprättas, skall samråd ske med länsstyrelsen, regionplaneorgan och angränsande kommuner som berörs av förslaget. Även andra som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Samrådet skall ske under arbetet med planförslaget och syfta till ett utbyte av information och synpunkter mellan kommunen och dem som berörs av förslaget. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt förslagets innebörd redovisas. Resultatet av samrådet samt förslag med anledning av de synpunkter som har framförts, skall redovisas i en samrådsredogörelse.

6 § Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att

1. ge råd om tillämpningen av 2 kap. och verka för att riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser tillgodoses,

2. verka för att sådana frågor om användningen av mark och vatten som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

3. samordna statliga myndigheters synpunkter på planförslaget och ta till vara myndigheternas intressen.

Länsstyrelsens synpunkter på förslaget skall, om det inte är uppenbart onödigt, sammanställas i ett samrådsyttrande.

7 § Innan översiktsplanen eller ändring av den antas, skall planförslaget ställas ut för granskning under minst två månader.

8 § Innan utställningen börjar skall den kungöras i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var utställningen sker samt inom vilken tid och vart synpunkter på förslaget kan lämnas. Avser förslaget en viss del av kommunen, skall det framgå av kungörelsen.

Ett exemplar av planförslaget med tillhörande handlingar skall före utställningen överlämnas till länsstyrelsen, regionplaneorganet och angränsande kommuner som berörs av förslaget.

9 § Vid utställningen skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivningen,
2. samrådsredogörelsen,
3. gällande översiktsplan,
4. sådant planeringsunderlag som har betydelse för en bedömning av förslaget.

Avser förslaget ändring av översiktsplanen för en viss del av kommunen, skall redovisas i vad mån ändringen har betydelse för andra delar av kommunen.

10 § Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligt under utställningstiden.

Länsstyrelsen skall granska om förslaget

1. tillgodoser riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser,
2. innebär att sådana frågor om användningen av mark och vatten som angår två eller flera kommuner har samordnats på ett lämpligt sätt,
3. innebär att en viss bebyggelse blir olämpligt placerad, utformad eller utförd från hälsoskyddssynpunkt eller med hänsyn till behovet av skydd mot olyckshändelser.

De synpunkter, som länsstyrelsens granskning kan föranleda, skall ställas samman i ett granskningsyttrande. Av yttrandet skall framgå om planförslaget i en viss del inte har godtagits i något av de hänseenden som anges i andra stycket.

11 § Efter utställningen skall planförslaget övervägas mot bakgrund av de avlämnade synpunkterna. En sammanställning av synpunkterna och förslag med anledning av dessa skall redovisas i ett särskilt utlåtande, som skall fogas till handlingarna i ärendet inför antagandet.

Om planförslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske.

12 § Av 2 kap. 25 § tredje stycket kommunallagen (1977:179) följer att beslut att anta eller ändra översiktsplanen skall tillkännages på kommunens anslagstavla.

När beslutet har vunnit laga kraft, skall planen med tillhörande handlingar, utlåtandet enligt 11 § och ett protokollsutdrag med beslutet snarast möjligt och senast inom en månad sändas till länsstyrelsen, angränsande kommuner som berörs samt myndigheter, vilkas synpunkter inte har blivit tillgodosedda.

Områdesbestämmelser

Innehåll m. m.

13 § För att inom ett visst område, som inte omfattas av detaljplan, säkerställa syftet med översiktsplanen eller tillgodose ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser, kan områdesbestämmelser antas för området. Områdesbestämmelser får avse endast följande frågor:

1. Begränsning eller utvidgning enligt 8 kap. 3, 5 eller 6 § av skyldigheten att ansöka om bygglov samt införande enligt 8 kap. 7 eller 8 § av skyldighet att ansöka om rivningslov eller marklov.
2. Grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden för olika ändamål.
3. Byggnadsarean eller storleken på tomter i områden avsedda för fritidsändamål.
4. Placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar eller anordningar samt ombyggnadskrav enligt 3 kap. 10 § femte stycket.
5. Skyddsbestämmelser för sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som avses i 3 kap. 11 §.
6. Användningssätt för och utformning av mark för allmänna platser.
7. Schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering till ledning för prövning av marklov inom områden för bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar, friluftsområden och sådana skyddsområden som avses i 8 kap. 8 § tredje stycket 3. Om regleringen avser friluftsområden, får den inte vara så ingripande att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras.
8. Byggnadstekniskt utförande och skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen.

Genom områdesbestämmelser kan även meddelas beslut enligt 6 kap. 2 § att exploateringssamverkan enligt lagen (0000:000) om exploateringssamverkan får ske inom ett visst område.

14 § Områdesbestämmelser samt ändring och upphävande av sådana antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får dock besluta att frågor angående områdesbestämmelser inom vissa områden eller med ett visst innehåll skall prövas av byggnadsnämnden eller av kommunstyrelsen.

15 § Områdesbestämmelser och det område, inom vilket bestämmelserna skall gälla, skall redovisas i en särskild handling. I denna eller i en särskild bilaga skall även de närmare skälen till bestämmelserna redovisas. En motsvarande redovisning skall finnas när områdesbestämmelser skall upphävas.

Förfarandet

16 § När områdesbestämmelser eller ändring eller upphävande av sådana upprättas och antas, skall följande bestämmelser om detaljplan i 5 kap. tillämpas, nämligen

10 § tredje stycket om planhandlingarnas utformning m. m.,
17 § om samråd m. m.,
18 § om länsstyrelsens uppgifter m. m.,
19 § om utställning,
20 § om kungörelse om utställning, underrättelser m. m.,
22 § om behandlingen av synpunkter på förslaget m. m.,
23 § om tillkännagivande av beslutet om antagande m. m.,

24 § om kungörelse när detaljplanen vunnit laga kraft m. m.,
25 § om enkelt planförfarande.

Giltighet och verkan

17 § Områdesbestämmelser gäller till dess att de ändras eller upphävs genom ett beslut som vinner laga kraft eller upphör att gälla på grund av andra stycket eller 6 kap. 2 § andra stycket.

Antas detaljplan för ett område med områdesbestämmelser, upphör bestämmelserna samtidigt att gälla inom det område som detaljplanen omfattar.

18 § Av 8 kap. 11, 16 och 18 §§ följer att bygglov, rivningslov respektive marklov inte får meddelas i strid mot områdesbestämmelser. Även sådana åtgärder som inte kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot områdesbestämmelser.

Enligt vad som föreskrivs särskilt får beslut enligt vissa andra författningar än denna lag inte meddelas i strid mot områdesbestämmelser.

5 kap. Detaljplan

1 § Prövning av markens lämplighet för bebyggelse samt reglering av bebyggelsemiljöns utformning skall ske genom detaljplan för

1. ny samlad bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar,
2. ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område med stor efterfrågan på mark för bebyggelse,
3. befintlig bebyggelse som skall förändras eller bevaras på sådant sätt att detta behöver närmare regleras i ett sammanhang eller
4. bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar, om genomförandet ställer särskilda krav på kommunens medverkan.

Första stycket skall tillämpas också i fråga om andra anläggningar än byggnader som kräver bygglov enligt 8 kap. 2 §.

Kravet på detaljplan i första och andra styckena gäller inte om tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser enligt 4 kap. 13 §.

2 § Vid utformningen av detaljplaner skall skälig hänsyn tas till de befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden inom och i anslutning till planområdet som kan inverka på planens genomförande.

3 § Detaljplaner antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får dock besluta att detaljplaner inom vissa områden eller med ett visst innehåll skall antas av byggnadsnämnden eller av kommunstyrelsen.

Innehåll m. m.

Obligatoriskt innehåll m. m.

4 § I detaljplaner skall anges och till gränserna utmärkas

1. allmänna platser, såsom gator, vägar, torg och parker,
2. kvartersmark, avsedd för bland annat bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden,
3. vattenområden, avsedda för bland annat båthamnar och friluftsbad.

För gator och andra allmänna platser, för vilka kommunen enligt 6 kap. 27 § är huvudman, skall utformningen och användningssättet anges. För kvartersmark och vattenområden skall användningssättet anges.

5 § Om kommunen inte skall vara huvudman för allmänna platser, skall detta anges i planen.

6 § I detaljplaner skall bestämmas den tid inom vilken lov skall sökas för att planen skall få genomföras (genomförandetid). Tiden skall bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen och vara minst fem och högst femton år. Tiden skall räknas från den dag planen vinner laga kraft eller från den senare tidpunkt som anges i planen. För skilda delar av planen kan olika genomförandetider bestämmas.

Saknar planen bestämmelser om genomförandetid, skall tiden anses vara tio år, räknat från den dag planen vinner laga kraft.

Medger detaljplanen tillfällig markanvändning enligt 8 § första stycket 9, skall i planen bestämmas den tid under vilken markanvändningen får pågå. Tiden får bestämmas till högst tio år, räknat från den dag planen vinner laga kraft.

Frivilligt innehåll

7 § En detaljplan bör innehålla de bestämmelser som i varje särskilt fall behövs för att åstadkomma en god miljö. Planen får dock inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

8 § I detaljplanen kan meddelas bestämmelser om användningen av mark och vatten, om bebyggelsen, bebyggelsemiljön och om andra anläggningar än byggnader. Bestämmelser kan meddelas bland annat i följande avseenden:

1. Begränsning eller utvidgning enligt 8 kap. 5 § tredje stycket eller 6 § av skyldigheten att ansöka om bygglov, begränsning enligt 8 kap. 7 § första stycket av skyldigheten att ansöka om rivningslov samt begränsning eller utvidgning enligt 8 kap. 8 § av skyldigheten att ansöka om marklov.

2. Den största omfattning i vilken marken får bebyggas över och under markytan. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen eller miljön kan även bestämmas i vilken minsta omfattning marken får bebyggas. Bestämmelser kan vidare meddelas om byggnadssättet och om byggnaders användningssätt. För bostadsbyggnader kan bestämmas andelen lägenheter av olika slag eller olika storlekskategorier.

3. Placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar, anordningar och tomter samt ombyggnadskrav enligt 3 kap. 10 § femte stycket.

4. Skyddsbestämmelser för sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som avses i 3 kap. 11 §.

5. Vegetation samt markskiktets utformning och höjdläge.

6. Användningssätt för och utformning av vägar och andra allmänna platser för vilka annan än kommunen skall vara huvudman.

7. Hur utfarter mot allmänna platser får anordnas samt skyldighet eller förbud att anordna stängsel.

8. Placering och utformning av parkeringsplatser samt förbud att använda viss mark för parkering.

9. Tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte genast behöver tas i anspråk för det slutliga ändamål som anges i planen.

10. Vilka områden som skall vara tillgängliga för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar.

11. Byggnadstekniskt utförande eller skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen. Om det finns särskilda skäl, kan i planen bestämmas högsta tillåtna värden för sådana störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat som prövas enligt miljöskyddslagen (1969:387).

12. Principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar.

Genom detaljplan kan även meddelas beslut enligt 6 kap. 2 § att exploateringssamverkan enligt lagen (0000:000) om exploateringssamverkan får ske inom ett visst område. Om mark därvid skall tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i samverkan, skall planen innehålla uppgift även om detta.

9 § I detaljplanen kan bestämmas att bygglov inte får lämnas till åtgärder som innebär väsentlig ändring av markens användning förrän

1. en viss trafik-, vatten-, avlopps- eller energianläggning, för vilken kommunen inte skall vara huvudman, har kommit till stånd,
2. en viss byggnad eller anläggning på tomten har rivits, byggts om eller fått en i planen angiven ändrad användning eller utfarten från fastigheten har ändrats,
3. en fastighetsplan med ett visst innehåll har vunnit laga kraft eller
4. förordnande enligt 6 kap. 20 § har vunnit laga kraft.

Planhandlingarna

10 § Detaljplanen består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser. Planen kan dock bestå enbart av en av dessa handlingar, om de förhållanden som är av betydelse därmed framgår tillräckligt tydligt.

Av plankartan skall framgå inom vilka områden olika bestämmelser skall gälla. Den skall upprättas på grundval av en för ändamålet avsedd karta (grundkarta), om det inte är uppenbart onödigt.

Planhandlingarna skall utformas så tydligt att sakägarna och allmänheten under samråd och utställning enligt 17 och 19 §§ kan få en klar uppfattning om vilken reglering av miljön som planen medför inom området.

11 § Till planen skall fogas en planbeskrivning som redovisar planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till den utformning av planen som har valts. Om detaljplanen avviker från översiktsplanen, skall detta och skälen till avvikelsen särskilt redovisas. Beskrivningen skall illustreras i den omfattning som behövs. Den skall åtföljas av en illustrationskarta, om det inte är uppenbart onödigt.

Till planen skall dessutom fogas en sådan genomförandebeskrivning som avses i 6 kap. 1 §.

Till grundkartan skall fogas en förteckning över de fastigheter och samfälligheter som berörs av planen samt ägare och innehavare av särskild rätt till dessa (fastighetsförteckning).

Förutsättningar för att ändra eller upphäva en detaljplan m. m.

12 § Före genomförandetidens utgång får detaljplanen ändras eller upphävas endast om det finns synnerliga skäl eller om berörda fastighetsägare har samtyckt till detta.

Efter genomförandetidens utgång får detaljplanen ändras eller upphävas, om det är påkallat från allmän synpunkt.

13 § Bestämmelserna i 1–11 §§ skall tillämpas även när detaljplanen ändras eller upphävs.

14 § Om detaljplanen ändras för ett område som omfattas av en fastighetsplan, skall det framgå av detaljplanen i vilka delar fastighetsplanen enligt 6 kap. 12 § upphör att gälla.

Att en detaljplan i vissa fall ändras till följd av att en fastighetsplan antas framgår av 6 kap. 5 §.

15 § Genomförandetiden kan förlängas eller förnyas med högst fem år i sänder.

Om en fastighetsägare kan visa att han har avsett att genomföra planen under genomförandetiden men att han har hindrats att göra detta på grund av omständigheter över vilka kommunen råder, skall genomförandetiden förlängas i skälig omfattning.

Den tid, under vilken tillfällig markanvändning får pågå, kan förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden för sådan markanvändning får dock inte överstiga 20 år.

Förfarandet

16 § En detaljplan bör grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen.

17 § När förslag till detaljplan upprättas, skall samråd ske med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och angränsande kommuner som berörs av förslaget. Sakägarna samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Samrådet skall ske under arbetet med planförslaget och syfta till ett utbyte av information och synpunkter mellan kommunen och dem som berörs av förslaget. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de för sakägarna viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program för planen, skall också detta redovisas. Resultatet av samrådet samt förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

18 § Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att

1. ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap. och verka för att riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser tillgodoses,
2. verka för att regleringen av sådana frågor om användningen av mark och vatten som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt samt
3. samordna statliga myndigheters synpunkter på planförslaget och ta till vara myndigheternas intressen.

Länsstyrelsens synpunkter på förslaget skall, om det inte är uppenbart onödigt, sammanställas i ett samrådsyttrande.

19 § Innan detaljplanen antas, skall planförslaget ställas ut för granskning under minst tre veckor.

20 § Innan utställningen börjar skall den kungöras i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var planområdet ligger, var utställningen sker samt inom vilken tid och vart synpunkter på förslaget kan lämnas. Om detaljplanen avviker från översiktsplanen, skall det framgå av kungörelsen.

Ett exemplar av planförslaget med tillhörande handlingar skall före utställningen överlämnas till länsstyrelsen och angränsande kommuner som berörs av förslaget. Dessutom skall underrättelse om innehållet i kungörelsen sändas som rekommenderat brev eller på annat sätt som kan styrkas till

1. kända ägare till fastigheter som berörs av förslaget,
2. kända innehavare av servituts- eller arrenderätt till sådana fastigheter,
3. sådana kända organisationer och föreningar av hyresgäster som avses i 1 kap. 8 § andra stycket,
4. andra som har ett väsentligt intresse av planförslaget.

Om planförslaget berör ett markområde som är samfällt för flera fastigheter med skilda ägare, är det tillräckligt att underrättelsen sänds till en ledamot av styrelsen eller till förvaltaren. Saknas styrelse eller förvaltare, får underrättelsen sändas till en av delägarna för att hållas tillgänglig för alla. I sådant fall skall kungörelsen enligt första stycket även innehålla uppgift om till vilken delägare underrättelsen har sänts.

Om ett stort antal sakägare skall underrättas om utställningen av planförslaget får bestämmelserna om kungörelsedelgivning i 17 § delgivningslagen (1970:428) tillämpas. Som ytterligare förutsättning för detta gäller att det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den enligt andra och tredje styckena till var och en av sakägarna.

21 § Vid utställningen skall planförslaget åtföljas av:

1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,
2. samrådsredogörelsen,
3. program för planen, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats.

Även planeringsunderlag, som har betydelse för en bedömning av planförslaget, bör hållas tillgängligt under utställningen. Planhandlingarna bör vid utställningen kompletteras med annat material, om förslagets innebörd därigenom kan väsentligt förtydligas.

22 § Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligt under utställningstiden och med uppgift om sin adress. Efter utställningen skall planförslaget övervägas mot bakgrund av de avlämnade synpunkterna. En sammanställning av synpunkterna och förslag med anledning av dessa skall redovisas i ett särskilt utlåtande, som skall fogas till handlingarna i ärendet inför antagandet.

Utlåtandet eller meddelande om var utlåtandet hålls tillgängligt skall för kännedom snarast möjligt sändas till de myndigheter och sakägare, vilkas synpunkter på förslaget inte har blivit tillgodosedda. Utsändningen får ske genom att utlåtandet eller meddelandet lämnas för postbefordran under mottagarens kända adress. Om ett stort antal mottagare skall underrättas, får underrättelse i stället ske genom kungörelse i ortstidning.

Om planförslaget ändras efter utställningen och om ändringen har intresse för allmänheten, skall ny utställning ske. Om ändringen saknar allmänt intresse, får 25 § tillämpas.

23 § Av 2 kap. 25 § tredje stycket kommunallagen (1977:179) följer att beslut att anta en detaljplan skall tillkännages på kommunens anslagstavla. Senast dagen efter det att tillkännagivandet har anslagits skall detta, tillsammans med uppgift om tidpunkten då det anslogs, ett protokollsutdrag

med beslutet samt uppgift om vad den som vill överklaga beslutet skall iaktta, sändas till

1. länsstyrelsen
2. statliga myndigheter vilkas synpunkter inte har blivit tillgodosedda
3. regionplaneorgan och angränsande kommuner som berörs av planen,
4. sakägare som senast under utställningstiden skriftligt har lämnat synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Till sakägare som avses i första stycket 4 skall underrättelse om beslutet sändas som rekommenderat brev eller på annat sätt som kan styrkas. Om ett stort antal sakägare skall underrättas, får bestämmelserna i 20 § fjärde stycket tillämpas.

Snarast möjligt efter beslutet skall alla handlingar i ärendet sändas till länsstyrelsen.

24 § När beslutet att anta detaljplanen har vunnit laga kraft, skall detta kungöras i ortstidning. I kungörelsen skall erinras om innehållet i 14 kap. 12 §.

Snarast möjligt efter det att beslutet har vunnit laga kraft och senast en månad därefter skall två exemplar av planen, planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen sändas till länsstyrelsen.

25 § I stället för vad som föreskrivs i 16–22 §§ får bestämmelserna i andra stycket tillämpas (enkelt planförfarande), om förslaget till detaljplan

1. är av begränsad betydelse,
2. saknar intresse för allmänheten,
3. är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 4 kap. 10 § tredje stycket.

Vid enkelt planförfarande skall sakägare och andra som anges i 20 § andra och tredje styckena beredas tillfälle till samråd och, om de inte skriftligt godkänner planförslaget, beredas tillfälle att lämna synpunkter på detta under två veckor eller den kortare tid som särskilt avtalas. Myndigheter som berörs av planförslaget skall under samma tid beredas tillfälle att lämna synpunkter på detta. En sammanställning av de avlämnade synpunkterna och förslag med anledning av dessa skall redovisas i ett särskilt utlåtande, som skall fogas till handlingarna i ärendet inför antagandet.

26 § Bestämmelserna i 16–25 §§ tillämpas även vid ändring eller upphävande av detaljplaner.

Giltighet och verkan

27 § Detaljplan gäller till dess att den ändras eller upphävs genom ett beslut som vinner laga kraft eller upphör att gälla i viss del på grund av 6 kap. 2 § andra stycket.

28 § Av 8 kap. 10, 16 och 18 §§ följer att bygglov, rivningslov respektive marklov inte får meddelas i strid mot detaljplan. Även sådana åtgärder som inte kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot detaljplan.

Enligt vad som föreskrivs särskilt får beslut enligt vissa andra författningar än denna lag inte meddelas i strid mot detaljplan.

6 kap. Plangenomförande

Genomförandebeskrivning

1 § I samband med att förslag till detaljplan upprättas skall i en särskild handling (genomförandebeskrivning) redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att åstadkomma ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen.

Exploateringssamverkan

2 § Kommunen får besluta att exploateringssamverkan enligt lagen (0000:000) om exploateringssamverkan får ske. Sådant beslut skall meddelas i form av områdesbestämmelser eller bestämmelser i en detaljplan. Som förutsättning för detta gäller att det med hänsyn till bebyggelseutvecklingen är angeläget att i ett sammanhang ställa i ordning mark för bebyggelse och utföra sådana anordningar som behövs för bebyggelsen.

I beslutet skall anges samverkansområdets huvudsakliga avgränsning samt den tid inom vilken ett exploateringsbeslut skall meddelas. Denna tid får bestämmas till högst fem år från den dag då beslutet att anta områdesbestämmelserna eller planen vinner laga kraft. Har något exploateringsbeslut inte meddelats inom den angivna tiden, upphör områdesbestämmelserna eller detaljplanen att gälla, såvitt avser kommunens medgivande till exploateringssamverkan.

Fastighetsplan

3 § Fastighetsplan får antas för områden med detaljplan.

Fastighetsplan skall antas

1. om det behövs för att genomföra en ändamålsenlig indelning av kvartersmark i tomter,
2. om detaljplanens genomförande i andra fall underlättas genom en fastighetsplan,
3. om en fastighetsägare under detaljplanens genomförandetid begär att fastighetsplan upprättas och detta inte är uppenbart onödigt.

4 § En fastighetsplan bör såvitt möjligt omfatta ett kvarter eller annat lämpligt avgränsat område. Skall fastighetsplanen omfatta endast en del av ett kvarter, skall iakttas att möjligheterna att genomföra detaljplanen för återstoden av kvarteret inte försvåras.

Skälig hänsyn skall tas till de befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden inom och i anslutning till planområdet, som kan inverka på planens genomförande.

Bestämmelserna i 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970:988) skall tillämpas på fastighetsplanen, om den skall reglera markens indelning i fastigheter eller om den skall reglera servitutsfrågor.

Om fastighetsplanen skall reglera inrättandet av en gemensamhetsanläggning, skall 5 och 6 §§ anläggningslagen (1973:1149) tillämpas på planen. Gemensamhetsanläggningar skall förläggas och utföras på sådant sätt att ändamålet med anläggningen kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

5 § Fastighetsplanen får inte strida mot detaljplanen. Om syftet med detaljplanen inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras från denna. I sådana fall skall detaljplanen anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen. Sådan avvikelse skall antecknas på detaljplanen.

6 § Fastighetsplaner antas av byggnadsnämnden, om inte annat följer av 13 §.

Innehåll m. m.

7 § I fastighetsplanen kan regleras markens indelning i fastigheter, bildande, ändring eller upphävande av särskilda rättigheter samt inrättande av gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen (1973: 1149).

I en fastighetsplan får bestämmas att planen skall bli gällande endast under förutsättning att beslutet att anta en viss detaljplan vinner laga kraft i de delar som har betydelse för fastighetsplanen.

Planhandlingarna

8 § Fastighetsplanen består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser. Planen kan dock bestå enbart av en av dessa handlingar, om de förhållanden som är av betydelse därmed framgår tillräckligt tydligt.

I den mån det behövs med hänsyn till syftet med fastighetsplanen skall i planen anges 1. det berörda områdets blivande indelning i fastigheter, 2. de särskilda rättigheter som behöver bildas, ändras eller upphävas, 3. de anläggningar som skall ingå i gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen (1973: 1149), 4. de fastigheter som skall delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som skall tas i anspråk för anläggningarna.

9 § Till fastighetsplanen skall fogas en beskrivning som tydligt redovisar vilken detaljplan som gäller och skälen till den utformning av fastighetsplanen som har valts. Om fastighetsplanen avviker från detaljplanen skall detta och skälen till avvikelsen särskilt redovisas.

Till fastighetsplanen skall dessutom fogas en förteckning över de fastigheter och samfälligheter som berörs av planen samt ägare och innehavare av särskild rätt till dessa (fastighetsförteckning).

Förutsättningar för att ändra eller upphäva en fastighetsplan m. m.

10 § Före utgången av detaljplanens genomförandetid får fastighetsplanen ändras eller upphävas endast om det finns synnerliga skäl eller om berörda fastighetsägare har samtyckt till detta.

Efter utgången av detaljplanens genomförandetid får fastighetsplanen ändras eller upphävas, om det är påkallat från allmän synpunkt.

11 § Bestämmelserna i 3–9 §§ skall tillämpas även när fastighetsplanen ändras eller upphävs.

12 § Om detaljplanen ändras och detta medför att fastighetsplanen strider mot detaljplanen, upphör fastighetsplanen att gälla i de delar som den strider mot den ändrade detaljplanen. Om detaljplanen upphävs helt eller till en viss del, upphör fastighetsplanen att gälla i de delar som berörs av upphävandet.

Förfarandet

13 § Om fastighetsplanen skall antas samtidigt med detaljplanen, skall den upprättas och antas i samma ordning som gäller för detaljplanen.

I andra fall skall följande bestämmelser om detaljplan i 5 kap. tillämpas, nämligen

17 § om samråd m. m.,

19 § om utställning,
20 § om kungörelse om utställning, underrättelser m. m.,
21 § om handlingar vid utställningen ,
22 § om behandlingen av synpunkter på planförslaget m. m.,
23 § om tillkännagivande av beslutet om antagande m. m.,
24 § om kungörelse när detaljplanen vunnit laga kraft m. m.
25 § om enkelt planförfarande.

Samråd enligt 5 kap. 17 § första stycket behöver dock inte ske med länsstyrelsen och angränsande kommuner. Inte heller behöver planförslaget överlämnas till länsstyrelsen och angränsande kommuner enligt 20 § andra stycket samma kap.

14 § Bestämmelserna i 13 § skall tillämpas även när fastighetsplanen ändras eller upphävs.

Giltighet och verkan

15 § Fastighetsplanen gäller till dess att den ändras eller upphävs genom ett beslut som vinner laga kraft eller upphör att gälla i sin helhet eller i en viss del på grund av 12 §.

16 § Av 8 kap. 10 § följer att bygglov inte får meddelas i strid mot fastighetsplan. Även sådana åtgärder som inte kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot fastighetsplan.

Enligt vad som föreskrivs särskilt får beslut enligt vissa andra författningar än denna lag inte meddelas i strid mot fastighetsplan.

Avstående av mark m. m.

17 § Kommunen får lösa mark som enligt en detaljplan skall användas för gator eller sådana andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman.

Annan mark som enligt detaljplanen skall användas för annat än enskilt bebyggande får kommunen lösa, om markens användning för avsett ändamål inte ändå kan anses säkerställd.

Besväras sådan mark som kommunen får lösa enligt första och andra styckena av särskild rätt, får rättigheten lösas.

Om skyldighet för kommunen att lösa mark i vissa fall finns bestämmelser i 14 kap.

18 § Om kommunen är huvudman för gator och andra allmänna platser och förfogar över obebyggd mark som enligt detaljplanen är avsedd för allmän plats, är kommunen skyldig att utan ersättning låta fastighetsägare som avses i 29 § nyttja marken för ändamålet.

19 § Om annan än kommunen är huvudman för vägar och andra allmänna platser, är den som äger obebyggd mark, som enligt detaljplanen är avsedd för allmän plats, skyldig att utan ersättning upplåta marken, om den behövs för att kvartersmark, som tillhörde honom när planen antogs, skall kunna användas för avsett ändamål.

20 § På ansökan av kommunen får länsstyrelsen förordna att mark, som enligt detaljplanen behövs för gator eller sådana andra allmänna platser för

vilka kommunen är huvudman eller för allmänna byggnader, utan ersättning skall tillfalla kommunen. Under samma förutsättningar får länsstyrelsen förordna att mark, som skall användas för vägar eller andra allmänna platser för vilka annan än kommunen är huvudman, utan ersättning skall upplåtas till huvudmannen.

Förordnande får meddelas endast om planen innehåller en sådan bestämmelse som anges i 5 kap. 9 § 4 och endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta markens ägare kan väntas få av planen och till övriga omständigheter.

Den mark som förordnandet avser skall anges till läge och gränser. Marken skall avträdas eller upplåtas när den behöver tas i anspråk för avsett ändamål.

21 § När fråga har väckts om förordnande enligt 20 §, skall byggnadsnämnden genast anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken. Överlåtelse av mark, som sker efter det att sådan anmälan har inkommit, utgör inte hinder mot förordnande att marken skall avstås eller upplåtas.

Ändras detaljplanen får länsstyrelsen på ansökan av kommunen förordna att mark som har avstått eller upplåtits enligt 20 § skall utbytas mot annan mark, om det är lämpligt och kan ske utan olägenhet för ägaren.

22 § Den som har avstått mark enligt 20 § skall frigöra marken från inteckning och annan särskild rätt. Kan detta inte ske, är han skyldig att ersätta skada som uppkommer för den till vilken marken har avstått.

23 § I ett förordnande enligt 20 § får länsstyrelsen, i den mån det är skäligt, på kommunens begäran föreskriva att markens ägare skall vara skyldig att i den ordning som länsstyrelsen bestämmer bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp.

24 § Vad som enligt 20–23 §§ gäller i fråga om ägare skall gälla även exploateringssamfällighet enligt lagen (0000: 000) om exploateringssamverkan.

25 § Kommunen får lösa fastigheter eller delar av fastigheter som inte stämmer överens med fastighetsplanen under förutsättning

1. att kommunen är huvudman för gator och andra allmänna platser och
2. att genomförandetiden för berörda fastigheter har gått till ända.

Under de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 2 får kommunen även lösa fastigheter, som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen och för vilka giltigt bygglov till sådan bebyggelse inte finns.

Besväras mark som avses i första och andra styckena av särskild rätt, får rättigheten lösas.

26 § Nyttjanderätt till mark enligt 19 eller 20 § skall gälla framför annan rätt till marken som uppkommit efter antagandet av detaljplanen.

Upplåtande av vissa allmänna platser m. m.

27 § Inom områden med detaljplan skall kommunen vara huvudman för gator och andra allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Att detaljplanen skall utvisa om annan än kommunen skall vara huvudman framgår av 5 kap. 5 §.

Kommunen skall efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med detaljplanen ställa i ordning gator och sådana andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman, så att de kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens slut skall gator och andra allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggts i enlighet med detaljplanen. Inom områden som efter genomförandetidens slut bebyggs i enlighet med detaljplanen skall gator och andra allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som bebyggelsen färdigställs.

28 § När gator och andra allmänna platser som avses i 27 § upplåts till allmänt begagnande, skall de till bredd, höjdläge och utformning i övrigt överensstämma med detaljplanen. De skall vara utförda på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed. Mindre avvikelser från detaljplanen får göras, om syftet med planen inte motverkas.

29 § Om en fastighetsägare vill bebygga sin fastighet innan den gata, till vilken fastigheten enligt detaljplanen har utfart, har blivit iordningställd enligt 27 § andra stycket och allmän avloppsledning har anlagts, skall han anordna utfartsväg och nödvändig avloppsanordning från fastigheten.

30 § Är staten väghållare inom område med detaljplan, skall vad som föreskrivs om kommunens ansvar för gator i 27 och 28 §§ i stället gälla staten.

Kostnad, som föranleds av att gatan enligt detaljplanen byggs till en större bredd eller med dyrbarare utförande i övrigt än som behövs med hänsyn till trafiken, skall dock betalas av kommunen, om inte regeringen bestämmer annorlunda.

31 § Kommunen skall svara för underhållet av gator och sådana andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman. Denna underhållsskyldighet består även om detaljplanen för området upphävs.

Är staten väghållare inom område med detaljplan, skall, med den begränsning som anges i 30 § andra stycket, staten svara för underhållet av allmän väg.

Om underhåll av vägar och andra allmänna platser med enskilda väghållare finns bestämmelser i lagen (1939:608) om enskilda vägar och anläggningslagen (1973:1149).

Om gatukostnader m.m.

32 § Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser inom områden med detaljplan, får kommunfullmäktige besluta att kostnader för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till allmänna platser skall betalas av ägarna till fastigheterna inom området.

Kostnaderna skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund.

Kommunfullmäktige beslutar om avgränsningen av det område inom vilket fördelning skall ske, om de kostnader som skall fördelas samt om grunderna för fördelningen.

33 § Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra en gata, får kommunfullmäktige besluta att kostnaden för detta skall

betalas av ägarna till de fastigheter som är belägna vid gatan. Därvid får för varje fastighet tas ut en ersättning som motsvarar hälften av den kostnad som belöper på gatan framför fastigheten. Kostnaden för sådana anordningar som normalt hör till en gata får tas ut med lika delar av fastighetsägarna. Kostnaden för att anlägga gatukors får tas ut med lika delar av ägarna till fastigheterna vid gatukorset.

Om kostnaden för att anlägga eller förbättra gatan inte är densamma överallt, får kommunfullmäktige besluta att kostnaden skall fördelas mellan fastighetsägarna efter någon annan skälig och rättvis grund än som anges i första stycket.

34 § Den ersättning som enligt 32 eller 33 § belöper på varje fastighet skall jämkas, om de kostnader som skall ersättas är oskäligt höga eller om de åtgärder som ersättningen avser har en omfattning eller ett utförande som betydligt överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheten.

35 § Till grund för bestämmande av ersättning enligt 32 eller 33 § får läggas antingen de faktiska kostnaderna eller på tidigare erfarenhet stödda beräkningar av vad det kostar att i motsvarande utförande anlägga eller förbättra gator eller andra allmänna platser.

36 § Skyldighet för en fastighetsägare att ersätta kommunen kostnaderna för gator och andra allmänna platser inträder när den anläggning som ersättningen avser kan för hans fastighet användas för avsett ändamål.

Ersättningsskyldigheten skall fullgöras vid anfordran. Om ersättningsbeloppet är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter, får fastighetsägaren dock betala ersättningen genom avbetalningar, om godtagbar säkerhet ställs. Avbetalning skall ske med minst en tiondel årligen. På obetalt belopp skall betalas skälig ränta från den dag då kravet på ersättning framställdes. Om betalningsvillkoren ändå blir alltför betungande för fastighetsägaren, skall villkoren jämkas.

När skyldighet att betala ersättning har inträtt, är ny ägare av kvartersmark bunden i samma omfattning som tidigare ägare. Den nye ägaren svarar dock inte mot kommunen för sådan ersättning som har förfallit till betalning före tillträdesdagen.

37 § Innan kommunfullmäktige beslutar att kostnader för gator eller andra allmänna platser skall betalas av fastighetsägare enligt 32 eller 33 §, skall kommunfullmäktige låta utreda frågan och upprätta det förslag som utredningen föranleder.

Förslag till ersättningsskyldighet enligt 32 § skall ställas ut för granskning under minst tre veckor efter det att kungörelse om detta har skett i ortstidning. Underrättelse om utställningen av förslaget skall dessutom sändas som rekommenderat brev eller på annat sätt som kan styrkas till kända fastighetsägare, vilkas rätt berörs av förslaget. Underrättelse behöver dock inte sändas till den som skriftligt har godkänt förslaget. När granskningstiden har gått ut, får fullmäktige besluta i ärendet.

Avser förslaget ersättningsskyldighet enligt 33 §, skall de markägare, vilkas rätt berörs och som inte har godkänt förslaget, beredas tillfälle att yttra sig över detta, innan kommunfullmäktige får fatta beslut i ärendet.

38 § Mark framför fastigheter, som är belägna vid torg, parker eller andra sådana allmänna platser, skall anses som gata till en bredd som motsvarar fem fjärdedelar av den enligt detaljplanen tillåtna högsta byggnadshöjden som gällde för fastigheten när gatan upplåts till allmänt begagnande.

39 § Vad som föreskrivs i detta kap. om fastigheter skall tillämpas även på samfälligheter inom kvartersmark. Med fastighetsägare avses därvid ägarna av de fastigheter som har del i samfälligheten. Är samfälligheten inte avsedd för bebyggelse, skall den anses bebyggd när den väsentligen tagits i anspråk för angivet ändamål. Högsta tillåtna byggnadshöjden antas därvid vara medeltalet av vad som gäller för de fastigheter som har del i samfälligheten.

Domstolsprövning m. m.

40 § Den som med stöd av detta kap. vill begära inlösen skall väcka talan vid den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.

Fastighetsdomstolen prövar även tvister om ersättning för gatukostnader och kostnader för andra allmänna platser på talan av endera parten.

41 § Talan om inlösen enligt 17 § får väckas utan hinder av att beslutet att anta detaljplanen inte har vunnit laga kraft.

Talan om inlösen enligt 25 § andra stycket skall väckas inom tre år från dagen efter genomförandetidens utgång.

Har ansökan om fastighetsbildning i överensstämmelse med fastighetsplanen eller ansökan om förlängning av genomförandetiden gjorts skall målet förklaras vilande till dess att frågan om fastighetsbildning eller förlängning av genomförandetiden slutligt har avgjorts. Bildas fastighet som överensstämmer med fastighetsplanen eller medges förlängning av genomförandetiden, förfaller kommunens talan.

När kommunen har väckt talan om inlösen enligt 25 §, skall domstolen omedelbart sända underrättelse om det till fastighetsbildningsmyndigheten.

7 kap. Regionplanering m. m.

Regionplaneorgan

1 § Behöver sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner utredas gemensamt eller behöver flera kommuners översiktliga fysiska planering samordnas, kan regeringen på särskild framställning förordna ett regionplaneorgan, som under viss tid eller tills vidare skall ha hand om denna utrednings- och samordningsverksamhet (regionplanering). I beslutet skall regionplaneorganets huvudsakliga ansvarsområde anges.

Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund eller förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund. För ett sådant regionplaneförbund skall lagen (1957:281) om kommunalförbund tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i detta kap.

För handläggningen av frågor om regionplanering m. m. för kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser.

2 § Innan regeringen fattar beslut enligt 1 §, skall de kommuner och länsstyrelser som kan beröras av beslutet lämnas tillfälle att yttra sig.

Regionplaneorgan skall inte förordnas om de berörda kommunerna mera allmänt motsätter sig det.

3 § *Regionplaneorganet skall inom sitt ansvarsområde bevaka regionala* frågor och fortlöpande lämna underlag i sådana frågor för kommunernas och statliga myndigheters planering inom regionen.

Regionplaneorganet kan anta en regionplan för regionen eller en del av den. Därvid skall 4–7 §§ tillämpas.

Med regionen avses regionplaneorganets geografiska verksamhetsområde.

Regionplan

4 § I regionplanen kan anges riktlinjer för användningen av mark- och vattenområden som avser till exempel regional struktur, hushållning med naturresurser, prioritering av olika markintressen, lokalisering av kommunikations- och distributionssystem samt bebyggelse och anläggningar av betydelse för regionen. Riktlinjerna får inte omfatta förhållanden utanför regionplaneorganets ansvarsområde.

Bestämmelserna i 4 kap. 4 § om planhandlingar och deras utformning skall tillämpas på regionplanen. Någon redovisning av åtgärder för att fullfölja planen behöver dock inte lämnas.

5 § Regionplanen antas av regionplaneorganets fullmäktige. Även ändring och upphävande av regionplanen beslutas av fullmäktige.

Förfarandet

6 § När förslag till regionplan eller ändring eller upphävande av planen upprättas skall bestämmelserna i 4 kap. 5–11 §§ om samråd, utställning, kungörande, utlåtande m. m. i fråga om översiktsplan tillämpas med den avvikelsen att förslaget skall ställas ut till granskning under minst tre månader.

7 § Av 11 § lagen (1957:281) om kommunalförbund följer att beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan skall tillkännages på anslagstavlan för den kommun där regionplaneorganet har sitt säte.

Senast dagen efter det att tillkännagivandet har anslagits skall detta, tillsammans med uppgift om tidpunkten då det anslogs, utlåtandet enligt 6 § och ett protokollsutdrag med beslutet, sändas till de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen, till regeringen samt till de myndigheter, vilkas synpunkter inte har blivit tillgodosedda.

När beslutet har vunnit laga kraft, skall planen snarast möjligt och senast inom en månad sändas till länsstyrelserna inom regionen.

Regionplanens giltighet och verkan

8 § Regionplanen gäller, oavsett om den ändras eller ej, under en tid av högst sex år, räknat från dagen för beslutet att anta planen, eller, om regeringen prövat beslutet enligt 12 kap. 6 §, från dagen för regeringens beslut.

9 § Regionplanen skall tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

FJÄRDE AVDELNINGEN
OM BYGGLOV OCH ANDRA BESLUT AV BYGGNADSNÄMNDEN M. M.

8 kap. Bygglov, rivningslov och marklov

Åtgärder som kräver lov

Byggnader i allmänhet

1 § Följande åtgärder med byggnader får inte utföras utan bygglov:

1. Uppföra nya byggnader.
2. Bygga till befintliga byggnader.
3. Ta i anspråk eller inreda byggnader helt eller till viss del för väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts eller för vilket bygglov senast har lämnats.
4. Färga om byggnader, som ligger i områden med detaljplan, eller byta ut sådana byggnaders fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller utföra andra åtgärder som avsevärt påverkar byggnadernas yttre.
5. Göra sådana ändringar av byggnader som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar byggnadernas planlösning.
6. Installera eller väsentligt ändra eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation, vattenförsörjning eller avlopp.

Kravet på bygglov för de åtgärder som anges i första stycket 5 och 6 gäller inte i fråga om byggnader som tillhör staten eller landstingskommuner.

I 4 § finns bestämmelser om undantag från kravet på bygglov enligt första stycket för bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter. Enligt 5 och 6 §§ kan kommunen medge ytterligare undantag från detta krav eller införa skyldighet att söka bygglov för vissa ytterligare åtgärder.

Andra anläggningar och anordningar

2 § Om inte annat följer av 4 eller 5 § får följande åtgärder med andra anläggningar än byggnader och med anordningar inte utföras utan bygglov:

1. Ta i anspråk mark för idrotts- eller fritidsanläggningar, såsom idrottsplatser, skidliftar, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, motorbanor och golfbanor.
2. Anordna upplag.
3. Anordna tunnlar eller bergrum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift.
4. Inrätta fasta cisterner eller andra fasta anordningar för hälso- och miljöfarliga varor och för varor som kan medföra fara för brand eller andra olyckshändelser. Bygglov krävs dock inte, om anordningen är avsedd endast för en viss fastighets husbehov.
5. Uppföra eller väsentligt ändra radio- eller telemaster eller torn. Bygglov krävs dock inte för master som är avsedda endast för en viss fastighets behov.
6. Uppföra vindkraftverk, om vindturbinens diameter är större än två meter eller om anordningen placeras på ett avstånd från tomtgränsen som är mindre än anordningens höjd över marken eller om anordningen fast monteras på en byggnad. Bygglov krävs även för väsentlig ändring av sådana vindkraftverk.
7. Uppföra eller väsentligt ändra murar eller plank.
8. Ta i anspråk mark för eller väsentligt ändra parkeringsplatser. Bygglov krävs dock inte om parkeringsplatsen är avsedd enbart för en viss fastighets behov och om det på fastigheten finns högst två bostadslägen-

heter. Bygglov krävs inte heller för parkeringsplatser som anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

3 § Inom områden med detaljplan får skyltar eller ljusanordningar inte sättas upp eller väsentligt ändras utan bygglov.

Kommunen kan besluta att ljusanordningar inte får sättas upp eller väsentligt ändras utan bygglov inom områden, som inte omfattas av detaljplan och som ligger i närheten av befintliga eller planerade försvarsanläggningar, statliga flygplatser, andra flygplatser för allmänt bruk, som tillhör annan än staten, kärnreaktorer eller andra kärnenergianläggningar. Sådana beslut skall meddelas i form av områdesbestämmelser.

Undantagsbestämmelser för bostadsbyggnader med högst två lägenheter

4 § Bestämmelserna om bygglov i 1 och 2 §§ gäller inte i fråga om nedan angivna åtgärder med bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter eller byggnader av annat slag som hör till sådana bostadsbyggnader. De åtgärder som på grund härav får utföras utan bygglov – om inte annat följer av 6 § – är följande:

1. Installera eller ändra anordningar för vattenförsörjning eller avlopp, om byggnaden skall vara ansluten till en egen anläggning för vattenförsörjning eller avlopp.

2. Göra andra invändiga ändringar, under förutsättning att ändringen inte innebär att det inreds någon ytterligare bostadslägenhet eller någon lokal för handelsrörelse, hantverk eller industri och att ändringen inte berör konstruktionen av byggnadens bärande delar, eldstäder eller rökkanaler.

3. Färga om byggnaden, om åtgärden inte medför att byggnadens karaktär väsentligt ändras.

4. Anordna en skyddad uteplats med hjälp av mur eller plank som uppförs i anslutning till bostadsbyggnaden och placeras minst 4,5 meter från tomtgränsen. Om ägaren till den angränsande fastigheten lämnar skriftligt medgivande, får muren eller planket placeras närmare tomtgränsen. Muren eller planket får inte vara högre än 1,8 meter och inte sträcka sig mer än 3 meter ut från byggnaden.

5. Anordna skärmtak i anslutning till bostadsbyggnaden över en sådan uteplats som anges i 4 eller över en altan, balkong eller entré. Sådana skärmtak får dock inte vara större än 12 kvadratmeter och inte heller sträcka sig närmare tomtgränsen än 4,5 meter. Om ägaren till den angränsande fastigheten lämnar skriftligt medgivande, får skärmtaket placeras närmare tomtgränsen.

6. Uppföra högst två uthus eller andra liknande fristående byggnader, som inte är avsedda som bostad, i omedelbar närhet av bostadsbyggnaden. Dessa får dock uppföras endast under förutsättning att byggnadernas sammanlagda byggnadsarea inte är större än 10 kvadratmeter, att taknockshöjden inte överstiger 3 meter samt att byggnaderna placeras minst 4,5 meter från tomtgränsen. Om ägaren till den angränsande fastigheten lämnar skriftligt medgivande, får byggnaderna placeras närmare tomtgränsen. Anges i en detaljplan eller i områdesbestämmelser att byggnader skall placeras på ett visst avstånd från tomtgränsen, skall dock den bestämmelsen alltid gälla.

Kommunala beslut om bygglovspliktens omfattning

5 § Kommunen kan för ett visst område, som inte omfattas av detaljplan, besluta att nedan angivna åtgärder får utföras utan bygglov, under förutsättning att det kan ske utan olägenhet för grannar och för allmänna intressen och att åtgärderna inte avser arbetslokaler eller personalrum. De åtgärder som under dessa förutsättningar kan få utföras utan bygglov är:

1. att uppföra komplementbyggnader,
2. att göra mindre tillbyggnader,
3. att utföra sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 5 och 6
4. att utföra anläggningar och anordningar som avses i 2 §,
5. att uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller någon därmed jämförlig näring.

Beslut enligt första stycket skall meddelas i form av områdesbestämmelser.

Kommunen kan för områden med detaljplan bestämma att enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader får – på sätt som närmare anges i planen – uppföras, byggas till eller ändras på annat sätt utan bygglov.

6 § Kommunen kan för ett område som utgör en värdefull miljö besluta att följande åtgärder inte får utföras utan bygglov:

1. Färga om byggnader eller byta ut byggnadernas fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller utföra andra åtgärder som avsevärt påverkar byggnadernas yttre.
2. Underhålla sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som avses i 3 kap. 11 §.

Beslut enligt första stycket skall meddelas i form av bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Rivningslov och marklov

7 § Inom områden med detaljplan får rivning av byggnader eller delar av byggnader inte ske utan rivningslov, om inte annat har bestämts i planen.

Kommunen kan för ett visst område, som inte omfattas av detaljplan, besluta att rivning av byggnader eller delar av byggnader inte får ske utan rivningslov. Sådana beslut skall meddelas i form av områdesbestämmelser.

8 § Inom områden med detaljplan får schaktning eller fyllning, som medför att höjdläget för tomter eller mark för allmän plats ändras avsevärt, inte utföras utan marklov om inte annat har bestämts i planen. Om ett visst höjdläge för markytan anges i planen, krävs dock inte marklov för att bringa markytan till denna nivå.

Kommunen kan för områden med detaljplan i planen bestämma att trädfällning och skogsplantering inte får utföras utan marklov inom planområdet.

Kommunen kan för ett visst område, som inte omfattas av detaljplan, besluta att schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering inte får utföras utan marklov, under förutsättning att området

1. är avsett för bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar,
2. är avsett som friluftsområde eller
3. ligger i närheten av befintliga eller planerade försvarsanläggningar,

statliga flygplatser, andra flygplatser för allmänt bruk, som tillhör annan än staten, kärnreaktorer, andra kärnenergianläggningar eller andra anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde.

Beslut enligt tredje stycket skall meddelas i form av områdesbestämmelser.

Hemliga anläggningar m. m.

9 § Bestämmelserna i 1–8 §§ gäller inte i fråga om byggnader och andra anläggningar eller anordningar, som är hemliga enligt vad som är särskilt föreskrivet. Åtgärder med sådana anläggningar skall föregås av samråd med länsstyrelsen, som på lämpligt sätt skall underrätta kommunen om åtgärdernas art och var de skall utföras.

Förutsättningar för lov m. m.

Bygglov

10 § Inom områden med detaljplan skall bygglov lämnas om

1. den ansökta åtgärden inte strider mot detaljplanen,
2. den fastighet och den byggnad på vilken åtgärden skall utföras med hänsyn till läge och användningssätt stämmer överens med detaljplanen och med den fastighetsplan som gäller för området och
3. det av ansökningshandlingarna och övriga omständigheter framgår att det finns förutsättningar för att åtgärden kommer att uppfylla kraven i 3 kap.

Om fastigheten inte stämmer överens med fastighetsplanen, och ansökningen om bygglov kommer in före utgången av genomförandetiden för detaljplanen, skall sökanden föreläggas att inom en viss tid ansöka om förrättning för att genomföra fastighetsplanen. Uppfylls inte föreläggandet, får bygglov vägras.

Beträffande sådana yttre åtgärder på byggnader som anges i 1 § första stycket 4 och sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 5 och 6 behöver byggnaden med hänsyn till läge och användningssätt inte stämma överens med detaljplanen för att bygglov skall lämnas.

Även om förutsättningarna i första stycket är uppfyllda, får bygglov till åtgärder på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål lämnas endast om ändamålet är närmare angivet i planen.

Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller fastighetsplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen.

11 § I områden som inte omfattas av detaljplan skall bygglov lämnas om

1. den ansökta åtgärden med hänsyn till 2 kap. är lämplig på platsen,
2. åtgärden inte skall föregås av detaljplaneläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 §,
3. åtgärden inte strider mot områdesbestämmelser och
4. det av ansökningshandlingarna och övriga omständigheter framgår att det finns förutsättningar för att åtgärden kommer att uppfylla kraven i 3 kap.

Beträffande bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter skall bygglov till kompletteringsåtgärder lämnas, om åtgärden inte strider mot områdesbestämmelser enligt 4 kap. 13 § första stycket 3–5 och om det av ansökningshandlingarna och övriga omständigheter framgår att det finns förutsättningar för att åtgärden kommer att uppfylla kraven i 3 kap. Lov till

kompletteringsåtgärder kan vägras om kommunen har lämnats tillstånd till expropriation av den fastighet eller den fastighetsdel där åtgärden skall utföras. Med kompletteringsåtgärder avses

1. att uppföra komplementbyggnader,
2. att göra mindre tillbyggnader,
3. att utföra yttre åtgärder på byggnader i sådana fall som anges i 6 § första stycket 1,
4. att utföra sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 5 och 6.

Andra stycket 3 och 4 skall tillämpas även beträffande andra byggnader än bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter.

Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från områdesbestämmelser, om avvikelserna är förenliga med syftet med bestämmelserna.

12 § Om bygglov inte kan lämnas på grund av 10 eller 11 §, får tillfälligt bygglov lämnas, under förutsättning att sökanden begär det och att marken eller den byggnad som ansökningen avser inte genast behöver tas i anspråk för avsett ändamål.

Tillfälligt bygglov skall lämnas, om den ansökta åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig markanvändning.

I ett tillfälligt bygglov får medges att en byggnad eller annan anläggning uppförs eller att en byggnads eller en byggnadsdels användningssätt ändras. Lovet skall lämnas för en tid om högst tio år. Byggnadsnämnden kan på ansökan medge förlängning av tiden med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga 20 år.

13 § Byggnadsnämnden skall ta upp frågan om bygglov till prövning snarast möjligt och slutligt avgöra ärendet

1. senast inom ett år från den dag då ansökningen om bygglov kom in, om inte kommunen dessförinnan har ansökt om expropriation eller inlett arbete med att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan som angår den byggnad som ansökningen om bygglov avser,
2. senast inom två år från den dag då ansökningen kom in, om inte kommunen dessförinnan har antagit, ändrat eller upphävt detaljplanen, områdesbestämmelserna eller fastighetsplanen,
3. så snart slutligt avgörande föreligger i det ärende som har orsakat uppskovet med prövningen av frågan om bygglov.

14 § Om byggnadsnämnden har vägrat bygglov på grund av att kommunen har lämnats tillstånd till expropriation men detta tillstånd har upphört att gälla, får en ny ansökan om bygglov till samma åtgärd inte avslås på samma grund, förrän tio år har förflutit från den dag då tillståndet till expropriation meddelades.

Rivningslov och marklov

15 § Rivningslov får vägras om det behövs med hänsyn till bostadsförsörjningen eller därför att kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse skall bevaras.

16 § Om upprustningsåläggande enligt 2 § bostadssaneringslagen (1973:531) har utfärdats och åläggandet inte har upphört att gälla, får rivningslov inte lämnas för den byggnad som avses med åläggandet.

Rivningslov får inte heller lämnas för sådana byggnader med särskilt bevarandevärde som avses i 3 kap. 11 § och som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

17 § Byggnadsnämnden skall ta upp frågan om rivningslov till prövning snarast möjligt. Frågan får dock inte slutligt avgöras, om det beträffande den byggnad som frågan angår har gjorts ansökan om att byggnaden skall förklaras för byggnadsminne enligt 1 § lagen (1960:690) om byggnadsminnen eller att upprustningsåläggande enligt 2 § bostadssaneringslagen (1973:531), skall meddelas och den ansökningen inte har slutligt avgjorts.

Byggnadsnämnden skall slutligt avgöra ett ärende om rivningslov

1. senast inom ett år från den dag då ansökningen om rivningslov kom in, om inte kommunen dessförinnan har ansökt om expropriation, om förklarande för byggnadsminne eller om upprustningsåläggande eller inlett arbete med att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser beträffande den byggnad som ansökningen om rivningslov avser,

2. senast inom två år från den dag då ansökningen om rivningslov kom in, om inte kommunen dessförinnan har antagit, ändrat eller upphävt detaljplanen eller områdesbestämmelserna,

3. så snart slutligt avgörande föreligger i det ärende som har orsakat uppskovet med prövningen av frågan om rivningslov.

18 § Marklov får vägras, om den sökta åtgärden

1. strider mot en detaljplan eller mot områdesbestämmelser,

2. motverkar syftet med sådana skydds- eller säkerhetsområden som anges i 8 § tredje stycket 3,

3. förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning för bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar,

4. förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning som friluftsområde, varvid beslutet att vägra lov dock inte får vara så ingripande att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras eller

5. i andra fall än som anges i 1–4 medför störningar för omgivningen.

Gemensamma bestämmelser om prövningen

19 § Ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov skall vara skriftliga och ges in till byggnadsnämnden. Beträffande enklare åtgärder får ansökan göras muntligt. Bestämmelser om prövning av bygglov eller marklov utan ansökan finns i 10 kap. 20 § andra stycket.

20 § Tillsammans med ansökan skall lämnas de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för att den sökta åtgärden skall kunna prövas.

Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Avhjälps inte bristerna inom förelagd tid, får ansökningen avgöras i befintligt skick eller avvisas. En erinran om detta skall tas in i föreläggandet.

21 § Även om en åtgärd inte kräver lov enligt 1–8 §§, skall byggnadsnämnden pröva den, om det begärs av den som skall vidta åtgärden.

22 § Byggnadsnämnden skall lämna kända sakägare tillfälle att yttra sig över ansökningar om lov i följande fall, nämligen

1. om den ansökta åtgärden innebär sådan mindre avvikelse från detalj-

plan eller områdesbestämmelser som avses i 10 § femte stycket eller 11 § fjärde stycket,

2. om åtgärden skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd enligt 11 § andra stycket och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser.

Byggnadsnämnden kan bestämma att sökanden skall underrätta sakägarna om ansökningen och om att yttrande över denna skall ges in till byggnadsnämnden inom en viss tid.

Underrättelse till sakägarna skall sändas som rekommenderat brev eller på annat sätt som kan styrkas. Underrättelse till de boende på en viss fastighet får dock ske genom anslag inom fastigheten på lämpligt sätt.

23 § Beslut i ärenden om lov skall vara skriftliga. Sökanden skall omedelbart underrättas om beslutet. I detta skall tas in en uppmaning till sökanden att lämna underrättelse om beslutet till de sakägare som har lämnats tillfälle att yttra sig över ansökningen och vilkas synpunkter inte har tillgodosetts.

I fråga om underrättelsen till sökanden och dennes underrättelser till sakägarna skall 22 § tredje stycket tillämpas. Sker underrättelse genom anslag inom en fastighet, skall de boende anses ha fått del av beslutet den dag det anslogs.

24 § Om en åtgärd som kräver lov fordrar tillstånd även av någon annan myndighet, skall byggnadsnämnden erinra sökanden om detta.

25 § Om länsstyrelsen eller regeringen har beslutat ett förordnande enligt 12 kap. 4 §, skall byggnadsnämnden snarast möjligt sända beslut om lov som omfattas av förordnandet till länsstyrelsen.

26 § I beslut, varigenom lov lämnas, skall anges de åtgärder som lovet avser, den eller de fastigheter på vilka åtgärderna skall utföras, lovets giltighetstid samt de villkor och upplysningar som behövs. Byggnadsnämnden skall även ange vid vilka tillfällen som anmälningar och besiktningar enligt 9 kap. skall göras.

27 § Bygglov, rivningslov och marklov upphör att gälla om den medgivna åtgärden inte påbörjas inom två år från dagen för beslutet om lov. Lovet är aldrig giltigt för längre tid än fem år.

Särskilda bestämmelser om prövningen i bygglovsärenden

28 § Byggnadsnämnden skall granska och fastställa de ritningar och övriga handlingar som är nödvändiga för byggnadsnämndens prövning.

Byggnadsnämnden skall godta typgodkända material, konstruktioner eller anordningar i de avseenden som typgodkännandet gäller.

I beslut om bygglov kan byggnadsnämnden bestämma att konstruktionshandlingar och andra handlingar skall ges in till nämnden innan arbetena påbörjas. Sådana handlingar skall granskas av byggnadsnämnden. Byggherren skall underrättas om resultatet av granskningen.

I beslut om bygglov kan byggnadsnämnden även bestämma att handlingar som beskriver byggnaden i färdigställt skick skall ges in till nämnden, när arbetena har avslutats.

29 § Bygglov som avser arbetslokaler eller personalrum för verksamheter i vilka arbetstagare skall utföra arbete för arbetsgivares räkning får meddelas endast

1. om yrkesinspektionen har yttrat sig över åtgärdens lämplighet från arbetarskyddssynpunkt och

2. om det av yttrandet framgår att skyddsombud, skyddskommitté eller organisation, som företräder arbetstagarna, har fått tillfälle att yttra sig över ansökningen.

Första stycket 2 gäller endast om det är känt för vilket slag av verksamhet som arbetslokalen är avsedd.

Om det i yttrandet från yrkesinspektionen har angetts att den prövning i arbetarskydddshänseende som behövs inte har kunnat göras, skall beslutet om bygglov innehålla en erinran om den skyldighet som enligt lag eller annan författning kan föreligga för arbetsgivaren att göra anmälan till yrkesinspektionen innan arbetslokalen tas i bruk.

30 § Om en organisation av hyresgäster motsätter sig att sådana åtgärder som avses i 2a § andra stycket bostadssaneringslagen (1973:531) vidtas, får bygglov meddelas endast om hyresnämnden medger det.

31 § Bygglov som innebär medgivande att uppföra en ny byggnad eller annan anläggning får, om fastighetsägaren skriftligt samtycker till det, innehålla bestämmelser att annan byggnad eller anläggning på tomten skall rivas, byggas om eller ges ändrad användning eller att utfarten från fastigheten skall ändras. I beslutet skall anges en viss tid inom vilken åtgärden skall ha vidtagits.

Om bygglov eller marklov meddelas till en åtgärd som redan har utförts, får i beslutet om lov föreskrivas skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet skall anges en viss tid inom vilken ändringarna skall vara utförda.

I beslut om bygglov får bestämmas att byggnadsarbetena inte får påbörjas förrän fastighetsägaren har betalat ersättning för gator och andra allmänna platser eller ställt godtagbar säkerhet för ersättningen.

Särskilda bestämmelser om förhandslov

32 § Om den som ansöker om bygglov begär det, skall byggnadsnämnden pröva om åtgärden kan tillåtas på platsen. Kan åtgärden tillåtas skall besked om detta, tillsammans med nödvändiga villkor, meddelas i form av ett förhandslov.

I beslut om förhandslov skall bestämmas en viss tid, högst två år, inom vilken ansökningen bygglov skall fullföljas. Om detta inte sker inom utsatt tid, upphör förhandslovet att gälla. I beslutet skall tas in en erinran om detta. En erinran skall också göras om att förhandslovet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden.

9 kap. Byggnadsarbeten, tillsyn, kontroll m. m.

Utförande av byggnadsarbeten m m.

1 § Byggnads-, rivnings- och markarbeten som regleras i denna lag skall utföras enligt gällande bestämmelser, de villkor som byggnadsnämnden i det särskilda fallet har ställt och i övrigt enligt de handlingar som nämnden har fastställt.

2 § Arbetena skall planeras och utföras så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppkommer.

3 § Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- och markarbeten (byggherren) ansvarar för att arbetena utförs enligt 1 och 2 §§ och att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

Ansvarig arbetsledare

4 § För arbeten som kräver bygglov, rivningslov eller marklov skall det finnas en av byggherren utsedd ansvarig arbetsledare. Om arbetena är av mindre omfattning, kan dock byggnadsnämnden bestämma att någon arbetsledare inte behöver utses. För skilda delar av ett arbete kan olika arbetsledare utses.

Till ansvarig arbetsledare får utses endast den som har godkänts som arbetsledare för visst slag av arbete och för viss tid av den myndighet som regeringen bestämmer (riksbehörighet) eller den som byggnadsnämnden godkänner för ett visst arbete.

Arbetsledaren skall leda och ha fortlöpande tillsyn över arbetena så att de utförs på föreskrivet sätt. Arbetsledaren skall vidare göra sådana anmälningar till byggnadsnämnden som avses i 5 § och anmälningar till andra berörda myndigheter. Arbetsledaren skall också vara närvarande vid byggnadsnämndens besiktningar.

Om byggnadsnämnden finner att arbetsledaren åsidosätter sina skyldigheter, får nämnden frånta arbetsledaren ledningen av arbetet. Om arbetsledaren grovt har åsidosatt sina skyldigheter, kan nämnden besluta att arbetsledaren under viss tid inte kommer att godkännas som ansvarig arbetsledare inom kommunen. Nämnden skall anmäla sådana beslut till den myndighet som avses i andra stycket. Om en arbetsledare, som har riksbehörighet, grovt har åsidosatt sina skyldigheter, får myndigheten återkalla godkännandet att vara ansvarig arbetsledare.

Utstakning, besiktning, kontroll m. m.

5 § När en byggnad eller annan anläggning skall uppföras, ändras eller rivas och åtgärden kräver bygglov eller rivningslov, skall anmälan göras till byggnadsnämnden när arbetena påbörjas och när de har slutförts. Anmälan skall dessutom göras vid de tillfällen som nämnden bestämmer i beslutet om lov. Nämnden får medge befrielse helt eller delvis från anmälningsskyldigheten.

6 § När en byggnad eller annan anläggning skall uppföras eller tillbyggas och åtgärden kräver bygglov, skall byggnadsnämnden snarast möjligt låta utstaka byggnaden, anläggningen eller tillbyggnaden, utmärka dess höjdläge och kontrollmäta den, om detta är påkallat med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt.

7 § Byggnadsnämnden skall i erforderlig utsträckning besikta arbeten som kräver bygglov. Slutbesiktning skall alltid göras, om byggherren eller yrkesinspektionen begär det. Slutbesiktning skall äga rum snarast möjligt. Byggnadsnämnden skall se till att dess besiktningar på ett lämpligt sätt samordnas med besiktningar som skall utföras av andra myndigheter.

Byggnadsnämnden kan begära att byggherren skall förete bevis av sakkunnig att de krav på egenskaper och funktioner är uppfyllda som föreskrivs i 3 kap. och som inte på ett enkelt sätt kan iakttas och bedömas vid syn på platsen.

Byggnadsnämnden skall utfärda skriftligt bevis över sådana besiktningar som anges i beslutet om bygglov.

Rätt till tillträde

8 § Rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader och andra anläggningar har

1. byggnadsnämnden och länsstyrelsen för att utöva kontroll, besiktning eller annan tillsyn enligt denna lag,
2. de som har fått uppdrag av nämnden eller länsstyrelsen att utföra sådan tillsynsåtgärd som avses i 1,
3. de som skall utföra kartläggning för samhällets behov och de som har fått uppdrag av kommunen eller av en myndighet att upprätta planförslag eller att företa kartläggning, utstakning, mätning eller geoteknisk undersökning i syfte att förbereda planläggning eller byggande eller att mäta eller fotografera en byggnad som skall ändras eller rivas,
4. medhjälpare till någon som avses i 2 och 3.

De som har tillträdesrätt enligt första stycket får sätta upp märken och signaler, göra undersökningar och mätningar samt ta prover. De har också rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.

10 kap. Påföljder och ingripanden vid överträdelser m. m.

Inledande bestämmelser

1 § Byggnadsnämnden skall ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kap. så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i denna lag eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

När en åtgärd som kräver bygglov eller marklov har vidtagits utan att sådant lov föreligger, skall byggnadsnämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand.

2 § Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftligt besked om det beträffande en viss byggnad, annan anläggning eller anordning har vidtagits någon åtgärd som föranleder ingripande enligt detta kap.

Förbud att fortsätta byggnadsarbeten m. m.

3 § Byggnadsnämnden får förbjuda att ett visst byggnads-, rivnings- eller markarbete eller en viss åtgärd fortsätts, om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Är det uppenbart att ett byggnads-, rivnings- eller markarbete eller annan åtgärd äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetena eller åtgärden fortsätts, även om de förutsättningar som anges i första stycket inte föreligger.

Förbud enligt första eller andra stycket får förenas med vite.

Beslut enligt denna paragraf har omedelbar verkan.

Avgifter

4 § Utför någon en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov utan att sådant lov föreligger, skall byggnadsavgift tas ut.

Byggnadsavgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt taxa, fastställd med stöd av 11 kap. 5 §, skulle ha betalats om lov till samma åtgärd hade meddelats. Byggnadsavgiften skall dock bestämmas till minst 500 kr. När avgiften bestäms på grundval av taxan, skall hänsyn inte tas till sådana höjningar eller sänkningar av normalbeloppet som enligt taxan orsakas av omständigheterna i det särskilda fallet. Hänsyn skall inte heller tas till belopp som avser kostnader för nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller andra mätningstekniska åtgärder.

Är överträdelsen ringa, får byggnadsavgiften bestämmas till ett lägre belopp än som följer av andra stycket eller helt efterges.

5 § Byggnadsavgift skall inte tas ut, om det som har utförts blir rättat innan frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kap. tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden. Byggnadsavgift skall inte heller tas ut, om åtgärden avser rivning av en byggnad och rivningen har företagits

1. med stöd av lag eller annan författning eller annars varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller
2. därför att byggnaden till väsentlig del hade skadats genom eldsvåda eller någon annan liknande händelse.

6 § Särskild avgift skall tas ut om, i andra fall än som avses i 4 § första stycket, en överträdelse sker genom att

1. arbete utförs utan ansvarig arbetsledare i strid mot bestämmelserna i 9 kap. 4 §,
2. någon underlåter att göra sådana anmälningar till byggnadsnämnden som avses i 9 kap. 5 § eller
3. arbete utförs i strid mot fastställda handlingar eller villkor som byggnadsnämnden har beslutat.

Särskild avgift skall bestämmas till minst 200 och högst 1 000 kr. Är överträdelsen ringa, behöver någon avgift inte tas ut.

7 § I sådana fall som avses i 4 § första stycket skall förutom byggnadsavgift även tilläggsavgift tas ut, om åtgärden innebär att

1. en ny byggnad uppförs,
2. en befintlig byggnad tillbyggs,
3. en byggnad helt eller till viss del tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden förut har använts till eller som finns angivet i fastställda handlingar eller
4. en byggnad rivs.

Tilläggsavgift skall inte tas ut i de fall som anges i 5 §. Tilläggsavgift skall inte heller tas ut, om den olovliga åtgärden omfattar ett utrymme vars bruttoarea inte överstiger 10 kvadratmeter.

Tilläggsavgift skall tas ut med ett belopp som motsvarar 500 kronor för varje kvadratmeter bruttoarea som åtgärden har omfattat. När bruttoarean beräknas skall dock 10 kvadratmeter frånräknas.

Avgiften får bestämmas till ett lägre belopp än som följer av tredje stycket eller helt efterges, om föreläggande om rättelse har meddelats enligt 14 §, om det utförda har rättats genom handräckning eller på annat sätt eller om det annars finns särskilda skäl.

8 § Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Talan får väckas endast om byggnadsnämnden har begärt det. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter, och om kvarstad i brottmål.

9 § Byggnadsavgift skall tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare av den fastighet, byggnad, anläggning eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg. Särskild avgift skall tas ut av den som begick överträdelsen.

Tilläggsavgift skall tas ut av

1. den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad som den olovliga åtgärden avsåg,
2. den som begick överträdelsen,
3. den i vars ställe denne var,
4. den som har beretts vinning genom överträdelsen.

Tilläggsavgiften får fördelas mellan flera av dem som avses i andra stycket eller åläggas flera solidariskt.

10 § Är två eller flera ägare av den fastighet, byggnad, anläggning eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg, svarar de solidariskt för byggnadsavgift och för tilläggsavgift som påförs dem i deras egenskap av ägare.

11 § Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen nedsätta eller efterge byggnadsavgift eller särskild avgift som byggnadsnämnden har beslutat. Frågor om nedsättning eller eftergift prövas efter besvär enligt 13 kap. 6 § över nämndens beslut.

Ingripanden för att åstadkomma rättelse m. m.

12 § Tingsrätten får besluta om handräckning så att rättelse sker när någon har

1. vidtagit en åtgärd som kräver bygglov eller marklov utan sådant lov,
2. vidtagit en åtgärd med stöd av bygglov eller marklov, om lovet har ändrats eller upphävts genom ett beslut som har vunnit laga kraft,
3. i annat fall än som avses i 1 vidtagit någon åtgärd som strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen,
4. underlåtit att utföra arbete eller vidta en åtgärd som har förelagts honom enligt 15–18 §§.

13 § Ansökan om handräckning får göras av byggnadsnämnden. Bestämmelser om sådan handräckning finns i 17 § handräckningslagen (1981:847).

14 § I de fall som avses i 12 § 1–3 får byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, förelägga byggherren eller ägaren av den fastighet, byggnad, anläggning eller anordning som frågan gäller att inom viss tid rätta det utförda. Uppfylls inte ett sådant föreläggande, får byggnadsnämnden begära handräckning.

Avser ett föreläggande enligt första stycket en åtgärd som har utförts utan bygglov får byggnadsnämnden i föreläggandet förbjuda att åtgärden åter utförs.

Beviljas bygglov eller marklov efter det att föreläggande har meddelats, upphör föreläggandet att gälla.

15 § Om någon underlåter att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller enligt någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga honom att inom en viss tid vidta åtgärden.

16 § Om en byggnad, annan anläggning eller anordning är förfallen eller om den är skadad till väsentlig del och inte sätts i stånd inom skälig tid, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att inom en viss tid riva byggnaden, anläggningen eller anordningen.

Om en byggnad eller annan anläggning som avses i första stycket har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av den, får byggnadsnämnden förbjuda användning av byggnaden eller anläggningen under en viss tid (användningsförbud).

Beslut om användningsförbud har omedelbar verkan.

17 § Om en byggnad, annan anläggning eller anordning inom område med detaljplan medför stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort den eller vidta någon annan åtgärd med den. Beträffande byggnader får dock sådant föreläggande meddelas endast om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde.

Inom områden med detaljplan får byggnadsnämnden, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten, förelägga ägaren att ändra utfarten från en fastighet eller en byggnad eller att ordna stängsel mot vägar eller gator.

18 § Vid grundad misstanke om att det finns brister i fråga om underhållet av en byggnad eller annan anläggning, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att genom en av byggnadsnämnden godkänd sakkunnig person låta utreda behovet av underhållsåtgärder och att inom en viss tid redovisa resultatet av utredningen till byggnadsnämnden.

19 § Förelägganden enligt 14–18 §§ får förenas med vite eller med förordnande att åtgärden, om föreläggandet inte uppfylls, kan utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad. Förbud enligt 14 § andra stycket och 16 § andra stycket får förenas med vite.

Uppfylls inte ett föreläggande som innebär att åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg, skall nämnden, om det inte finns skäl till annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. Därvid skall nämnden se till att oskäliga kostnader inte uppstår. När det finns skäl till det, får i nämndens beslut förordnas att beslutet skall gälla utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft.

Kronofogdemyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att beslut enligt andra stycket skall kunna genomföras.

20 § Har en åtgärd som kräver bygglov eller marklov vidtagits utan sådant lov men framstår det som sannolikt att lov kan meddelas till åtgärden, skall byggnadsnämnden, innan handräckning begärs eller föreläggande meddelas, bereda ägaren tillfälle att inom viss tid ansöka om lov.

Om ansökan inte inkommer inom föreskriven tid, får byggnadsnämnden utan hinder av att ansökan inte har gjorts pröva frågan om lov till åtgärden.

Nämnden får därvid på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt företa de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för prövningen av ärendet.

Verkan av föreläggande i vissa fall m. m.

21 § Har ett föreläggande enligt 14–18 §§ eller ett förbud enligt 14 § andra stycket meddelats någon i egenskap av ägare till en viss fastighet och övergår fastigheten till ny ägare, gäller föreläggandet eller förbudet i stället mot denne. Utsatt vite gäller dock inte mot den nye ägaren, men byggnadsnämnden får sätta ut vite för denne.

Första stycket gäller även när ett föreläggande eller förbud har meddelats någon i egenskap av ägare av en byggnad på mark som tillhör annan.

I ärenden om föreläggande eller förbud som anges i första stycket skall bestämmelserna i rättegångsbalken om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

Anteckning i fastighetsboken m. m.

22 § Den myndighet som meddelar ett föreläggande eller förbud som avses i 21 § skall genast sända sitt beslut till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken.

23 § Återkallas ett föreläggande eller förbud som har antecknats enligt 22 §, skall byggnadsnämnden genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för motsvarande anteckning. Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom lagakraftvunnet beslut eller upphört att gälla, eller har föreläggandet uppfyllts, skall byggnadsnämnden, så snart nämnden har fått vetskap om detta, anmäla förhållandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning.

24 § Gör inte byggnadsnämnden anmälan i de fall som avses i 23 §, skall länsstyrelsen göra sådan anmälan om någon vars rätt berörs av detta ansöker om det.

Övriga bestämmelser

25 § Överlåts egendom, på vilken har utförts en åtgärd som avses i 4 § första stycket, mot vederlag och skall rättelse i det utförda vidtas på grund av beslut enligt detta kap., skall 4 kap. 12 § jordabalken tillämpas, om inte överlåtaren vid överlåtelsen upplyst om åtgärden eller förvärvaren annars känt till eller bort känna till denna.

26 § Byggnadsavgifter enligt 4 § och särskilda avgifter enligt 6 § tillfaller kommunen. Tilläggsavgifter enligt 7 § tillfaller staten.

27 § Har frågan om påföljd för en överträdelse som avses i 4 § första stycket inte tagits upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden inom tio år från det överträdelsen begicks, får byggnadsavgift eller tilläggsavgift inte tas ut. Detta gäller också i fråga om särskild avgift. Därvid skall dock i stället för tio år gälla en tid av tre år.

Sedan tio år har förflutit från det att en åtgärd som avses i 12 § 1–3 vidtogs, får byggnadsnämnden inte ansöka om handräckning eller besluta föreläggande enligt 14 §.

28 § Beslut eller domar varigenom någon påförs avgift enligt detta kap. skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det beslutet eller domen vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet eller domen.

29 § Betalas inte avgiften inom den tid som anges i 28 §, får avgiften tillsammans med en restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), indrivas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt.

Vid fördelning mellan staten och kommunen av medel som har influtit skall medel i första hand avsättas för kommunens fordran.

30 § Vite som har förelagts med stöd av detta kap. får inte förvandlas till fängelse.

11 kap. Byggnadsnämnden

1 § Utöver de uppgifter som följer av 1, 4–6 och 8–10 kap. skall byggnadsnämnden särskilt

1. verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsmiljö,
2. uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt inom sitt ansvarsområde ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning,
3. samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vilkas verksamhet berör nämndens ansvarsområde och kan ha betydelse för nämndens verksamhet,
4. lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör nämndens ansvarsområde,
5. övervaka efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut.

De möjligheter som denna lag ger att förenkla och underlätta för enskilda skall tas till vara i byggnadsnämndens verksamhet.

2 § Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftligt besked i frågor inom dess ansvarsområde.

Inom områden med samlad bebyggelse där nybyggnadskarta behövs för prövningen av bygglov skall byggnadsnämnden tillhandahålla sådan karta, om någon begär det.

3 § Följande bestämmelser i 3 kap. kommunallagen (1977:179) skall tillämpas i fråga om byggnadsnämnder, nämligen

2 § om antalet ledamöter m. m.,
3 § första stycket om valbarhet m. m.,
4 § om rätt till ledighet från anställning,
5 § första stycket om mandattid,
5 § tredje stycket om verkan av ledamots avgång,
6 § om ordförande och vice ordförande,
7 § om tid och plats för sammanträde samt om närvarorätt vid sammanträde,
8 § om suppleants tjänstgöring m. m.,
9 § första stycket om beslutsförhet,
10 § om beslutsförfarande och protokoll m. m.,

11 § om delgivning m. m.,
12 § om reglemente och delegation.

För Stockholms kommun gäller dock inte 3 kap. 5 § första stycket och 6 § kommunallagen.

Delegationsuppdrag enligt 3 kap. 12 § andra stycket kommunallagen får *inte omfatta befogenhet att*

1. slutligt avgöra ärenden, som är av principiell natur eller annars av större betydelse,
2. meddela förelägganden vid vite utom i sådana fall som avses i 10 kap. 3 § och 16 § andra stycket eller meddela förelägganden som innebär att en viss åtgärd kan utföras genom byggnadsnämndens försorg eller
3. slutligt avgöra frågor om avgift enligt 10 kap.

Utan hinder av 2 § 2 förvaltningslagen (1971:290) skall 4 och 5 §§ nämnda lag tillämpas i samtliga ärenden hos byggnadsnämnden.

4 § Byggnadsnämnden skall ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Avgifter

5 § Kommunen får ta ut avgift för beslut i fråga om bygglov, förhandslov, rivningslov eller marklov och för framställning som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller annan tids- eller kostnadskrävande åtgärd. Avgiften får tas ut i förskott.

Lämnas bygglov till uppförande eller tillbyggnad av en byggnad eller annan anläggning inom område med detaljplan, som har antagits eller ändrats enligt denna lag, får kommunen dessutom ta ut en planavgift av fastighetsägaren, om han har nytta av planen. Avgiften får avse kommunens kostnader för att upprätta eller ändra detaljplanen och, om fastighetsplan har upprättats, även kostnaderna för denna.

Avgifter enligt första och andra styckena får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

FEMTE AVDELNINGEN
OM STATLIG KONTROLL OCH ÖVERKLAGANDE

12 kap. Statlig kontroll beträffande riksintressen m. m.

Länsstyrelsens prövning

1 § Länsstyrelsen skall förordna att kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser skall prövas av länsstyrelsen, om det finns anledning att anta att beslutet 1. inte tillgodoser ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser, 2. innebär att regleringen av sådana frågor om användningen av mark och vatten som angår två eller flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, 3. innebär att en viss bebyggelse blir olämpligt placerad, utformad eller utförd från hälsoskyddssynpunkt eller med hänsyn till behovet av skydd mot olyckshändelser eller 4. inte har kommit till i laga ordning eller innebär att kommunens beslutande organ har överskridit sina befogenheter.

Länsstyrelsen skall förordna om prövning, om någon kommun som berörs av beslutet begär det.

2 § Förordnande om prövning skall beslutas inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen.

3 § Om något förhållande som avses i 1 § första stycket 1–4 föreligger, skall länsstyrelsen upphäva kommunens beslut i dess helhet eller, om kommunen har medgett det, i en viss del.

4 § Om det finns särskilda skäl, kan länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område förordna att 1–3 §§ skall tillämpas även på beslut att lämna förhandslov, bygglov, rivningslov eller marklov. Ett sådant förordnande kan återkallas eller ändras. Förordnandet kan begränsas till att avse lov till åtgärder av ett visst angivet slag.

Om länsstyrelsen i ett visst fall förordnar att ett beslut om lov skall prövas, kan länsstyrelsen förordna att beslutet inte får verkställas förrän frågan om prövning har slutligt avgjorts.

Regeringens prövning

5 § Länsstyrelsens förordnanden enligt 1 och 4 §§ får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut enligt 3 § får överklagas genom besvär hos regeringen av den kommun som har meddelat det prövade beslutet, de övriga kommuner som är berörda och regionplaneorganet.

Att länsstyrelsens beslut får överklagas även av sakägare framgår av 13 kap. 4 § första stycket.

6 § Regeringen kan förordna att ett beslut att anta, ändra eller upphäva regionplan skall prövas av regeringen. Sådant förordnande skall beslutas inom tre månader från den dag då beslutet att anta, ändra eller upphäva planen meddelades.

Regeringen får upphäva beslutet i dess helhet eller i en viss del, om det inte tillgodoser ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser.

Planföreläggande

7 § Om det behövs för att tillgodose sådana intressen som avses i 1 § första stycket 1 och 2, kan regeringen förelägga kommunen att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande).

I föreläggandet kan föreskrivas att planen eller områdesbestämmelserna skall tillgodose ett visst angivet intresse.

8 § Om kommunen inte uppfyller planföreläggandet, kan regeringen på kommunens bekostnad låta upprätta de förslag som behövs samt anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Därvid skall länsstyrelsen ombesörja erforderliga samråd och utställningar. Regeringen skall bereda kommunen tillfälle att yttra sig.

13 kap. Överklagande

Planbeslut m. m.

Kommunens beslut m. m.

1 § Beslut i fråga om regionplan får inte överklagas.

Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

2 § Kommunens beslut att vägra förlänga genomförandetiden för en detaljplan enligt 5 kap. 15 § andra stycket och att vägra anta fastighetsplan i det fall som avses i 6 kap. 3 § andra stycket 3 får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

3 § De beslut som avses i 1 § andra stycket och i 2 § överklagas genom att en besvärshandling ges in till länsstyrelsen. I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka överklagandet grundas.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla.

Besvär som inte har anförts i rätt tid får inte tas upp till prövning. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till kommunen, skall besvären ändå tas upp till prövning. Besvären skall också tas upp till prövning, om besvärshandlingen har kommit in för sent till länsstyrelsen och detta beror på att underrättelsen om vad som skall iakttas vid överklagande av beslutet har innehållit en oriktig uppgift om besvärstid eller besvärsinstans.

Länsstyrelsens beslut

4 § Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § och länsstyrelsens beslut med anledning av besvär enligt 1 och 2 §§ detta kap. får överklagas genom besvär hos regeringen.

Att länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § får överklagas av vissa offentliga organ genom besvär följer av 12 kap. 5 § andra stycket.

5 § Länsstyrelsens förordnanden enligt 6 kap. 20 och 21 §§ om skyldighet att överlåta mark m. m. eller enligt 6 kap. 23 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator m. m. får överklagas genom besvär hos kammarrätten.

Beslut i ärenden om lov m. m.

Kommunens beslut

6 § Byggnadsnämndens beslut i andra ärenden enligt denna lag än de som avses i 1 § andra stycket och 2 § får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

7 § Om någon annan kommunal myndighet än byggnadsnämnden har fått i uppdrag av kommunfullmäktige att pröva nedan angivna ärenden, får beslut i sådana ärenden överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. De ärenden som avses är följande:

1. Ärenden om ställande av säkerhet enligt 8 kap. 31 § tredje stycket för fullgörande av fastighetsägarens skyldighet att betala ersättning för gator och andra allmänna platser.

2. Ärenden enligt 6 kap. 36 § om betalningsvillkor för gatukostnadsersättning m. m.

Länsstyrelsens beslut

8 § Länsstyrelsens beslut i fråga om förhandslov och bygglov får överklagas genom besvär hos kammarrätten, om beslutet avser åtgärder inom ett område med detaljplan. Avser länsstyrelsens beslut åtgärder inom ett område som inte omfattas av detaljplan, får beslutet överklagas genom besvär hos kammarrätten, om det innefattar

1. frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 11 § andra stycket eller

2. frågan om det finns förutsättningar för att åtgärden kommer att uppfylla kraven i 3 kap.

Länsstyrelsens beslut i fråga om förhandslov och bygglov i andra fall än som avses i första stycket och beslut i fråga om rivningslov får överklagas genom besvär hos regeringen. Länsstyrelsens beslut i fråga om marklov får överklagas genom besvär hos kammarrätten.

Länsstyrelsens beslut i frågor som anges i 7 § får överklagas genom besvär hos regeringen.

Länsstyrelsens beslut i andra fall än de som avses i första–tredje styckena får överklagas genom besvär hos kammarrätten.

Särskilda bestämmelser

9 § Beslut som avses i 1, 2, 6 och 7 §§ får överklagas av parter och sådana sakägare som anges i 1 kap. 8 § och som berörs av beslutet.

Besluten får dock överklagas endast av den som senast under utställningstiden skriftligt till kommunen har framfört sådana synpunkter på planförslaget eller förslaget till områdesbestämmelser som inte har tillgodosetts. Om bestämmelserna om enkelt planförfarande i 5 kap. 25 § har tillämpats på förslaget, får beslutet överklagas endast av de som i yttrande över förslaget har framfört synpunkter på det som inte har tillgodosetts.

Andra stycket gäller inte, om förslaget har ändrats till den klagandes nackdel efter utställningen eller efter det att han enligt 5 kap. 25 § lämnades tillfälle att yttra sig över förslaget.

10 § Länsstyrelsens beslut i besvärsärenden enligt detta kap. och beslut av kammarrätten får på kommunens vägnar överklagas genom besvär av kommunstyrelsen, om beslutet har gått kommunen emot.

11 § Beslut i fråga om förhandslov, bygglov eller marklov inom sådana områden som avses i 8 kap. 8 § tredje stycket 3 får överklagas genom besvär av luftfartsverket om beslutet berör en civil flygplats, av tillsynsmyndigheten, om frågan rör en kärnreaktor eller annan kärnenergianläggning, och i andra fall av överbefälhavaren eller den myndighet som denne bestämmer.

Avser ett beslut om förhandslov eller bygglov arbetslokaler eller personalrum i fall som anges i 8 kap. 29 §, får beslutet överklagas genom besvär av huvudskyddsombud eller, om något sådant ombud inte finns, annat skyddsombud inom verksamheten. Finns inget skyddsombud, får beslutet i stället överklagas av den eller de arbetstagarorganisationer som har yttrat sig över ansökningen.

12 § Beslut enligt 9 kap. 4 § av den myndighet som regeringen bestämmer får överklagas av ansvarig arbetsledare genom besvär hos kammarrätten.

13 § Kommunens beslut får inte överklagas i sådana delar som grundas på en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandslov.

De boende på en fastighet får inte överklaga beslut om bygglov till sådana åtgärder på fastigheten som en organisation av hyresgäster har godtagit eller som hyresnämnden har medgett enligt 2 a § andra stycket bostadssaneringslagen (1973:531).

14 § Den myndighet, som prövar besvär över beslut som angår en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan, kan förordna att det överklagade beslutet får genomföras i sådana delar som inte berörs av besvären utan hinder av att besvärsärendet inte har avgjorts. Sådant förordnande får dock meddelas endast på begäran av kommunen och får inte göras mer omfattande än kommunen har begärt.

Förordnanden enligt första stycket får inte överklagas.

15 § Vid bifall till besvär över kommunens beslut att anta eller ändra en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan skall beslutet upphävas i dess helhet eller, om kommunen har medgett det, i en viss del. Beslutet får ändras om kommunen har medgett det eller om ändringen är av ringa betydelse.

SJÄTTE AVDELNINGEN

14 kap. Ersättning till fastighetsägare m. m.

Ersättning och inlösen utan krav på kvalificerad skada

1 § Kvartersmark som enligt en detaljplan skall användas för annat än enskilt bebyggande samt mark för gator eller sådana andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman är kommunen skyldig att lösa, om fastighetsägaren begär det. Mark som enligt planen skall användas för vägar eller andra allmänna platser för vilka annan än kommunen är huvudman är denne skyldig att förvärva med äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt, om fastighetsägaren begär det. Huvudmannen får bestämma om förvärvet skall avse äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt.

Har kommunen på grund av bestämmelserna i första stycket löst mark, som skall användas för någon verksamhet för vilken annan än kommunen är huvudman, är denne skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för marklösen.

Om detaljplanen medger tillfällig användning av mark, skall första stycket inte tillämpas inom de områden och under den tid som sådan användning får pågå.

I fråga om mark som är belägen inom ett samverkansområde enligt lagen (0000:000) om exploateringssamverkan gäller särskilda bestämmelser.

2 § Om det i en detaljplan finns bestämmelser att mark, som är avsedd för enskilt bebyggande, skall kunna användas även för en allmän eller en för flera fastigheter gemensam trafikanläggning eller för en allmän ledning, skall kommunen eller annan som skall vara huvudman för anläggningen förvärva servitut eller nyttjanderätt i den omfattning som behövs för ändamålet, om fastighetsägaren begär det. Huvudmannen för anläggningen får bestämma om förvärvet skall avse servitut eller nyttjanderätt.

3 § Har byggnadsnämnden med stöd av 10 kap. 17 § beslutat att en byggnad, annan anläggning eller anordning skall tas bort eller bli föremål för annan åtgärd eller att en utfart skall ändras, har fastighetsägaren och den som innehar särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider.

4 § Blir ett område, som enligt detaljplan har varit avsett för allmän samfärdsel, vid genomförandet av en ny plan helt eller delvis använt för annat ändamål eller ändrat till sitt höjdläge och uppstår härigenom skada för ägaren av en fastighet som ligger intill området eller för den som innehar särskild rätt till fastigheten, har han rätt till ersättning av väghållaren för den skada han lider.

5 § Om en detaljplan ändras eller upphävs före genomförandetidens utgång, har ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter rätt till ersättning för den skada de lider.

Medför ändringen eller upphävandet att synnerligt men uppkommer vid användningen av en fastighet, är kommunen skyldig att lösa den, om ägaren begär det.

Även om en detaljplan ändras eller upphävs efter genomförandetidens utgång skall första och andra styckena tillämpas, om bygglov har sökts men inte slutligt avgjorts före genomförandetidens utgång.

6 § Har skada uppkommit till följd av undersökningar, mätningar eller andra åtgärder som avses i 9 kap. 8 §, har den skadelidande rätt till ersättning för skadan av den myndighet på vars uppdrag åtgärderna har vidtagits.

7 § Om ersättning har betalats för gatukostnader enligt 6 kap. 32 eller 33 § eller enligt motsvarande äldre bestämmelser eller för kostnader för vatten- och avloppsanläggningar enligt lagen (1970: 244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar eller enligt motsvarande äldre bestämmelser, är kommunen skyldig att betala tillbaka ersättningen till fastighetsägaren, om skada uppkommer genom att han på grund av att bygglov vägras inte kan använda sin fastighet så som förutsattes när ersättningen togs ut.

Ersättning och inlösen med krav på kvalificerad skada

8 § Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till skälig ersättning av kommunen för den skada de lider, om

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller av våda förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,
2. rivningslov vägras med stöd av 8 kap. 15 §,
3. skyddsbestämmelser för sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som avses i 3 kap. 11 § meddelas genom områdesbestämmelser eller i en detaljplan,
4. bestämmelser om skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 8 § tredje stycket 3 meddelas genom områdesbestämmelser,
5. marklov vägras enligt 8 kap. 18 § 2.

Rätt till ersättning föreligger endast om skadan motsvarar minst en femtedel av värdet av den berörda delen av fastigheten.

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena får även beaktas andra beslut som avses i första stycket och som har vunnit laga kraft inom tio år före det senaste beslutet.

Har kommunen efter föreläggande därom enligt 12 kap. 7 § beslutat skyddsbestämmelser som avses i första stycket 3 för att tillgodose ett riksintresse, är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5, är ägaren till den anläggning, för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats, skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

Värderingsbestämmelser

9 § I mål om ersättning, inlösen eller förvärv av servitut eller nyttjanderätt enligt denna lag skall expropriationslagen (1972:719) tillämpas, i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag.

Ersättning för minskning av fastighetens marknadsvärde i fall som avses i 3–6 och 8 §§ detta kap. skall bestämmas som skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet. Båda värdena skall bestämmas med bortseende från förväntningar om ändring av markanvändningen. Ersättning enligt 8 § skall dock reduceras med en femtedel av värdet av den berörda delen av fastigheten.

10 § Vid inlösen av mark enligt denna lag skall 4 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då talan om inlösen väcktes.

Bestämmelser om rättegång m. m.

11 § Ersättning skall bestämmas i pengar att betalas på en gång eller, om det finns särskilda skäl, med ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena väsentligt skall det årliga beloppet omprövas, om kommunen, fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten begär det.

Om kommunen begär det och det inte är uppenbart oskäligt, skall domstolen förordna som villkor för att ersättning enligt 8 § första stycket 2 och 3 skall betalas ut att vissa åtgärder med byggnaden dessförinnan har utförts.

Vad som i fråga om ersättningen har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan kommunen och ägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten skall gälla även mot den som har förvärvat fastigheten eller den särskilda rätten efter det att beslutet, på vilket ersättningen grundas, har vunnit laga kraft.

12 § Talan enligt detta kap. skall väckas vid den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.

För att talan skall tas upp till prövning skall den väckas 1. i fall som avses i 3, 5, 7 och 8 §§, senast inom två år från det att beslutet, på vilket talan grundas, vann laga kraft och 2. i fall som avses i 4 och 6 §§ senast inom två år från det att den åtgärd, på vilken talan grundas, utfördes.

Talan får dock väckas senare, om skadan inte rimligen kunde förutses inom den tid som anges i andra stycket.

13 § Ogillas talan som har väckts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, skall vad i rättegångsbalken är föreskrivet om ansvar för motpartens rättegångskostnader i tvistemål tillämp-

pas. Om han har haft skälig anledning att få sin talan prövad av domstol, kan domstolen dock efter omständigheterna förordna att motparten skall ersätta honom hans rättegångskostnader eller att vardera parten skall bära sina kostnader.

14 § Om den ersättning som har fastställts i ett mål om inlösen inte har nedsatts av kommunen på det sätt som föreskrivs i expropriationslagen (1972:719) skall följande gälla. Om någon som är berättigad till ersättning begär det, skall den väckta frågan om avstående av mark förfalla såvitt det rör hans rätt, under förutsättning att marken inte har tillträtts eller övergått på kommunen enligt 6 kap. 10 § expropriationslagen.

SJUNDE AVDELNINGEN

15 kap. Övergångsbestämmelser

Ikraftträdande m. m.

1 § Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.

Genom denna lag upphävs, med de begränsningar som följer av detta kap.,

byggnadslagen (1947: 385),

byggnadsstadgan (1959: 612),

lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. och

lagen (1976: 296) om kriskoppling.

2 § Alla kommuner i landet skall före den 1 januari 1990 ha antagit en översiktsplan enligt 4 kap.

Generalplaner

3 § Fastställda generalplaner skall gälla som områdesbestämmelser enligt denna lag.

Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen (1947:385) skall, i andra fall än som avses i 15 § andra stycket detta kap., väckas före utgången av år 1987. I fråga om sådan talan skall äldre bestämmelser tillämpas.

Stadsplaner, byggnadsplaner och avstyckningsplaner m. m.

4 § Stadsplaner och byggnadsplaner, avstyckningsplaner, till den del de inte omfattas av förordnande enligt 168 § byggnadslagen (1947: 385), samt andra äldre planer som enligt övergångsbestämmelserna till byggnadslagen är att jämställa med stadsplaner eller byggnadsplaner, skall gälla som detaljplan enligt denna lag. Avstyckningsplaner skall, till den del de omfattas av förordnande enligt 168 § byggnadslagen, upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

I fråga om stadsplaner och byggnadsplaner, som har fastställts efter utgången av år 1978, skall genomförandetiden enligt 5 kap. 6 § anses vara tio år räknat från den dag då beslutet att fastställa planen vann laga kraft. I fråga om övriga planer som avses i första stycket skall genomförandetiden anses ha gått till ända.

5 § Bestämmelserna i 6 kap. 27 § gäller inte inom områden som omfattas av byggnadsplan eller avstyckningsplan. Den som är huvudman för vägar

och andra allmänna platser i sådana områden skall även efter ikraftträdandet ha denna uppgift till dess annorlunda bestäms.

6 § I fråga om stadsplaner skall bestämmelserna i 14 kap. 1 § första stycket om kommunens skyldighet att lösa viss mark inte gälla under tiden till utgången av år 1990. Under denna tid skall i stället 48 § första och tredje styckena byggnadslagen (1947:385) tillämpas.

Bestämmelserna i 6 kap. 25 § andra stycket gäller inte i fråga om sådana planer, för vilka genomförandetiden enligt 4 § andra stycket skall anses ha gått till ända.

7 § Bestämmelserna i 8 kap. 10 § fjärde stycket gäller inte inom områden som omfattas av stadsplan eller byggnadsplan.

8 § Om en stadsplan eller byggnadsplan, vars genomförandetid enligt 4 § andra stycket skall anses ha gått till ända, upphävs eller ändras, är kommunen under nedan angivna förutsättningar skyldig att lösa mark som enligt planen är avsedd huvudsakligen för bostadsändamål, om fastighetsägaren begär det. Lösningsskyldighet föreligger, om

1. fastighetsägaren på grund av ett långvarigt förbud enligt 35 eller 109 § byggnadslagen (1947:385) har varit förhindrad att bygga i enlighet med planen,

2. fastigheten är belägen inom ett område som i huvudsak är bebyggt i enlighet med planen och

3. fastighetsägaren efter upphävandet eller ändringen kan använda marken endast på sätt som är uppenbart oskäligt.

Talan om inlösen enligt första stycket skall väckas vid den fastighetsdomstol, inom vars område fastigheten är belägen. Om markens framtida användningssätt ännu inte har avgjorts när talan väcks, får domstolen på yrkande av kommunen hänvisa fastighetsägaren att i en särskild rättegång föra talan om inlösen. Sådan talan får väckas tidigast efter utgången av år 1996.

9 § Äldre bestämmelser om fastställelse och om fullföljd av talan skall fortfarande tillämpas i fråga om stadsplaner och byggnadsplaner som har antagits före ikraftträdandet.

Regionplaner

10 § Regionplaner som har fastställts efter utgången av år 1981 skall gälla som regionplan enligt denna lag, dock längst till den dag då sex år har förflutit från det planen fastställdes.

Stockholms läns landstingskommun skall tills vidare anses vara förordnad som regionplaneorgan enligt denna lag med samma ansvarsområde som landstingskommunen i detta avseende har vid ikraftträdandet.

Tomtindelningar

11 § Tomtindelningar skall gälla som fastighetsplan enligt denna lag.

12 § Äldre bestämmelser om fastställelse och om fullföljd av talan skall fortfarande tillämpas i fråga om tomtindelningar som har antagits före ikraftträdandet.

Nybyggnadsförbud m. m.

13 § Med de undantag som anges i 14 och 16 §§ skall förbud mot nybyggnad som har utfärdats med stöd av byggnadslagen (1947:385) och förbud mot rivning som har utfärdats med stöd av 35 a § samma lag upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

14 § Har förbud mot nybyggnad utfärdats med stöd av 110 § andra stycket byggnadslagen (1947:385), skall förbudet gälla som bestämmelse i planen enligt 5 kap. 9 § i denna lag.

15 § Förbud enligt 17 § byggnadslagen (1947:385) mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd skall fortsätta att gälla, dock längst till utgången av år 1989.

Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av år 1990. I fråga om sådan talan skall äldre bestämmelser tillämpas.

16 § För områden där förbud mot nybyggnad m. m. råder enligt 81 § byggnadslagen (1947:385) eller har utfärdats med stöd av 82 § samma lag skall förordnande om prövning som avses i 12 kap. 4 § anses ha utfärdats i fråga om beslut om förhandslov, bygglov och marklov.

Inom områden som omfattas av föreskrifter enligt 54 § 1 mom. tredje stycket byggnadsstadgan skall skyldighet föreligga att enligt 8 kap. 3 § söka bygglov för att sätta upp eller väsentligt ändra ljusanordningar och att enligt 8 kap. 8 § söka marklov till schaktning och fyllning.

Talan om ersättning eller inlösen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av år 1987. I fråga om sådan talan skall äldre bestämmelser tillämpas.

17 § Inom områden där förbud med stöd av 40 § andra stycket och 110 § fjärde stycket byggnadslagen (1947:385) har utfärdats mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd skall föreligga skyldighet att enligt 8 kap. 8 § söka marklov till sådana åtgärder.

Andra beslut enligt byggnadslagen

18 § Har undantag från förbud mot nybyggnad som följer av eller har utfärdats med stöd av byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) medgetts genom beslut som har vunnit laga kraft efter utgången av år 1985 och har byggnadslov till den åtgärd som avses med undantaget inte meddelats före ikraftträdandet, skall medgivandet gälla som förhandslov enligt denna lag. Förhandslovet upphör dock att gälla, om inte ansökan om bygglov görs inom två år från den dag beslutet om medgivande vann laga kraft.

19 § Förordnanden enligt 70, 73 och 113 §§ byggnadslagen (1947:385) om skyldighet att utan ersättning avstå eller upplåta mark m. m. skall gälla som förordnanden enligt 6 kap. 20 och 23 §§ denna lag.

Särskilda krav på befintliga byggnader

20 § Bestämmelserna i 82 och 82 a §§ byggnadsstadgan (1959:612) om skyddsanordningar på tak m. m., anordningar för avfallshantering, portar och liknande anordningar samt handikappanpassning av vissa byggnader skall fortfarande tillämpas.

Påföljder m. m.

21 § För överträdelser, som har begåtts före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas. Bestämmelserna i 10 kap. skall dock tillämpas, om det leder till lindrigare påföljd.

Gatukostnader

22 § Äldre bestämmelser om skyldighet för fastighetsägare att betala ersättning för gatumark och gatubyggnadskostnad skall fortfarande tillämpas i fråga om gatubyggnadsåtgärder som har påbörjats före den 1 januari 1982.

Pågående mål, ärenden m. m.

23 § Äldre bestämmelser skall fortfarande tillämpas i fråga om

1. mål enligt byggnadslagen (1947:385) eller lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. (1976:666) i vilka talan har väckts vid domstol före ikraftträdandet,
2. ärenden enligt byggnadsstadgan (1959:612) som byggnadsnämnden har avgjort före ikraftträdandet,
3. byggnadsarbeten som utförs med stöd av byggnadslov enligt byggnadsstadgan.

24 § Vad som i lag eller annan författning föreskrivs om stadsplan eller byggnadsplan skall i stället gälla detaljplan. Vad som föreskrivs om byggnadslov skall – beroende på arten av den åtgärd som avses med lovet – i stället gälla bygglov, rivninglov eller marklov.

Bilaga 7

De till lagrådet den 13 december 1984 remitterade förslagen till ändring i expropriationslagen och i det tidigare remitterade förslaget till plan- och bygglag

1 Förslag till Plan- och bygglag

Lydelse enligt tidigare remitterat förslag	*Föreslagen lydelse*
15 kap. Övergångsbestämmelser	
Ikraftträdande m. m.	
1 §	
Denna lag träder i kraft den 1 januari *1987*.	Denna lag träder i kraft den 1 januari *1986*.

Genom denna lag upphävs, med de begränsningar som följer av detta kap., byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959:612), lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. och lagen (1976:296) om kriskoppling.

2 §	
Alla kommuner i landet skall före den 1 januari *1990* ha antagit en översiktsplan enligt 4 kap.	Alla kommuner i landet skall före den 1 januari *1989* ha antagit en översiktsplan enligt 4 kap.
Generalplaner	
3 §	

Fastställda generalplaner skall gälla som områdesbestämmelser enligt denna lag.

Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen (1947:385) skall, i andra fall än som avses i 15 § andra stycket detta kap., väckas före utgången av år *1987*. I fråga om sådan talan skall äldre bestämmelser tillämpas.	Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen (1947:385) skall, i andra fall än som avses i 15 § andra stycket detta kap., väckas före utgången av år *1986*. I fråga om sådan talan skall äldre bestämmelser tillämpas.
Stadsplaner, byggnadsplaner och avstyckningsplaner m. m.	
4 §	

Stadsplaner och byggnadsplaner, avstyckningsplaner, till den del de inte omfattas av förordnande enligt 168 § byggnadslagen (1947:385), samt andra äldre planer som enligt övergångsbestämmelserna till byggnadslagen är att jämställa med stadsplaner eller byggnadsplaner, skall gälla som detaljplan enligt denna lag. Avstyckningsplaner skall, till den del de omfattas av förordnande enligt 168 § byggnadslagen, upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

Lydelse enligt tidigare remitterat förslag	*Föreslagen lydelse*
I fråga om stadsplaner och byggnadsplaner, som har fastställts efter utgången av år *1978*, skall genomförandetiden enligt 5 kap. 6 § anses vara tio år räknat från den dag då beslutet att fastställa planen vann laga kraft. I fråga om övriga planer som avses i första stycket skall genomförandetiden anses ha gått till ända.	I fråga om stadsplaner och byggnadsplaner, som har fastställts efter utgången av år *1977*, skall genomförandetiden enligt 5 kap. 6 § anses vara tio år räknat från den dag då beslutet att fastställa planen vann laga kraft. I fråga om övriga planer som avses i första stycket skall genomförandetiden anses ha gått till ända.
	6 §
I fråga om stadsplaner skall bestämmelserna i 14 kap. 1 § första stycket om kommunens skyldighet att lösa viss mark inte gälla under tiden till utgången av år *1990*. Under denna tid skall i stället 48 § första och tredje styckena byggnadslagen (1947: 385) tillämpas.	I fråga om stadsplaner skall bestämmelserna i 14 kap. 1 § första stycket om kommunens skyldighet att lösa viss mark inte gälla under tiden till utgången av år *1989*. Under denna tid skall i stället 48 § första och tredje styckena byggnadslagen (1947: 385) tillämpas.
	Bestämmelserna i 6 kap. 25 § andra stycket gäller inte i fråga om sådana planer, för vilka genomförandetiden enligt 4 § andra stycket skall anses ha gått till ända.
	8 §
	Om en stadsplan eller byggnadsplan, vars genomförandetid enligt 4 § andra stycket skall anses ha gått till ända, upphävs eller ändras, är kommunen under nedan angivna förutsättningar skyldig att lösa mark som enligt planen är avsedd huvudsakligen för bostadsändamål, om fastighetsägaren begär det. Lösningsskyldighet föreligger, om 1. fastighetsägaren på grund av ett långvarigt förbud enligt 35 eller 109 § byggnadslagen (1947: 385) har varit förhindrad att bygga i enlighet med planen, 2. fastigheten är belägen inom ett område som i huvudsak är bebyggt i enlighet med planen och 3. fastighetsägaren efter upphävandet eller ändringen kan använda marken endast på sätt som är uppenbart oskäligt.
Talan om inlösen enligt första stycket skall väckas vid den fastighetsdomstol, inom vars område fastigheten är belägen. Om markens framtida användningssätt ännu inte har avgjorts när talan väcks, får domstolen på yrkande av kommunen hänvisa fastighetsägaren att i en särskild rättegång föra talan om inlösen. Sådan talan får	Talan om inlösen enligt första stycket skall väckas vid den fastighetsdomstol, inom vars område fastigheten är belägen. Om markens framtida användningssätt ännu inte har avgjorts när talan väcks, får domstolen på yrkande av kommunen hänvisa fastighetsägaren att i en särskild rättegång föra talan om inlösen. Sådan talan får

Lydelse enligt tidigare remitterat förslag	*Föreslagen lydelse*
väckas tidigast efter utgången av år *1996*.	väckas tidigast efter utgången av år *1995*.
Regionplaner	
10 §	
Regionplaner som har fastställts efter utgången av år *1981* skall gälla som regionplan enligt denna lag, dock längst till den dag då sex år har förflutit från det planen fastställdes.	Regionplaner som har fastställts efter utgången av år *1980* skall gälla som regionplan enligt denna lag, dock längst till den dag då sex år har förflutit från det planen fastställdes.
Stockholms läns landstingskommun skall tills vidare anses vara förordnad som regionplaneorgan enligt denna lag med samma ansvarsområde som landstingskommunen i detta avseende har vid ikraftträdandet.	
Nybyggnadsförbud m. m.	
15 §	
Förbud enligt 17 § byggnadslagen (1947:385) mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd skall fortsätta att gälla, dock längst till utgången av år *1989*.	Förbud enligt 17 § byggnadslagen (1947:385) mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd skall fortsätta att gälla, dock längst till utgången av år *1988*.
Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av år *1990*. I fråga om sådan talan skall äldre bestämmelser tillämpas.	Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av år *1989*. I fråga om sådan talan skall äldre bestämmelser tillämpas.
16 §	
För områden där förbud mot nybyggnad m. m. råder enligt 81 § byggnadslagen (1947:385) eller har utfärdats med stöd av 82 § samma lag skall förordnande om prövning som avses i 12 kap. 4 § anses ha utfärdats i fråga om beslut om förhandslov, bygglov och marklov.	
Inom områden som omfattas av föreskrifter enligt 54 § 1 mom. tredje stycket byggnadsstadgan skall skyldighet föreligga att enligt 8 kap. 3 § söka bygglov för att sätta upp eller väsentligt ändra ljusanordningar och att enligt 8 kap. 8 § söka marklov till schaktning och fyllning.	
Talan om ersättning eller inlösen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av år *1987*. I fråga om sådan talan skall äldre bestämmelser tillämpas.	Talan om ersättning eller inlösen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av år *1986*. I fråga om sådan talan skall äldre bestämmelser tillämpas.

Lydelse enligt tidigare remitterat förslag	*Föreslagen lydelse*
Andra beslut enligt byggnadslagen	
18 §	
Har undantag från förbud mot nybyggnad som följer av eller har utfärdats med stöd av byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) medgetts genom beslut som har vunnit laga kraft efter utgången av år *1985* och har byggnadslov till den åtgärd som avses med undantaget inte meddelats före ikraftträdandet, skall medgivandet gälla som förhandslov enligt denna lag. Förhandslovet upphör dock att gälla, om inte ansökan om bygglov görs inom två år från den dag beslutet om medgivande vann laga kraft.	Har undantag från förbud mot nybyggnad som följer av eller har utfärdats med stöd av byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) medgetts genom beslut som har vunnit laga kraft efter utgången av år *1984* och har byggnadslov till den åtgärd som avses med undantaget inte meddelats före ikraftträdandet, skall medgivandet gälla som förhandslov enligt denna lag. Förhandslovet upphör dock att gälla, om inte ansökan om bygglov görs inom två år från den dag beslutet om medgivande vann laga kraft.

2 Förslag till

Lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 1 och 3§§ expropriationslagen (1972:719) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
1 §	
För fastighet, som exproprieras i sin helhet, skall, i den mån ej annat följer av vad som sägs nedan, betalas löseskilling med belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Exproprieras del av fastighet, skall intrångsersättning betalas med belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde, som uppkommer genom expropriationen. Uppkommer i övrigt skada för ägaren genom expropriationen, skall även sådan skada ersättas.	För fastighet, som exproprieras i sin helhet, skall, i den mån ej annat följer av vad som sägs nedan, betalas löseskilling med belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Exproprieras del av fastighet, skall intrångsersättning betalas med belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde, som uppkommer genom expropriationen. Uppkommer i övrigt skada för ägaren genom expropriationen, skall även sådan skada ersättas. *Expropriationsersättning skall dock inte betalas för mark som ingår i allmän väg och som enligt en detaljplan är avsedd för*

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

sådan allmän plats för vilken kommunen är huvudman.

Har den exproprierande åtagit sig att vidtaga åtgärd för att minska skada, skall hänsyn tagas till det vid bestämmande av expropriationsersättning, om åtagandet är sådant att det skäligen bör godtagas av den ersättningsberättigade.

Exproprieras fastighet till vilken den exproprierande har nyttjanderätt eller servitutsrätt, skall vid bestämmande av fastighetens värde hänsyn icke tagas till förbättring, vilken fastigheten vunnit genom arbete eller kostnad, som den exproprierande eller föregående innehavare, vars rätt övergått till denne, nedlagt på fastigheten utöver vad som ålegat honom.

3 §

Vid bestämmande av löseskilling skall sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse som ägt rum under tiden från dagen tio år före ansökningen om expropriation, dock högst femton år före talans väckande vid domstol, räknas ägaren tillgodo endast i den mån det blir utrett, att den beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Avser expropriationen del av fastighet, skall vad som sagts nu om beräkning av marknadsvärde tillämpas i fråga om värdet före expropriationen. Värderingen skall ske med hänsyn till fastighetens skick när ersättningsfrågan avgöres eller, om fastigheten dessförinnan har tillträtts eller övergått på den exproprierande enligt 6 kap. 10 §, när tillträdet eller övergången skedde.

Har *stadsplan eller byggnadsplan,* enligt vilken marken avsetts för enskilt bebyggande, *fastställts* före ansökningen om expropriation, skall första stycket tillämpas endast på värdestegring som inträffat efter det att planen *fastställdes.*

Har *en detaljplan,* enligt vilken marken avsetts för enskilt bebyggande, *antagits* före ansökningen om expropriation, skall första stycket tillämpas endast på värdestegring som inträffat efter det att planen *antogs.*

Avser expropriationen bebyggd fastighet som innehas i huvudsakligt syfte att bereda bostad åt ägaren och honom närstående, gäller den begränsningen för tillämpningen av första stycket att löseskillingen ej i något fall får bestämmas till lägre belopp än som fordras för anskaffning av annan likvärdig bostadsfastighet.

I den mån det blir utrett att värdestegringen utan att ha samband med förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt beror på inverkan av det företag för vars genomförande expropriation äger rum, gäller 2 §.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

2. Exproprieras mark som enligt en vid ikraftträdandet gällande och före utgången av år 1977 fastställd stads- eller byggnadsplan var avsedd för enskilt bebyggande och väcks talan före utgången av år 1995, skall expropriationsersättningen, om markens ägare begär det, bestämmas på grundval av det marknadsvärde som marken hade vid ikraftträdandet. Vad som nu har sagts gäller även om marken vid ikraftträdandet var avsedd för enskilt bebyggande enligt någon annan plan som enligt 15 kap. 4 § första stycket plan- och bygglagen (0000:000) skall gälla som detaljplan.

3. Exproprieras mark som enligt en vid ikraftträdandet gällande stads- eller byggnadsplan var avsedd för annat än enskilt bebyggande och väcks talan före utgången av år 1989, skall expropriationsersättningen, om markens ägare begär det, bestämmas på grundval av det marknadsvärde marken vid tiden för ikraftträdandet ansågs ha enligt dittills tillämpade grunder. Vad som nu har sagts gäller även om marken vid ikraftträdandet var avsedd för annat än enskilt bebyggande enligt någon annan plan som enligt 15 kap. 4 § första stycket plan- och bygglagen (0000:000) skall gälla som detaljplan.

4. Äldre bestämmelser i 4 kap. 3 § andra stycket skall fortfarande tillämpas vid bestämmande av expropriationsersättning för mark inom områden med stadsplan eller byggnadsplan.

Bilaga 8

Departementspromemorian (Ds Bo 1984:9) Gatukostnader – Tillämpningen av bestämmelserna om gatukostnader i byggnadslagen m. m.

Sammanfattning

Från den 1 januari 1982 gäller nya bestämmelser om uttag av gatukostnader från fastighetsägarna inom områden med stadsplan. Bestämmelserna, som är införda i byggnadslagen och byggnadsstadgan, ger kommunerna ökade möjligheter att finansiera byggande och förbättring av gator, parker m. m. genom bidrag från fastighetsägarna i de områden där åtgärderna vidtas.

Sedan kritik riktats mot de nya gatukostnadsbestämmelserna och deras tillämpning, beslutade bostadsminister Hans Gustafsson att en kartläggning skulle ske av tillämpningen i olika kommuner.

Kartläggningen har gjorts av en arbetsgrupp inom bostadsdepartementet, varvid deltagit representanter från Kommunförbundet, Fastighetsägareförbundet, Villaägareförbundet och Hyresgästernas Riksförbund.

Till arbetsgruppen har från kommuner och sammanslutningar av fastighetsägare framförts ett flertal kritiska synpunkter. Från kommunerna har påtalats bl. a. att tillämpningen är administrativt resurskrävande. Från flera kommuner och inom arbetsgruppen har mot denna bakgrund väckts frågan om inte ett alternativt system för uttag av gatukostnader bör övervägas. Man har därvid pekat på att kostnader för andra nyttigheter, t. ex. vatten och avlopp, el och fjärrvärme, inte drabbar befintliga fastigheter på samma sätt som gatukostnaderna gör, och att avgifterna för dessa nyttigheter debiteras fastighetsägarna efter en taxa som är administrativt enkel att tillämpa. Överväganden om ett helt nytt regelsystem för uttag av gatukostnader ligger utanför arbetsgruppens uppdrag och gruppen har i denna fråga endast kunnat hänvisa till att ett taxesystem för uttag av gatukostnader utreddes och avvisades i samband med att beslut fattades om förslag till de nuvarande gatukostnadsbestämmelserna. Gatukostnadsbestämmelserna har varit i kraft under endast kort tid. Hittills har endast relativt få gatukostnadsutredningar slutförts och någon rättspraxis finns ännu inte. Många av de problem som framförts till arbetsgruppen kommer sannolikt att lösas vid en fortsatt tillämpning. Det är t. ex. helt naturligt att de första gatukostnadsutredningarna i en kommun kräver avsevärda administrativa resurser. Kommunen måste ta ställning till åtskilliga principiella frågor och rutiner måste läggas fast. Den fortsatta tilllämpningen kan därefter bli avsevärt enklare. Den sammanställning beträffande tillämpning och erfarenheter som arbetsgruppen nu har genomfört bör därvid också vara av värde. Enligt arbetsgruppens mening är det dock angeläget att

bl.a. tillämpningen av vissa fördelningsfrågor följs upp i framtiden. Arbetsgruppen har också funnit anledning att peka på möjligheter till vissa ändringar i regelsystem m. m. som kan medverka till en rimlig och smidig tilllämpning.

Hittills har endast en tredjedel av kommunerna fattat beslut om att tillämpa de nya gatukostnadsbestämmelserna. Ytterligare knappt en fjärdedel av kommunerna överväger att fatta sådant beslut. Utredningar om uttag av gatukostnader har slutförts i 37 kommuner avseende sammanlagt 67 utredningsområden. Beslut om att ta ut gatukostnader har fattats för endast 37 områden. De kommuner som slutfört gatukostnadsutredningar avser uppenbarligen att ta vara på de ökade möjligheterna att finansiera anläggning av gator m. m. genom uttag från fastighetsägarna. Den beräknade kostnadstäckningen är för flertalet utredningar mycket hög. Gatukostnadsersättningarna varierar stort beroende på vilka åtgärder som de avser. I genomsnitt uppgår kostnaden till drygt 22 000 kr. för en villafastighet. I drygt en fjärdedel av utredningsområdena överstiger kostnaderna 30 000 kr. per villafastighet.

I sin sammanställning redovisar och kommenterar arbetsgruppen framförda kritiska synpunkter mot bakgrund av motiven till gällande regler och av vad som kommit fram om den praktiska tillämpningen. Därvid behandlas fastighetsägarnas möjligheter till inflytande, ersättningsgilla kostnader, kostnadsfördelning, betalningsvillkor, beslutsordning och processuella frågor. I bl.a. följande fall har arbetsgruppen funnit anledning att peka på möjligheter till förändringar i gällande regelsystem.

- För att tillförsäkra berörda fastighetsägare och organisationer tidig information och påverkansmöjligheter, bör det enligt arbetsgruppens mening övervägas att ålägga kommunen att samråda med dem under gatukostnadsutredningens bedrivande på samma sätt som gäller vid upprättande av en stadsplan.
- Enligt arbetsgruppens mening bör ägarna till bebyggda fastigheter ges bättre möjligheter att finansiera gatukostnadsersättningarna. Härvid bör övervägas en finansiering inom ramen för det statliga bostadslånesystemet. Vidare bör övervägas en precisering av räntevillkoren i de fall fastighetsägaren medges rätt att betala ersättningen genom avbetalningar.
- Enligt arbetsgruppens mening kan det ifrågasättas om processreglerna för gatukostnadsärenden har en lämplig utformning såvitt avser tvister om ersättning för gatukostnader och om betalningsvillkor. Bl.a. bör övervägas en förenkling av besvärsreglerna.

1 Inledning

Den 1 januari 1982 trädde nya gatukostnadsbestämmelser i kraft. Bestämmelserna ger kommunerna möjlighet att – inom områden med stads-

plan – ta ut kostnaderna för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser av fastighetsägarna i det område där anläggningarna utförts. Endast kostnader för sådana anläggningar som behövs för områdets eget behov får tas ut i denna ordning.

I förhållande till tidigare regler ger de nya bestämmelserna kommunerna ökade möjligheter att med bidrag från fastighetsägarna finansiera anläggning och upprustning av gator m. m. och då särskilt vid förtätning och förnyelse av befintliga bebyggelseområden. Den 30 december 1983 beslutade bostadsminister Hans Gustafsson att det skulle ske en kartläggning av tillämpningen av bestämmelserna om gatukostnader m. m. i byggnadslagen. Arbetet skulle göras av en arbetsgrupp inom bostadsdepartementet.

I en till beslutet bifogad PM anförs bl. a. följande:

"Från olika håll har framförts att tillämpningen av de nya bestämmelserna medfört svårigheter för berörda fastighetsägare. Sveriges Villaägareförbund har i en skrivelse till regeringen den 23 februari 1983 särskilt framhållit problemen för ägare till redan bebyggda fastigheter. Enligt förbundet kan kostnadsuttaget många gånger bli oskäligt högt, samtidigt som fastighetsägarna inte har någon möjlighet att påverka valet av standard på gator och andra allmänna platser. I skrivelsen tar förbundet upp även andra gatukostnadsfrågor.

Svenska Kommunförbundet har under hand framhållit att gatukostnadsbestämmelserna även för kommunerna vållar problem i vissa fall.

Mot bakgrund av det anförda bör det nu närmare undersökas hur de nya bestämmelserna har tillämpats i olika kommuner. En sammanställning av de erfarenheter som har vunnits av bestämmelsernas tillämpning bör göras av en arbetsgrupp inom bostadsdepartementet. Kommunförbundet, Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Villaägareförbund och Hyresgästernas Riksförbund bör inbjudas att medverka i arbetsgruppen."

I arbetsgruppen har ingått departementsrådet Rune Olsson, ordförande, samt sektionschefen Jan Söderström, Svenska Kommunförbundet, förbundsjuristen Bo Wolwan, Sveriges Fastighetsägareförbund, kanslichefen Göran Olsson, Sveriges Villaägareförbund, och utredningssekreteraren Pär Svanberg, Hyresgästernas Riksförbund.

Som sekreterare åt arbetsgruppen har tjänstgjort hovrättsfiskalen Peter Rosén.

För att kartlägga hur de nya gatukostnadsbestämmelserna tillämpats i kommunerna och i övrigt erhålla en uppfattning om kommunernas synpunkter på de nya reglerna och vilka erfarenheter som dragits av deras tillämpning har arbetsgruppen gjort en enkätundersökning i samtliga kommuner. Skriftliga synpunkter har vidare inhämtats från ett flertal villaägareföreningar. Arbetsgruppen har också besökt Sollentuna kommun samt anordnat en hearing i Göteborg med flera kommuner från västra Sverige. Vid besöket i Sollentuna och hearingen i Göteborg har deltagit representanter från kommuner och sammanslutningar av fastighetsägare. Skrivelser från Kommunförbundet och Villaägareförbundet samt ett flertal skrivelser från enskilda har överlämnats till arbetsgruppen.

Enkäten och sammanställningar av enkätsvaren bifogas som bilaga 1–3.

Kritiska synpunkter från Kommunförbundet, Fastighetsägareförbundet, Villaägareförbundet och villaägareföreningar redovisas i kapitel 3.

Som framgår av bl. a. enkätsvaren och redovisningen i det följande har tillämpningen av de nya reglerna varit förknippad med problem. Arbetsgruppen har därför funnit det naturligt att inte endast göra en redovisning av hur bestämmelserna tillämpats utan också göra kommentarer och förtydliganden som kan medverka till en smidigare tillämpning. I några fall har gruppen funnit anledning att peka på möjligheter till ändringar i regelsystem m. m. Några genomarbetade förslag i dessa hänseenden har gruppen varken haft mandat eller tid att arbeta fram.

2 Bakgrund

Inom stadsplaneområden har kommunerna sedan lång tid tillbaka haft ansvaret för anläggning av gator och andra allmänna platser. I 49 § byggnadslagen (1947: 385) (BL) föreskrivs sålunda att det ankommer på kommunen att till allmänt begagnande iordningställa och upplåta gata eller annan allmän plats inom område som ingår i stadsplan. Om staten är väghållare inom sådant område, är det dock staten som har ansvaret för att allmän väg ställs i ordning och upplåts som gata.

För att kunna fullgöra sina skyldigheter har kommunen fått rätt att lösa mark som enligt stadsplan är avsedd till gata eller annan allmän plats (41 § BL). Fastighetsägarnas rättigheter att kräva att kommunen inom stadsplan anlägger gator och parker m. m. motsvaras av en skyldighet för fastighetsägarna att bidra till kostnaderna för mark och anläggning. Regler om detta har funnits under mycket lång tid i byggnadslagstiftningen och har sitt ursprung i de lokala föreskrifter och sedvänjor som av ålder gällt i städerna.

Genom tillkomsten av 1931 års stadsplanelag hade avgiftssystemet beträffande gatumark och gatubyggande fått i huvudsak det innehåll som gällde fram till de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1982, och som enligt övergångsbestämmelser fortfarande gäller beroende på under vilken lagstiftning som gata upplåtits till allmänt begagnande. Innebörden av reglerna var sammanfattningsvis att kommunerna hade rätt att, inom vissa gränser, från fastighetsägare ta ut ersättning för mark till gator, torg, parker och andra allmänna platser, ävensom möjlighet att – efter fullmäktigebeslut och i vissa fall statlig prövning av dessa – erhålla bidrag till åtminstone en betydande del av kostnaderna för att anlägga och upplåta gata och därmed likställda delar av allmän plats.

Enligt dessa regler var en fastighetsägare skyldig att ersätta kommunen värdet av *gatumarken* framför fastigheten intill gatans mitt. Ersättningsskyldigheten var dock så till vida begränsad att den inte omfattade större

bredd än vad som svarade mot fem åttondelar av den enligt stadsplanen tillåtna högsta hushöjden på fastigheten. På framställning av kommunen kunde länsstyrelsen besluta att gatumarksersättningen skulle fördelas mellan fastighetsägarna inom ett visst område efter byggrätt, tomtarea eller annan skälig grund. Ersättningsskyldigheten avsåg gatumark samt med viss begränsning även torg, parker och andra allmänna platser.

Kommunfullmäktige hade vidare rätt att för kommunen i dess helhet eller för visst område meddela bestämmelser om skyldighet för fastighetsägare att bidra till kostnaden för iordningställande av gata (*gatubyggnadskostnad*). Fastighetsägaren fick i princip inte belastas med gatubyggnadskostnader i större utsträckning än som gällde för skyldigheten att betala gatumarksersättning. Bl. a. begränsningen till en bredd motsvarande högst fem åttondelar av den tillåtna hushöjden gällde alltså också för skyldigheten att bidra till gatubyggnadskostnader. Även gatubyggnadskostnaderna kunde fördelas mellan fastighetsägarna inom ett visst område efter byggrätt, tomtarea eller annan skälig grund.

I propositionen 1980/81:165 lades förslag fram om nya gatukostnadsregler genom ändring i BL och byggnadsstadgan (1959:612)(BS). De föreslagna ändringarna antogs oförändrade av riksdagen (CU 1980/81:36, rskr 1980/81:362) och trädde i kraft den 1 januari 1982. Avsikten med de nya reglerna är framför allt att ge kommunerna bättre möjligheter att med bidrag från fastighetsägare finansiera byggandet av gator och andra allmänna platser som har karaktären av områdesanläggningar, dvs. gator, grönytor, gång- och cykelvägar m. m. som behövs för ett visst bebyggelseområde. Avsikten var vidare att ge kommunerna möjligheter att ta ut ersättning av fastighetsägarna inte enbart för ren nyanläggning utan också för förbättringsåtgärder, vilket kan vara av särskild betydelse vid förtätning och förnyelse av befintliga bebyggelseområden.

De nya reglerna innebär i korthet att kommunerna inom stadsplaneområden har rätt att ta ut kostnaderna för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser av fastighetsägarna i det område där anläggningarna utförts. I förhållande till tidigare regler ger de nya bestämmelserna kommunerna möjlighet till i princip full kostnadstäckning, bl. a. genom att ersättningsskyldigheten inte längre begränsas genom den ovannämnda fem åttondelsregeln och genom att kostnaderna för även förbättringsåtgärder kan tas ut av fastighetsägarna. Fastigheternas nytta av anläggningarna skall dock ligga till grund för beräkning av ersättningsskyldigheten och därför får endast kostnaderna för sådana anläggningar som behövs för områdets eget behov tas ut i denna ordning. Om kostnaderna för de utförda anläggningarna är oskäligt höga eller om de åtgärder som ersättningen avser har en omfattning eller ett utförande som betydligt överstiger vad som kan anses normalt skall gatukostnadsersättningen jämkas. Kostnaderna som får tas ut skall fördelas mellan fastighetsägarna efter skälig och rättvis grund.

Bl. a. på grund av att kostnaderna kan komma att uppgå till betydande belopp och att ersättningar kan komma att tas ut i sådana fall då det finns begränsade möjligheter att få lån för att betala ersättningarna, finns bestämmelser om rätt till avbetalning. Eftersom de utvidgade möjligheterna till gatukostnadsuttag kan innebära särskilda problem för vissa fastighetsägare, finns en särskild jämkningsregel för det fall betalningsvillkoren i det enskilda fallet skulle bli alltför betungande för fastighetsägaren. (Gatukostnadsreglernas utformning framgår av 56–61 §§ BL samt 2, 25 och 71 §§ BS. Reglerna kommer att i vissa avseenden kommenteras närmare i kapitel 3 nedan).

Gatukostnadsreglerna har i sak oförändrade tagits in i det förslag till ny plan- och bygglag (PBL) som för närvarande granskas av lagrådet.

När det gäller exploatering av nya områden, kan kommunerna som regel *lösa genomförandefrågorna med exploateringsavtal, vilket ytterst innebär* att exploatören tar ut full ersättning för samtliga sina investeringar, bl. a. gatukostnader, från de blivande fastighetsägarna.

De ovan omtalade reglerna gäller anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser inom stadsplaneområden. *Underhållet* av gator m. m. inom dessa områden åvilar kommunen enligt 74 § BL och någon möjlighet till uttag från de enskilda fastighetsägarna finns inte beträffande dessa kostnader. Är staten väghållare inom sådant område, skall underhållet av allmän väg som har upplåtits till gata i princip åvila staten. Detsamma gäller i fråga om gator som förklarats tillika vara allmän väg. Också *driften* av gator och andra allmänna platser, dvs. renhållning och snöröjning m. m., åvilar kommunen inom stadsplanelagda områden – 3 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) och 18 § renhållningslagen (1979:596) – och även beträffande dessa kostnader saknas möjlighet till uttag från de enskilda fastighetsägarna. (Enligt 19 § renhållningslagen kan dock fastighetsägaren åläggas att svara för renhållning och snöröjning m. m. av gångbana utanför fastigheten.)

Inom *byggnadsplaneområden* finns ingen skyldighet för kommunerna att anlägga och underhålla vägar eller andra allmänna platser. Genomförandet av byggnadsplanen och underhållet av vägar och andra allmänna platser ankommer i allt väsentligt på fastighetsägarna, som också har att ombesörja driften av anläggningarna. I stor utsträckning sker detta genom att vägföreningar eller samfälligheter bildats enligt lagen (1939:608) om enskilda vägar eller anläggningslagen (1973:1149). Trots att lagstiftningen förutsätter enskild väghållning inom byggnadsplaneområden, har kommunerna – som framgår av enkätsvaren – i stor utsträckning tagit hand om väghållningen i sådana områden som i huvudsak är ianspråktagna för permanentboende. Finansieringsfrågorna har i dessa fall lösts på skilda sätt. I många kommuner skattefinansieras sådan väghållning till den del statliga bidrag inte utgår.

3 Erfarenheter av gatukostnadsreglerna

3.1 Inledning

De synpunkter som kommit fram under arbetsgruppens arbete spänner över en stor del av regelsystemet. På ett flertal punkter har kritik riktats mot de nya gatukostnadsreglerna och deras tillämpning. Kritiken kan i huvudsak delas upp på följande delfrågor.

1) påverkansmöjligheter
2) ersättningsgilla kostnader
3) kostnadsfördelning
4) betalningsvillkor
5) beslutsordning
6) processuella frågor

I de följande avsnitten av detta kapitel redovisas och kommenteras denna kritik mot bakgrund av motiven till gällande regler och av vad som kommit fram om den praktiska tillämpningen. Även de förslag till förändringar, inom ramen för det gällande systemet, som kommit arbetsgruppen till del redovisas och diskuteras.

Dessförinnan kommer här inledningsvis att beröras några kritiska synpunkter, som visserligen rör frågor som ligger utanför arbetsgruppens uppdrag, men som dock bör redovisas.

Flera kommuner har påpekat att det inte är tillfredsställande att *skilda genomförande- och ersättningsregler* gäller för olika områden av en kommun. Man har därvid särskilt pekat på att det ur likställighetssynpunkt är olyckligt med skilda regler mellan stads- och byggnadsplaneområden. Också inom resp. typ av område kan förhållandena vara olika. I många fall har kommunerna valt att i stadsplan lägga lokalgator och grönytor på kvartersmark, s. k. storkvarter. I dessa fall får fastighetsägarna inom storkvarteret svara för förutom anläggningskostnader även för drift och underhåll av dessa anläggningar, medan markägare i vanliga kvarter inte behöver betala kommunen för sistnämnda åtgärder. I många byggnadsplaneområden – särskilt de som är ianspråktagna för permanentboende – utför och bekostar kommunerna väghållningen, medan i andra områden fastighetsägarna själva får stå för väghållningskostnaderna.

I PBL föreslås ett enhetligt planinstitut – detaljplan – som skall ersätta stadsplan och byggnadsplan. Enligt förslaget (6 kap. 27 §) skall kommunen inom detaljplaneområden vara huvudman för gator och andra allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Enligt lagrådsremissen (s. 526) bör dock ansvaret för gatu- och väghållning i allt väsentligt fördelas enligt samma principer som i dag, vilket innebär att kommunen bör kunna avsäga sig ansvaret i sådana områden där man i dag använder byggnadsplan. Skilda regler för väghållningen mellan olika detaljplaneområden kommer således att finnas även efter ett genomförande av PBL.

Ett stort antal kommuner har påpekat att gatukostnadsreglerna är administrativt betungande med en omfattande utredning och utställning för varje särskilt fördelningsområde. I många kommuner som har börjat att tillämpa reglerna har arbetet kommit att ta avsevärda resurser i anspråk. Detta kan vara ett av flera skäl varför hittills endast en tredjedel av kommunerna beslutat att tillämpa gatukostnadsreglerna. Flera kommuner har föreslagit att ett *taxesystem* i stället borde införas som i stort ansluter till principen för va-taxor.

År 1977 avgav vägutredningen (SOU 1977: 12) och gatukostnadsutredningen (SOU 1977: 65) skilda lagförslag som båda hade till syfte att tillskapa mer enhetliga regler för den kommunala gatu- och väghållningen. Väghållningskostnaderna skulle enligt förslagen finansieras genom avgifter från berörda fastighetsägare enligt en taxa som ansluter till det system som tillämpas för va-avgifter. Avgifterna avsågs täcka kostnaderna för anläggning, drift och underhåll av kommunens gatu- och vägnät. I anslutning till utredningarna gjordes också ett begränsat fullskaleförsök i Västerås. Av den PM som upprättades beträffande försöket framgår bl. a. att försöket får anses ha påvisat att det avgiftssystem som tillämpas för va kan ligga till grund för ett motsvarande system på gatu- och vägsidan utan att alltför omfattande administrativa rutiner behöver tillgripas. – Utredningsförslagen om att införa ett nytt kommunomfattande system för den kommunala gatu- och väghållningen samt att helt eller delvis finansiera väghållningen genom avgifter enligt en kommunal taxa avvisades av föredraganden i samband med beslutet om förslag till nya gatukostnadsregler (se prop. 1980/81: 165 s. 19 ff). Frågan om ett taxesystem för uttag av gatukostnader åter bör aktualiseras ligger utanför arbetsgruppens uppdrag, eftersom det strider mot principerna i den nuvarande lagstiftningen.

Enligt Villaägareförbundet lämnar gatukostnadsreglerna utrymme för *skilda tolkningar*, vilket kan föranleda subjektiva ställningstaganden hos varje enskild kommun. Reglerna måste enligt förbundet utformas på ett sådant sätt att tillämpningsprinciperna blir enhetliga i samtliga kommuner.

Det kan här anmärkas att det är svårt att av det fåtal utredningar som hittills slutförts dra några säkra slutsatser om tillämpningen. Rättspraxis saknas ännu på tillämpningen av de nya gatukostnadsreglerna. En varierande tillämpning mellan kommunerna är dock ofrånkomlig med nuvarande system för uttag av gatukostnader. I vilken utsträckning man vill täcka gatukostnaderna genom uttag från fastighetsägarna ankommer på varje enskild kommun att bestämma. Bebyggelseförhållanden varierar naturligtvis också i hög grad mellan kommunerna. Inom resp. kommun styrs dock tillämpningen av den kommunala likställighetsprincipen, vilken innebär att kommunerna inte får bestämma avgifter så att vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar gynnas eller missgynnas i förhållande till andra.

3.2 Påverkansmöjligheter

3.2.1 Kritiska synpunkter

Från Villaägareförbundet och villaägareföreningarna har påtalats att det är otillfredsställande att kommunen beslutar om standarden på gator och andra allmänna platser samt tar ut full ersättning av fastighetsägarna utan att de betalande har haft någon reell möjlighet att påverka standardval, fördelning m. m. Eftersom fastighetsägarna genom de nya gatukostnadsreglerna i stort sett ensamma fått kostnadsansvaret, måste deras möjligheter till inflytande förbättras. Det har därvid ifrågasatts om inte ett opinionsvillkor motsvarande det i 7 § anläggningslagen borde vara uppfyllt innan förändringar i gatunätet och uttag av gatukostnader kan ske. Med hänsyn till sambandet mellan planstandard och gatukostnader har hävdats att de nya gatukostnadsreglerna endast bör gälla där stadsplaner antagits efter de nya reglernas ikraftträdande. Vidare har påtalats att informationen från kommunen till fastighetsägarna varit bristfällig i många fall.

3.2.2 Gällande rätt

Gatukostnaderna hänger intimt samman med hur stadsplanen utformats för området. Avgränsningen av fördelningsområdet, exploateringsgraden samt standarden på gator och parker, som har stor betydelse för gatukostnadernas storlek, styrs i stor utsträckning av planen. Det bör dock anmärkas att bredden på en gata i planen endast anger ett maximalt område och att den bredd som sedan verkligen byggs ut kan avvika från detta.

I prop. 1980/81: 165 s. 46 f anförs bl. a. följande:

"Så snart beslut skall fattas om en ny stadsplan eller om ändring av en befintlig plan, utgör de ekonomiska konsekvenserna för kommunen av planläggningen en avgörande faktor i sammanhanget. Inte minst gäller detta kostnaderna för gator och andra allmänna platser. I normalfallet kommer därför utredningen härom att göras i ett tidigt skede av planeringsarbetet. Även för de berörda fastighetsägarna är det naturligtvis av stor betydelse att dessa frågor klarläggs så snart som möjligt. Det bör framhållas att gatukostnadsfrågor kan aktualiseras även utan samband med antagande eller ändring av en plan. – – -- Om förslagen (gatukostnadsfrågan) är föranledda av att en stadsplan skall antas eller ändras torde det som regel vara lämpligt att kommunen anordnar samtidig utställning av dessa förslag och av planförslaget."

När en stadsplan skall upprättas åligger det enligt 14 § BS planförfattaren att under planutredningen samråda med bl. a. sammanslutningar och enskilda personer, som kan ha ett väsentligt intresse av frågan. Vidare skall enligt 17 § BS planförslaget under minst tre veckor ställas ut till granskning, varvid sakägarna kan framställa anmärkningar mot planförslaget.

Av 25 § BS framgår att förslag till gatukostnadsuttag enligt 56 § BL (områdesvis fördelning) skall ställas ut för granskning under minst tre

veckor, medan fastighetsägarna vid förslag till kostnadsuttag enligt 57 § BL (ersättning för gatudel) skall beredas tillfälle att yttra sig. Någon motsvarighet till reglerna om samrådsförfarande i planfrågor finns inte beträffande gatukostnadsutredning.

3.2.3 Tillämpning

Av enkätundersökningen framgår att stadsplane- och gatukostnadsutställningarna samordnats i stor utsträckning där så varit möjligt. Det bör dock noteras att ett stort antal av de hittills slutförda utredningarna grundar sig på stadsplaner som antagits före de nya gatukostnadsreglernas ikraftträdande. Vidare framgår att kommunerna i stor utsträckning samrått med fastighetsägare och fastighetsägareföreningar under utredningarnas bedrivande och att synpunkter från fastighetsägarna medfört revideringar av utredningsförslagen i ett flertal fall.

3.2.4 Arbetsgruppens kommentar

Såsom uttalats i propositionen är det naturligtvis av väsentlig betydelse att gatukostnadsfrågorna klarläggs så tidigt som möjligt och att plan- och gatukostnadsutredningarna samordnas när så kan ske. Utställningarna av resp. förslag bör också samordnas. Eftersom uttag av gatukostnader för t.ex. förbättringsåtgärder kan aktualiseras utan samband med antagande eller ändring av stadsplan, kan dock en sådan samordning inte ske regelmässigt. Man torde dock kunna utgå ifrån att kommunerna i framtiden kommer att samordna utställningarna av stadsplane- och gatukostnadsförslag när detta är möjligt.

Ett förbud mot att tillämpa de nya gatukostnadsreglerna där stadsplaner antagits före de nya reglernas ikraftträdande skulle i många fall utesluta möjligheten att ta ut kostnader för förbättringsåtgärder. Ett sådant förbud skulle därigenom medföra likställighetsproblem.

Mot bakgrund av att kommunerna inom stadsplaneområden har en skyldighet att iordningställa och upplåta gator och andra allmänna platser till allmänt begagnande samt att därvid ge anläggningarna viss standard (se 49–52 §§ BL) är det inte möjligt att ge fastighetsägarna ett så avgörande inflytande som ett opinionsvillkor skulle medföra.

Enligt enkätundersökningen synes många kommuner ha en positiv inställning till en tidig dialog med fastighetsägarna om gatukostnaderna och de har uppenbarligen bemödat sig att slutligen utforma utredningsförslagen så att de kan uppfattas som rimliga av fastighetsägarna. Å andra sidan har från flera villaägareföreningar påtalats att informationen från kommunen har varit bristfällig.

Enligt arbetsgruppens mening är det önskvärt att ett planförslags konsekvenser för ev. kommande gatukostnader redovisas och diskuteras redan under samrådsfasen i planhandläggningen. Enligt nuvarande regler finns ingen skyldighet för kommunen att samråda med de enskilda fastighets-

ägarna, sammanslutningar av fastighetsägare, hyresgästorganisationer m. fl. under gatukostnadsutredningens bedrivande. En motsvarighet till den samrådsskyldighet som föreligger beträffande planutredning borde enligt gruppens uppfattning övervägas också för gatukostnadsutredningens del. Härigenom skulle fastighetsägarna och berörda organisationer alltid tillförsäkras tidig information och påverkansmöjligheter beträffande kommande uttag av gatukostnader. Samrådsförfarandena i plan- och gatukostnadsfrågan bör naturligtvis samordnas i de fall uttaget av gatukostnader föranleds av ny stadsplan för området. Vid ett samråd under en gatukostnadsutredning kan också diskuteras i vilken utsträckning det är rimligt att en äldre stadsplan genomföres.

3.3 Ersättningsgilla kostnader

3.3.1 Kritiska synpunkter

Från ett flertal villaägareföreningar har hävdats att kommunerna valt en alltför hög standard på gator m. m., vilket orsakat att onödigt höga anläggningskostnader debiterats fastighetsägarna. Enligt föreningarna har gatorna i många fall gjorts onödigt breda, bl. a. beroende på intressen som legat utanför de aktuella bebyggelseområdena. Vidare har hävdats att gatubelägging samt gångbanor och parker givits en standard som överstigit behoven för den aktuella bebyggelsen i områdena. – Villaägareförbundet och flera villaägareföreningar har hävdat att gatubelysning och parker skall skattefinansieras, då dessa anläggningar snarast betingas av trafiksäkerhet resp. rekreation och nytta för kommunens samtliga invånare. Villaägareförbundet har vidare hävdat att anläggningar i förtätningsområden delvis bör skattefinansieras, eftersom det ofta är kommunalekonomiskt fördelaktigt att förtäta i befintliga bostadsområden i stället för att exploatera nya områden.

Från fastighetsägarhåll har ifrågasatts om kostnaderna för anläggning och förbättring av torg, parker och gågator i samhällets centrum skall bekostas av ägarna till de kringliggande fastigheterna. Det har därvid hävdats att sådana anläggningar är en angelägenhet för hela kommunen och att kostnaderna därför bör tas ut över kommunalskatten.

3.3.2 Gällande rätt

Av lagstiftningen (se 56 § 1 st. BL jfr prop. 1980/81: 165 s. 26 ff) framgår att det endast är kostnaderna för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov som skall betalas av ägarna till fastigheterna inom området. Gator och andra allmänna platser skall därför anpassas till behoven för den berörda bebyggelsen. Om en gata ges en större bredd eller en högre standard än vad som kan anses normalt för den omgivande bebyggelsen, kan man inte kräva att denna bebyggelse skall svara för hela gatukostnaden. Detta kan gälla bl. a. genomfartsleder av

olika slag. Också torg, parker, större parkeringsytor och liknande platser kan komma att dimensioneras för ett vidare användningssätt än som betingas av den omgivande bebyggelsen. Om kostnaden för anläggningen överstiger vad som kan anses nödvändigt för bebyggelsen inom fördelningsområdet, kan man inte heller i ett sådant fall kräva att fastighetsägarna i området skall svara för hela kostnaden. Sådana anordningar som måste betraktas som mera speciella trafiksäkerhetsanordningar, t. ex. trafiksignaler, och som inte hör direkt samman med bebyggelsens funktion bör finansieras på annat sätt än genom fastighetsanknutna avgifter. Andra anordningar, bl. a. gatubelysning, får dock ingå i kostnadsunderlaget.

Om en fastighetsägare skulle debiteras gatukostnader som är oskäligt höga eller kostnader för åtgärder som har en omfattning eller ett utförande som betydligt överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för hans fastighet, har denne enligt 58 § BL rätt att få ersättningsbeloppet jämkat. (Vid områdesvis fördelning får fastighetsägarna bevaka att kommunfullmäktiges beslut om kostnadsunderlag för fördelningen inte inrymmer kostnader för åtgärder som inte behövs för området.)

3.3.3 Tillämpning

Bl. a. med hänsyn till att någon rättspraxis ännu inte finns, saknar arbetsgruppen möjlighet att dra några säkra slutsatser om hur de ovannämnda principerna för standard och kostnadsuttag tilllämpats av kommunerna. Av enkätundersökningen framgår dock att tillämpningen av de nya gatukostnadsreglerna medfört standarddiskussioner i kommunerna, vilket av flera kommuner upplevts som positivt. Standarden på gator och andra anläggningar har i många fall sänkts under utredningarnas bedrivande och då på önskemål från fastighetsägarna. I en kommun, Huddinge, har debiteringen av gatukostnader stoppats i avvaktan på resultatet av en utredning om gatustandard i kommunen.

3.3.4 Arbetsgruppens kommentar

Det är givetvis positivt att en diskussion om rimlig standard på gator och andra anläggningar pågår i kommunerna. Det är viktigt att gator, parker m. m. anpassas efter områdets behov och att en jämkning av gatukostnaderna sker i de fall anläggningarna utformas för en vidare användning inom kommunen, t. ex. genomfartsleder, större parker, gågator och centrumanläggningar. Den omständigheten att man i jämkningsbestämmelsen i 58 § BL talar om att ersättningen skall jämkas om den avser åtgärder som har en omfattning eller ett utförande som *betydligt* överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till en fastighets användning, kan naturligtvis inte få leda till att kommunerna i kostnadsunderlaget tar med åtgärder som ligger utanför ett områdes behov av anläggningar.

Kommunerna bör vara observanta på att beslut för olika områden om vilka anläggningar som skall ingå i kostnadsunderlaget inte skiljer sig på ett sätt som medför likställighetsproblem. Så kan t. ex. bli fallet om man i ett område tar ut kostnaderna för ett flertal anläggningar bl. a. gatubelysning men i ett annat område där gatubelysning anläggs som enda åtgärd inte vill ta ut kostnaderna av administrativa skäl.

Det bör anmärkas att det beträffande gatustandarden föreligger speciella avvägningsproblem och en inbyggd intressekonflikt. Om gatorna görs alltför smala kan problem uppstå vid bl. a. renhållning och snöröjning. Vidare kan en "billigare" gatubeläggning orsaka tätare underhållsåtgärder. En lägre standard på gatorna kan därför föranleda ökade drifts- och underhållskostnader för kommunen, som inte kan täckas genom kostnadsuttag från de enskilda fastighetsägarna. Målsättningen måste givetvis vara att den totala kostnaden för anläggning, drift och underhåll blir så låg som möjligt. Vid tillämpningen av gatukostnadsreglerna måste dock beaktas att endast kostnaderna för en normal gatustandard för området i fråga kan tas ut av fastighetsägarna. Detta innebär bl. a. att en höjning av standarden som uteslutande sker för att nedbringa drifts- och underhållskostnader inte kan täckas genom kostnadsuttag.

Som riktlinje för val av gatustandard utgav Vägverket och Kommunförbundet gemensamt år 1973 "Riktlinjer för gators geometriska utformning" (RIGU). RIGU var främst avsedd att användas för val av gatustandard vid nyexploatering och inte i den typ av förnyelseområden som i allmänhet är aktuella när gatukostnadsbestämmelserna tillämpas. För val av gatustandard i sådana områden saknas det riktlinjer som är förankrade på riksnivå. Vad som är lämplig standard har fått avgöras lokalt inom varje enskild kommun.

Under de senaste 15 åren har det också skett en successiv omprövning av vad som inom gatu- och trafiksektorn anses vara rimlig standard. 1960-talets höga och ofta rigida standardkrav har i flertalet kommuner ersatts av en mer dämpad ambitionsnivå. 1980-talets praxis är bättre anpassad till de begränsade resurser som står till förfogande och till vad som anses miljömässigt acceptabelt.

Valet av lämplig gatustandard i förnyelseområden är dock fortfarande en grannlaga uppgift för kommunerna. År 1983 inleddes en revidering av RIGU i en arbetsgrupp med representanter från Vägverket, Planverket och Kommunförbundet. Representanter från Villaägareförbundet, Fastighetsägareförbundet och Hyresgästernas Riksförbund kommer att inbjudas att ingå i en referensgrupp.

Arbetet, som beräknas vara klart vid årsskiftet 1985/86, omfattar denna gång även val av gatustandard i förnyelseområden. Resultatet planeras att publiceras som allmänna råd och kan förväntas ge kommunerna en betydligt fastare grund att stå på vid val av standard än man har i dag.

3.4 Kostnadsfördelning

3.4.1 Kritiska synpunkter

Villaägareförbundet, Fastighetsägareförbundet och villaägareföreningarna har gjort gällande att den befintliga bebyggelsen inom förtätnings- och förnyelseområden helt bör befrias från gatukostnader eller att den i vart fall bör debiteras lägre gatukostnadsersättning än den tillkommande bebyggelsen. Som argument för en sådan differentiering har de anfört i huvudsak följande omständigheter. Standarden på det befintliga gatunätet har ofta varit fullt tillräcklig för den tidigare exploateringsgraden i området. Behovet av upprustning och nyanläggning av gator m. m. har förorsakats av förtätningen och utbyggnaden i området och nyttan av dessa åtgärder har ofta varit ytterst marginell för den befintliga bebyggelsen. Många fastighetsägare har dessutom genom egna arbetsinsatser och genom bidrag till vägsamfällighet bekostat anläggning och underhåll av det befintliga gatunätet. Ägarna av den befintliga bebyggelsen har också sämre möjligheter att finansiera gatukostnaderna. Kostnaderna uppkommer för dem ofta oförutsett och till skillnad från nybebyggelsen kan de inte få förmånliga statliga bostadslån till kostnaderna.

Av enkätundersökningen framgår att kostnadsfördelningen mellan befintlig och tillkommande bebyggelse upplevs som ett mycket svårt problem av kommunerna. Uppenbarligen finns en stor osäkerhet hos kommunerna om i vilken utsträckning det är tillåtet att ha en fördelningsnorm som medför lägre avgifter för de befintliga fastigheterna än för de tillkommande.

3.4.2 Gällande rätt

Enligt 56 och 57 §§ BL skall gatukostnaderna fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund.

I prop. 1980/81: 165 s. 28 ff och 40 f anförs bl. a. följande.

Grunden för att belasta fastighetsägarna med avgifter för gatukostnader är att gatorna och övriga anläggningar är till särskild nytta för fastigheterna. Ersättning för kostnader som överstiger nyttan får inte tas ut i denna ordning och kostnaderna skall bäras av de fastigheter som har nytta av anordningarna i fråga. Inom förtätnings- och förnyelseområden kan förekomma dels fastigheter, vars tillåtna användning inte förändras genom tillkommande bebyggelse, dels fastigheter som efter delning får utnyttjas för nyexploatering. Inom ett sådant fördelningsområde kan betydande kostnader avse ett antal nytillkomna gator med nya tomter, varvid måste beaktas att befintliga fastigheter som regel har betalat ersättning för de äldre gatorna. Det torde därför ofta vara naturligt att fördela kostnaderna för nyanläggning och förbättring av mindre gator enbart mellan de fastigheter som ligger i anslutning till gatorna. Detta kan då beaktas när fördelningsnormer fastställs. I de fall där anläggningsarbeten utförts enbart för

att ett visst antal fastigheter skall delas i flera byggbara fastigheter kan det finnas skäl att ta ut hela kostnaden av ägarna till de delbara fastigheterna.

Det torde vara omöjligt att exakt beräkna varje fastighets andel av den totala nyttan av olika anläggningar för fastigheterna i området. Vad det gäller är att finna sådana normer som ger en kostnadsfördelning som kan uppfattas som rimlig av de fastighetsägare som skall betala. Särskilt viktigt är naturligtvis att jämförbara fastigheter inte behandlas olika.

3.4.3 Tillämpning

Av enkätundersökningen framgår att differentiering skett i ett flertal fall. I knappt hälften av fallen har "nedsättningen" beträffande befintlig bebyggelse skattefinansierats. Som motiv för en differentiering har i utredningarna anförts bl. a. att de befintliga fastigheterna inte har behov av utbyggnader och standardförbättringar av den utsträckning som är nödvändig när ytterligare bebyggelse tillkommer i området (marginalnyttoargument), att ägarna av dessa fastigheter bekostat anläggning och underhåll av befintligt gatunät *samt att* ägarna av de befintliga bebyggda fastigheterna har sämre möjligheter att finansiera gatukostnaderna än ägarna till nybebyggelsen.

Vissa kommuner har avvisat en differentiering av gatukostnadsuttaget mellan befintlig och tillkommande bebyggelse. De har därvid hävdat bl. a. att en sådan fördelning skulle stå i strid mot 56 § BL och kommunallagens likställighetsprincip. Värdet av befintliga tillfarter och gator är oftast obefintligt när gatorna byggs ut i enlighet med en ny stadsplan, vilket enligt dessa kommuner innebär att den befintliga bebyggelsen och den tillkommande bör behandlas lika. Ett lägre kostnadsuttag för befintlig bebyggelse kan enligt dem endast motiveras om viss anläggning erfordras uteslutande för den tillkommande bebyggelsen.

3.4.4 Arbetsgruppens kommentar

Enligt arbetsgruppens mening har kommunerna med nuvarande lagstiftning vida ramar när det gäller att finna en rimlig kostnadsfördelning mellan befintlig och tillkommande bebyggelse inom ett område. Som uttalats i propositionen kan det i vissa fall vara befogat att helt befria de befintliga fastigheterna från gatukostnadsuttag. I andra fall kan nyanläggning och upprustning tillföra de befintliga fastigheterna sådana nyttigheter att de bör bidra till kostnaderna. Om t. ex. ett fritidshusområde har förvandlats till permanentbosättningsområde och detta föranleder stadsplaneläggning och upprustning av gatunätet finns kanske inte anledning att differentiera avgifter mellan olika fastigheter på samma sätt som vid förtätning av områden med ursprunglig permanentbosättning. Eftersom förhållandena varierar starkt mellan olika områden, går det inte att tillämpa några generella principer. I många fall kan det vara befogat med en viss differentiering mellan befintlig och tillkommande bebyggelse, medan kostnaderna i andra fall bör fördelas jämnt. Det kan därvid vara av intresse att jämföra med

vilken upprustning och nyanläggning som hade varit befogad i området för det fall ingen förtätning eller nyexploatering hade varit aktuell.

Det är således fullt lagenligt och i många fall befogat att fördela gatukostnaderna mellan befintlig och tillkommande bebyggelse utifrån den marginella nytta som tillförs de skilda fastigheterna i området. En sådan differentiering kan inte anses stå i strid mot den kommunala likställighetsprincipen. Däremot bör de sämre finansieringsmöjligheterna för den befintliga bebyggelsen inte föranleda att en större andel av gatukostnaderna läggs på den tillkommande bebyggelsen. Finansieringsfrågorna kommer att behandlas i följande avsnitt. I de fall en differentiering av kostnadsuttaget är befogad kan detta ske antingen genom att man tillämpar olika fördelningsområden för skilda anläggningar eller genom en differentierad fördelningsnorm.

Om kommunen vill finansiera en "kostnadsnedsättning" för befintlig bebyggelse med skattemedel har den givetvis frihet att göra så. Gatukostnadsbestämmelserna ger ju kommunen endast en möjlighet och inte en skyldighet att täcka gatukostnaderna genom uttag från fastighetsägarna. Det bör dock beaktas att en sådan skattefinansiering, liksom en generell nedsättning av täckningsgraden, innebär att andra kommuninvånare kommer att bidra till de aktuella gatukostnaderna och att kommunen p. g. a. den kommunala likställighetsprincipen i framtiden torde ha svårt att ta ut en högre kostnadstäckning i ett jämförbart område.

Avvägningen av kostnadsuttaget mellan befintlig och tillkommande bebyggelse inom ett område är givetvis bara ett av flera fördelningsproblem som aktualiseras vid tillämpningen av gatukostnadsreglerna. Förhållandena varierar ofta starkt mellan olika områden. I områden med blandad bebyggelse måste avgöras hur kostnaderna skall fördelas mellan villor, radhus, flerbostadshus, industri m. m. Vidare måste bestämmas hur fördelningen skall ske mellan de enskilda fastigheterna inom de olika bebyggelsetyperna. Beträffande dessa frågor är det enligt arbetsgruppens mening omöjligt att av det fåtal utredningar som hittills slutförts dra några slutsatser om tillämpningen. Enligt arbetsgruppens mening är det angeläget att tillämpningen av dessa fördelningsfrågor följs upp i framtiden.

3.5 Betalningsvillkor

3.5.1 Kritiska synpunkter

Villaägareförbundet och villaägareföreningarna har påtalat att betalningsvillkoren för erläggande av gatukostnader är oförmånliga. De har därvid framfört kritik på i huvudsak följande punkter.

- Genom att uttagen av gatukostnader med den nya lagstiftningen uppgår till avsevärt högre belopp än tidigare, uppkommer ofta problem för villaägarna att finansiera gatukostnaderna. Detta gäller särskilt ägarna till redan bebyggda fastigheter, som ofta inte har haft någon möjlighet att

förutse dessa kostnader och som är hänvisade till att finansiera dem med relativt ofördelaktiga lån. För nybebyggelsen inräknas däremot gatukostnaden i låneunderlaget för de statliga bostadslånen, vilket innebär lån med trettioårig amorteringstid med räntebidrag under de första åren. Även ägarna till bebyggda fastigheter bör ges möjlighet att finansiera gatukostnaderna med statliga bostadslån. De fastighetsägare som vill betala ersättningen genom avbetalningar bör ges rimlig amorteringstid och rätten till amortering bör inte vara beroende av en prövning i varje enskilt fall.

- Det är inte rimligt att ägare av större bebyggda tomter med flera byggrätter skall tvingas sälja hela eller stora delar av sin fastighet för att betala gatukostnaderna. De bör därför medges anstånd beträffande den del av gatukostnaden som avser de tillkommande tomterna till dess avstyckning eller försäljning av dessa sker.
- Betalningssvaga grupper bör ges generösa anstånd med betalningen av gatukostnader.

Från fastighetsägarhåll har påtalats att finansieringsvillkoren för befintlig bebyggelse är betydligt sämre än för nybebyggelse och att detta kan innebära stora problem för de befintliga fastigheternas ekonomi, eftersom gatukostnaderna oftast inte kan kompenseras genom hyrorna.

Av kommunernas enkätsvar framgår att även de upplever finansieringsvillkoren för befintlig bebyggelse som ett svårt problem vid en tillämpning av gatukostnadsbestämmelserna.

3.5.2 Gällande rätt

Betalningsvillkoren regleras i 60 § andra stycket BL, som har följande lydelse.

"Ersättningsskyldigheten skall fullgöras vid anfordran. Om ersättningsbeloppet är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter, får fastighetsägaren dock betala ersättningen genom avbetalningar, om godtagbar säkerhet ställs. Avbetalning skall ske med minst en tiondel årligen. På obetalt belopp skall betalas skälig ränta från den dag då kravet på ersättning framställdes. Om betalningsvillkoren ändå blir alltför betungande för fastighetsägaren, skall villkoren jämkas".

Som motiv till bestämmelsen anförs i prop. 1980/81:165 s. 37 och 44 f bl. a. följande.

Anläggningsavgifter kan komma att uppgå till betydande belopp. Ersättningar kan också komma att tas ut i sådana fall då det finns små möjligheter att få lån för att betala ersättningen. Möjlighet till avbetalning bör därför finnas. Med hänsyn till att ersättningar för förbättringar m. m. kan komma att avse förhållandevis små belopp, har som förutsättning för avbetalning föreskrivits att rätt till avbetalning endast föreligger om ersättningsbeloppet är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter.

De utvidgade möjligheterna till avgiftsfinansiering kan i vissa fall medföra stora problem för ekonomiskt svaga grupper, t. ex. äldre pensionärer. För dessa fall bör finnas en särskild jämkningsregel. Jämkningen kan innebära allt från viss förlängning av amorteringstiden till anstånd med betalning till dess att fastigheten säljs. Även räntevillkoren kan naturligtvis mildras. Det bör finnas särskilda skäl för att betalningsvillkoren på detta sätt skall jämkas utöver vad som följer av den förutnämnda avbetalningsregeln.

Arbetsgruppen vill här anmärka att kommunerna naturligtvis frivilligt kan medge bättre betalningsvillkor än vad fastighetsägaren kan kräva med stöd av 60 § BL, t. ex. längre amorteringstid an 10 år.

3.5.3 Tillämpning

Av enkätundersökningen framgår att kommunerna tagit vara på möjligheterna till bättre kostnadstäckning för investeringarna i gator m. m. Den beräknade kostnadstäckningen är för flertalet utredningar mycket hög.

Den genomsnittliga gatukostnadsersättningen per byggrätt för samtliga utredningsområden uppgår till drygt 22 000 kr. Kostnadsuttaget varierar dock stort mellan områdena (från 1 500 kr. till 52 000 kr.). Det bör vidare beaktas att hänsyn inte tagits till kostnadsökningarna för tiden efter det resp. utredning slutförts.

Flertalet kommuner har i sina enkätsvar angett vilka betalningsvillkor som de avser att erbjuda fastighetsägarna. Det är dock endast i ett fåtal utredningsområden som betalningsskyldighet ännu inträtt för fastighetsägarna och det är först i samband med debiteringen som kommunen tvingas ta slutlig ställning till betalningsvillkoren. Några beslut enligt 60 § BL har ännu inte överprövats av länsstyrelse eller regering.

Flertalet kommuner avser att erbjuda fastighetsägarna möjlighet till amortering av gatukostnaderna. I övervägande antalet fall anges en amorteringstid om 10 år, vilket motsvarar den amorteringstid som fastighetsägaren enligt 60 § BL under vissa förutsattningar har rätt att kräva. För några utredningsområden medges längre amorteringstider. Flera kommuner erbjuder sig att förmedla bankkontakter och i några fall erbjuds också kommunal borgen. Ett flertal kommuner har beslutat att i skilda fall ge fastighetsägarna anstånd med betalning. Några kommuner avser att ge anstånd beträffande äldre fritidshus inom förnyelseområden till dess ägarskifte sker. Många kommuner erbjuder ägarna av delbara fastigheter möjlighet till anstånd beträffande den del av gatukostnadsersättningen som avser de ev. tillkommande tomterna till dess tomterna avstyckas, bebyggs eller överlåtes. Många kommuner avser också att – efter särskild prövning – ge ytterligare möjligheter till betalningsanstånd för äldre pensionärer och andra ekonomiskt svaga grupper.

Flertalet kommuner avser att debitera ränta i de fall fastighetsägaren meges amortering eller anstånd med betalningen. Räntesatserna skiljer sig dock mellan kommunerna.

3.5.4 Arbetsgruppens kommentar

Även om ännu endast ett fåtal kommuner har tagit slutlig ställning till vilka betalningsvillkor som skall ges fastighetsägarna framgår dock av enkätsvaren och av det utredningsmaterial som kommit arbetsgruppen till del att kommunerna strävar efter att ge fastighetsägarna rimliga betalningsvillkor. Man torde kunna utgå från att amortering kommer att medges om det inte rör sig om förhållandevis små belopp, och att ekonomiskt svaga grupper kommer att ges möjlighet till anstånd med betalningen. I flertalet fall torde det inte finnas skäl till någon närmare undersökning av de enskilda fastighetsägarnas ekonomi. Att ägare av större bebyggda fastigheter ges möjlighet till anstånd med gatukostnaden för ev. avstyckningar till dess tomterna avstyckas, bebyggs eller överlåtes är enligt arbetsgruppens mening i allmänhet rimligt och många kommuner har redan fattat beslut härom.

Även i de fall kommunerna erbjuder fastighetsägarna generösa betalningsvillkor är det dock uppenbart att ett stort antal ägare av bebyggda fastigheter kan få avsevärda problem att finansiera gatukostnaderna. Enligt arbetsgruppens mening behöver finansieringsmöjligheterna för redan bebyggda fastigheter förbättras. Av enkätundersökningen framgår att uttag av gatukostnader i storleksordningen 40–50 000 kr. för en bebyggd villafastighet utan avstyckningsmöjligheter inte kommer att vara något ovanligt. Det bör därvid beaktas att villaägaren ofta inte har förutsett denna kostnad. Även om villaägaren ges möjlighet till en tioårig amortering eller en motsvarande kredit i bank, kommer hans ekonomi att påverkas betydligt. För en sådan kredit på 50 000 kr. blir årskostnaden (ränta + amortering) första året drygt 10 000 kr. (efter gäldränteavdrag 7 500 kr.) att jämföra med 2 850 kr. (efter gäldränteavdrag 1 540 kr.) för ägaren av en nybyggd villa, som kan finansiera gatukostnaden med statligt bostadslån.

Av enkätundersökningen framgår att många kommuner idag drar sig för att ta ut gatukostnader av ägarna till befintlig bebyggelse. Detta kan få till konsekvens att gatukostnaderna helt eller delvis skattefinansieras, vilket kan orsaka likställighetsproblem inom kommunen (t. ex. i jämförelse med fastighetsägare inom nyexploateringsområden), eller att befogad upprustning och förnyelse av befintliga områden får anstå.

Mot den nu angivna bakgrunden bör det enligt arbetsgruppens mening ytterligare övervägas hur möjligheterna att finansiera gatukostnaderna för ägare till befintlig bebyggelse skall kunna förbättras. Härvid kan undersökas en finansiering inom ramen för det statliga bostadslånesystemet för de fall då kostnaderna överstiger en viss miniminiva.

Flertalet kommuner avser att debitera ränta i de fall de medger fastighetsägaren amortering eller anstånd med betalningen. I 60 § andra stycket BL anges att, i de fall amortering medges, skälig ränta skall betalas från den dag då kravet på ersättning framställdes. Räntesatserna skiljer sig stort mellan kommunerna.

Många kommuner avser att i dessa situationer debitera fastighetsägarna en ränta motsvarande dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635), dvs. diskonto + 4 procentenheter. Från den 1 juli 1984 sker en höjning av dröjsmålsräntan i räntelagen till diskonto + 8 procentenheter (SFS 1984:291). Enligt 27 § lagen (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar (va-lagen) skall, i de fall amortering av va-avgift medges, ränta utgå med avkastningsränta enligt räntelagen (diskonto + 2 procentenheter). Avkastningsränta avser att täcka borgenärens kapitalkostnader före en fordrans förfallodag, medan dröjsmålsränta dessutom skall verka som ett påtryckningsmedel för att förmå en gäldenär att betala en förfallen fordran så snart som möjligt. Enligt arbetsgruppens mening bör, i de fall kommunen medger fastighetsägaren amortering eller anstånd med gatukostnaden, högst avkastningsränta debiteras för tiden intill dess skulden helt eller delvis förfaller till betalning. En lagändring i 60 § andra stycket BL bör därför övervägas.

3.6 Beslutsordning

3.6.1 Kritiska synpunkter

Enligt Kommunförbundet och flera av de större kommunerna är beslutsordningen alltför omständlig och tidsödande genom att kommunfullmäktige är beslutsfattare beträffande varje enskild gatukostnadsutredning. Kommunfullmäktige kan inte delegera dessa beslut. I princip bör kommunfullmäktige förbehållas beslutanderätten endast i de övergripande ersättningsfrågorna.

3.6.2 Gällande rätt

Enligt 56 § BL beslutar kommunfullmäktige om avgränsningen av det område inom vilket fördelning skall ske, om kostnader som skall fördelas samt om grunderna för fördelningen. På samma sätt beslutar fullmäktige enligt 57 § BL om motsvarande frågor då kostnaderna för en gata skall tas ut av fastighetsägarna utmed gatan.

Innan kommunfullmäktige fattar sitt beslut skall fullmäktige enligt 25 § BS låta utreda frågan och upprätta det förslag som utredningen föranleder. Det är inget som hindrar att fullmäktige ger ett generellt utredningsuppdrag till den myndighet i kommunen som sköter gatukostnadsfrågorna.

Det är således om grunderna för fördelningen som fullmäktige bestämmer. Av beslutet kommer många gånger inte att kunna utläsas hur stort belopp varje fastighetsägare skall betala. För detta krävs mer detaljerade beräkningar som utförs av något verkställande organ i kommunen. Därvid sker också jämkningar i detalj av ersättningarna och beslut fattas om betalningsvillkoren.

3.6.3 Arbetsgruppens kommentar

Arbetsgruppen delar uppfattningen att det – särskilt i de större kommunerna – kan vara omständligt att kommunfullmäktige måste fatta beslut beträffande varje enskilt område eller gatudel. Detta kan dock vara svårt att komma ifrån med nuvarande system för uttag av gatukostnader. Varje enskild utredning kan rymma principfrågor, t. ex. betr. kostnadstäckning och fördelning, som genom den kommunala likställighetsprincipen, kan bli bestämmande för tillämpningen i andra områden av kommunen. Arbetsgruppen anser dock att det kan finnas skäl att ytterligare överväga om och ev. i vilken utsträckning delegering kan ske.

3.7 Processuella frågor

3.7.1 Kritiska synpunkter

Från Kommunförbundet och flera kommuner har påtalats att *besvärsordningen* i gatukostnadsärenden är alltför splittrad och komplicerad, vilket kan orsaka onödiga förseningar för kommunerna. Man har därvid ifrågasatt om inte överprövningen av gatukostnadsfrågorna bör anförtros åt en särskild nämnd i likhet med vad som är fallet enligt va-lagstiftningen. – Från Villaägareförbundet har påtalats att det är svårt för den enskilda fastighetsägaren att avgöra vilka frågor som avgörs i stadsplane- resp. gatukostnadsärendet och vilka besvärsvägar som gäller för skilda gatukostnadsfrågor.

Från Kommunförbundet och några kommuner har vidare påtalats att reglerna om fördelning av *rättegångskostnaderna* vid process inför fastighetsdomstolen är oförmånliga för kommunerna och att detta kan förorsaka onödiga processer.

Kommunförbundet har slutligen påpekat att kommunerna saknar möjlighet att utverka *betalningsföreläggande* enligt lagsökningslagen (1946: 808) för indrivning av förfallna fordringar på gatukostnadsersättning.

3.7.2 Gällande rätt m. m.

Stadsplan skall för att bli gällande antas av kommunfullmäktige (frågan kan delegeras till byggnadsnämnden) och fastställas av länsstyrelsen. Besvärsrätten är knuten till länsstyrelsens beslut i fastställelsefrågan. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen. PBL-förslaget innebär att kommunerna själva beslutar om sina detaljplaner. Kommunens beslut kan överklagas till länsstyrelse och vidare till regeringen.

För skilda beslut om gatukostnadsersättning finns tre olika besvärsvägar.

Kommunfullmäktiges beslut enligt 56 och 57 §§ BL kan överklagas genom kommunalbesvär enligt 7 kap 1 § kommunallagen (1977: 179) hos *kammarrätten*. Besvären kan grundas på omständigheter som innebär att beslutet t. ex. inte har tillkommit i laga ordning, att det star i strid mot lag

eller att det vilar på orättvis grund. Kammarrättens beslut kan överklagas till regeringsrätten.

Tvist om ersättning för gatukostnader prövas enligt 61 § BL av *fastighetsdomstolen* på talan av endera parten. Dessa mål kan väckas genom att antingen fastighetsägaren yrkar att fordrad ersättning skall jämkas enligt 58 § BL eller att kommunen yrkar betalning för viss förfallen gatukostnadsersättning. Fastighetsdomstolens dom kan överklagas till hovrätt och vidare till HD.

I målen inför fastighetsdomstolen tillämpas enligt 137 § andra stycket BL rättegångsreglerna i expropriationslagen (1972:719) och även reglerna om rättegångskostnader i samma lag. Detta innebär bl.a. att kommunen i fastighetsdomstolen får svara för sina egna och motpartens rättegångskostnader oberoende av utgången i målet. I hovrätt eller HD svarar kommunen för sina egna rättegångskostnader och för kostnad som uppkommit för motparten genom att kommunen fullföljt talan, också detta oberoende av utgången. Fastighetsägaren får stå för sina egna kostnader endast i det fall han själv fullföljt talan och hans talan ogillas.

Beslut enligt 60 § BL om betalningsvillkor kan enligt 71 § 1 mom BS överklagas genom förvaltningsbesvär hos *länsstyrelsen*. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen.

PBL-förslaget innebär för gatukostnadsreglernas vidkommande endast den förändringen att om fastighetsägarens talan vid fastighetsdomstolen om jämkning (enligt 58 § BL) ogillas, skall enligt 14 kap 13 § i förslaget vad i rättegångsbalken är föreskrivet om ansvar för motpartens rättegångskostnader i tvistemål tillämpas. I detta fall kan således fastighetsägaren förpliktas att svara för kommunens rättegångskostnader. Om fastighetsägaren har haft skälig anledning att få sin talan prövad av domstol, kan domstolen dock efter omständigheterna förordna att kommunen skall ersätta honom hans rättegångskostnader eller att vardera parten skall bära sina kostnader. Den föreslagna regeln är avsedd att gälla i alla instanser.

3.7.3 Arbetsgruppens kommentar

Enligt arbetsgruppens mening kan det ifrågasättas om besvärsordningen för gatukostnadsärenden har en lämplig utformning såvitt avser tvister om ersättning för gatukostnader och om betalningsvillkor, d.v.s de mål som i första instans handläggs vid fastighetsdomstol resp. länsstyrelse.

Gällande besvärsordning beträffande gatukostnader kan föranleda flera skilda processer sedan kommunen bestämt vilken ersättning som skall tas ut för en viss fastighet. Fastighetsägaren kan begära jämkning av ersättningen med stöd av 58 § BL, vilket prövas av fastighetsdomstolen i första instans. Härefter kan fråga uppkomma om betalningsvillkoren. Om parterna inte kan enas om dessa villkor, överprövas frågan först av länsstyrelsen. Slutligen kan kommunen – om fastighetsägaren inte betalar förfallen fordran på gatukostnadsersättning – tvingas att väcka talan vid fastighets-

domstolen för att få en exekutionstitel. Någon möjlighet att utverka betalningsföreläggande synes inte finnas i detta fall. Flera sådana "indrivningsprocesser" kan förekomma i de fall fastighetsägaren givits rätt att betala ersättningen genom avbetalningar.

Mot den nu angivna bakgrunden bör det enligt arbetsgruppens mening övervägas att ge processreglerna en lämpligare utformning. Härvid bör bl. a. eftersträvas att samla de skilda betalningsfrågorna i samma besvärsinstans (t. ex. fastighetsdomstolen).

Bilaga 9

Författningsförslaget i PM med förslag till ändringar i gatukostnadsbestämmelserna i förslaget till ny plan- och bygglag m. m.

Förslag till ändringar i PBL-förslaget

Lydelse enligt remiss till lagrådet	*Föreslagen lydelse*
6 kap.	
32 §	
Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser inom områden med detaljplan, får *kommunfullmäktige* besluta att kostnader för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till allmänna platser skall betalas av ägarna till fastigheterna inom området.	Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser inom områden med detaljplan, får *kommunen* besluta att kostnader för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till allmänna platser skall betalas av ägarna till fastigheterna inom området.
Kostnaderna skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund.	
Kommunfullmäktige beslutar om avgränsningen av det område inom vilket fördelning skall ske, om de kostnader som skall fördelas samt om grunder för fördelningen.	*Kommunen* beslutar om avgränsningen av det område inom vilket fördelning skall ske, om de kostnader som skall fördelas samt om grunderna för fördelningen.
33 §	
Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra en gata, får *kommunfullmäktige* besluta att kostnaden för detta skall betalas av ägarna till de fastigheter som är belägna vid gatan. Därvid får för varje fastighet tas ut en ersättning som motsvarar hälften av den kostnad som belöper på gatan framför fastigheten. Kostnaden för sådana anordningar som normalt hör till en gata får tas ut med lika delar av fastighetsägarna. Kostnaden för att anlägga gatukors får tas ut med lika delar av ägarna till fastigheterna vid gatukorset.	Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra en gata, får *kommunen* besluta att kostnaden för detta skall betalas av ägarna till de fastigheter som är belägna vid gatan. Därvid får för varje fastighet tas ut en ersättning som motsvarar hälften av den kostnad som belöper på gatan framför fastigheten. Kostnaden för sådana anordningar som normalt hör till en gata får tas ut med lika delar av fastighetsägarna. Kostnaden för att anlägga gatukors får tas ut med lika delar av ägarna till fastigheterna vid gatukorset.

Lydelse enligt remiss till lagrådet	*Föreslagen lydelse*
Om kostnaden för att anlägga eller förbättra gatan inte är densamma överallt, får *kommunfullmäktige* besluta att kostnaden skall fördelas mellan fastighetsägarna efter någon annan skälig och rättvis grund än som anges i första stycket.	Om kostnaden för att anlägga eller förbättra gatan inte är densamma överallt, får *kommunen* besluta att kostnaden skall fördelas mellan fastighetsägarna efter någon annan skälig och rättvis grund än som anges i första stycket.

33 a §

Beslut enligt 32 och 33 §§ fattas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att fatta sådana beslut som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

34 §

Den ersättning som enligt 32 eller 33 § belöper på varje fastighet skall jämkas, om de kostnader som skall ersättas är oskäligt höga eller om de åtgärder som ersättningen avser har en omfattning eller ett utförande som *betydligt* överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheten.	Den ersättning som enligt 32 eller 33 § belöper på varje fastighet skall jämkas, om de kostnader som skall ersättas är oskäligt höga eller om de åtgärder som ersättningen avser har en omfattning eller ett utförande som *påtagligt* överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheten.

36 §

Skyldighet för en fastighetsägare att ersätta kommunen kostnaderna för gator och andra allmänna platser inträder när den anläggning som ersättningen avser kan för hans fastighet användas för avsett ändamål.

Ersättningsskyldigheten skall fullgöras vid anfordran. Om ersättningsbeloppet är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter, får fastighetsägaren dock betala ersättningen genom avbetalningar, om godtagbar säkerhet ställs. Avbetalning skall ske med minst en tiondel årligen. *På obetalt belopp skall betalas skälig ränta från den dag då kravet på ersättning framställdes.* Om betalningsvillkoren ändå blir alltför betungande för fastighetsägaren, skall villkoren jämkas.	Ersättningsskyldigheten skall fullgöras vid anfordran. *På obetalt belopp betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen för anfordran.* Om ersättningsbeloppet är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter, får fastighetsägaren dock betala ersättningen genom avbetalningar, om godtagbar säkerhet ställs. Avbetalning skall ske med minst en tiondel årligen. *På obetalt belopp betalas ränta enligt 5 § räntelagen på varje del av ersättningen som förfaller till betalning i framtiden från den dag då*

Lydelse enligt remiss till lagrådet	*Föreslagen lydelse*
	den första inbetalningen skall ske till dess ifrågavarande del av ersättningen betalas eller ränta skall betalas enligt andra stycket. Om betalningsvillkoren ändå blir alltför betungande för fastighetsägaren, skall villkoren jämkas.

När skyldighet att betala ersättning har inträtt, är ny ägare av kvartersmark bunden i samma omfattning som tidigare ägare. Den nye ägaren svarar dock inte mot kommunen för sådan ersättning som har förfallit till betalning före tillträdesdagen.

37 §

Innan *kommunfullmäktige* beslutar att kostnader för gator eller andra allmänna platser skall betalas av fastighetsägare enligt 32 eller 33 §, skall *kommunfullmäktige* låta utreda frågan och upprätta det förslag som utredningen föranleder.	Innan *kommunen* beslutar att kostnader för gator eller andra allmänna platser skall betalas av fastighetsägare enligt 32 eller 33 §, skall *kommunen* låta utreda frågan och upprätta det förslag som utredningen föranleder. *När förslag upprättas skall samråd ske med berörda fastighetsägare samt de sammanslutningar som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget.* *Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör förslagets motiv och innebörd redovisas. Resultatet av samrådet samt förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.*
Förslag till ersättningsskyldighet enligt 32 § skall ställas ut för granskning under minst tre veckor efter det att kungörelse om detta har skett i ortstidning. Underrättelse om utställningen av förslaget skall dessutom sändas som rekommenderat brev eller på annat sätt som kan styrkas till kända fastighetsägare, vilkas rätt berörs av förslaget. Underrättelse behöver dock inte sändas till den som skriftligt har godkänt förslaget. När granskningstiden har gått ut, får *fullmäktige* besluta i ärendet.	Förslag till ersättningsskyldighet enligt 32 § skall ställas ut för granskning under minst tre veckor efter det att kungörelse om detta har skett i ortstidning. Underrättelse om utställningen av förslaget skall dessutom sändas som rekommenderat brev eller på annat sätt som kan styrkas till kända fastighetsägare, vilkas rätt berörs av förslaget. Underrättelse behöver dock inte sändas till den som skriftligt har godkänt förslaget. När granskningstiden har gått ut, får *kommunen* besluta i ärendet.
Avser förslaget ersättningsskyldighet enligt 33 §, skall de markägare, vilkas rätt berörs och som inte har godkänt förslaget, beredas tillfälle att yttra sig över detta, innan	Avser förslaget ersättningsskyldighet enligt 33 §, skall de markägare, vilkas rätt berörs och som inte har godkänt förslaget, beredas tillfälle att yttra sig över detta, innan

Lydelse enligt remiss till lagrådet	*Föreslagen lydelse*
kommunfullmäktige får fatta beslut i ärendet.	*kommunen* får fatta beslut i ärendet.

40 §

Den som med stöd av detta kap. vill begära inlösen skall väcka talan vid den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.

Fastighetsdomstolen prövar även tvister om ersättning för gatukostnader och kostnader för andra allmänna platser på talan av endera parten.	Fastighetsdomstolen prövar även tvister om ersättning för gatukostnader och kostnader för andra allmänna platser på talan av endera parten *samt tvister om betalningsvillkor enligt 36 §. I dessa mål skall bestämmelserna i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål tillämpas. Förlorar fastighetsägaren målet och har han haft skälig anledning att få tvisten prövad av domstol, kan domstolen dock efter omständigheterna förordna att kommunen skall ersätta honom hans rättegångskostnader eller att vardera parten skall bära sina kostnader.*

13 kap.

6 §

Byggnadsnämndens beslut i andra ärenden enligt denna lag än de som avses i 1 § andra stycket och 2 § får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.	Byggnadsnämndens beslut i andra ärenden enligt denna lag än de som avses i *6 kap. 33 a § samt 13 kap.* 1 § andra stycket och 2 § får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

7 §

Om någon annan kommunal myndighet än byggnadsnämnden har fått i uppdrag av kommunfullmäktige att pröva *nedan angivna ärenden* får beslut i sådana ärenden överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. *De ärenden som avses är följande:* 1. Ärenden om ställande av säkerhet enligt 8 kap. 31 § tredje stycket för fullgörande av fastighetsägarens skyldighet att betala ersättning för gator och andra allmänna platser. *2. Ärenden enligt 6 kap. 36 § om betalningsvillkor för gatukostnadsersättning m. m.*	Om någon annan kommunal myndighet än byggnadsnämnden har fått i uppdrag av kommunfullmäktige att pröva ärenden om ställande av säkerhet enligt 8 kap. 31 § tredje stycket för fullgörande av fastighetsägarens skyldighet att betala ersättning för gator och andra allmänna platser, får beslut i sådana ärenden överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

Bilaga 10

Lagrådets yttrande över förslaget till plan- och bygglag

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1985-03-12

Närvarande: f. d. regeringsrådet Lidbeck, regeringsrådet Brink, justitierådet Heuman.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 20 oktober 1983 har regeringen på hemställan av statsrådet Gustafsson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till plan- och bygglag.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Stefan Molander (1–5 och 7–13 kap.), departementssekreteraren Lars Magnusson (6 och 14 kap.) samt hovrättsassessorn Lars Örbrink (15 kap.).

Vid föredragningen har funnits tillgängliga skrivelser som inkommit till lagrådet från myndigheter, organisationer och enskilda.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet:*

Allmänna synpunkter

Den föreslagna plan- och bygglagen (PBL) skall ersätta byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959:612) samt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Enligt det remitterade protokollet skall PBL träda i kraft den 1 januari 1987. I en remiss till lagrådet den 13 december 1984 föreslås att ikraftträdandet tidigareläggs och äger rum den 1 januari 1986. I sistnämnda remiss framhålls som angeläget att lagrådets granskning av PBL-förslaget slutförs i så god tid att riksdagen hinner ta ställning till förslaget under våren 1985. PBL-förslaget förutsätter en samordning med annan lagstiftning bl. a. en ny lag om hushållning med naturresurser m. m. (NRL). Förslag till denna lag har remitterats till lagrådet men har ännu inte föredragits. Lagrådets nu förevarande yttrande avser enbart förslaget till PBL. Frågor om samordningen av PBL och NRL behandlas inte i yttrandet.

PBL-förslaget innebär att mark- och vattenområden skall bebyggas och i övrigt användas så att man får en från social synpunkt lämplig miljö. I lagen är miljökraven allmänt angivna. I stora delar överensstämmer de med de krav byggnadslagen och byggnadsstadgan ställer men PBL lägger i jämförelse med de nämnda författningarna ökad vikt vid resurshushållning, friluftslivets markbehov, byggnadsunderhåll samt social och teknisk förnyelse av tätorterna. Genom kommunal planläggning och kommunalt tillstånd till byggande och annan användning av marken skall lagens allmänt hållna krav preciseras och förverkligas. All mark skall vara planlagd och bygglovsplikt skall gälla i hela landet. Enskilt ägd mark får tas i anspråk för att genomföra planer. Den enskilde skall hållas skadeslös om

han drabbas av skada till följd av vissa i det allmännas intresse meddelade bestämmelser och beslut. I samtliga nu nämnda hänseenden kan förslaget sägas ligga i linje med de senaste decenniernas markpolitiska lagstiftning och dess tillämpning i praxis.

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

Det remitterade förslaget innehåller flera enligt lagrådets mening i sak förtjänstfulla nyheter. En sådan är att varje kommun åläggs att ha en i lag reglerad översiktsplan som skall omfatta hela kommunen och hållas aktuell. En annan är att de nuvarande detaljplanerna, stadsplan och byggnadsplan, ersätts av en enda plan kallad detaljplan, vilket innebär en förenkling. Genom reglerna om förfarandet vid planläggning ökas allmänhetens möjligheter till insyn och inflytande och vinns en bättre förankring av planerna hos medborgarna. Reglerna om bygglovsprövning är så utformade att det bör bli lättare att avgöra om en viss åtgärd kan tillåtas eller inte. Särskilt är det en fördel att det för många svårförståeliga begreppet "tätbebyggelse" utmönstras ur lagstiftningen och att i lagen klart anges när bygglov skall ges. Förslaget om förhandslov fyller ett praktiskt behov. Vid granskningen av hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav har lagrådet funnit anledning till vissa erinringar. Dessa bör dock kunna beaktas inom ramen för det framlagda förslaget. Dispositionen av det omfattande och komplexa lagtextmaterialet går i stort sett fri från invändningar. Sådant förslaget är utformat bör det minska de tillämpningssvårigheter som i dag möter inom detta lagstiftningsområde.

Utifrån synpunkter som lagrådet har att anlägga ser lagrådet det sålunda som en vinning att en ny Plan- och bygglag i huvudsaklig överensstämmelse med det framlagda förslaget föreläggs riksdagen. Att lagrådet i det följande framför erinringar och anmärkningar både i vissa övergripande frågor och beträffande enskildheter får inte skymma bilden av lagrådets i grunden positiva inställning till förslaget i sak.

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

Enligt 8 kap. 3 § första stycket RF skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag dvs. i föreskrifter beslutade av riksdagen. Frågor om användningen av mark- och vattenområden och om bebyggelse hör till det lagstiftningsområde som avses i nämnda lagrum. Med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 3 kan riksdagen utan hinder av 3 § i lag bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter om "utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö". Denna rätt att delegera normgivning i fråga om byggande tillkom genom en ändring av RF år 1976. Ändringen (prop. 1975/76:209 s. 162 f) motiverades av behovet att kunna ta in byggnadsstadgans mera detaljbetonade regler om byggande samt föreskrifterna i Svensk byggnorm 1975 i en eller flera regeringsförfattningar. En i riksdagen väckt motion med yrkande om avslag på propositionen under hänvisning till att ett för de enskilda människorna centralt område skulle komma att undandras riksdagens lagstiftning avstyrktes av konstitutionsutskottet. Utskottet erinrade om att riksdagen vid begagnande av den föreslagna delegationsmöjligheten kunde och borde närmare precisera de befogenheter regeringen skulle få och att avsikten självfallet inte var att delegeringen skulle omfatta annat än befogenheter att meddela detaljbetonade föreskrifter (KU 56 s. 41).

Om riksdagen med stöd av 8 kap. 7 § RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter, kan riksdagen också enligt 8 kap. 11 § medge regeringen att överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet, s.k. subdelegation. Subdelegation måste gå över regeringen. Riksdagen kan inte delegera sin normgivningsmakt direkt till en förvaltningsmyndighet – här bortses från myndigheter som lyder direkt under riksdagen – eller till en kommun. Kommunernas rätt enligt PBL att ge föreskrifter om utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö grundar sig inte på någon delegation utan följer direkt av vissa i PBL givna lagregler. Riksdagen kan inte avhända sig sin normgivningsmakt i

annan ordning än den 8 kap. RF föreskriver. Av det anförda följer att PBL:s lagregler om rätt för kommunerna att reglera markanvändning och att ge föreskrifter om utformningen av byggnader m. m. är grundlagsenliga endast under förutsättning att regleringen inte utgör normer i RF:s mening.

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

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

Lagrådet vill till en början uppehålla sig vid frågan om översiktsplanen, sådan den är utformad enligt det till lagrådet remitterade förslaget, innehåller normer av det slag som avses i 8 kap. RF. Enligt 4 kap. 1 § PBL skall översiktsplanen vara ett underlag för beslut om användningen av mark och vatten samt om kommunens närmare planläggning. Den skall sålunda ligga till grund för den prövning som enligt PBL ankommer på kommunstyrelse eller byggnadsnämnd när de efter delegation från kommunfullmäktige antar en detaljplan eller områdesbestämmelser. Den skall vidare vara vägledande vid byggnadsnämndens prövning av ansökningar om lov till åtgärder utanför detaljplan. Slutligen är den avsedd att inverka vid den tillståndsprövning som olika statliga myndigheter har att göra enligt andra lagar än

PBL t. ex. prövning av tillstånd enligt vattenlagen eller koncession enligt minerallagen. Såsom departementschefen understryker på flera ställen i remissen (bl. a. s. 69) är översiktsplanen tänkt att behandla de långsiktiga, strategiska frågorna för markanvändning och byggande och närmast vara av programmässig och vägledande art. Den skall vara ett instrument för kommunen att omsätta sitt politiska program i riktlinjer för planläggning och tillkomsten av bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Med riktlinjer skall, sägs det, förstås rekommendationer som kan bilda underlag för senare beslut.

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

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

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

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

I jämförelse med riktlinjer och rekommendationer av det slag som förar-

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

Frågan om detaljplanernas och områdesbestämmelsernas konstitutionella natur berörs, såsom förut nämnts, inte i remissen men tydligen anser departementschefen att dessa planer, som har bindande verkan, inte innehåller bestämmelser av generell art och att därför inte heller de är att anse som författningar. Sannolikt stöder han sig även härvid på kungörandelagen (1976: 633) och förarbetena till den. I propositionen med förslag till nämnda lag (prop. 1975/76: 112 s. 63 ff) diskuterade dåvarande justitieministern gränsdragningssvårigheter som möter i fall där en bindande föreskrift avser ett mycket litet lokalt område kanske bara en eller flera bestämda fastigheter. Han slog till en början fast att ett lokalt begränsat beslut hade karaktären av författning om det helt eller främst riktar sig till medborgarna i gemen såsom exempelvis ett förbud att ta bort eller skada växt av viss art där den växer vilt. Däremot kunde den generella naturen starkt ifrågasättas när fråga var om lokalt begränsade föreskrifter avsedda att begränsa handlingsfriheten för ägarna till vissa bestämda fastigheter eller vissa därmed jämförliga rättsinnehavare. Detta gällde även om föreskrifterna band inte bara den aktuelle ägaren eller rättsinnehavaren utan även framtida sådana. I enlighet härmed och med åberopande av den praxis som följts vid tillämpningen av 3 § andra stycket 2 förvaltningslagen (1971: 290) i ärende om fastställelse av detaljplan ansåg justitieministern att bl. a. beslut om bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen och beslut om förbud mot byggande, schaktning m. m. enligt samma lagstiftning inte borde hänföras till författning. Däremot borde föreskrifter som riktade sig till jordägare eller liknande personkategorier inom ett större område, t. ex. ett län, anses ha så generell karaktär att de borde bedömas höra till kategorin författningar. Att i generella termer ange var gränsen exakt går mellan föreskrifter av författnings natur och andra föreskrifter var, framhöll justitieministern, inte möjligt. Hans uttalanden berördes inte under riksdagsbehandlingen (KU 1975/76: 51).

Det framgår inte klart om justitieministern med "bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen" avsåg även generalplaner vilka ju kan omfatta

relativt stora områden. Hans ställningstaganden synes ha närmast föranletts av att den utredning som låg till grund för den nya lagstiftningen föreslagit att beslut om stadsplan eller byggnadsplan samt beslut om förbud mot nybyggnad och schaktning m.m. enligt byggnadslagstiftningen skulle kungöras som författningar.

Enligt lagrådets mening kan skälen för att inte hänföra dagens stadsplaner och byggnadsplaner till författningar inte utan vidare åberopas när det gäller att bedöma detaljplanens och områdesbestämmelsernas konstitutionella natur. Särskilt gäller detta i fråga om områdesbestämmelserna. Denna nya planform, som kan användas för en rad olika regleringsbehov, har mycket gemensamt med byggnadslagens fastställda generalplaner. Det ligger i linje härmed att fastställda generalplaner enligt övergångsbestämmelserna till PBL skall gälla som områdesbestämmelser. Genom områdesbestämmelser kan en kommun reglera markanvändning och bebyggelse inom relativt stora områden. För att bevara karaktären i ett kulturlandskap med stort inslag av bebyggelse (s. 435) kan i områdesbestämmelser föreskrivas bygglovsplikt som går längre än PBL:s bestämmelser och som möjliggör en kontroll från byggnadsnämndens sida av att bebyggelsemiljön bevaras såväl i fråga om byggnadernas yttre som invändigt beträffande olika detaljer. Fiskelägen, kyrkbyar, brukssamhällen och fäbodar nämns (s. 195) som exempel på bevarandeområden av detta slag. Genom områdesbestämmelser kan också medges undantag från vissa av PBL:s byggnadsreglerande bestämmelser. Som exempel på områden där sådana medgivanden kan bli aktuella anges (s. 433) större glesbygdsområden med jord- och skogsbruksfastigheter och spridd bebyggelse huvudsakligen längs vägarna. Här kan kommunen i områdesbestämmelser föreskriva att bygglov inte behövs för att uppföra komplementbyggnader dvs. uthus, garage och andra mindre byggnader eller ekonomibyggnader för jordbrukets och skogsbrukets behov. Områdesbestämmelser kan också användas för att säkerställa ett områdes användning för friluftsändamål genom förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering. Sådana förbud kan också komma i fråga för att reservera mark för bebyggelse eller för att skapa skydds- och säkerhetsområden kring försvarsanläggningar, flygplatser, kärnenergianläggningar m.m. Vidare skall områdesbestämmelser kunna användas för att skydda riksintressen. Räckvidden och omfattningen av planbestämmelser med sådant syfte framgår av det förslag till NRL som remitterats till lagrådet. I denna lag anges genom uppräkning de mark- och vattenområden i riket vilkas användning för vissa ändamål är ett riksintresse. Uppräkningen omfattar bl.a. stora sammanhängande kust-, skärgårds- och fjällområden som skall skyddas mot olämplig exploatering. Tillämpningen av NRL är tänkt att kunna läggas fast med bindande verkan genom detaljplan och områdesbestämmelser. Såsom lagrådet återkommer till under 4 kap. 13 § kan det inte uteslutas att det för enstaka kommuner

med speciell karaktär kan visa sig ändamålsenligt att vissa områdesbestämmelser får gälla kommunens hela område.

Områdesbestämmelser av det slag som nu har nämnts kan komma att bli bindande för ett stort antal fastighetsägare samt få betydelse för många människors boende- och arbetsmiljö och deras möjligheter till rekreation och friluftsliv. Lagrådet ifrågasätter om de – även om deras betydelse självfallet inte avser andra frågor än markanvändning och bebyggelse – likväl inte uppfyller det krav på generell giltighet som kännetecknar föreskrifter i RF:s mening. Vad som nu har sagts om områdesbestämmelsernas normativa karaktär får anses gälla även beträffande detaljplaner till den del de används för reglering av markanvändning och bebyggelse inom sådana relativt stora områden som har angetts i föregående stycke, jfr lagrådsremissen s. 94. Det skulle möjligen kunna hävdas att de som berörs av planerna genom PBL:s regler om medborgarinflytande vid planernas tillkomst fått en partställning i planärendet och att detta därför har mera karaktären av förvaltningsbeslut avseende bestämda personer än normer för ett obestämt kollektiv. Med tanke på den vida personkretsen och de förändringar den är underkastad förefaller ett sådant resonemang dock verklighetsfrämmande. Man kan inte bortse från att planbesluten kan komma att beröra personer som av olika skäl inte kunnat ta del i beslutsprocessen.

Remissens argument, uttalade eller underförstådda, för att kommunernas planläggning enligt PBL-förslaget – såväl i översiktsplan som i områdesbestämmelser och detaljplan – inte till någon del innefattar normgivning är som framgår av det föregående inte invändningsfria. Om lagstiftning ändock sker med godtagande av remissens ståndpunkt till regeringsformens normbegrepp, medför detta risk för att begreppet kan komma att i andra sammanhang ges ett innehåll som begränsar riksdagens normgivningsmakt. En sådan lagstiftning kan lagrådet inte förorda. Någon tvekan om förslagets grundlagsenlighet hade inte behövt uppkomma om 8 kap. 7 § första stycket 3 RF ändrats så att bemyndigandet enligt lagrummet kommit att avse föreskrifter om markanvändning och byggnadsföreskrifter av annat än detaljbetonat slag samt om kommunernas kompetens på området reglerats i överensstämmelse med delegationsföreskrifterna i 8 kap. Det undandrar sig lagrådets bedömande vilka förutsättningar som kan finnas för att vidta sådana ändringar. Lagrådet har övervägt möjligheterna att på andra vägar nå en säker överensstämmelse med regeringsformen. Detta skulle emellertid medföra en revision av grundläggande delar av förslaget. Vid en sådan revision kommer man in på värderingar och ställningstaganden som det inte tillkommer lagrådet att göra. Lagrådet nödgas konstatera att förslaget i vad avser kommunernas befogenheter att i planbestämmelser reglera markanvändning och bebyggelse knappast torde vara förenligt med grundlagen.

I avsnitt 18 (s. 296 ff) redovisar departementschefen sina överväganden i fråga om de principer enligt vilka en fastighetsägare eller en innehavare av särskild rätt till fastighet bör hållas skadeslös av det allmänna då han drabbas av skada till följd av ett kommunalt beslut enligt PBL.

Departementschefen erinrar inledningsvis om den år 1972 i anslutning till riksdagsbeslutet om den fysiska riksplaneringen beslutade principen att endast intrång i den pågående markanvändningen ersätts i de situationer som leder till skadeersättning. Principen, som innebär att bortfall av sådana värden som grundas på förväntningar om en ändrad markanvändning inte ersätts, bör enligt departementschefen gälla också enligt PBL. Vid inlösen skall dock – liksom hittills – förväntningsvärden kunna ersättas, dock med de begränsningar som följer av den s.k. presumtionsregeln i expropriationslagen. Lagrådet har i princip intet att invända mot att det i PBL liksom i den gällande byggnadslagen kommer att råda en principiell skillnad i ersättningshänseende mellan skadeersättning och inlösen.

När det gäller att bedöma i vilka situationer en fastighetsägare bör ha rätt till kompensation måste, såsom departementschefen framhåller, en vägning göras mellan allmänna och enskilda intressen. Självfallet är då flertalet av de krav som enligt lagförslaget ställs på byggnader m. m. av det slaget att det allmänna har rätt att fordra att den enskilde tillgodoser dem utan rätt till kompensation. I remissen anges goda sanitära förhållanden och tillfredsställande säkerhet som exempel på sådana krav.

När mark i en detaljplan avsätts för gator och andra allmänna platser eller när en detaljplan ändras under dess genomförandetid är det enligt departementschefen rimligt att fastighetsägaren kompenseras för förluster och andra olägenheter som uppkommer och han framhåller att kompensation i sådana situationer bör utgå utan något krav på att en skada av viss storlek skall ha uppkommit. I andra fall bör enligt departementschefen fastighetsägaren vara skyldig att tåla en skada av viss storlek innan ersättning kan aktualiseras. En sådan kvalifikationsgräns bör tillämpas, framhåller han, t.ex. när återuppförande av en riven eller brandskadad byggnad vägras, när rivningslov vägras eller när skyddsbestämmelser för miljömässigt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse meddelas i en detaljplan eller genom områdesbestämmelser. Också när skydds- och säkerhetsområden för t.ex. försvarsanläggningar, flygplatser och kärnreaktorer säkerställs genom områdesbestämmelser, som motsvarar de möjligheter att säkerställa sådana områden som nu finns i 81 och 82 §§ byggnadslagen, bör enligt remissen fastighetsägare som drabbas få ersättning för skadan först om denna är tillräckligt kvalificerad. Departementschefen erinrar om att det också i gällande rätt föreskrivits att skadan skall vara kvalificerad för att ersättning skall kunna utgå i motsvarande situationer. Förutsättningen för ersättning är nämligen (83 § byggnadslagen) att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Det må framhållas att skydds- eller säkerhetsbestämmelser också föreslås kunna ges i detaljplan. Då finns möjlighet

för berörda fastighetsägare att påkalla inlösen av marken. Har i sådant fall områdena redovisats som allmän plats i planen utgår kompensation utan något krav på kvalificerad skada.

För de fall då det krävs att skadan är tillräckligt kvalificerad för att kompensation skall kunna utgå föreslås en kvalifikationsgräns som motsvarar en femtedel av värdet av den berörda delen av fastigheten. I remissprotokollet framhålls att i de situationer som troligen blir mest vanliga den berörda delen kommer att vara lika med hela fastigheten. Om den föreslagna gränsen uppnås är det bara skador därutöver som ersätts. Blir skadan, å andra sidan, så stor att den kan anses innefatta synnerligt men vid användningen av fastigheten skall enligt förslaget kommunen vara skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det. I denna situation utgår ersättningen för fastigheten oreducerad med de inskränkningar som följer av presumtionsregeln.

Sedan länge finns både i byggnadslagstiftningen och i naturvårdslagstiftningen bestämmelser som innebär att det skall vara fråga om ett någorlunda kvalificerat intrång för att ersättning skall utgå. Ersättning skall, heter det i dessa författningar, utgå endast om pågående markanvändning "avsevärt försvåras". När dessa ersättningsprinciper beslutades år 1972 uttalade departementschefen (prop 1972: 111, Bilaga 2 s. 335) att det var naturligt att någon kvalifikation måste uppställas. Envar måste vara beredd att underkasta sig visst intrång av hänsyn till allmänna intressen. Ett bagatellartat intrång, framhöll han, bör inte grunda någon ersättningsrätt mot det allmänna.

Det finns inga entydiga rättsfall som anger hur stort intrånget måste vara för att den pågående markanvändningen skall anses ha avsevärt försvårats. Uppnås kvalifikationsgränsen skall emellertid hela skadan ersättas. Frågan behandlades av Högsta domstolen i de två rättsfall (NJA 1981 s. 351) som departementschefen hänvisar till i remissprotokollet (s. 307 f). Enligt departementschefen synes dessa rättsfall kunna tydas så att ersättning för intrång som orsakas av beslut enligt naturvårdslagen bör utgå om skadan överstiger ca tio procent av värdet av den ekonomiska enhet till vilken skadan relateras. Enligt lagrådets mening kan så långtgående slutsatser inte dras av de båda rättsfallen. Högsta domstolen uttalar nämligen att förhållandena i praktiken torde vara alltför skiftande för att någon för alla fall enhetlig regel beträffande ersättningsgrundande skadenivå – såsom viss bestämd procentandel av värdet av den enhet vartill skadan relateras – skall kunna uppställas. Frågan om en skada i relation till en viss enhet är att anse som ersättningsgill får därför, anförde domstolen, bedömas med hänsynstagande till omständigheterna i det särskilda fallet.

Förslaget om en kvalifikationsgräns på tjugo procent av den berörda delen av fastigheten vinner inte stöd vare sig i de uttalanden som gjordes när 1972 års ersättningsprinciper beslutades eller – vilket inte heller departementschefen synes vilja göra gällande – i praxis. Förslaget innebär enligt

lagrådets uppfattning en betydande skärpning gentemot fastighetsägaren. Departementschefen, som vidgår att gränsen kan uppfattas som en skärpning, för på s. 308 f ett resonemang till stöd för sin mening att fastighetsägaren i de situationer varom är fråga, skall vara skyldig att tåla den angivna värdeminskningen. Resonemanget bygger på att den ställning en fastighetsägare har enligt gällande lag då han vägras att återuppföra en riven byggnad eller då han vägras riva en byggnad jämförs med hans ställning enligt PBL i motsvarande situationer, varvid bl. a. pekas på de fördelar som PBL innebär för honom, främst att inte behöva sväva i ovisshet under så lång tid som f. n. Resonemanget mynnar ut i att departementschefen finner att den föreslagna kvalifikationsgränsen innefattar en rimlig avvägning.

Såsom departementschefen anför innebär PBL att fastighetsägarna i de situationer som han hänvisar till får en bättre ställning än vad de har enligt dagens byggnadslagstiftning. Nuvarande regler innebär att fastighetsägarna kan drabbas av ett ekonomiskt avbräck som är betydande jämfört med situationen vid vissa liknande myndighetsingrepp t. ex. expropriation. Det är naturligt att detta rättas till, något som dock ej är ett argument för att lägga kvalifikationsgränsen på den föreslagna nivån. I de fall då genom områdesbestämmelser skydds- eller säkerhetsområden säkerställs i närheten av försvarsanläggningar m. m. har över huvud taget inte angetts något skäl till stöd för den skärpning av kvalifikationsgränsen som förslaget innebär i förhållande till vad som gäller f. n. (83 § byggnadslagen).

Lagrådet vill i detta sammanhang peka på att kvalifikationsgränsen skall tillämpas även då marklov vägras för åtgärder som motverkar syftet med sådana skydds- och säkerhetsområden som nyss nämnts. Av de åtgärder som kan omfattas av krav på marklov, nämligen schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering, kan de två sistnämnda regleras också med stöd av bestämmelser i naturvårdslagen (8 §). Ersättning utgår då om den pågående markanvändningen avsevärt försvåras (26 § naturvårdslagen), dvs. vid en kvalifikationsgräns som torde vara betydligt lägre. Det är enligt lagrådets mening värt att uppmärksamma att ingripanden i fråga om åtgärder av samma slag blir helt olika i ersättningshänseende beroende på om regleringen sker enligt PBL eller med stöd av bestämmelserna i naturvårdslagen. I lagrådsremissen har inte närmare utvecklats om denna olikhet kan motiveras av skillnader i tyngden hos de samhällsintressen som resp. lag avser att tillgodose.

Oavsett om man när det gäller vägrat rivningslov eller vägrat lov att återuppföra riven eller förstörd byggnad kan finna motiv för en ganska hög kvalifikationsgräns, måste dock ifrågasättas om en fastighetsägare skall vara skyldig att tåla skador på tjugo procent av – i de flesta fall – fastighetens värde. För andra situationer, t. ex. de markreglerande åtgärder som berörts i det föregående, måste i än högre grad ifrågasättas om förslaget är förenligt med de allmänna principer som gäller för ägarens rätt

till ersättning. Detta gäller även för det fall då den berörda delen utgör ett begränsat område av fastigheten. Förslagets vittgående innebörd ger anledning att ta upp frågan om förslaget är förenligt med regeringsformen och med Sveriges åtaganden på grund av ratifikationen av Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt av det första tilläggsprotokollet till konventionen.

I regeringsformen finns bestämmelser om egendomsskydd i 2 kap. 18 §. Paragrafen föreskriver att varje medborgare vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag. Vad som menas med "annat sådant förfogande" är inte helt klart. Av uttalanden i förarbetena till grundlagsreformen framgår att man därmed avsett bl. a. ingripanden i egendomsrätten enligt bestämmelser i rekvisitions- och förfogandelagar. Vidare har klart uttalats (prop 1973:90 s. 237) att paragrafen inte omfattar bestämmelser i planlagstiftning eller i naturvårds- och miljöskyddslagstiftning om begränsning i möjligheterna att använda fast egendom. Sådana begränsningar brukar benämnas rådighetsinskränkningar eller användningsregleringar.

De situationer där det krävs att skadan skall överskrida den angivna kvalifikationsgränsen för att ersättning skall utgå har upptagits i 14 kap. 8 § PBL. Det rör sig i samtliga fall om rådighetsinskränkningar. Eftersom sådana rådighetsinskränkningar faller utanför tillämpningsområdet för 2 kap. 18 § RF strider bestämmelserna inte mot grundlagen. I sammanhanget kan det vara värt att notera att lagstiftaren genom att låta en föreskrift om ingrepp i användningen av en fastighet få formen av en inskränkning i rådigheten över fastigheten i stället för att föreskriva att en särskild rätt, t. ex. ett servitut, får tillskapas till förmån för en annan fastighet, kan åstadkomma att den drabbade fastighetsägarens rätt till ersättning märkbart försämras. Som exempel kan anföras sådana skydds- och säkerhetsbestämmelser som avses i 14 kap. 8 § punkt 4 och som berörts i det föregående. Förbud enligt nämnda bestämmelser meddelas till förmån för viktiga statliga anläggningar, t. ex. befästningar, men också för betydelsefulla enskilda anläggningar, t. ex. kärnreaktorer. Om skyddet i stället hade utformats som ett negativt servitut hade expropriationslagens frikostigare värderingsregler blivit tillämpliga. Det må dock framhållas att motsvarande bestämmelser i gällande rätt (81 och 82 §§ byggnadslagen) också är utformade som rådighetsinskränkningar.

När det gäller förevarande bestämmelsers förhållande till Europakonventionen är det artikel 1 i första tilläggsprotokollet som är av intresse. Eftersom det inte är fråga om äganderättsövergång är det första meningen i första stycket av artikeln som kan vara tillämplig. I denna mening föreskrivs att envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt. Enligt andra stycket i artikeln inskränker bestämmelsen likväl inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner

erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Rådighetsinskränkningar av det slag varom är fråga är således inte oförenliga med ordalydelsen i artikeln. Artikeln liksom hela konventionen bygger emellertid på förutsättningen att en rimlig avvägning skall göras mellan samhällets intressen och kravet på skydd av den enskildes grundläggande rättigheter (Europadomstolens dom den 23 september 1982 punkt 69 i Sporrong- och Lönnrothmålet). Vid en sådan avvägning är det naturligt att också beakta storleken av den ersättning som utgår till den som drabbas av rådighetsinskränkningar. Med hänsyn till att det i Europadomstolen föreligger endast få avgöranden i hithörande frågor råder det osäkerhet om hur domstolen kan tänkas se på förevarande bestämmelsers förenlighet med artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Lagrådet har därför svårt att bedöma om domstolen vid en eventuell prövning skulle anse det vara oförenligt med artikeln att en skada på tjugo procent av en fastighets värde till följd av inskränkningar i rådigheten över fastigheten inte är ersättningsgill.

Även om bestämmelsen i 14 kap. 8 § om en tjugoprocentig kvalifikationsgräns inte strider mot 2 kap. 18 § RF måste ifrågasättas om den är förenlig med rättsordningen i övrigt. Lagrådet har varken i praxis eller doktrin kunnat finna exempel på att en skadelidande under i övrigt jämförbara förhållanden själv fått bära en skada på tjugo procent av det skadade föremålets värde. Den föreslagna kvalifikationsgränsen får därför anses stå i mindre god överensstämmelse med i rättsordningen hittills tillämpade ersättningsprinciper. Med hänsyn härtill och då departementschefens motivering för en tjugoprocentig kvalifikationsgräns – såsom framgår av vad som anförts i det föregående – inte är invändningsfri kan det enligt lagrådets uppfattning med fog sättas i fråga om en fastighetsägare, som genom kommunala beslut drabbas av inskränkningar i rådigheten över sin fastighet, skall behöva tåla en härigenom uppkommen skada på en femtedel av – i de flesta fall – fastighetens värde.

Utredningen har (SOU 1979:66 s. 575) funnit en rimlig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen vara att den enskilde utan rätt till kompensation bör tåla en ekonomisk skada som motsvarar ca tio procent av fastighetens eller fastighetsdelens värde vid sådana rådighetsinskränkningar varom är fråga. Mindre förändringar i värdet kan i praktiken ofta vara svåra att påvisa, anför utredningen, som också framhåller att den med sitt förslag inte åsyftat någon förändring av gällande praxis. Lagrådet finner för sin del att en kvalifikationsgräns på tio procent i de skadesituationer varom är fråga inte kan anses oförenlig med vad som tidigare i lagstiftning och praxis ansetts godtagbart. Med denna nivå på kvalifikationsgränsen synes också de i det föregående uttalade betänkligheterna rörande förenligheten med artikel 1 i första tilläggsprotokollet kunna vika.

Det må framhållas att de i det föregående berörda olikheterna i PBL:s och naturvårdslagens ersättningsregler såvitt avser vissa markreglerande

åtgärder kvarstår även om kvalifikationsgränsen bestäms till tio procent. Olikheterna blir emellertid mindre med lagrådets förslag. I detta sammanhang vill lagrådet peka på möjligheten att i PBL låta kvalifikationsgränsen i fråga om ingrepp i användningen av marken för annat ändamål än bebyggelse ligga på en lägre nivå än gränsen för bebyggelsereglerande ingrepp. Lagrådet kan inte bedöma om en sådan differentiering är lämplig och lägger därför inte fram något förslag i detta hänseende.

Utredningens förslag om en preciserad kvalifikationsgräns på tio procent har upptagits i motiven men inte kommit till uttryck i den av utredningen framlagda lagtexten. I denna sägs att en förutsättning för ersättning är att skadan inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten. Som departementschefen anför är många remissinstanser positiva till att kvalifikationsgränsen preciseras på detta sätt, vilket sägs underlätta rättstillämpningen och det praktiska arbetet. Man påpekar dock att tillämpningen inte bör låsas helt utan att det bör ges utrymme för behövlig anpassning till förhållandena. De kritiska röster som höjts mot förslaget – också de många till antalet – delar uppfattningen att en gräns med en bestämd procentsats i och för sig kan underlätta rättstillämpningen. Om den tillämpas undantagslöst, kan den dock leda till stötande resultat, menar denna remissopinion. Som exempel anges att ett samtidigt genomfört ingrepp i två närliggande fastigheter av olika värde kan leda till att ersättning utgår blott till den fastighetsägare, som har den minst värdefulla fastigheten, och detta trots att skadan på den andra fastigheten i nominellt belopp vida överstiger den ersättningsberättigande skadan. För att undvika sådana konsekvenser bör hänsyn få tas också till skadans nominella belopp framhålls det. Departementschefen har föreslagit att kvalifikationsgränsen skall preciseras genom ett i lagtexten angivet andelstal. Med en sådan stel regel följer visserligen sådana negativa tröskeleffekter som remissinstanserna har berört. Emellertid är det både för parter och rättstillämpande myndigheter en vinst att gränsen ges en klart preciserad innebörd. Att preciseringen kommit till uttryck i lagtexten synes för övrigt också vara en fördel för utformningen av den regel om reducering av ersättningen som berörs i det följande.

På s. 309 f i remissprotokollet behandlas frågan om hela skadan skall ersättas när kvalifikationsgränsen har uppnåtts. Departementschefens överväganden mynnar ut i att han anser det föga rimligt, om en fastighetsägare som drabbas av ett intrång utöver den nivå där rätt till kompensation inträder skulle få ersättning också för den del av intrånget som är beläget under denna nivå och som alltså av andra får tålas utan rätt till kompensation. Lagrådet kan i princip dela denna bedömning, även om det självfallet kan övervägas om inte någon form av avtrappning bör ske. Med lagrådets förslag att sänka kvalifikationsgränsen till en tiondel bör dock förslaget i denna del kunna godtas utan någon sådan avtrappningsregel.

I detta sammanhang må erinras om att fastighetsägaren, om skadan blir

så stor att synnerligt men föreligger, i stället för att begära skadeersättning kan påfordra inlösen. Han får då – som nämnts i det föregående – ersättning för fastighetens värde oavkortat. Detta framstår som inkonsekvent men är en följd av att det – såsom framgår av vad som tidigare anförts – i PBL liksom i byggnadslagen råder en skillnad mellan skadeersättning och inlösen.

En annan härmed närbesläktad fråga av principiell betydelse är en i övergångsbestämmelserna reglerad fråga om inlösen. Lagrådet åsyftar stadgandet i 15 kap. 8 § om inlösenskyldighet under vissa förutsättningar för kommun till följd av att stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ändras. Enligt 15 kap. 4 § skall stadsplan och byggnadsplan gälla som detaljplan enligt PBL. I fråga om planer fastställda efter utgången av år 1977 skall genomförandetiden vara tio år från det att fastställelsebeslutet vunnit laga kraft. I fråga om äldre planer skall genomförandetiden anses ha gått ut. Detta innebär att sådana planer kan ändras eller upphävas, om det är påkallat ur allmän synpunkt och utan hänsynstagande till de enskilda fastighetsägarnas intressen (5 kap. 12 § andra stycket). Härigenom kan en tidigare medgiven byggrätt helt fråntas fastighetsägaren eller kraftigt beskäras. Departementschefen har därför funnit det nödvändigt att PBL innehåller bestämmelser som medger kompensation till fastighetsägare som drabbas oskäligt hårt av en ändring eller ett upphävande. Enligt departementschefens åsikt (s. 331) råder det ingen tvekan om att fastigheter som får bebyggas med bostäder bör omfattas av kompensationsbestämmelserna. Däremot bör enligt hans mening fastigheter som får användas för andra ändamål t. ex. industri- eller handelsändamål falla utanför rätten till ersättning. Som ett skäl härför åberopar departementschefen att ägare till sådana fastigheter har helt andra möjligheter att genom förhandlingar med kommunen i planärendet eller på annat sätt kompensera sig för en utebliven byggrätt. Även om detta påstående i många fall är riktigt kan det inte gälla generellt. Att en planändring ofta hårt kan drabba en ägare till fastighet avsedd för handel eller industri bör man inte bortse ifrån. Av intresse vid bedömningen av det remitterade förslaget i denna del är till en början vad som f. n. gäller vid ändring av en stadsplan eller byggnadsplan. Rättsläget får bedömas som osäkert och någon klar linje kan inte sägas föreligga i regeringspraxis. Enligt vad som upplysts vid lagrådsföredragningen finns det flera exempel på att regeringen har fastställt planer med byggrättsminskningar. Man torde emellertid våga påstå att regeringen visat återhållsamhet vid fastställelseprövning av en ändrad plan som skulle medföra att en byggrätt tas bort eller väsentligt minskas. Har en planändring haft sådana följder, har regeringen med stöd av 45 § byggnadslagen kunnat som villkor för fastställelsen föreskriva skyldighet för kommunen att expropriera fastigheten. När man bedömer effekten av ett upphävande eller en ändring skall man hålla i minnet att inga rättigheter överförs till kommunen. De ekonomiska konsekvenserna kan likväl – också i försla-

gets mening (s. 331) – bli oskäligt hårda för fastighetsägaren, om den byggrätt han en gång fått i den ursprungliga planen blir beskuren. Upphävandet eller ändringen av planen kan – under förutsättning att en ny plan inte ger motsvarande byggrätt – innebära förlust av en rättighet som genom den ursprungliga planen tillförsäkrats honom i hans egenskap av ägare till fastigheten. Mot den nu skisserade bakgrunden och med hänsyn till ovissheten om rättsutvecklingen inom Europadomstolen är det enligt lagrådets mening tveksamt om regeln, i den mån den innebär att en plan ändras eller upphävs utan ersättning till fastighetsägaren, kan komma att bedömas som förenlig med Europakonventionen. Grundlagsstridig torde regeln däremot knappast vara. Enligt lagrådets uppfattning vore det att föredra om kretsen ersättningsberättigade vidgades och att bestämmelsen även fick omfatta sådana avstyckningsplaner och andra äldre planer som enligt 15 kap. 4 § skall gälla som detaljplaner.

Lagrådet har i det närmast föregående behandlat frågan om vissa ersättningsregler är förenliga med den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och första tilläggsprotokollet till konventionen. I det följande skall lagrådet beröra frågan om vissa bestämmelser om rätt att överklaga beslut, som innebär att ägare av mark vägras rätt att bebygga denna, är förenliga med artikel 6: 1 i konventionen. I denna sägs bl. a. att envar, när det gäller att pröva hans "civila rättigheter och skyldigheter", skall ha rätt till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som har upprättats enligt lag. I sin dom den 23 september 1982 i Sporrong- och Lönnrothmålet, vilket gällde långvariga expropriationstillstånd och byggnadsförbud, har Europadomstolen – efter att ha konstaterat att klagandenas äganderätt till de fastigheter varom var fråga i målet var en "civil rättighet" – bl. a. uttalat att det förelåg en allvarlig tvist mellan klagandena och de svenska myndigheterna i frågan huruvida utfärdandet och förlängningen av de långvariga expropriationstillstånden var förenliga med lag och att klagandena var berättigade att få frågan om den nationella lagens inställning härtill prövad av domstol. Artikel 6: 1 i konventionen var därför tilllämplig och eftersom regeringens beslut inte kunde överklagas till förvaltningsdomstol och resningsansökan hos regeringsrätten inte innebar en prövning fullt ut av de åtgärder som påverkade den "civila rättigheten", fann domstolen att det förelegat en kränkning av artikel 6: 1.

Räckvidden av artikeln är omstridd. Det framgår inte av lagrådsremissen om det under beredningen av lagstiftningsärendet har övervägts om PBL: s system för överklagande i alla avseenden är förenliga med artikeln. Det nyssnämnda avgörandet i Sporrong- och Lönnrothmålet ger dock anledning till en närmare granskning.

En persons äganderätt till en fastighet är enligt Europadomstolen en "civil rättighet". Ett av de vanligaste sätten att använda fastigheter på –

och det ofta mest värdefulla – är att bebygga dem. För tillgodoseende av främst allmänna intressen reglerar PBL nyttjandet av fast egendom i detta hänseende. PBL ger – då vissa i lagen angivna förutsättningar är uppfyllda – fastighetsägaren rätt att bebygga sin fastighet. Så till vida innebär PBL inte något principiellt nytt.

I PBL anges vilka åtgärder som generellt skall vara bygglovspliktiga. Det gäller bl. a. uppförande av nya byggnader och tillbyggnader. Med vissa undantag skall all bebyggelse undergå en allmän lämplighetsprövning. I 8 kap. 11 § behandlas bygglovsprövningen i områden som inte omfattas av detaljplan. Enligt denna paragraf skall bygglov lämnas om vissa i fyra punkter angivna förutsättningar är uppfyllda. Vid prövningen är bl. a. att bedöma om den tilltänkta byggnaden med hänsyn till 2 kap. är lämplig på platsen eller om det s. k. detaljplanekravet i 5 kap. 1 § bör medföra att byggnadsföretaget bör föregås av detaljplaneläggning. Utfaller någon av dessa eller de övriga bedömningar som skall göras enligt paragrafen negativt för fastighetsägaren får han inget bygglov. Det beslut vari detta konstaterats kan han överklaga till länsstyrelsen. Nöjer han sig inte med länsstyrelsens beslut kan han i de två nyssnämnda situationerna, då lämplighetskravet eller detaljplanekravet ej anses uppfylldt, föra frågan vidare till regeringen. Avgörande för frågan om artikel 6: 1 är tillämplig i dessa situationer och fastighetsägaren således är berättigad att få saken prövad av domstol är om det kan anses föreligga en tvist mellan honom och de svenska myndigheterna som avser utövandet av hans "civila rättighet". Skulle den europeiska domstolen anse att det föreligger en sådan tvist, kan domstolen komma att finna att det föreligger en kränkning av artikel 6: 1, eftersom någon möjlighet att få saken prövad vid domstol inte finns.

Lagrådet har velat fästa uppmärksamheten på det nu berörda problemet. Någon ändring av överklaganderegelerna i PBL-förslaget i syfte att anpassa dem till artkel 6: 1 föreslår lagrådet inte. Reglerna överensstämmer i sina huvuddrag med svensk rättstradition och med grunddragen av vår stats- och förvaltningsrätt. Frågan vilka ändringar i reglerna som kan aktualiseras av att vårt land har biträtt Europakonventionen hör samman med det större spörsmålet om införande av en generell domstolskontroll av förvaltningen.

I avsnitt 14.2 (s. 244 ff) tar departementschefen upp den principiellt och praktiskt viktiga frågan om vem – byggherren eller byggnadsnämnden – som bör ha ansvaret för att byggnader och annat utförs i enlighet med gällande bestämmelser. Till denna fråga återkommer departementschefen i specialmotiveringarna, se särskilt motiveringarna till 8 kap. 10 och 28 §§ samt 9 kap. 3 och 6 §§.

På s. 245 berör departementschefen vissa skadeståndsrättsliga frågor som byggandet kan ge upphov till. Bl. a. framhålls att byggnadsnämndens kontrollverksamhet under vissa förutsättningar är att hänföra till myndig-

hetsutövning i skadeståndslagens mening och att skador orsakade genom fel eller försummelse av byggnadsnämnden eller dess tjänstemän kan leda till ersättningsskyldighet för kommunen. Det bör för undvikande av missförstånd göras klart att det skadeståndsrättsliga ansvaret vid byggande inte regleras i PBL. Lagrådet utgår från att departementschefens uttalanden om ansvarsfördelningen mellan byggherre och byggnadsnämnd inte innebär något ställningstagande i fråga om vem som har det skadeståndsrättsliga ansvaret för fel eller försummelse i samband med byggande. Det ansvar som PBL ålägger byggherre och byggnadsnämnd är ansvaret gentemot det allmänna för att byggnadsarbeten blir riktigt utförda och kontrollerade. Innebörden av detta ansvar bestäms av PBL:s regler om kvalitet och kontroll och av lagens bestämmelser om påföljder och ingripanden i händelse reglerna åsidosätts. Längre sträcker sig inte ansvarsregleringen i PBL. En annan sak är att denna reglering kan jämte en mängd andra förhållanden få betydelse när fråga uppkommer om skadeståndsskyldighet för oriktigt byggande, se t. ex. NJA 1984 s. 340.

Enligt byggnadsstadgan är byggnadsnämnden i princip skyldig att ta ställning till de förslag den bygglovssökande lägger fram i form av ritningar, konstruktionsbeskrivningar och andra handlingar. Nämnden har att antingen godkänna eller underkänna förslagen. Ett godkännande sker vanligen i den formen att nämnden, antingen när den beslutar om byggnadslov eller därefter under pågående arbete, förser handlingarna med påskrift om godkännandet. Nämnden meddelar också de föreskrifter som behövs om arbetets utförande. Tillsyn över att arbetena utförs enligt de fastställda handlingarna och de givna föreskrifterna sker vid besiktningar som nämnden äger företa. I vissa fall är besiktning obligatorisk. Bl. a. skall inom stadsplan, om inte särskilda förhållanden föranleder annat, byggnad besiktas såväl vid bestämda tillfällen under uppförandet som vid arbetets avslutande, s. k. slutbesiktning. Byggnadsstadgans bestämmelser ger relativt goda garantier för att föreskrifter om byggnaders utformning och byggnadsarbetens utförande iakttas. De utgör också ett skydd för den byggande. Han bör kunna utgå från att han, när han bygger i enlighet med lämnat lov, inte skall drabbas av påföljder och ingripanden enligt byggnadslagstiftningen för fel och brister som kunnat upptäckas vid nämndens kontroll men inte blivit påtalade.

I PBL anläggs en ny grundsyn på vad byggnadsnämnden har att iaktta i samband med bygglovsprövningen. Huvudansvaret för att bestämmelser och föreskrifter följs läggs på den byggande. Denna grundsyn ligger bakom PBL:s regler om byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll. Ändringen i förhållande till gällande rätt motiveras av departementschefen med att det från samhällets sida ställs större krav i olika hänseenden på byggandet och att detta medför ökade anspråk på kvalitetsstyrning och kontroll. Det är enligt departementschefen inte rimligt att byggnadsnämnderna generellt skall behöva öka kontrollen. Ändringen synes också vara att se som ett

svar på ett av många remissinstanser framfört önskemål om klarare regler än dagens i fråga om vad den byggande har att iaktta och vad byggnadsnämnden skall göra.

Den nya ordningen innebär att byggnadsnämndens granskning av ritningar och övriga handlingar sker i två led. Innan bygglov ges, skall nämnden tillse att grundläggande villkor är uppfyllda. Hit hör att projektet stämmer överens med plan, att grundläggningen är tillfredsställande, att avlopps-, dränerings- och ytvatten avbördas, att energihushållning, ventilation och tillgänglighet fyller uppställda krav och att det finns skydd mot brand, buller och luftföroreningar. I lagtexten preciseras emellertid inte dessa grundläggande villkor och detta är avsiktligt. Departementschefen har eftersträvat "ett flexibelt system" i den bemärkelsen att byggnadsnämnden själv bestämmer omfattningen av den granskning nämnden skall göra i detta första led. Avgörande härvidlag skall vara nämndens kännedom om den sökandes kvalifikationer och ansvarskänsla. "Större byggherrar" med lång erfarenhet och dokumenterat ansvar för sin produktion skall inte vara underkastade någon detaljkontroll ens när det gäller de grundläggande villkoren för byggprojektet. I ett andra led, sedan bygglov har givits men innan arbetena påbörjas, skall nämnden kunna fordra in de ytterligare ritningar och handlingar som behövs för den mera detaljerade kontrollen. Nämndens granskning av dessa detaljhandlingar skall resultera i ett utlåtande från nämnden vari redovisas de avvikelser från gällande bestämmelser som nämnden upptäcker. Denna granskning skall emellertid inte innefatta ett godkännande av handlingarna i de delar som inte berörs i utlåtandet. Avsikten är inte att nämnden genom detaljgranskningen skall ta över byggherrens grundläggande ansvar. Detaljgranskningen är avsedd att utgöra endast en begränsad kontroll. I fråga om besiktningar läggs det i nämndens hand att bestämma om och i vad mån sådana skall företas. Obligatorisk är endast slutbesiktning som begärs av byggherren eller av yrkesinspektionen.

Byggnadsnämndens granskning- och kontrolluppgifter enligt det remitterade förslaget är sålunda väsentligt mindre omfattande än vad de i dag är enligt byggnadsstadgan. Det är möjligt att den i byggnadsstadgan föreskrivna ordningen i praktiken inte efterlevs helt och att verkligheten tvingat fram modifikationer. Likväl framstår det för lagrådet inte som självklart att samhällets krav på bättre kvalitet i byggandet skall medföra minskade insatser av de organ, främst byggnadsnämnderna, som har att bevaka samhällsintressena. I vart fall kan det ifrågasättas om PBL:s regler om tillsyn och kontroll – vilka tillkommit under ärendets beredning i regeringskansliet och således utan sedvanlig remissbehandling – innebär en lämplig avvägning mellan byggnadsnämndens och den byggandes insatser. Det är förvisso riktigt att hänsyn tas till byggnadsnämndernas resurser. Men det vill synas som om denna hänsyn i alltför hög grad fått bestämma reglernas utformning. Den byggandes intresse att hans förslag blir sakkun-

nigt och noggrant prövade av byggnadsnämnden och att han genom bygglovet får ett visst skydd mot efterräkningar har fått komma i bakgrunden. Särskilt anmärkningsvärt är att en byggande, som företer av nämnden infordrade handlingar, inte synes kunna påräkna ett uttryckligt besked från nämnden om den godkänner eller underkänner föreslagna detaljlösningar. Till detta kommer att den föreslagna ordningen är påfallande vag i sin utformning och delvis motsägelsefull. Lagtexten kan inte anses återspegla den nya grundsynen. Sitt främsta uttryck har denna fått i bestämmelserna i 8 kap. 10 § första stycket 3 och 11 § första stycket 4 att bygglov skall beviljas om det av "ansökningshandlingarna och övriga omständigheter framgår att det finns förutsättningar för att åtgärden kommer att uppfylla kraven i 3 kap." dvs. kraven på byggnaders placering och utformning. Varken dessa bestämmelser eller bestämmelserna i 8 kap. 28 § om vad byggnadsnämndens prövning skall avse klargör innebörden av den nya ordningen. Man hänvisas i huvudsak till motiven för att förstå vad departementschefen menar. Motiven är emellertid delvis motsägelsefulla. Uttalandet på s. 251 att relativt höga krav bör kunna ställas på att byggnadsnämnden, när den meddelar bygglov, har beaktat att alla grundläggande krav är uppfyllda är sålunda svårt att förena med vad som sägs i specialmotiveringen till 8 kap. 10 § att nämnden själv avgör hur omfattande och ingående denna granskning skall vara, det s.k. flexibla systemet. Även i andra hänseenden föreligger det oklarheter. I den nyssnämnda specialmotiveringen uttalar departementschefen att "större byggherrar med lång erfarenhet och som har visat sig ta sitt ansvar för byggproduktionen bör kunna hänföras till den grupp av byggherrar som kan antas följa kraven utan någon detaljerad kontroll". Sett från principerna om likhet inför lagen och konkurrensneutralitet i näringslivet kan uttalandet ge anledning till invändningar. Men bortsett härifrån vill det synas som om med "byggherre" i detta sammanhang avses inte endast den som bygger för egen räkning, jämför 9 kap. 3 §, utan också entreprenörer. Det skulle annars ställas olika krav på egenkontroll hos ett och samma företag beroende på om det bygger för egen produktion eller på uppdrag av annan. Se vidare vad lagrådet i det följande anför under 9 kap. 6 § samt 10 kap. 6 och 14 §§. I den mån ambitionen varit att skapa klarare regler än de nu gällande om byggnadsnämndernas och de byggandes ansvar måste lagrådet konstatera att PBL i detta hänseende knappast innebär ett steg framåt. Lagrådet befarar att den föreslagna ordningen kommer att medföra svårigheter när det gäller att i det särskilda fallet avgöra olika påföljdsfrågor, såväl frågor om ansvar enligt PBL som frågor om skadeståndsskyldighet.

Sammanfattningsvis anser lagrådet att bestämmelserna i PBL om byggnadsnämndens granskningsskyldighet inte utan omarbetning bör föreläggas riksdagen.

Lagförslaget

I lagtekniskt hänseende innebär förslaget – såsom inledningsvis angetts – att byggnadslagen från år 1947, byggnadsstadgan från år 1959 och lagen om påföljder och ingripanden mot olovligt byggande m. m. från år 1976 förs samman i en enda lag, PBL. Lagrådet ser detta i och för sig som en avgjord vinning. Samtidigt innebär det naturligtvis problem att i en författning samla föreskrifter som tillkommit under en tidsperiod av ca trettio år varunder författningsspråk och lagredigering undergått stora förändringar. PBL bygger i stora delar på de äldre författningarnas terminologi och begrepp. Detta innebär både en styrka och en svaghet, en styrka när termerna och begreppen har sin exakta motsvarighet i den nya lagen en svaghet i andra fall. Måhända hade det varit en fördel att i större utsträckning än som skett begagna sig av den frihet som en helt ny lag medger och frigöra sig från terminologin och begreppsapparaten i äldre författningar. Den som skall tillämpa den nya lagen hänvisas nu i stor utsträckning till äldre författningstexter, motiven till dem och deras tillämpning i praxis. Häremot får vägas fördelarna av en större kontinuitet och tillgången redan från lagens ikraftträdande till en rik judicatur, ett hjälpmedel som dock, såsom framgår av det nyss anförda, måste användas med försiktighet. Lagrådet har ingen erinran mot den i nu ifrågavarande hänseenden valda tekniken. Vissa i gällande lagstiftning använda termer och begrepp som inte har samma betydelse i PBL bör dock undvikas.

I förslaget till PBL begärs riksdagens bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att i en förordning meddela föreskrifter utöver dem som finns i lagens 3 kap. om föreskrifterna avser bl. a. utformningen av byggnader och andra anläggningar eller anordningar samt tomter och allmänna platser. Lagrådet föreslår att flera i PBL intagna bestämmelser förs över till en sådan förordning antingen i kraft av nämnda bemyndigande eller på den grund att föreskrifterna i sak hör till området för regeringens lagstiftningskompetens (8 kap. 13 § RF). Vissa andra bestämmelser bör flyttas till författningar där de sakligt hör hemma. För vinnande av större överskådlighet och en bättre systematik föreslår lagrådet vidare att antalet kapitel i PBL utökas från 15 till 17. Lagrådet förordar av samma skäl en omdisposition av författningsmaterialet dels mellan de olika kapitlen och dels inbördes inom vissa av dem. Användningen av rubriker inom kapitlen kan reduceras utan att överblicken blir lidande. I flera hänseenden föreslår lagrådet sakliga ändringar av paragraferna eller förtydliganden ofta för att få bättre överensstämmelse mellan motiv och lagtext men också för att få en bättre överensstämmelse mellan de olika paragraferna. I språkligt och redaktionellt hänseende föreslår lagrådet tämligen omfattande ändringar. Sammantagna är de av lagrådet föreslagna ändringarna så omfattande att lagrådet funnit lämpligt att till detta protokoll foga en bilaga som upptar PBL i dess helhet med den lydelse lagen

skulle få om de av lagrådet föreslagna ändringarna beaktas. De skiljaktigheter i förhållande till det remitterade förslaget som inte särskilt kommenteras är av rent redaktionell natur.

När bilagan presenteras som lagrådets förslag måste härtill – utöver vad som följer av det som uttalats under avsnittet allmänna synpunkter – fogas en reservation. Några i det remitterade förslaget intagna paragrafer bör enligt lagrådets mening omarbetas i sak men lagrådet har inte haft det underlag som behövts för att lägga fram egna förslag. Lagrådet anser att omarbetningen lämpligen kan ske under lagstiftningsärendets fortsatta beredning. Vilka paragrafer som avses framgår av vad lagrådet i det följande anför under de särskilda paragraferna. I bilagan har dessa paragrafer intagits i sin lydelse enligt remissen men de har alltså inte godtagits av lagrådet.

1 kap.

Såsom departementschefen framhåller innehåller detta kapitel i 1–3 §§ vissa i mycket allmänna ordalag hållna bestämmelser om lagens övergripande syften och dess huvudsakliga inslag, dvs. plansystemets grunder och de olika formerna av prövning, bygglov, rivningslov och marklov. I 4 och 5 §§ finns bestämmelser av grundläggande innebörd om förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen. I de två följande paragraferna, 6 och 7 §§, anges de myndigheter, byggnadsnämnd, länsstyrelse och statens planverk, som i första hand skall tillämpa lagen eller ha tillsyn över dess tillämpning. Gemensamt för de nu nämnda bestämmelserna är att de har en i huvudsak översiktlig karaktär och att deras närmare innebörd framgår först av lagens följande kapitel. Av annat slag är de i förevarande kapitel intagna övriga paragraferna. I 8 och 9 §§ ges s. k. legaldefinitioner bl. a. av begreppet sakägare. Återstående paragrafer i kapitlet, 10–12 §§, innehåller bemyndiganden för regeringen eller myndighet att meddela kompletterande föreskrifter till PBL om utformningen av byggnader m. m. samt att ge föreskrifter om typgodkännande av byggnadsmaterial o. d. och föreskrifter avsedda att tillämpas under krig eller liknande förhållanden.

Enligt lagrådets mening skulle lagen vinna i överskådlighet och systematisk reda om det inledande 1 kap. begränsades till sådana grundläggande bestämmelser som är intagna i 1–5 §§ och till föreskrifter om de myndigheter som i första hand har att tillämpa lagen eller ha tillsyn över dess tillämpning, 6 och 7 §§. Såsom lagrådet strax återkommer till bör 2 § fjärde stycket få bilda en ny särskild paragraf som tas in omedelbart efter 1 §. Vidare bör bestämmelserna i 8 och 9 §§ ges en annan konstruktion, brytas ut ur 1 kap. och tas in i några av de följande kapitel där bestämmelserna sakligt hör hemma. Bestämmelserna i 10–12 §§ om olika slags bemyndiganden synes böra överföras till ett nytt 16 kap.

Beaktas vad lagrådet anfört kommer 1 kap. att omfatta åtta paragrafer, av vilka 2 § är ny. Lagrådets förslag medför ändrad numrering av 2–7 §§ i det remitterade förslaget.

I fråga om de olika paragraferna får lagrådet utöver det sagda anföra följande.

1 §

I paragrafens andra mening anges att bestämmelserna i lagen syftar till att "på demokratins och solidaritetens grund" och med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Departementschefen framhåller i specialmotiveringen att paragrafen, som betecknas som en s. k. portalparagraf, anger de grundläggande värderingar som ligger bakom lagstiftningen. Paragrafen sägs däremot inte vara avsedd att kunna åberopas i de enskilda ärenden som avgörs med stöd av lagen. Trots att paragrafen således inte innehåller några materiella regler måste dock krävas att den utformas med sådan klarhet att några tvivel inte behöver råda om dess innebörd.

Såsom anförs i specialmotiveringen följer det redan av regeringsformen att de samhällsorgan som har ansvar för den fysiska miljön – i likhet med alla andra samhällsorgan – är verksamma på demokratins grund. Lagrådet vill för sin del erinra om att det i förarbetena till 1976 års revision av regeringsformen, då ordet demokrati infördes i lagtexten (1 kap. 2 § och 2 kap. 12 §), slogs fast "att det är en central uppgift för samhällets organ att befästa och utvidga demokratin i alla sammanhang och på alla nivåer i samhället" (prop. 1975/76:209 s. 138). Det måste med beaktande av det anförda vara överflödigt att i en plan- och bygglag – liksom i andra lagar där myndigheter och andra organ anförtros samhällsuppgifter – särskilt markera att demokratins idéer skall genomsyra tillämpningen av lagen, försåvitt lagstiftaren inte avser att uttrycka något särskilt med ordet demokrati. Begreppet demokrati är nämligen inte entydigt. Om begreppets rätta innebörd har främst två uppfattningar brutit sig mot varandra. Den ena uppfattningen, som knyter an till ordets ursprungliga betydelse, lägger huvudvikten vid förfarandet vid beslutens fattande medan företrädarna för den andra uppfattningen vill att besluten därutöver till sitt innehåll skall vara "demokratiska", t. ex. gynna eller drabba alla lika. När det i 1 kap. 2 § RF sägs att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden är det den senare uppfattningen som fått komma till uttryck (SCU 1975:75 s. 93). I remissprotokollet förekommer emellertid inget som ger en antydan om att departementschefen vill lägga huvudvikten vid någon av angivna definitioner eller att han vill lägga in någon annan innebörd i ordet. Det må här erinras om att det i förarbetena (se t. ex. SOU 1974:39 s. 241) till socialtjänstlagen (1980:620),

vars första paragraf också innehåller uttrycket "på demokratins och solidaritetens grund", har angetts vilken innebörd begreppet demokrati skall ha i socialtjänsten.

På grund av vad som har anförts i det föregående finner lagrådet att ordet demokrati såsom det används i förevarande paragraf inte fyller någon funktion utan att det i stället kan skapa förvirring genom de olika betydelser som kan komma att intolkas däri.

Inte heller begreppet solidaritet är entydigt och det är tveksamt vilken innebörd ordet skall anses ha i paragrafen. I specialmotiveringen sägs att ansvaret för den fysiska miljön skall präglas av solidaritet människor emellan och att enskilda personer således kan behöva avstå personliga fördelar för att ge stöd åt andra och för att tillgodose gemensamma behov. Uttalandena ger vid handen att ordet, som i allmänt språkbruk vanligen betyder gemensam ansvarighet, här närmast avses skola ha den innebörd som det ofta har i politiska sammanhang, nämligen alla medborgares vilja att efter förmåga bidra till gemensamma insatser. Oavsett vilken betydelse ordet solidaritet tilläggs i förevarande sammanhang kan det – liksom ordet demokrati – inte anses fylla någon funktion i lagtexten. På grund av vad som sålunda har anförts föreslår lagrådet att det överflödiga och till sitt innehåll obestämda uttrycket "på demokratins och solidaritetens grund" utgår ur andra meningen i paragrafen. Om så sker kommer enligt lagrådets mening det övergripande syftet med lagen – att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden – till uttryck på ett mera pregnant sätt.

2 §

I första – tredje styckena av denna paragraf presenteras de olika instituten för planläggning och plangenomförande, nämligen översiktsplan, områdesbestämmelser, detaljplan, fastighetsplan och regionplan. På sätt närmare utvecklas under 4 kap. 13–18 §§ föreslår lagrådet att planinstitutet områdesbestämmelser i lagen placeras närmast efter detaljplanen. Godtas detta förslag bör samma ordningsföljd iakttas när det gäller att i förevarande paragraf presentera de olika planinstituten.

I fjärde stycket av paragrafen anges att det ankommer på kommunen att anta översiktsplan, områdesbestämmelser, detaljplaner och fastighetsplaner samt erinras om bestämmelsen i 12 kap. 8 § om regeringens rätt att i särskilt fall anta detaljplan eller områdesbestämmelser. Att den fysiska planläggningen i första hand är en kommunal angelägenhet är av så central betydelse att detta bör komma till uttryck i en särskild paragraf med placering före 2 §. Lagrådet föreslår därför att 2 § fjärde stycket får utgå och att en ny 2 § förs in i detta kapitel och ges följande lydelse: "Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten." Någon hänvisning till 12 kap. 8 § synes inte erforderlig, om paragrafen ges en sådan lydelse.

3 §

I paragrafens första stycke anges de olika former av lov som kan ges enligt PBL, nämligen bygglov, rivningslov och marklov. I andra stycket sägs att i ärende om bygglov kan den ansökta åtgärden i ett "förhandslov" förklaras tillåtlig på den avsedda platsen. Närmare bestämmelser om förhandslov återfinns i 8 kap. 32 §. Enligt dessa bestämmelser är förhandslovet avsett att utgöra ett delbeslut i ärende om bygglov. Jämför dock vad lagrådet anfört under 8 kap. 32 § om att förhandslovet bör vara ett särskilt ärende. Beslutet är bindande och det bör i överensstämmelse med den terminologi som används för liknande beslut – se t.ex. 6 kap. 5 § lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter samt 13 § körkortsförordningen (1977:722) – benämnas "förhandsbesked".

5 §

I paragrafen, som i huvudsak motsvarar 5 § andra stycket byggnadslagen, slås fast att mark för att den skall få användas för bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för andra anläggningar än byggnader skall prövas vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Enligt specialmotiveringen har uttrycket "bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar" valts för att ange att lämplighetsprövningen skall omfatta inte enbart platsen för enskilda byggnader utan även hela områden som skall tas i anspråk för bebyggelse. Orden "därmed sammanhängande anordningar" avses således inrymma bl.a. vägar, parker, lekplatser men däremot inte friluftsområden eller utrymmeskrävande anläggningar – t.ex. golfbanor och skidliftar – som inte ligger i direkt anslutning till bebyggelsen. Med hänsyn till den ganska begränsade innebörd som orden "därmed sammanhängande anordningar" avses få måste det ifrågasättas om orden är väl valda. Motsvarande ordval används nämligen i 1 § förköpslagen (1967:868) och 2 kap. 1 § expropriationslagen (1972:719), som anger de rättsliga förutsättningarna för förköp resp. expropriation för tätbebyggelse. I dessa lagar har orden enligt förarbeten och praxis en mera vittsyftande innebörd och inrymmer – förutom trafikleder och allmänna platser – också mark som behövs för fritid och rekreation och detta även om marken inte är belägen i anslutning till tätbebyggelse och även om särskilda fritidsanordningar inte planeras på den (prop 1967:90 s. 121 och 1971:122 s. 158). Eftersom det är viktigt att innebörden av ord och uttryck som används i en lag om markanvändning inte ges en innebörd som avviker från den som motsvarande ord och uttryck har i lagstiftningen på närliggande områden föreslår lagrådet att uttrycket "därmed sammanhängande anordningar" får utgå ur lagtexten. Detta kan ske utan olägenheter med hänsyn till att ordet "bebyggelse" väl täcker in de anordningar och anläggningar inom ett bebyggelseområde som uttrycket avses inrymma.

Enligt paragrafen skall också användningen av mark för "andra anläggningar än byggnader" lämplighetsprövas. Här möter för första gången i lagtexten ordet "anläggningar". Av specialmotiveringen framgår att man härmed avser vissa utrymmeskrävande anläggningar, t. ex. idrottsplatser, golfbanor, skidliftar och småbåtshamnar, som inte har direkt samband med bebyggelse men som kräver bygglov enligt närmare bestämmelser i 8 kap. 2 § i det remitterade förslaget. Lagrådet anser för sin del att orden andra anläggningar än byggnader kan avvaras utan att paragrafen försvagas. Såsom lagrådet antytt i den inledande kommentaren till detta kapitel är nämligen bestämmelserna i kapitlet inte avsedda att ge en uttömmande reglering. Denna får i stället ske i de särskilda kapitlen.

I paragrafen anges inte närmare i vilket sammanhang lämplighetsprövningen av ifrågasatt markanvändning skall göras. Av specialmotiveringen framgår dock att den avses ske vid planläggning eller i samband med prövning av ärenden om lov. Detta bör enligt lagrådets mening komma till uttryck i paragrafen. Eftersom ställningstagandet till om viss mark är lämplig för bebyggelse kommer att göras inte bara i detaljplan och i ärenden om bygglov utan också i kommunens översiktsplan bör ett ord användas som bättre uttrycker denna innebörd.

6 §

När det gäller att i lagens inledande kapitel presentera byggnadsnämndens uppgifter bör dessa anges i mera allmänna ordalag än som skett i det remitterade förslaget. Efter förebild av 7 § första stycket byggnadslagen bör föreskrivas att byggnadsnämnden har det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten i kommunen. Därmed nås för övrigt bättre överensstämmelse med de båda följande paragraferna, vilka anger länsstyrelsens resp. planverkets uppgifter i fråga om plan- och byggnadsväsendet.

Att det är byggnadsnämnd som prövar ärenden om lov enligt PBL bör uttryckligen anges i det kapitel av lagen som handlar om lov, se 8 kap. 19 § lagrådets förslag.

7 §

I denna paragraf föreskrivs i första stycket att länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och i tredje stycket att det ankommer på statens planverk att utöva den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket. I första styckets andra mening anges att länsstyrelsens tillsyn i första hand utövas vid samråd i anslutning till kommunernas planläggning. Andra stycket i det remitterade förslaget upptar bestämmelse om att det i länsstyrelsens uppgift ingår att tillhandahålla kommunerna sådant planeringsunderlag som är tillgängligt för länsstyrelsen och som kan bidra till en god utformning av planerna. Enligt lagrådets mening

kommer den uppgift som skall åvila länsstyrelsen bättre till uttryck om det i lagtexten anges att länsstyrelsen – förutom att utöva tillsyn – skall samverka med kommunerna i deras planläggning. Om första stycket ges en sådan utformning blir bestämmelsen i andra stycket överflödig. Att länsstyrelsen skall tillhandahålla kommunen tillgängligt underlag som kan vara till nytta vid kommunens planläggning är nämligen en självklar del av den samverkan som skall ske. Andra stycket i 7 § kan därför utgå.

8 och 9 §§

I 8 § ges först en s.k. legaldefinition av begreppet sakägare i PBL. Sakägarkretsen har angetts omfatta den vars rätt berörs eller vars intressen i övrigt påverkas av ett ärende enligt lagen, om han antingen äger, innehar särskild rätt till eller är bosatt på en fastighet som berörs av ärendet. Enligt andra stycket är också en hyresgästorganisation sakägare, om hyresfastighet berörs av ett ärende. I 9 § första stycket finns en bestämmelse som anger att vad som enligt PBL gäller om fastighetsägare eller fastigheter och mark skall tillämpas på tomträttshavare och tomträtt. Enligt andra stycket i förevarande 9 § jämställs vissa rättsinnehavare med egendomens ägare. Dessa rättssubjekt är den som innehar egendom under ständig besittningsrätt, med fideikommissrätt eller med testamentarisk nyttjanderätt utan att äganderätten tillkommer någon (jfr 12 kap. 2 § ärvdabalken).

Enligt det remitterade förslaget skall alltså genom uttrycklig bestämmelse i PBL anges vilka som är sakägare. Detta är ett ovanligt grepp i en lagstiftning av förevarande slag. Sålunda har lagstiftaren inte gett någon definition av sakägarbegreppet i vare sig miljöskyddslagen (1969:387), fastighetsbildningslagen (1970:988), expropriationslagen (1972:719) eller anläggningslagen (1973:1149). Inte heller gällande byggnadslagstiftning innehåller bestämmelser i ämnet. Detsamma gäller också såväl tidigare som nuvarande vattenlag. De anförda exemplen visar att innebörden av begreppet sakägare inte brukar fastställas i lag. Det finns goda skäl för denna lagstiftningsteknik. Det är nämligen svårt för att inte säga omöjligt att ge en definition som uppfyller kravet att inte vara för vagt utformad men som samtidigt entydigt avgränsar sakägarkretsen. Även om man lyckas härmed, kan det likväl vara en nackdel att ha en stel regel som en gång för alla lägger fast sakägarbegreppet. Förändrade och oförutsebara förhållanden kan uppstå där det blir naturligt att inrymma nya kategorier i sakägarbegreppet. Begreppets innebörd varierar uppenbarligen mellan olika lagar. Vattenlagen och miljöskyddslagen har ett vidsträckt sakägarbegrepp. I expropriationslagen har sakägarbegreppet en snävare innebörd. I fastighetsbildningslagen torde sakägarkretsen vara ytterligare begränsad.

Med beaktande av vad som nu anförts talar enligt lagrådet sakliga och systematiska skäl mot att i PBL tas upp en precisering av sakägarbegreppets innebörd. Detta innebär emellertid inte att rättstillämpningen lämnas

utan ledning. Genom åtskilliga av lagens övriga föreskrifter samt av uttalanden i motiv och förarbeten får man en tämligen ingående belysning av frågeställningen. Hyresgästorganisationerna faller emellertid utanför även ett extensivt sakägarbegrepp. Det kan därför, när det i PBL talas om sakägare, vara nödvändigt att ange att också hyresgästorganisationerna skall ha den rättsliga ställning som tillkommer sakägare. Lagrådet återkommer till sakägarbegreppets innebörd enligt PBL senare i sitt yttrande; se t. ex. under 5 kap. 17 §.

Den föreslagna regeln om tomträtt och tomträttshavare bör – med den begränsning vartill lagrådet strax återkommer – placeras i 16 kap. liksom bestämmelser om innehavare av viss testamentarisk nyttjanderätt (16 kap. 5 och 6 §§ lagrådets förslag). Att som fastighetsägare skall anses också den som förvaltar naturreservat (3 § anläggningslagen) torde inte behöva särskilt nämnas i lagtexten. Ständig besittningsrätt och fideikommissrätt är rättsinstitut under avveckling och regler om dem har sin plats bland övergångsbestämmelserna (17 kap. 27 § lagrådets förslag). En övergångsform, som här knappast behöver uppmärksammas, är innehav av ströäng i enlighet med beslut vid allmän avvittring (10 § fastighetsbildningslagens promulgationslag).

Bestämmelse för sådana fall då en fastighet är upplåten med tomträtt finns i 9 § första stycket. Bestämmelsen innebär enligt lagrådsremissen att PBL:s föreskrifter om fastighetsägare skall tillämpas på tomträttshavare. Härav följer emellertid inte att tomträttshavare alltid träder i fastighetsägarens ställe. Som framgår av vad departementschefen sagt kan vid inlösen både fastighetsägaren och tomträttshavaren samtidigt vara motparter till den som begär inlösen. Är det emellertid fråga om t. ex. ett svartbygge lär påföljder och ingripanden enligt 10 kap. bara kunna riktas mot tomträttshavaren. Regeln får alltså allt efter omständigheterna tillämpas antingen så att vad som stadgas om fastighetsägare i stället skall avse tomträttshavare eller så att vad som sägs om fastighetsägare också skall gälla tomträttshavare.

Ett spörsmål som aktualiseras i anslutning till förevarande stadgande är tomträttshavarens skyldighet att utge ersättning för gatukostnader. Såsom lagregeln är formulerad i remissen medför den som departementschefen anför i specialmotiveringen att bestämmelserna om skyldighet att betala ersättning för gatukostnader blir tillämpliga i full utsträckning även på tomträttshavare. Detta skulle innebära en ändring i förhållande till gällande rätt. Enligt byggnadslagen skall nämligen gatukostnader betalas av fastighetsägaren (se 56, 57 och 60 §§ byggnadslagen). I byggnadslagen finns ingen bestämmelse som jämställer tomträttshavare med fastighetsägare (jfr däremot 74 § byggnadsstadgan). Gatukostnader för fastigheter upplåtna med tomträtt erläggs alltså f. n. av tomträttsupplåtaren/fastighetsägaren. Kostnaden är en exploateringskostnad och beaktas när tomträttsavgälden bestäms (se SOU 1980:49 s. 114 f). Departementschefens nyssnämnda

uttalande låter sig emellertid inte förena med vad han anfört i den allmänna motiveringen (s. 162 f och 339) om att gatukostnadsreglerna i PBL avses stämma överens med de nu gällande i byggnadslagen. Lagrådet får erinra om att frågan om tomträttshavarens avgiftsskyldighet för gatukostnad tidigare varit aktuell. Lagrådet hänvisar till gatukostnadsutredningens betänkande (SOU 1977:65) Kommunernas gatuhållning s. 99. I lagrådets förslag (16 kap. 5 §) har som ett undantag från tomträttshavares likställdhet med fastighetsägare angetts att tomträttshavare ej är skyldig att bekosta anläggande av gator och vägar.

10 §

Paragrafen, som i lagrådets förslag har fått sin motsvarighet i 16 kap. 1 §, bör utformas så att den bättre ger uttryck för vad departementschefen uttalat i den allmänna motiveringen (s. 41 f) om avsikten med bestämmelsen nämligen att regeringen – eller myndighet som regeringen bestämmer – skall få bemyndigande att meddela materiella föreskrifter varigenom bestämmelserna i 3 kap. PBL fylls ut med något väsentligt nytt.

11 §

I denna paragraf bemyndigas regeringen att föreskriva att vissa slags material m. m. får användas i byggnader och andra anläggningar endast efter ett av myndighet meddelat typgodkännande. Ett villkor för meddelande av sådana föreskrifter är att de behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa. Typgodkännande skall kunna förenas med krav på fortlöpande kontroll av materialens tillverkning och av de färdiga produkterna. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i paragrafens tredje stycke att meddela föreskrifter om avgifter för typgodkännande.

I gällande rätt finns det ingen motsvarighet till dessa bestämmelser om obligatoriskt typgodkännande. Däremot innehåller 76 § 3 mom. byggnadsstadgan föreskrifter om att planverket efter ansökan prövar frågor om typgodkännande, frivilligt typgodkännande. Någon motsvarighet till dessa föreskrifter återfinns inte i det remitterade förslaget. Avsikten är emellertid att det frivilliga typgodkännandet skall finnas kvar och bestämmelsen i 8 kap. 28 § andra stycket att byggnadsnämnden skall godta typgodkända material m. m. avser såväl material som typgodkänts i obligatorisk ordning som material typgodkänt på frivillig väg. Även det frivilliga typgodkännandet bör därför regleras i lagen. Lagrådet föreslår att i ett första stycke ges föreskrifter om frivilligt typgodkännande och i ett andra stycke föreskrifter om obligatoriskt typgodkännande. Därefter bör i ett tredje stycke föreskrivas att vid meddelande av typgodkännande får bestämmas att fortlöpande kontroll skall utföras. Slutligen bör i en ny efterföljande paragraf tas in

bestämmelser om att typgodkännande meddelas av den myndighet som regeringen bestämmer ävensom bestämmelser motsvarande tredje stycket i det remitterade förslaget. Lagrådet hänvisar till 16 kap. 2 och 3 §§ lagrådets förslag.

12 §

Enligt denna paragraf bemyndigas regeringen att, om riket är i krig eller befinner sig under därmed jämställda utomordentliga förhållanden, meddela föreskrifter med avvikelse från PBL. Det är enligt remissprotokollet fråga om ett sådant bemyndigande som riksdagen enligt 13 kap. 6 § första stycket RF kan lämna regeringen. Här kan anmärkas att riksdagen enligt 8 kap. 7 § första stycket RF kan delegera sin normgivningskompetens beträffande i lagrummet angivna, bestämt avgränsade ämnen. Ett sådant ämne är utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö. Det i förevarande 12 § avsedda bemyndigandet går emellertid utöver denna ram. Stadgandet i 13 kap. 6 § första stycket RF är ett uttryck för principen att delegation av riksdagens i grundlag fastslagna normgivningskompetens endast skall kunna ske i de fall som uttryckligen anges i grundlag. För att denna enligt sistnämnda grundlagsstadgande delegerade normgivningsmakt skall få utnyttjas krävs att riket är i krig eller krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket befunnit sig. Bemyndigandet får ej utnyttjas förrän en sålunda angiven krissituation föreligger. Regeringen får alltså inte på grund av bemyndigandet utfärda föreskrifter redan under fredstid. En annan sak är att regeringen självfallet redan under fredstid måste planlägga för krissituationer och överväga vilka föreskrifter som med stöd av bemyndigandet i olika lägen kan bli behövliga. För att undanröja tveksamhet på denna punkt bör lagtexten ges en utformning som närmare ansluter till regeringsformen; jfr också 33 § passlagen (1978:302). – Ett normgivningsbemyndigande kan inte ha formen av en generalfullmakt för regeringen att handla mot eller upphäva gällande lag utan skall enligt 13 kap. 6 § första stycket RF avse "visst ämne". I remissprotokollet har angetts att syftet med nu förevarande bemyndigande är att kunna meddela föreskrifter för att under krig och krigsfara underlätta byggnadsverksamhet som är av betydelse för totalförsvaret. Eftersom en delegation bör inskränkas till vad som är oundgängligen erforderligt bör bemyndigandet begränsas till det angivna syftet. Som lagrådet tidigare anfört bör bestämmelsen få sin plats i ett nytt kapitel (16 kap. 4 §).

2 kap.

Kapitelrubriken bör för att bättre täcka innehållet i kapitlet lyda "Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse".

1 §

Enligt första meningen i paragrafens första stycke skall planläggning främja en från allmän synpunkt lämplig samhällsutveckling och skapa förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Såsom framgår av specialmotiveringen avses meningen uttrycka de grundläggande syftena med fysisk planläggning enligt lagförslaget. Enligt lagrådet skulle detta framgå på ett klarare sätt om meningen utformas som ett direktiv till dem som har ansvar för planläggningen, dvs. i första hand kommunerna. När det sägs att en "från allmän synpunkt lämplig samhällsutveckling" skall främjas ligger häri en dubblyr. Lagtexten bör redaktionellt ändras i detta hänseende. Det synes vidare oegentligt att säga att planläggningen skall "skapa" förutsättningar för goda miljöer i olika hänseenden. Ett bättre ordval i sammanhanget är "ger".

I andra meningen i första stycket föreskrivs att hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner. Denna bestämmelse bör av systematiska skäl föras över till 2 §. Lagrådet förordar vidare att den i andra meningen i 2 § intagna regeln att mark skall användas för det ändamål för vilket den är mest lämpad flyttas till första stycket av förevarande paragraf och där utgör andra meningen.

I andra stycket sägs att första stycket skall tillämpas även vid prövning av ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov. När det gäller rivningslov och marklov finns det – i motsats till vad som gäller bygglov – i 8 kap. ingen hänvisning till bestämmelserna i förevarande kapitel. Lagrådet föreslår därför att rivningslov och marklov inte omfattas av bestämmelsen.

2 §

Såsom andra mening i förevarande paragraf bör i enlighet med vad som anförts under 1 § tas upp bestämmelsen om att kommunen i sina markanvändningsbeslut också skall ta hänsyn till förhållandena i angränsande kommuner.

3 och 4 §§

I 3 § anges att mark får användas för bebyggelse endast om marken är lämpad härför utifrån vissa bestämda, i lagrummet angivna förutsättningar.

Enligt lagrådets mening skulle avsikten med bestämmelsen komma till bättre uttryck om det inledningsvis sägs att bebyggelsen skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet. Av ordet "lokalisera" framgår att det är fråga om att i stora drag ange vilka delar av kommunen som skall bebyggas. Uttrycket "lokalisera" skall jämföras med uttrycket "placera" i 3 kap., som används för att ange en byggnads exakta plats på en fastighet.

Förevarande 3 § skulle vinna i överskådlighet om de förhållanden som skall beaktas vid bebyggelselokalisering anges punktvis i likhet med vad som skett i 5 § i det remitterade förslaget. Beträffande de förhållanden som skall beaktas har lagrådet några mindre jämkningsförslag. Med att hänsyn skall tas till geotekniska förhållanden avses bl. a. att kommunerna i sina översiktsplaner skall redovisa områden med risk för jordskred, bergras, stora sättningar, onormal förändring av grundvattennivån och stora lerdjup. Det är emellertid tveksamt om geoteknik enligt vedertagen nomenklatur också omfattar grundvattenförhållanden. Med hänsyn till vikten av att dessa förhållanden beaktas vid planering av bebyggelse bör detta komma till klart uttryck i lagtexten. Härigenom får man också en tydligare koppling mellan nu förevarande bestämmelse och stadgandet i 3 kap. 2 § andra stycket första meningen om begränsning av skadlig inverkan på grundvatten. Det är även en fördel att använda uttryck vilkas innebörd är välkända. Lagrådet föreslår därför att orden" geotekniska förhållanden" byts ut mot orden "jord-, berg- och grundvattenförhållandena". Enligt det remitterade förslaget skall hänsyn vidare tas till möjligheterna att ordna trafik, service, vattenförsörjning och avlopp. Med service avses här samhällsservice dvs. service som normalt ankommer främst på kommunerna och inte kommersiell service (jfr 2 kap. 5 § andra stycket remitterade förslaget). I samhällsservicen ingår att tillgodose behovet av trafik, vattenförsörjning och avlopp. Denna punkt bör därför förklaras avse trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice. I den mån trafikförsörjning och va-anläggningar m. m. ordnas genom enskildas försorg, skall även sådana anordningar beaktas vid lokalisering av bebyggelse.

Enligt 4 § i det remitterade förslaget skall byggnader och andra anläggningar, som för sin funktion är beroende av energianvändning, placeras på ett från energiförsörjnings- och energihushållningssynpunkt lämpligt sätt. Också denna bestämmelse ger anvisning om förhållande som skall beaktas vid den översiktliga lokaliseringen av bebyggelse. Detta bör komma till tydligt uttryck. Bestämmelsen har sådant sakligt samband med föreskrifterna i 3 § att den bör tas upp i samma paragraf. Med uttrycket bebyggelse skall förstås både enstaka byggnader och en samling av byggnader. Med bebyggelse avses också t.ex. vägar, grönområden etc. som hör till en samlad bebyggelse (se lagrådets uttalande under 1 kap. 5 §). Däremot kan anläggningar inte alltid anses ingå i begreppet bebyggelse (se också härom vad lagrådet anfört under 1 kap. 5 §) och det bör därför särskilt anges att den hänsyn som vid lokalisering skall tas till energisynpunkten också gäller anläggningar.

3 kap.

3 §

Första stycket upptar en allmänt hållen bestämmelse av innehåll att byggnader skall medge god hushållning med energi och vatten. Detta innebär ett generellt krav på hushållning med både energi och vatten. Lagtexten står emellertid såvitt avser vattenhushållningen inte i full överensstämmelse med motivuttalanden. Av såväl den allmänna motiveringen (s. 169) som specialmotiveringen (s. 377) framgår nämligen att kravet på hushållning med vatten inte avses skola gälla områden med god vattentillgång. Att generellt ställa upp krav på att byggnader skall medge god hushållning inte bara med energi utan också med vatten är lämpligt. Det ligger i sakens natur att kravet på hushållning med vatten kan ställas lägre i områden med god vattentillgång. Lagrådet har ingen erinran mot lagtextens utformning.

Bestämmelserna i andra och tredje styckena har sin förebild i 44 a § andra och tredje styckena byggnadsstadgan. I andra stycket av förevarande paragraf föreskrivs att uppvärmningssystemet i byggnader, som innehåller bostads- eller arbetsrum, i skälig utsträckning skall utformas så att systemet utan omfattande ändringar kan användas för skilda energislag som är lämpliga från "allmän synpunkt". Bestämmelsen skall enligt specialmotiveringen i sak stämma överens med 44 a § andra stycket första meningen byggnadsstadgan. Där är emellertid lämplighetskravet relaterat till "allmän energisynpunkt". Detta uttryck täcker bättre vad som åsyftas än det i remissen nyttjade "allmän synpunkt", som har en vidare betydelse; jfr t. ex. 2 kap. 1 § första stycket första meningen i det remitterade förslaget. Vad gäller uttrycket "bostads- eller arbetsrum" torde härmed avses detsamma som i 7 § första stycket beskrivs såsom bostäder och arbetslokaler. Det sistnämnda uttryckssättet är att föredra. I tredje stycket används uttrycket "bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter". Bestämmelsen avser enligt vad som upplysts för lagrådet att träffa vad man ofta betecknar som en- eller tvåfamiljshus. I tekniska nomenklaturcentralens publikation "Plan- och byggtermer 1980" upptas ordet bostadshus. Härmed avses enligt nomenklaturcentralen hus som i huvudsak innehåller bostäder. Det anges vidare att bostadshus kan indelas i en-, två- och flerbostadshus. Uttrycket bostadshus används ofta i offentligt tryck inte minst inom ämnesområden som ligger nära byggnadslagstiftningen. Termen är alltså välkänd och kan knappast vålla missförstånd. Lagrådet föreslår därför att "bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter" ersätts av "en- eller tvåbostadshus".

Här kan anmärkas att bestämmelserna i tredje stycket innebär ett krav på förberedelse av själva byggnaden i en- eller tvåbostadshus, som skall värmas upp med elektricitet eller naturgas, i avsikt att underlätta byte till

uppvärmning med annat energislag. Kravet i andra stycket på flexibilitet i uppvärmningssystemet avser alla byggnader, som innehåller bostäder och arbetslokaler. Angivna småhus omfattas alltså av kraven i både andra och tredje styckena. Uppvärmningssystemet kan emellertid vara utformat så att kravet enligt tredje stycket samtidigt är uppfyllt.

4 §

På skäl som anges under 8 § bör bland de grundläggande krav på byggnadskonstruktion m. m. som anges i 4 § även nämnas kravet på beständighet.

6 §

I paragrafens andra stycke anges att "avfall från byggnader" skall kunna tas om hand och forslas bort på ett tillfredsställande sätt. Denna föreskrift bör jämföras med 15 § första stycket 5 som i fråga om tomt säger att avfall skall kunna forslas bort på ett tillfredsställande sätt. I specialmotiveringen till 6 § sägs att paragrafen ger möjlighet att ställa krav på bl. a. transportvägar så att olycksfall undviks och arbetet underlättas för sophämtningspersonalen. Bestämmelsen åsyftar således även bortforsling av avfall över tomten. Med denna innebörd – som kommer till klarare uttryck om ordalydelsen ändras till "forslas bort från byggnaden" – blir bestämmelsen i 15 § första stycket 5 överflödig.

7 §

Paragrafen är svårläst i den utformning den fått i det remitterade förslaget. Den skulle vinna i överskådlighet om i ett första stycke anges de krav på tillgänglighet – varmed avses också möjligheten att nå en byggnad – och nyttjande som i allmänhet skall gälla i fråga om byggnader som innehåller bostäder, arbetslokaler och utrymmen till vilka allmänheten har tillträde. Därefter bör i följande stycken anges de undantag härifrån som föreslås. Med en sådan redigering av paragrafen kan, såsom framgår av lagrådets förslag, antalet stycken nedbringas och paragrafen även i övrigt förenklas. Paragrafens uppbyggnad skiljer sig såtillvida från övriga paragrafer i kapitlet att kraven i huvudsak inte ställs på byggnader utan gäller vissa utrymmen i dessa. Lagrådet förordar att också denna paragraf utformas så att det framgår att det är på byggnader som kraven ställs.

Såsom anförts under 3 § bör begreppet bostadsbyggnader – andra, tredje och fjärde styckena – inte användas. Begreppet lägenheter har här en annan innebörd än i 12 kap. jordabalken. Lagrådet föreslår en omformulering av bestämmelserna med ordval som motsvarar dem som föreslagits beträffande 3 §.

8 §

Enligt denna paragraf skall de tidigare i kapitlet uppställda kraven på byggnader kunna med skäliga insatser uppfyllas under byggnadens avsedda brukstid. Vidare sägs i andra meningen av paragrafen att bärande delar skall ha betryggande beständighet under den avsedda brukstiden.

Den förstnämnda bestämmelsen, som är en nyhet i förhållande till gällande rätt, innebär att byggnader skall uppföras med sådant material och sådana system för värme, ventilation m.m. som det är ekonomiskt och praktiskt möjligt att underhålla och sköta. Denna innebörd synes komma till uttryck bättre om det föreskrivs att byggnader skall utföras med sådant material och på sådant sätt att kostnader för reparation och underhåll samt driftkostnader begränsas. Såsom framgår av den allmänna motiveringen (s. 171) är det inte meningen att det ifrågavarande kvalitetskravet skall få drivas utan hänsyn till investeringskostnaderna. Inte heller kan 8 § tas till intäkt för att på den byggande ställa krav som går utöver de i kapitlets föregående paragrafer angivna kraven. En byggnadsnämnd skall sålunda inte med stöd av 8 § kunna fordra exempelvis att koppartak läggs när ett enklare tak fyller kraven på god yttre form, bärförmåga, hållfasthet etc. Den nu angivna begränsningen av paragrafens innebörd får anses följa av de föregående paragraferna i kapitlet. Det i paragrafens andra mening uppställda kravet att bärande delar skall ha en betryggande beständighet under byggnadens brukstid hör sakligt närmast hemma i 4 § och bestämmelsen härom bör därför flyttas till den paragrafen.

9 §

Paragrafens första stycke innehåller en allmän bestämmelse om att vissa av de krav lagen uppställer på en byggnad skall anpassas till ändamålet med byggnaden. Bestämmelsen är avsedd att utgöra grund för mer detaljerade föreskrifter i förordning och myndighetsförfattning om vilka särskilda krav som skall ställas på byggnader för olika verksamheter t.ex. brandskyddskrav på hotellbyggnader. Det får anses ligga i sakens natur att byggnader utformas efter det ändamål för vilket de är avsedda. En allmän bestämmelse härom fyller knappast någon funktion. Bestämmelsen kan med fördel utgå.

I paragrafens andra stycke första meningen föreskrivs att fritidshus skall i skälig utsträckning uppfylla kraven i 5 § på trevnad, hygien m.m. Detta följer redan av 5 § och behöver inte upprepas. I andra meningen av förevarande stycke görs i fråga om fritidshus undantag från bl. a. 3 § första stycket att byggnader skall medge god hushållning med energi och vatten. Undantaget, som synes bero på ett redaktionellt förbiseende, bör begränsas till att avse 3 § andra och tredje styckena.

Enligt specialmotiveringen avses med fritidshus byggnader som uppförs

för att användas endast för fritidsändamål. Vid föredragningen har upplysts att fritidshus med fler än två bostäder inte skall vara undantagna från kraven i 3 och 7 §§. Lagtexten bör ändras så att denna innebörd kommer till uttryck.

På skäl som anges under 13 § bör den där intagna bestämmelsen i vad den avser nya byggnader flyttas till det avsnitt av 3 kap. som behandlar nya byggnader. Bestämmelsen kan lämpligen bilda ett andra stycke av 9 §.

10 §

I paragrafen regleras de krav som skall ställas vid ändring av byggnader. Bestämmelsen ger bl. a. uttryck för den nya syn på ombyggnadsfrågorna vilken ligger till grund för det s. k. ROT-programmet.

Paragrafens första stycke bör ändras så att också byggnaders historiska värde hör till de egenskaper som skall tas till vara (jfr 11 §).

Enligt lagrådets mening vinner paragrafen i läsbarhet om – efter det inledande allmänna varsamhetskravet i första stycket – kraven vid tillbyggnad, ombyggnad och annan ändring förtecknas punktvis i paragrafens andra stycke.

Att kraven på tillbyggnad som kräver bygglov överlag skall ställas lika högt som vid nybyggnad bör anges i första punkten. På skäl som anges under 13 § bör vidare den del av 13 § som avser befintliga byggnader tillföras denna punkt.

Vid ombyggnad krävs i dag i princip nybyggnadsstandard. Enligt förslaget skall vissa av dessa krav sättas något lägre. Att kraven vid ombyggnad görs mer nyanserade torde vara en förutsättning för att ROT-programmets mål skall kunna uppnås. Som departementschefen framhållit skall i några hänseenden kraven vid ombyggnad vara lika höga som vid nybyggnad. Som exempel härpå nämns kraven på skydd av personer vid brand och kraven på bärighet och stabilitet i konstruktioner som ändras genom ombyggnad. Vad gäller handikappanpassning vid ombyggnad, dvs. tillgänglighet enligt 7 §, skall detta krav uppfyllas, om det ej är uppenbart oskäligt. För andra krav åter bör enligt remissen en särskild ombyggnadsnivå kunna anges. Som exempel anges inredningsstandard i bostäder och ljudisolering inom byggnader. Med hänsyn till förhållandena ligger det i sakens natur att vad som skall gälla beträffande ombyggnader i sina detaljer måste bestämmas genom författning av lägre valör än PBL och genom föreskrifter från planverket. Med den föreslagna utformningen av stadgandet blir riksdagens bestämmande i denna del begränsat. Å andra sidan skulle en i PBL upptagen övergripande föreskrift om vad som skall gälla vid ombyggnad med nödvändighet bli så vag att den närmast bleve innehållslös. I förslaget Bättre bostäder (Ds Bo 1983:2) uttrycks sålunda ombyggnadsnormen så att vid ombyggnad vissa angivna egenskaper skall "tillföras byggnaden i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att byggnaden kan ges långsiktigt

godtagbara egenskaper". Ett så utformat stadgande ger föga ledning för tillämpande myndigheter vid prövning av enskilda byggnadsärenden. Med hänsyn till det sagda tillstyrker lagrådet den använda lagstiftningstekniken.

Hänvisningen till föreskrifter meddelade med stöd av PBL bör uttryckligen avse inte bara kraven i 1–6 och 8 §§ utan också tillgänglighetskravet i 7 §. Att såsom skett i fjärde stycket andra punkten meddela en särskild bestämmelse beträffande tillgänglighetskravet ger närmast det felaktiga intrycket att kravet står i en särklass och inte skall regleras ytterligare. Enligt vad som upplysts vid föredragningen skall emellertid också tillgänglighetskravet vid ombyggnad få sin närmare utformning i de nyssnämnda föreskrifterna. Det synes vidare mindre påkallat att ge en särskild bestämmelse beträffande tillgänglighetskravet i förevarande avseende, eftersom någon motsvarande inskränkning inte har ansetts erforderlig för de fall då kommunerna tilläggs rätt att i områdesbestämmelser och detaljplan besluta om lägre ombyggnadskrav. Även om tillgänglighetskravet vid ombyggnad ofta är det byggnadstekniskt viktigaste och ett krav vars uppfyllande drar avsevärda kostnader, är det enligt lagrådets mening lämpligare att ange tillgänglighetskravet tillsammans med övriga krav.

Som tredje stycke i paragrafen bör tas upp femte stycket i remissen om kommunens rätt att med avsteg från huvudregeln besluta om hur förnyelsen inom ett område skall ske.

Den i det remitterade förslaget såsom ett andra stycke intagna ombyggnadsdefinitionen bör, om lagrådets förslag att bestämmelserna i 13 § förs över till 9 och 10 §§ följs, få bilda en egen paragraf betecknad 11 §. Enligt förslaget hänförs till ombyggnad även åtgärder som syftar till en väsentligt ändrad användning av byggnaden eller en del av den. Enligt 8 kap. 1 § första stycket avses med bygglovspliktiga åtgärder bl. a. att ta i anspråk eller inreda byggnad för ett nytt ändamål. I nu förevarande sammanhang avses med ombyggnad åtgärder som innebär att byggnad inreds för en väsentligt ändrad användning. Däremot utgör blotta ianspråktagandet av en byggnad för nytt ändamål ej en ombyggnad. Lagtexten bör justeras för att nå bättre överensstämmelse med terminologin i 8 kap. 1 §.

Såsom angetts i anslutning till 9 § fyller en bestämmelse om att hänsyn skall tas till byggnadens ändamål knappast någon funktion. Föreskriften härom i sista stycket av 10 § kan därför utgå. Däremot bör i detta stycke ett tillägg göras beträffande fritidshus. Enligt 9 § i lagrådets förslag gäller bestämmelserna i 3 § andra och tredje styckena samt 7 § ej vid nybyggnad av fritidshus med högst två bostäder. En motsvarande bestämmelse erfordras beträffande ändring av sådana fritidshus.

11 §

I paragrafen, som enligt lagrådets förslag skall betecknas 12 §, föreskrivs att byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhisto-

risk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär inte får förvanskas. I den allmänna motiveringen (s. 177) har departementschefen anfört att hans förslag i fråga om bebyggelse med särskilt bevarandevärde är att sådan bebyggelse inte får förvanskas eller rivas. Denna precisering av förslagets innebörd skulle kunna tas till intäkt för att 11 § innefattar ett förbud mot rivning och att orden "inte får förvanskas" skulle inrymma detta förbud. Förevarande paragraf reglerar emellertid inte frågan om förbud mot rivning. Bestämmelser härom återfinns i 8 kap. 15 och 16 §§.

I specialmotiveringen till paragrafen sägs att det ligger i sakens natur att prövningen av skyddsobjektets värde måste göras striktare i sådana fall där ägaren bestrider att något skyddsvärde finns än vad som behövs om han själv begär eller frivilligt accepterar skyddsbestämmelser för byggnader. Uttalandet får enligt lagrådets mening inte uppfattas så att ägarens inställning skall vara avgörande för frågan om en byggnad har ett skyddsvärde; bedömningen härav ankommer på byggnadsnämnden. Däremot kan naturligtvis – såsom uttalandet bör uppfattas – utredningen om ett ifrågasatt skyddsobjekts värde göras mindre omfattande om ägaren medger att skyddsbestämmelser meddelas.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om de krav som kan ställas i fråga om underhåll av byggnader. I första stycket första punkten föreskrivs att byggnader skall under sin brukstid skötas och underhållas så att vissa angivna egenskaper i huvudsak bevaras. Dessa egenskaper är energi- och vattenhushållning, bärförmåga och stadga, trevnad, hygien och inomhusklimat samt tillgänglighet. Andra punkten anger att anordningar för avfallshantering och för skydd mot olycksfall och brand skall hållas i stånd. För dessa anordningars bibehållande ställs alltså kravet högre än beträffande de i första punkten angivna egenskaperna. I tredje punkten föreskrivs att byggnadens yttre skall hållas i vårdat skick.

Tidsbestämningen "under brukstiden" synes överflödig. Det ligger i sakens natur att det är under denna tid som byggnaden skall underhållas. I andra och tredje punkterna har det inte heller ansetts erforderligt att ange denna tidsbegränsning. Orden kan t. o. m. bli missvisande. Av specialmotiveringen framgår nämligen att den återstående brukstidens längd kan ha betydelse för kravet på underhåll. Är den återstående brukstiden kort kan ägaren ibland underlåta att vidta underhållsåtgärder, som med lång kvarvarande brukstid varit nödvändiga. Orden "under brukstiden" bör därför utgå ur lagtexten. Också orden "skötas och" kan undvaras. Det är nämligen tillfyllest om det i första stycket liksom i de båda följande endast nämns underhållas eller underhåll. Underhållskraven avser nämligen, såsom framgår av lagrådsremissen, också skötsel av anordningar för värme, ventilation m. m.

Avsikten med huvudbestämmelserna om underhåll är enligt specialmotiveringen att en byggnads egenskaper i de avseenden som regleras i 3–7 §§ i huvudsak skall bevaras under byggnadens brukstid. Uppräkningen av egenskaper i första punkten är emellertid inte fullständig. Bättre än att komplettera lagtexten med ytterligare egenskaper för vilka detta underhållskrav skall gälla är att – i likhet med tekniken i bl. a. 10 § – hänvisa till de bestämmelser beträffande nybyggnad som skall tillämpas. Andra punkten bör ges motsvarande redaktionella utformning. Lagrådet vill anmärka att det med hänsyn till den vikt som eljest tillmäts tillgänglighet enligt 7 § vore följdriktigt om denna egenskap omfattades av det i andra punkten angivna strängare kravet på underhåll.

I andra stycket föreskrivs att underhållet skall anpassas till byggnadens värde från kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt samt till omgivningens karaktär. Även här bör det historiska värdet beaktas (jfr 11 §). I specialmotiveringen påpekas att kraven gäller all bebyggelse även om den inte har sådana värden att den omfattas av bestämmelserna i 11 §. En fråga som inte är närmare belyst i det remitterade förslaget är vilka möjligheter byggnadsnämnden har att ingripa, om en fastighetsägare inte iakttar bestämmelsen i andra stycket. I fråga om byggnader med särskilt bevarandevärde kan fastighetsägaren med stöd av 10 kap. 15 § åläggas att utföra underhållet på sätt som föreskrivs i förevarande stycke. En förutsättning härför är dock att, såsom framgår av paragrafens tredje stycke, särskilda skyddsbestämmelser meddelats i områdesbestämmelser eller i detaljplan. Sådana bestämmelser kan också enligt 8 kap. 6 § förenas med skyldighet att söka bygglov för underhållsåtgärder beträffande byggnaderna. I fråga om andra byggnader än dem som avses i 11 § eller om skyddsbestämmelser inte har meddelats för sådana byggnader kan underlåtenhet att enligt första stycket hålla byggnaders yttre i vårdat skick föranleda ingripande med stöd av 10 kap. 15 §. Sådana förelägganden kan emellertid inte utsträckas till att avse även kravet i andra stycket att underhållsåtgärder skall utföras så att de värden som finns i bebyggelsen och dess karaktär bibehålls. Bestämmelsen i 10 kap. 15 § tar nämligen sikte på underlåtenhet att utföra arbete eller annan åtgärd som åligger någon enligt den föreslagna lagen men inte på sättet som arbetet eller åtgärden skall utföras på. Däremot kan byggnadsnämnden, när en underhållsåtgärd väl har utförts som visat sig inte uppfylla kraven i andra stycket, förelägga fastighetsägaren att rätta det utförda. Stödet för ett sådant föreläggande finns i 10 kap. 12 § 3 och 14 §.

Det i specialmotiveringen anförda exemplet att i en by med faluröda byggnader krav skall kunna ställas att en byggnad som målas om inte ges en annan färg som bryter mot byns karaktär är mindre väl valt. Omfärgning av byggnader är enligt 8 kap. 6 § en åtgärd beträffande vilken byggnadsnämnden i områdesbestämmelser eller i detaljplan kan föreskriva bygglovsplikt. Utan sådana föreskrifter kan det i exemplet angivna kravet inte

hävdas annat än genom ingripande i efterhand med stöd av 10 kap. 12 § 3 och 14 §.

Enligt tredje stycket i paragrafen kan, som nyss nämnts, i fråga om byggnader med särskilt bevarandevärde i områdesbestämmelser eller detaljplan meddelas de bestämmelser om underhåll av byggnadens yttre eller av dess inre som behövs för att byggnadens särart skall bevaras. Såsom bestämmelsen utformats är den en erinran om att skyddsbestämmelser kan meddelas i områdesbestämmelser eller i detaljplan för angivna byggnader. Avsikten torde emellertid ha varit att bestämmelsen skall ha ett materiellt innehåll, som kompletterar första och andra styckena i paragrafen i så måtto att det för byggnader som avses i 11 § – utöver vad som är möjligt med stöd av nämnda stycken – skall kunna krävas att både byggnadens yttre och dess inre underhålls så att byggnadens särart bevaras. Enligt lagrådets mening bör denna avsikt komma till direkt uttryck i tredje stycket. En annan sak är att möjligheten att hävda kravet är beroende av att – såsom anförts i det föregående – särskilda skyddsbestämmelser meddelats, varefter föreläggande kan meddelas med stöd av 10 kap. 15 §.

13 §

Paragrafen behandlar både nya byggnader och befintliga byggnader och bryter härigenom systematiken i kapitlet. Bestämmelserna kan lämpligen, såsom framgår av lagrådets kommentar till 9 och 10 §§, föras över till dessa paragrafer. Beaktas detta, utgår 13 § i det remitterade förslaget. Genom att ombyggnadsdefinitionen i 10 § utbrutits till en särskild paragraf begränsas omnumreringen till 11 och 12 §§ i det remitterade förslaget.

14 §

Enligt terminologin i 8 kap. ingår skyltar i begreppet anordningar och behöver därför inte nämnas särskilt.

15 §

Såsom lagrådet anfört vid 6 § är punkt 5 i första stycket överflödig och bör därför utgå.

Av specialmotiveringen till punkt 6 framgår att kravet på att handikappade skall kunna nyttja en tomt inte är avsett att upprätthållas undantagslöst. Detta bör komma till uttryck i lagtexten. Punkten bör också avfattas i närmare överensstämmelse med lydelsen av 7 §.

I specialmotiveringen till punkt 7 anger departementschefen som exempel på en kollektiv lösning av parkeringsfrågan möjligheten att bilda en parkeringsanläggning med stöd av anläggningslagens bestämmelser om gemensamhetsanläggningar. I fråga om större anläggningar kan det – som

framgår av det följande – i ett hänseende visa sig ofördelaktigt med en sådan lösning. Förvaltningen av sådana anläggningar torde komma att utövas av samfällighetsföreningar enligt lagen (1973: 1150) om förvaltning av samfälligheter. En samfällighetsförening äger taxera ut medel för bl. a. anläggningens underhåll och drift från de fastigheter till vilka anläggningen hör. Föreningens fordran har enligt lagen (1973: 1152) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen om förvaltning av samfälligheter förmånsrätt före fastighetsinteckning i den fasta egendomen. Denna dolda förmånsrätt i delägarnas fastigheter för uttaxerade medel innebär en risk för den som belånar en delägarfastighet, eftersom hans säkerhet kan påverkas. I propositionen med förslag till lag om förvaltning av samfälligheter betonade departementschefen (prop. 1973: 160, s. 170) att de bidrag som varje år skall uttaxeras från delägarfastigheterna för att täcka driftskostnaderna samt amortering och ränta på investeringslån i praktiken regelmässigt inte torde uppgå till så stora belopp, att de skulle kunna utgöra någon risk för fordringar med sämre rätt i fastigheten. Han framhöll emellertid att det sagda gällde under förutsättning att innehavare av fordringar med sämre rätt iakttar den försiktighet som normalt bör kunna krävas av en kreditgivare. Av det anförda framgår att man under lagstiftningsarbetet inte räknade med att en samfällighetsförening skulle vara i behov av större kapitalbelopp för t. ex. underhåll. Kostnaderna vid förvaltning av en stor parkeringsanläggning torde emellertid kunna bli betydande, vilket i sin tur kan leda till att förmånsrätten för föreningens fordran får sådan omfattning att de som lämnat lån mot säkerhet i fastigheten löper påtaglig risk för förluster. Det kan för övrigt påpekas att det när det gäller förvaltningen av gemensamhetsanläggningar redan nu finns exempel på att en legal panträtt fått en sådan omfattning att bottenlångivarna i delägarfastigheterna funnit sig föranlåtna att säga upp bottenlånen för omförhandling med avseende på kompletterande säkerheter. Vad som nu har sagts kan självfallet inverka negativt på benägenheten att lämna kredit mot säkerhet i fastigheter som har del i en parkeringsanläggning inrättad enligt anläggningslagen.

I specialmotiveringen till punkt 7 anges också ett annat exempel på hur parkeringsfrågan kan lösas. Sålunda uttalar departementschefen att kravet på fastighetsägarna att själva eller i samverkan svara för behovet av parkering kan på kommunalt initiativ omvandlas till en skyldighet att ekonomiskt bidra till en parkeringsanläggnings tillkomst och drift. Parkeringsköp nämns som exempel på sådan samverkan. Lagrådet vill framhålla att det för närvarande råder osäkerhet om i vilken utsträckning det är lagligen möjligt att av en byggande kräva åtaganden av detta slag. Också frågan om förutsättningarna och formerna för ett åtagande är oviss. Den föreslagna lagtexten kan inte anses undanröja denna osäkerhet. Särskilt må framhållas tveksamheten i fråga om att framtvinga skyldighet att fortlöpande bidra till driften av en parkeringsanläggning. Frågan om framtida ägares bundenhet av den byggandes åtaganden är också ett problem som

inte belysts. Departementschefens uttalande synes böra förtydligas i flera hänseenden.

Enligt andra stycket skall det under vissa förutsättningar finnas s. k. friyta för lek och utevistelse. Friytan skall enligt förslaget anordnas på den tomt som skall bebyggas eller på utrymmen i närheten som är gemensamma för flera byggnader. Om friyta blir ordnad utanför tomten, finns det emellertid ej anledning att fordra att den skall vara gemensam för flera byggnader. Tomtägaren kan till exempel ha lämpligt utrymme för friyta på en av honom själv ägd granntomt. Motsvarande gemensamhetskrav har inte heller ställts upp då det gäller parkeringsutrymme utanför tomten enligt första stycket 7.

16 §

Beaktas lagrådets förslag att 15 § första stycket 5 bör utgå, skall hänvisningen i första stycket av 16 § till 15 § första stycket 7 avse punkten 6.

18 §

Vid tillämpningen av denna paragraf på allmänna platser får anses gälla att, när sådana platser skall tas i anspråk för sitt avsedda ändamål, bestämmelserna i 15 § skall gälla. Är en allmän plats redan ianspråktagen kan enligt 16 § första stycket krav ställas på utrymme för parkering m. m.

4 kap.

Lagrådet hänvisar till vad lagrådet i den allmänna delen av sitt yttrande anfört om översiktsplanen och områdesbestämmelser. Det finns anledning att här ta upp en i remissen inte närmare belyst fråga. Sedan länge finns i snart nog alla landets kommuner översiktliga planer som berör hela eller delar av kommunernas områden. En del av dessa planer har lagts fram och antagits utan att byggnadslagens förfaranderegler iakttagits, åtminstone inte fullständigt. Sådana informella planer har ingen direkt rättsverkan men tillmäts stor betydelse i skilda sammanhang eftersom de utgör det auktoritativa beskedet om uppfattningen hos kommunfullmäktige i övergripande planeringsfrågor. Sedan PBL trätt i kraft, kommer översiktsplanen att vara det representativa uttrycket för kommunens inställning beträffande planläggningen i stort. Översiktsplanen har tre karakteristiska drag. Den är för det första obligatorisk. Detta innebär att varje kommun skall anta en översiktsplan med tillämpning av PBL:s materiella regler och dess förfarandebestämmelser. För det andra skall översiktsplanen vara heltäckande. Den skall alltså omfatta kommunens hela geografiska område. Slutligen och för det tredje uppställer PBL ett aktualitetskrav. Det är

nämligen avsett att översiktsplanen skall ses över med jämna, ej alltför långa mellanrum. Planen kommer därigenom alltid att avspegla den rådande uppfattningen i kommunen. Det är tydligt att en sådan plan avsevärt begränsar det praktiska behovet av informella översiktsplaner vid sidan av den författningsreglerade planen. Det kan emellertid förtjäna diskuteras om inte följden av PBL:s bestämmelser om översiktsplaner borde leda längre, nämligen till att kommunerna inte får anta informella planer. Det är nämligen för kommunmedborgarna en olägenhet om det existerar planer som tillmäts betydelse, ovisst vilken, fastän de inte tillkommit i den ordning som PBL föreskriver. Medborgarna går härigenom miste om det inflytande och den insyn de bör ha över planläggningen. Det kan t.o.m. vara svårt för dem att få kännedom om förekomsten av sådana planer. Det är enligt lagrådets mening önskvärt att departementschefen klargör sin inställning till frågan om kommunernas möjlighet att framdeles anta sådana planer. Beträffande översiktliga planer som antagits i den för generalplaner föreskrivna ordningen hänvisar lagrådet till sitt yttrande under 15 kap. 3 §.

1 §

Om lagrådets förslag till 1 kap. 3 § godtas och om den av departementschefen föreslagna 3 § i detta kapitel utformas på sätt lagrådet förordar, blir 1 § i det remitterade förslaget onödig och kan utgå.

2 §

I första meningen anges att det är kommunfullmäktige som antar och ändrar en översiktsplan. Denna bestämmelse synes ha sin naturliga plats efter reglerna om den beredning som föregår antagandet. I lagrådets förslag återfinns bestämmelsen i 11 §.

I andra meningen sägs att planen skall gälla till dess att den ändras genom ett beslut som vinner laga kraft. Enligt specialmotiveringen skulle innebörden vara att översiktsplanen blir gällande i och med att fullmäktiges beslut att anta den vinner laga kraft. Enligt kommunallagen är kommunfullmäktiges beslut omedelbart verkställbart och gäller sålunda utan hinder av förd talan. Det ankommer emellertid på kommunstyrelsen eller på annan kommunal nämnd att verkställa fullmäktiges beslut. I detta åliggande ligger att ta ställning bl. a. till frågan huruvida klagan över beslutet skall medföra uppskov med verkställigheten. Vidare kan kammarrätt och regeringsrätten i samband med besvär förordna att det överklagade beslutet tills vidare icke skall gälla. I 4 kap. 17 § och 5 kap. 27 § finns bestämmelser om verkställighet av beslut att anta områdesbestämmelser och detaljplan, vilkas innebörd anges skola vara densamma som den i förevarande paragraf. I lagrådsremissen har inte angetts något skäl varför verkställighet av planbeslut skall följa andra regler än kommunallagens.

Med hänsyn till den betydelse planerna har för rätt att bygga m. m. kan det finnas skäl för den föreslagna avvikelsen. En bestämmelse med den i andra meningen avsedda innebörden bör dock ges en annan utformning, förslagsvis så att "beslut att anta eller ändra översiktsplan gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft". Den bör vidare placeras efter de paragrafer som reglerar förfarandet, 3–11 §§ lagrådets förslag.

3 §

Denna paragraf som motsvarar 1 § i lagrådets förslag anger det obligatoriska innhållet i översiktsplanen.

När det i punkt 1 sägs att planen skall ange grunddragen för den avsedda användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för bebyggelse blir detta att anse som en precisering av vad som sägs i den inledande delen, 1 § första stycket lagrådets förslag..

Det är tämligen självklart att översiktsplanen skall anpassas till och underordnas de allmänna intressen som enligt 2 kap. skall beaktas vid all planläggning och lokalisering av bebyggelse. Detta behöver inte sägas ut särskilt. Orden "med tillämpning av bestämmelserna i 2 kap." kan därför utgå.

Föreskriften i paragrafens sista stycke hör nära samman med vad som i nästa paragraf sägs om att länsstyrelsens granskningsyttrande skall fogas till planen. Föreskriften bör flyttas över till den följande paragrafen, som enligt lagrådets förslag blir 2 §.

4 §

Enligt första stycket första meningen består översiktsplanen av en särskild handling med riktlinjer samt en eller flera kartor. Av föregående paragraf framgår emellertid att planen skall ange – förutom riktlinjerna för bebyggelsen – också grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden och hur riksintressen avses bli tillgodosedda. Det synes därför riktigare att, om den särskilda handlingens innehåll skall beskrivas, repliera på bestämmelserna i 3 §. Enligt lagrådets uppfattning är det emellertid överflödigt att i lagtexten ånyo ange vad planen skall innehålla. Med de uppgifter handlingen bör uppta blir det knappast praktiskt möjligt att helt och hållet ta in uppgifterna på kartmaterialet. Andra meningen i första stycket kan därför utgå.

Paragrafen bör vidare redigeras om så att skillnaden mellan den särskilda handlingen och kartor, gemensamt benämnda planhandlingarna, å ena, samt planbeskrivningen, å andra sidan, framträder tydligare. Planbeskrivningen är endast ett komplement till översiktsplanen – låt vara ett viktigt sådant. Det uppställs i lagen inget krav på att planbeskrivningen skall antas av kommunfullmäktige. Det torde få antas att planbeskrivningen ofta kom-

mer att upprättas av ett beredande kommunalt organ. Om så sker torde beslutet att anta planbeskrivningen få anses som ett sådant beslut av rent förberedande art som enligt 7 kap. 2 § kommunallagen (1977:179) ej får överklagas.

Bestämmelsen i paragrafens sista stycke att planhandlingarna skall utformas så att innebörden kan utläsas utan svårighet lär avse endast den särskilda handlingen och kartorna, däremot inte planbeskrivningen. För att detta skall framgå tydligare bör bestämmelsen flyttas och anslutas till paragrafens första stycke.

I specialmotiveringen berör departementschefen frågan om ett åsidosättande av kravet på lättfattlighet kan leda till att planen upphävs efter besvär. Därvid uttalas att brister i kravet på lättfattlighet endast i rena undantagsfall skall kunna leda till ett upphävande. Lagrådet, som erinrar om att det tillkommer domstol att avgöra den saken, antar att uttalandet oavsiktligt gjorts alltför kategoriskt.

5 §

Paragrafen behandlar kravet på samråd när planförslag upprättas. Sedan i paragrafens första mening angivits med vilka kommunen alltid skall samråda sägs i andra meningen att även andra som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd. I specialmotiveringen sägs att man med uttrycket "beredas tillfälle till" markerat att kommunen inte skall behöva ha någon uppsökande verksamhet för att nå intressenterna. Självfallet skall kommunen inte behöva gå ut till envar av dessa med information om förslaget. Däremot skall kommunen vara aktivt verksam för att det hålls samrådsmöten. Därefter får det, såsom anförs i specialmotiveringen, anses ankomma på intressenterna att visa sin vilja att komma till mötena, reagera på utsänt material osv.

6 §

I paragrafen, som enligt lagrådets förslag skall betecknas 5 §, behandlas länsstyrelsens uppgifter vid samrådet. I den allmänna motiveringen (s. 85) framhåller departementschefen att statens inflytande när det gäller översiktsplanen i allt väsentligt måste utövas under samrådsskedet. Av det skälet anser han det nödvändigt att länsstyrelsens uppgifter vid samrådet kommer till uttryck i en särskild bestämmelse. Samtliga föreskrifter i den föreslagna paragrafen är emellertid sådana att de hör till regeringens s. k. restkompetens (8 kap. 13 § första stycket 2 RF). Såsom riktade till den regeringen underställda förvaltningsorganisationen hör föreskrifterna enligt lagrådets mening närmast hemma i den förordning med tillämpningsbestämmelser till PBL som torde komma att utfärdas. I lagstiftningsärendets nuvarande skede har lagrådet inget yrkande att föreskrifterna skall utgå.

Beträffande de föreslagna bestämmelserna vill lagrådet anföra följande. Enligt punkt 3 skall länsstyrelsen samordna statliga myndigheters synpunkter på planförslaget och ta till vara myndigheternas intressen. Av specialmotiveringen framgår att det skall ankomma på länsstyrelsen att på statens vägnar ta ställning till planförslaget. När detta börjar ta form bör länsstyrelsen, anför departementschefen, koncentrera sina insatser på att prioritera mellan motstridiga statliga intressen och göra den samlade värdering som kommunen behöver till ledning för sitt planarbete. Vad det i själva verket är fråga om är således att länsstyrelsen under samrådsskedet skall ha ansvaret för att statliga intressen tillvaratas. Lagrådet föreslår att detta kommer till direkt uttryck i punkten.

I andra stycket föreskrivs att länsstyrelsens synpunkter på förslaget skall, om det inte är uppenbart onödigt, sammanställas i ett samrådsyttrande. Skälet härtill är, enligt vad som framgår av specialmotiveringen, att det är viktigt att länsstyrelsens samlade bedömning framgår klart inför kommunens beslut om den fortsatta handläggningen av planförslaget. Enligt lagrådets mening fyller bestämmelsen ingen funktion. Det är självklart att länsstyrelsen skall delge kommunen resultatet av sina överväganden. Lagrådet föreslår att bestämmelsen utgår.

8 §

Första stycket handlar om kungörande av utställande av översiktsplan. Synpunkter på ett utställt planförslag skall lämnas skriftligen. Att detta iakttas har betydelse bl. a. när det gäller möjligheten att klandra ett beslut om att anta planen. Sättet för att avge synpunkter bör därför framgå av kungörelsen.

Inledningsbestämmelsen i 8 § har närmast sin motsvarighet i 17 § 1 mom. andra stycket tredje punkten byggnadsstadgan. För närvarande skall kungörandet ske genom byggnadsnämndens försorg. Då blir lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m. tillämplig. Denna lag gäller nämligen fall där kungörande är föreskrivet beträffande åtgärd av organ för den specialreglerade kommunförvaltningen (se prop. 1976/77:63 s. 148 och 166). I enlighet med den systematik som används i PBL regleras inte vilket kommunalt organ som skall ombesörja kungörandet. Denna uppgift kan anförtros t. ex. kommunstyrelsen, som inte är ett organ för den specialreglerade kommunförvaltningen. Lagrådet föreslår, för att enhetlighet skall uppnås, en regel varigenom bestämmelserna i kungörandelagen kommer att iakttas oavsett vilken kommunal instans som svarar för att kungörelse utfärdas. Man skulle då bl. a. vinna att begreppet ortstidning alltid får den innebörd det har enligt kungörandelagen. Lagrådet vill i sammanhanget anmärka att en hänvisning till kungörandelagen erfordras, eftersom det är fråga om kungörande av kommunfullmäktiges beslut och 7 § kungörandelagen ej lär avse kommunfullmäktige.

Enligt lagrådets mening bör kungörande ske inte endast genom kungörelsens införande i ortstidning utan också genom att kungörelsen anslås på kommunens anslagstavla.

I andra stycket i paragrafen föreskrivs att ett exemplar av planförslaget med tillhörande handlingar före utställningen skall överlämnas till länsstyrelsen, regionplaneorganet och angränsande kommuner som berörs av förslaget. Bestämmelsen innefattar således tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Beträffande sådana föreskrifter har regeringen en direkt på regeringsformen (8 kap. 13 § första stycket 1) grundad normgivningsmakt. Enligt lagrådets mening bör det därför övervägas om inte bestämmelsen bör utgå för att i stället tas in i den tilltänkta förordningen.

9 §

Enligt denna paragraf skall under utställningstiden planförslaget åtföljas, förutom av planbeskrivning, samrådsredogörelse och gällande översiktsplan, också av sådant planeringsunderlag som har betydelse för bedömning av planförslaget. Enligt specialmotiveringen är det kommunens uppfattning om vad som är betydelsefullt som skall vara avgörande. Detta bör tydligt framgå av lagtexten.

12 §

Första stycket av paragrafen, 13 § i lagrådets förslag, innehåller en erinran om skyldigheten att kungöra kommunfullmäktiges beslut om antagande eller ändring av översiktsplan på samma sätt som andra fullmäktigebeslut. Denna erinran är ej behövlig och tynger onödigtvis lagtexten. Andra stycket reglerar den expeditionsskyldighet, som åvilar kommunen, sedan beslutet vunnit laga kraft. Expediering bör ske även till regionplaneorgan som berörs. Däremot bör det, såvitt gäller övriga myndigheter, vilkas synpunkter ej blivit tillgodosedda, vara tillräckligt att underrättelse sänds till länsstyrelsen, se lagrådets kommentar till 5 kap. 23 §.

Lagrummet anger en bestämd tid inom vilken expediering skall ske. Någon rättsföljd kan knappast vara knuten till denna tidsfrist. Vidare är expeditionstiden beroende av lokala förhållanden. En föreskrift att expedieringen skall ske utan dröjsmål är därför att föredra. Enligt lagrådets mening kan emellertid bestämmelsen på skäl som angetts under 8 § tas upp i förordning.

13–18 §§

I dessa paragrafer regleras det planinstitut som benämns områdesbestämmelser. Stadgandet i 14 § om vem som antar områdesbestämmelser är i allt väsentligt likalydande med föreskriften i 5 kap. 3 § om vem som antar

detaljplan. I 16 § regleras förfarandet vid utarbetandet av områdesbestämmelser och härom hänvisar paragrafen till motsvarande regler i 5 kap. beträffande detaljplan. De i 17 och 18 §§ intagna bestämmelserna om giltighet och verkan av områdesbestämmelser är i det stora hela identiska med 5 kap. 27 och 28 §§ om giltighet och verkan av detaljplan. Från rent redaktionella synpunkter är det en fördel om 13–18 §§ flyttas till 5 kap. och där placeras i anslutning till motsvarande paragrafer om detaljplan. Dubblyrer kan då undvikas och likaså de olägenheter som hänvisningar till efterföljande paragrafer innebär. Det avgörande skälet för en flyttning är emellertid att områdesbestämmelserna sakligt har mera gemensamt med detaljplanen än med översiktsplanen. Områdesbestämmelserna erbjuder i vissa avseenden samma regleringsmöjligheter som detaljplanen och PBL bygger på att det skall finnas en valfrihet mellan dessa planinstitut. Områdesbestämmelserna kan på sätt och vis ses som en planeringsmöjlighet för fall då en detaljplan med dess mera omfattande och detaljerade reglering inte behöver tillgripas t. ex. när det inte föreligger något behov av att ge byggrätt eller få rätt att lösa mark. Områdesbestämmelsernas placering i det kapitel som handlar om översiktsplanen är ägnad att undanskymma planinstitutens olika sakliga innebörd. För att det skall tydligare framgå hur PBL:s föreskrifter om planinstituten förhåller sig till varandra är det angeläget att 13–18 §§ bryts ut ur 4 kap. och placeras i 5 kap. I lagrådets förslag har paragraferna sin motsvarighet i 5 kap. 16, 17 och 33–36 §§.

I *13 §*, som i lagrådets förslag motsvaras av 5 kap. 16 §, anges i vilka avseenden områdesbestämmelser kan meddelas för att inom ett område som inte omfattas av detaljplan reglera användningen av mark och vatten, bebyggelse m. m. Avsikten med områdesbestämmelser är främst att de skall säkerställa syftet med översiktsplanen. Men de skall också kunna användas för att tillgodose riksintressen. På flera ställen i remissprotokollet, bl. a. s. 89 och 431, framhåller departementschefen att avsikten är att områdesbestämmelser skall komma till användning endast inom begränsade områden av kommunen. Detta, sägs det i protokollet, framgår redan av valet av namn på bestämmelserna. I den remitterade lagtexten har, både i 1 kap. 2 § och i förevarande paragraf, genom orden "ett visst område" markerats att områdesbestämmelser inte avses kunna antas för kommunens hela område. Lagrådet vill för sin del påpeka att den föreslagna lagtexten inte hindrar en kommun att anta områdesbestämmelser för hela den areal av kommunen som inte är detaljplanelagd. Eftersom lagtexten inte anger hur stort ett område med områdesbestämmelser får vara, t. ex. i procent av kommunens hela areal, uppfyller ju faktiskt ett område som består av kommunens hela areal med undantag av detaljplanelagda delar kriteriet "ett visst område". Lagtexten hindrar inte heller att kommunerna delar upp kommunens areal i flera avgränsade områden och antar likalydande eller i det närmaste likalydande bestämmelser för varje område. En annan sak är att områdesbestämmelser med hänsyn till syftet med dem i de

allra flesta fall torde komma att omfatta endast avgränsade delar av kommunen. Det kan dock inte uteslutas att det för enstaka kommuner med speciell karaktär kan vara ändamålsenligt att vissa områdesbestämmelser gäller för hela kommunen. Lagrådet har anpassat sitt lagförslag till det anförda.

I specialmotiveringen till 13 § framhålls att uppräkningen i paragrafen är avsedd att vara uttömmande. För att markera detta har i lagtexten angetts att områdesbestämmelser får avse "endast" de uppräknade frågorna. Enligt lagrådets mening behövs inte ordet "endast" för att paragrafens innebörd i nämnda hänseende klart skall framgå. I lagrådets förslag har ordet därför fått utgå. Härigenom får lagtexten samma uppbyggnad som lagtexten föreslås få i 5 kap. 7 § lagrådets förslag som behandlar de frivilliga regleringsinstrument som en detaljplan skall kunna innehålla.

I 13 § punkt 7 föreskrivs en inskränkning i möjligheten att meddela bestämmelser om marklov i friluftsområden, nämligen att regleringen inte får vara så ingripande att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Lagrådet återkommer vid behandlingen av 8 kap. 18 § 4 till den betydelse som begreppet pågående markanvändning skall ha i detta sammanhang.

När i 13 § punkt 8 talas om "byggnadstekniskt utförande" lär därmed inte avses annat än vad som ryms i orden "utformning och utförande av byggnader" i punkt 4. Av detta skäl upptar lagrådets förslag ingen bestämmelse om "byggnadstekniskt utförande".

För områdesbestämmelser föreslår departementschefen i *14 §* som huvudregel att fullmäktige skall anta sådana bestämmelser samt ändring och upphävande av områdesbestämmelser. Enligt andra punkten i paragrafen får fullmäktige dock besluta att frågor angående områdesbestämmelser inom vissa områden eller med ett visst innehåll skall prövas av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt, som ju inte känner begreppet områdesbestämmelser. Av visst intresse är emellertid 26 och 108 §§ byggnadslagen. Där regleras antagande av stadsplan och byggnadsplan. Detta ankommer i princip på kommunfullmäktige. För båda planformerna gäller emellertid att fullmäktige i den omfattning som prövas lämpligt får uppdra åt byggnadsnämnden att i fullmäktiges ställe anta sådan plan. I och för sig ger således de nu gällande bestämmelserna möjlighet för fullmäktige att helt delegera antagande av plan till byggnadsnämnden. Att så skall ske är emellertid inte avsikten. I uttalanden vid kommunallagens tillkomst från såväl föredragande departementschefen som riksdagen har detaljerat angetts vilka beslut som enligt statsmakterna bör anförtros byggnadsnämnden. På motsvarande sätt har departementschefen i förevarande lagstiftningsärende dragit upp riktlinjer för när delegation av områdesbestämmelser bör komma ifråga. Både för gällande rätts del och såvitt gäller PBL är avsikten sålunda att restriktivitet skall iakttas vid delegation av planärenden. Emellertid synes den av depar-

tementschefen nu angivna gränsen mellan bestämmelser som det bör ankomma på fullmäktige att besluta om och dem som kan delegeras komma till mindre klart uttryck i den i lagtexten valda formuleringen. Enligt lagrådets mening bör avgränsningen anges med samma lokution som används i 1 kap. 5 § fjärde stycket kommunallagen. De ärenden som ej får delegeras är alltså sådana som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Att en särskild delegationsbestämmelse över huvud taget är erforderlig i PBL utöver kommunallagens regler beror på att delegation endast får ske till kommunstyrelse eller byggnadsnämnd, se allmänna motiveringen s. 122. I lagrådets förslag har paragrafen sin motsvarighet genom hänvisning i 5 kap. 33 § till 5 kap. 29 §.

De i *16 §* intagna reglerna om förfarandet vid antagande av områdesbestämmelser motsvaras av 5 kap. 33 § i lagrådets förslag. Den av lagrådet föreslagna paragrafen innehåller ingen hänvisning till bestämmelsen i 5 kap. 10 § tredje stycket att planhandlingarna skall vara tydligt utformade. Detta tydlighetskrav framgår nämligen redan av 5 kap. 17 § i lagrådets förslag.

Första stycket av *17 §* motsvaras av 5 kap. 34 § i lagrådets förslag. Ändringarna i förhållande till det remitterade förslaget sammanhänger dels med vad lagrådet anfört under 4 kap. 2 § och dels med att det enligt lagrådets mening inte finns anledning att i paragrafen erinra om de fall då områdesbestämmelser upphör att gälla enligt särskilda föreskrifter därom i PBL. Däremot bör det förhållandet att beslut om områdesbestämmelser kan genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 14 § uppmärksammas i lagtexten.

Andra stycket av 17 § har sin motsvarighet i 5 kap. 35 § i lagrådets förslag. En detaljplan för ett område med områdesbestämmelser avses skola kunna genomföras redan innan detaljplanen vunnit laga kraft på grund av förordnanden enligt 13 kap. 14 §. Detta kräver ett tillägg i lagtexten.

I *18 §* finns en bestämmelse med erinran om föreskrifter som departementschefen ämnar föreslå i syfte att samordna PBL och andra lagar. Enär sådana förslag ännu inte remitterats till lagrådet kan lagrådet nu inte yttra sig rörande bestämmelsen.

5 kap.

1 §

I paragrafen anges punktvis de fall då en detaljplan är den mest lämpade beslutsformen för att garantera en god miljö. Vad som i detta avseende föreskrivs under punkt 4 torde täckas av de i föregående punkter – särskilt 1 och 3 – angivna fallen.

Sista stycket utsäger inget annat än att detaljplan inte behöver upprättas

i den mån de frågor som bör regleras redan är tillräckligt reglerade i områdesbestämmelserna. Lagtexten bör utformas i enlighet härmed. En anledning att anta detaljplan för ett område fastän det redan finns områdesbestämmelser kan vara att kommunen vill ge fastighetsägarna byggrätter. Ett beslut att anta detaljplan gäller först sedan det vunnit laga kraft. Samtidigt upphör områdesbestämmelserna att gälla. (Se 34 och 35 §§ i lagrådets förslag.) Att beslut om detaljplan likväl i viss del kan genomföras dessförinnan följer av 13 kap. 14 §.

2 §

I paragrafen föreskrivs att detaljplanen bör utformas bl. a. med hänsyn tagen till de befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Enligt specialmotiveringen skall bestämmelsen ses som en precisering av hur den allmänt hållna föreskriften i 1 kap. 4 § (1 kap. 5 § i lagrådets förslag) skall tillämpas för att enskilda intressen skall tillgodoses vid detaljplaneläggning. Särskilt pekar departementschefen på den grannlaga avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som måste göras i de avseenden en plan medför inlösenrätt. I specialmotiveringen jämförs denna intresseavvägning med de bedömningar som skall göras enligt 2 kap. 12 § första stycket expropriationslagen, där det föreskrivs att tillstånd till expropriation inte skall meddelas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller om olägenheterna av expropriationen från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den. I 9 kap. 3 § utredningsförslaget fanns en bestämmelse med i huvudsak samma innebörd som avvägningsregeln i expropriationslagen. Den föreslagna bestämmelsen mötte emellertid kritik från flera remissinstanser. Den ansågs bl. a. slå vakt om enskild rätt och bestående markförhållanden på ett sätt som kunde äventyra en ändamålsenlig samhällsutveckling. Departementschefen pekar för sin del på att det kan förekomma att en fastighetsägare får avstå mark utan att han får någon motsvarande nytta av planen. Om i sådant fall en frivillig överenskommelse inte kan träffas, bör enligt departementschefen i första hand eftersträvas en planutformning som medför att minsta möjliga skada uppkommer för fastighetsägaren. Leder det till en från allmän synpunkt sämre utformning av planen bör dock, framhåller han, markägarens intresse vika.

I det remitterade förslaget saknas en bestämmelse som ålägger kommunen att tillse att en detaljplan i de delar den kan få expropriativa effekter utformas så att de som nödgas avstå mark eller rättigheter inte drabbas av olägenheter som inte står i rimlig proportion till nyttan av planen från allmän synpunkt. Departementschefens nyss återgivna uttalanden kan visserligen antas få viss genomslagskraft vid tillämpningen av förevarande paragraf. Enligt lagrådets mening är det emellertid, främst med tanke på att den obligatoriska fastställelseprövningen med däri ingående intresseavväg-

ningar slopas, av rättssäkerhetsskäl erforderligt att lagen innehåller en regel som slår fast kommunens skyldighet i nu ifrågavarande hänseenden. En sådan regel kan lämpligen tas in som ett andra stycke i förevarande paragraf.

Det är naturligtvis angeläget att arbetet med ett planförslag redan på ett tidigt stadium inriktas på lösningar som begränsar de olägenheter som kan uppkomma för enskilda intressen. För att detta önskemål skall tillgodoses bör regeln ange att planen i de delar den medför att mark eller rättigheter kan komma att tas i anspråk skall "utformas" så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter den åsamkar enskilda.

Eftersom länsstyrelsen enligt det remitterade förslaget inte självmant kommer att pröva i vad mån en antagen detaljplan på ett oacceptabelt sätt inkräktar på enskilda intressen måste de enskilda fastighetsägarna och rättighetsinnehavarna själva bevaka de avvägningar som kommunen beslutar om i planerna och vid missnöje överklaga besluten. Detta ställer krav på att fastighetsägarna och rättighetsinnehavarna uppmärksammas på de konsekvenser i fråga om skyldighet att avstå mark och rättigheter som planen kan ha för dem. I PBL finns flera bestämmelser som bl. a. har till syfte att tillgodose detta krav, t. ex. bestämmelserna om samråd, genomförandebeskrivning och planhandlingarnas tydlighet. Lagrådet anser emellertid att de bestämmelser som finns inte är tillfyllest för att tillgodose rimliga krav på rättssäkerhet. Såsom närmare framgår av lagrådets yttrande under 5 kap. 20 och 23 §§ föreslår därför lagrådet dels att det i den kungörelse som utfärdas innan ett planförslag ställs ut för granskning anges vilka fastigheter eller rättigheter som kan komma att tvångsvis tas i anspråk för planens genomförande, dels att ägare av fastigheter eller innehavare av rättigheter som nu har sagts alltid underrättas om utställandet och om beslut om antagande av detaljplan. Han bör tillika erhålla uppgift om vad han skall iaktta om han vill överklaga beslutet.

3 §

Paragrafen anger som huvudregel att det är kommunfullmäktige som skall anta beslut om detaljplan. Viss möjlighet öppnas för fullmäktige att delegera sin befogenhet till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Dessa bestämmelser hör närmast hemma i förfarandeavsnittet. I lagrådets förslag har regeln tagits upp i 29 §. På skäl som anförts under 4 kap. 14 § bör delegationsregeln utformas med beaktande av den lydelse som 1 kap. 5 § fjärde stycket kommunallagen har.

4 §

Paragrafen, som i lagrådets förslag betecknas 3 §, reglerar hur i detaljplaner marken skall delas in i tre grupper efter huvudändamål. Den första

gruppen utgörs av allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker. Av specialmotiveringen framgår att med gata i PBL avses områden för fordons- och gångtrafik där kommunen svarar för anläggande, upplåtande och underhåll av trafikområdet. Med väg avses områden för fordons- och gångtrafik, där fastighetsägarna svarar för motsvarande åtgärder. Utan att det direkt framgår av remissen torde man ha avsett att begreppet väg skall innefatta också trafikområden där staten svarar för åtgärderna. De angivna definitionerna har inte redovisats i någon lagtext. Departementschefen påpekar emellertid att uttrycket "gata och annan allmän plats" används i PBL som samlingsterm för all mark avsedd för allmän plats inom området när kommunen är huvudman. På motsvarande sätt avser "väg och annan allmän plats" sådan mark för vilken enskild är huvudman. Det sistnämnda uttrycket torde också – i enlighet med vad som nyss sagts – innefatta markområden där staten är huvudman.

Ett exempel på de i det föregående gjorda distinktionerna återfinns i paragrafens andra stycke, där det sägs att utformningen och användningssättet skall anges för gator och andra allmänna platser för vilka kommunen enligt 6 kap. 27 § är huvudman. För att syftet med bestämmelsen klart skall framgå är det emellertid inte erforderligt att gator, som ju enligt definitionen i första stycket är allmänna platser, särskilt anges. Lagrådet anser vidare att hänvisningen till 6 kap. 27 §, vari föreskrivs att kommunen i regel skall vara huvudman för gator och andra allmänna platser inom områden med detaljplan, är onödig. Lagrådet föreslår att bestämmelsen ges följande lydelse: "I fråga om allmänna platser, för vilka kommunen är huvudman, skall användningen och utformningen anges."

Lagrådet vill redan nu anmärka att lagrådet på de skäl som nyss har anförts också i fortsättningen i PBL föreslår att – med vissa undantag – "gator" resp. "vägar" inte särskilt anges då orden står tillsammans med "andra allmänna platser", se t.ex. 6 kap. 17–20 §§, 25 §, 27 §, 28 § och 31 § i det remitterade förslaget. Det må för övrigt påpekas att orden "gata" och "väg" i lagrådsremissen inte genomgående används i de betydelser som de tillagts i specialmotiveringen till förevarande paragraf. Som exempel kan nämnas att departementschefen i specialmotiveringen till 6 kap. 25 § anför att kommunen inte är förhindrad att lösa mark om det är staten som i egenskap av väghållare är huvudman för dessa "gator". Enligt definitionen torde här avses "vägar". Vidare används i lagtexten i 6 kap. 30 § andra stycket "gatan" trots att staten enligt lagrummet är väghållare och därmed har huvudmannaskapet för trafikleden.

I punkt 2 talas om "kvartersmark" avsedd för bl.a. bebyggelse och olika slags anläggningar samt skydds- och säkerhetsområden. I 25 § byggnadslagen används ordet "byggnadskvarter" som benämning på annan mark än allmän plats och s.k. specialområden. Till specialområden hänför byggnadslagen bl.a. sådana områden som i punkt 2 räknas till "kvartersmark". I PBL bör inte användas uttryck som för tanken till i gällande rätt

använda uttryck med en speciell, från PBL avvikande innebörd. "Kvartersmark" i punkt 2 betyder inte något annat än "mark". Det senare ordet är att föredra.

5 §

En grundläggande skillnad mellan stadsplan och byggnadsplan är att kommunen är huvudman för allmänna platser inom stadsplanelagda områden medan fastighetsägarna har ansvaret inom områden med byggnadsplan. I PBL ersätts stadsplan och byggnadsplan med en enda planform, detaljplan. Enligt 6 kap. 27 § i det remitterade förslaget skall normalt kommunen vara huvudman för mark som i detaljplanen är avsedd för allmänna platser. Avsikten är emellertid att kommunen också framdeles skall kunna överlåta huvudmannaskapet på någon annan. Med den i PBL valda lösningen med endast ett planinstitut måste det framgå av planen om kommunen vill begagna sig av denna möjlighet. Vad som nu har sagts utgör bakgrunden till bestämmelsen i förevarande paragraf, som i lagrådets förslag betecknas 4 §.

Ordalydelsen i paragrafen hindrar inte att kommunen har huvudmannaskapet för vissa allmänna platser i ett planområde medan ansvaret för övriga allmänna platser i området överlåts på en annan huvudman eller på flera andra huvudmän. Frågan om en sådan eller annan fördelning av huvudmannaskapet i en och samma plan skall vara möjlig har inte berörts i remissprotokollet. Om avsikten är att delat huvudmannaskap inte skall få förekomma bör skälen härför närmare utvecklas av departementschefen.

I specialmotiveringen till paragrafen anförs att det, i likhet med vad som nu tillämpas, bör kunna överlåtas på fastighetsägarna att svara för väghållningen inom t. ex. fritidsområden och industriområden. I sammanhanget nämns emellertid också s. k. storkvarter. Detta är enligt lagrådets mening missvisande. Betecknande för storkvarter är nämligen att de i planen helt redovisas på mark som avses i 4 § första stycket 2 (3 § första stycket 2 i lagrådets förslag). Vägar och andra förbindelseleder liksom grönområden o. d. är således inte särskilt angivna i planen. Vid plangenomförandet inrättas de som gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen för de i storkvarteret ingående fastigheterna. Plantekniskt ligger alltså dessa områden på mark för bebyggelse och förevarande paragraf är därför inte tillämplig på dem.

6 §

Paragrafen upptar vissa bestämmelser om genomförandetid och om tid för tillfällig markanvändning. Utformningen av paragrafen lämnar en del övrigt att önska. Inledningsvis må anmärkas att enligt 15 § i det remitterade förslaget genomförandetiden kan förlängas eller förnyas. En anmärk-

ning härom bör göras i förevarande paragraf. Motsvarande erinran om möjligheten till förlängning av tid för tillfällig markanvändning torde också ges. Redan på grund av det anförda blir bestämmelserna om genomförandetid och om tid för tillfällig markanvändning så omfattande att de bör delas upp på två paragrafer – 5 och 6 §§ i lagrådets förslag – av vilka den första behandlar genomförandetiden och den andra tid för tillfällig markanvändning. Också systematiska skäl talar för en sådan uppdelning.

Enligt huvudregeln i det remitterade förslaget skall genomförandetiden räknas från den dag då beslut att anta planen vinner laga kraft. Myndighet där besvärstalan är anhängig kan enligt 13 kap. 14 § på begäran av kommunen förordna att planen får genomföras i sådana delar som inte berörs av besvären. Efter ett sådant förordnande måste genomförandetiden börja löpa beträffande de områden förordnandet avser. Förordnandet blir eljest verkningslöst. Huvudregeln bör kompletteras med en hänvisning till 13 kap. 14 § (13 kap. 8 § andra stycket lagrådets förslag). Det sagda gäller också utgångspunkten för beräkning av tid för tillfällig markanvändning, se 5 § första stycket och 6 § lagrådets förslag.

Den tidpunkt, från vilken genomförandetiden skall löpa, kan fritt bestämmas av kommunen. Om kommunen beslutar att tiden skall börja långt efter det att planen vunnit laga kraft kommer berörda fastigheter under hela denna tid inte att kunna användas för sitt i planen avsedda ändamål. Före genomförandetiden kan bygglov vägras till åtgärd som avses med planen. Ett sådant lov skulle nämligen strida mot detaljplanens bestämmelser. Den exploateringsrätt som planen medför blir alltså vilande och kan ej utnyttjas under tiden mellan planens antagande och genomförandetidens början. Man frågar sig om detta verkligen är avsett och om inte i vart fall någon tidsgräns bör ställas upp. Som bestämmelsen är utformad lämnar den möjlighet öppen att ensidigt tillgodose kommunens intressen och den kan även medföra olikheter i tillämpningen. När man anser genomförandetiden vara en planbestämmelse, borde bygglov inte heller kunna meddelas sedan genomförandetiden löpt ut. I specialmotiveringen uttalas emellertid att den omständigheten att genomförandetiden gått till ända givetvis inte hindrar ett positivt ställningstagande till ansökningar om lov.

Kommunen har fått en vidsträckt rätt att förlänga och t.o.m. förnya genomförandetiden. Den sammanlagda genomförandetiden kan då bli mycket lång. Detta står i mindre god överensstämmelse med att enligt huvudregeln i förevarande paragraf maximitiden är femton år. Inte heller hindrar bestämmelserna att tid för tillfällig markanvändning löper ännu sedan genomförandetiden har gått till ända. En sådan ordning synes mindre lämplig.

Som reglerna utformats torde ofrånkomligen också vissa tillämpningssvårigheter uppstå. Om kommunen bestämt viss dag när genomförandetiden skall börja, kan det när besvär ogillas inträffa att denna tidpunkt passerats då ärendet avgörs. Hur man då skall förfara är inte berört i

remitterade förslaget. En möjlighet är att det får anses ankomma på överprövande myndighet att bestämma ny tid från vilken genomförandetiden skall räknas. En så bestämd tidpunkt kan emellertid komma att passa mindre bra med övrig kommunal planering.

För skilda delar av planen kan olika genomförandetider bestämmas. Regeln är betingad av att en planerad utbyggnad skall kunna anpassas till skolor, va-anläggningar och annan service som kommunen skall ombesörja. Om kommunen beslutat att genomförandetiden för en etapp skall börja löpa år 1990 och för en följande etapp år 1995 kan tidsskillnaden krympa på ett inte avsett eller önskvärt sätt i fall starten för den första etappen blir förskjuten på grund av besvär över planen. Detta kan man visserligen komma till rätta med genom att relatera genomförandetiden för en senare etapp till viss tid efter det att genomförandetiden för en tidigare etapp helt eller delvis börjat löpa. Om en etappvis utbyggnad tidsmässigt har samband med kommunens hela bostadsförsörjningsprogram, är emellertid den antydda utvägen knappast framkomlig.

I andra stycket ges en hjälpregel för det tänkta fallet att kommunen underlåtit att bestämma genomförandetid. Behovet av regeln synes diskutabelt. Det är föga troligt att en kommun skulle försumma att ange genomförandetiden i ett planförslag. Denna har ju avgörande betydelse för hela planläggningsarbetet. Skulle mot förmodan detta inträffa kan man utgå från att felet uppmärksammas av länsstyrelsen eller sakägarna under samrådet och utställningen. Det sagda gäller också när det är fråga om endast ändring av detaljplan och även om förfarandereglerna för enkelt planförfarande tillämpas. Om regeln likväl anses erforderlig kan den i sin föreslagna utformning leda till rättsförluster för enskilda. Lagrådet avser följande situation. En detaljplan med femton års genomförandetid har antagits. Kort tid därefter ändras planen, varvid genomförandetid inte bestäms. Tiden kan alltså då på grund av den föreslagna regeln förkortas. Detta är uppenbarligen till nackdel för berörda fastighetsägare.

De av lagrådet nu antydda problemen är inte alls eller endast knapphändigt belysta i motiven. Lagrådet beklagar detta särskilt som reglerna om den tidsbegränsade exploateringsrätten hör till de mest centrala avsnitten i PBL. Lagrådet, som anser sig inte kunna reservationslöst tillstyrka de föreslagna reglerna, efterlyser klarare uttalanden från departementschefens sida i de frågor som här har berörts.

7 §

Första meningen i denna paragraf är överflödig, eftersom den inte utsäger något utöver vad som följer av andra föreskrifter i lagen, särskilt föreskrifterna i 2 och 3 kap. samt i 1 och 8 §§ av förevarande kapitel. Andra meningen hör sakligt nära samman med följande paragraf och bör fogas till den paragrafen som ett sista stycke.

8 §

Paragrafen motsvarar 7 § i lagrådets förslag. Enligt specialmotiveringen innehåller den exempel på förhållanden som får regleras i en detaljplan. Denna exemplifierande innebörd kommer till uttryck även i paragrafens ingress, som anger att bestämmelser kan meddelas "bland annat" i de avseenden som särskilt uppräknas. Det synes knappast bli aktuellt att i en detaljplan reglera andra frågor än de uppräknade. Från principiell synpunkt är det också önskvärt, att lagen sätter en gräns för de frågor som en kommun får reglera i detaljplan. Lagrådet förordar därför att paragrafen utformas så att den uttömmande anger de förhållanden som får regleras.

Enligt paragrafens punkt 7 kan i en detaljplan meddelas bestämmelser om bl. a. "utfarter" mot allmänna platser. I byggnadsstadgans motsvarande paragraf, 12 § 2 mom. tredje stycket, talas det om "utfart eller annan utgång" mot gata. Någon saklig ändring torde inte vara avsedd när i punkt 7 används endast ordet "utfart". Lagrådet föreslår att byggnadsstadgans ord bibehålls.

Av skäl som framgår av lagrådets yttrande under 4 kap. 13 § upptar lagrådets förslag ingen bestämmelse om "byggnadstekniskt utförande", punkt 11 i det remitterade förslaget.

Som lagrådet anfört under 7 § bör till förevarande paragraf fogas en föreskrift att detaljplan inte får göras mer detaljerad än som är nödvändigt.

9 §

På skäl som anges under 6 § bör i punkt 3 hänvisas till 13 kap. 14 §, se 13 kap. 8 § andra stycket i lagrådets förslag. På skäl som anges under 6 kap. 20 § bör punkt 4 utgå.

10 och 11 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om planhandlingarna och vilka beskrivningar som bör finnas till en detaljplan. Det är alltså fråga om hur den antagna planen skall se ut i sitt slutliga skick. Emellertid skall vissa av de i paragraferna angivna handlingarna finnas redan när förslag till detaljplan upprättas. Lagrådet avser grundkarta, planbeskrivning och fastighetsförteckning. Den närmare beskrivningen av dessa handlingar har därför sin plats i avsnittet om förfarandet. I lagrådets förslag återfinns bestämmelserna härom i 19 och 26 §§. Av motsvarande skäl bör det i 10 § uppställda tydlighetskravet anknytas till de slutliga planhandlingarna. Tydlighetskravet kommer att avspegla sig redan i utformningen av planförslaget. Det kan anmärkas att redan planförslaget skall redovisa motiven till förslaget och de viktigaste följderna av det (21 § i lagrådets förslag). Övriga bestämmelser i 10 och 11 §§ har med vissa jämkningar upptagits som 9 och 10 §§ i lagrådets förslag.

Enligt remissen är det inte obligatoriskt att upprätta grundkarta eller fastighetsförteckning. Som regel behövs emellertid dessa handlingar. Enligt lagrådets förslag skall vid upprättande av förslag till detaljplan grundkarta och fastighetsförteckning finnas om det inte är uppenbart obehövligt. Detta ger utrymme för att i undantagsfall utesluta båda eller endera av dessa handlingar. Vad gäller fastighetsförteckningen bör den givetvis uppta berörda fastigheter. Enligt det remitterade förslaget skall vidare de samfälligheter som berörs av planen förtecknas. Härmed torde avses inte endast marksamfälligheter utan också t.ex. samfällighet enligt anläggningslagen och servitut som hör till flera fastigheter gemensamt. Detta bör komma till tydligare uttryck i lagtexten. Samtidigt bör införas en bestämmelse i syfte att förenkla förteckningen när samfällighet förvaltas av förening. Därjämte bör förteckningen, såsom nu föreskrivs i 15 § andra stycket byggnadsstadgan, också uppta andra områden – t.ex. gatu- och vägmark – som berörs av planen. Sådana områden behöver nämligen inte ingå i fastighetsindelningen (se Landahl och Nordström: Fastighetsbildningslagen s. 378). Enligt förslaget skall förteckningen ange ägarna till den fasta egendomen och innehavare av särskild rätt i denna. Fastighetsförteckningen har under det fortsatta förfarandet betydelse som förteckning över de intressenter vilka skall underrättas om planförslagets utställande. Underrättelse härom skall inte gå till hyresgäster. Behovet av kommunikation med dem blir tillgodosett genom kungörelse i ortstidning om utställningen och genom underrättelse till organisation och förening av hyresgäster. För att ej onödigtvis tynga arbetet med förteckningen och dess ajourhållning bör i förteckningen förutom ägare till fast egendom tas upp endast innehavare av annan särskild rätt än hyresrätt. Med särskild rätt avses här liksom eljest i PBL inte panträtt. Närmare föreskrifter om vilka uppgifter som skall tas med i fastighetsförteckningen och varifrån uppgifterna skall hämtas behövs för den praktiska tillämpningen. Lagrådet förutsätter att sådana bestämmelser – vilka är att anse som föreskrifter om verkställighet av lag – kommer att beslutas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

12 §

Av första stycket i paragrafen, som i lagrådets förslag betecknas 11 §, framgår att en detaljplan får ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång endast om det finns synnerliga skäl eller om berörda fastighetsägare har samtyckt till det. Departementschefen har i den allmänna motiveringen (s. 125) berört vad som skall anses vara innefattat i begreppet synnerliga skäl. Det skall, framhåller han, ha uppstått nya förhållanden av stor allmän betydelse som inte kunde förutses vid planläggningen och som inte med rimliga insatser från det allmännas sida kan bemästras på annat sätt än genom ändring eller upphävande av planen. Enligt lagrådets mening

bör vad departementschefen sålunda utvecklat komma till direkt uttryck i lagrummet för att det på ett klarare sätt än genom hänvisning till uttrycket "synnerliga skäl" skall framgå när det skall vara möjligt att mot fastighetsägarnas bestridande ändra eller upphäva planen. I lagrådets förslag har första stycket utformats i enlighet med vad som nu har sagts.

I andra stycket i paragrafen föreskrivs att detaljplanen efter genomförandetidens utgång får ändras eller upphävas, om det är påkallat från allmän synpunkt. Vid den bedömning som då skall ske behöver enligt ett uttalande i specialmotiveringen några enskilda intressen inte vägas in. Det bör, framhåller departementschefen, vara tillräckligt att kommunen anser att planen inte längre är lämplig som grund för bygglovprövningen.

Enligt 1 kap. 4 § skall ju alltid – i den mån inte annat föreskrivs – både allmänna och enskilda intressen beaktas vid prövning av frågor enligt PBL. Avsikten med det i specialmotiveringen gjorda uttalandet torde därför vara att markera att den som har en rättighet enligt planen inte skall kunna åberopa denna vid den avvägning som skall göras när fråga uppkommer om att låta planen upphöra att gälla eller att ge den ett annat innehåll. När det gäller att ta ställning till det nya innehåll som planen vid en ändring skall ges, skall självfallet också enskilda intressen enligt huvudregeln i 1 kap. 4 § vägas in, låt vara att inte heller vid denna avvägning rättigheter enligt den tidigare planen behöver beaktas. Vad som nu har sagts bör komma till uttryck i lagtexten.

I detaljplan skall anges den tid inom vilken lov skall sökas för att planen skall få genomföras. Genomförandetiden ingår som en särskild bestämmelse i detaljplanen. Enligt 15 § kan denna tid förlängas eller förnyas. Ett beslut härom innebär alltså en ändring av detaljplanen. Emellertid är det ej avsett att för beslut om ändring av genomförandetid skall gälla de i 12 § angivna förutsättningarna för ändringsbeslut i allmänhet. Detta skulle nämligen bl. a. innebära att beslut om förnyelse, som ju fattas efter genomförandetidens utgång, vore underkastat mindre stränga villkor än en under genomförandetiden beslutad förlängning. I ett sista stycke i paragrafen, i lagrådets förslag betecknad 11 §, bör därför anges att förlängning och förnyelse av genomförandetid regleras i – enligt lagrådets förslag – 14 §. Däremot gäller om genomförandetiden skall förkortas samma krav som för andra beslut om ändring av detaljplan. Det anförda gäller i tillämpliga delar också i fråga om tid under vilken tillfällig markanvändning fått pågå.

14 §

Lagrådet föreslår att i första stycket i paragrafen, i lagrådets förslag 13 §, efter ordet "ändras" inskjutes "eller helt eller delvis upphävs". Härigenom uppnås överensstämmelse med lydelsen i 6 kap. 12 § andra meningen såsom denna utformats i 6 kap. 11 § lagrådets förslag.

15 §

I första stycket av paragrafen, som i lagrådets förslag betecknas 14 §, regleras kommunens möjligheter att förlänga eller förnya genomförandetiden. Med förlängning av genomförandetiden avses enligt specialmotiveringen att planbestämmelsen angående denna tid ändras under genomförandetiden så att den kommer att omfatta en längre tidsperiod. Förnyelse av genomförandetiden avser det fall att tiden har löpt ut och att ett genomförande aktualiseras först senare. De nu redovisade begreppsbestämningarna framgår emellertid inte av lagtexten.

Såsom framgår av 6 § i det remitterade förslaget kan olika genomförandetider bestämmas för skilda delar av en detaljplan. Avsikten är självfallet att varje sådan genomförandetid skall kunna förlängas eller förnyas. Vidare torde avsikten vara att en förlängd genomförandetid som har löpt ut skall kunna förnyas och att en "förnyad" genomförandetid i sin tur skall kunna förlängas eller, om också den löper ut, på nytt kunna förnyas för att därefter kunna förlängas. Beslut om förlängningar och förnyelser skall – såsom förslaget torde böra uppfattas – kunna ske ett obegränsat antal gånger, dock endast för högst fem år varje gång. Under 6 § har lagrådet ifrågasatt lämpligheten av att kunna utan gräns förlänga och förnya genomförandetiden.

För att lagtexten på ett bättre sätt skall klargöra dels innebörden i orden "förlängas" och "förnyas", dels de olika situationer när beslut om förlängning och förnyelse kan fattas föreslår lagrådet att första stycket ges den lydelse som framgår av lagrådets förslag.

Lagrådet vill i detta sammanhang peka på att kommunens beslut om förlängning enligt första stycket måste fattas medan genomförandetiden pågår. Har genomförandetiden hunnit gå ut innan beslut fattas blir det enligt definitionerna fråga om förnyelse av genomförandetiden.

I andra stycket har upptagits en bestämmelse om när kommunen skall vara skyldig att förlänga genomförandetiden beträffande en fastighet. Trots att bestämmelsen har ett materiellt innehåll har den utformats som en bevisregel. Detta är en ovanlig lagstiftningsteknik. Lagrådet förordar att bestämmelsen i stället ges en utformning som klarlägger dess reella innebörd. Att det åvilar den som begär förlängning av genomförandetiden att visa att de omständigheter som anges i bestämmelsen föreligger behöver inte särskilt utsägas.

Med anledning av att bevisskyldigheten i det remitterade förslaget lagts på ägaren av den fastighet varom är fråga, vill lagrådet framhålla att det inte med nödvändighet behöver vara denne som genomför planen. Genomförandet kan också ankomma på en nyttjanderättshavare.

Lagrådet föreslår vidare att till andra stycket fogas en bestämmelse om att ansökan om förlängning skall göras före genomförandetidens utgång. Det må framhållas att i den situation som regleras i andra stycket behöver,

i motsats till vad som gäller enligt första stycket, något beslut om förlängning inte fattas före genomförandetidens utgång. En motsatt ordning skulle vara orimlig för fastighetsägaren.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om förlängning av den tid under vilken tillfällig markanvändning får pågå. Stycket bör av systematiska skäl brytas ut och bilda en egen paragraf, som placeras närmast efter förevarande paragraf. I lagrådets förslag betecknas den nya paragrafen 15 §.

17 §

Paragrafen upptar bestämmelser om samråd. Bestämmelserna har sin motsvarighet i kapitlet om översiktsplan. I lagrådets förslag har bestämmelserna, uppdelade på 20 och 21 §§, utformats med 4 kap. 3 och 4 §§ i lagrådets förslag som förebilder.

Bland dem som skall beredas tillfälle till samråd ingår självfallet sakägarna. Enligt vad lagrådet anfört i anslutning till 1 kap. 8 § bör inte i PBL tas upp någon legal definition på sakägare. Med sakägare får i nu förevarande sammanhang förstås i första hand ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än hyresrätt. Den som är bosatt på en fastighet omfattas därför, även om han har självständig hyresrätt, ej av sakägarbegreppet. Att samråd skall ske med denna kategori och med lokalhyresgäster behöver alltså särskilt anges. En annan kategori som här och i 23 § (30 § lagrådets förslag) samt i 8 kap. 22 § också måste uppmärksammas är bostadsrättshavare. Ej heller i 1 kap. 8 § andra stycket i det remitterade förslaget angiven organisation eller förening av hyresgäster ingår i sakägarkretsen. De kommer emellertid att omfattas av samrådet redan som bestämmelsen är utformad i remitterade förslaget. En sådan organisation eller förening är nämligen en sammanslutning som har ett väsentligt intresse av förslaget till detaljplan.

18 §

I lagrådets förslag har bestämmelserna upptagits i 22 § som redaktionellt har 4 kap. 5 § i lagrådets förslag som förebild.

19 §

Bestämmelsen återfinns i lagrådets förslag som 23 §. Till paragrafen bör av systematiska skäl föras stadgandet i 22 § första stycket remitterade förslaget om hur och när synpunkter på planförslaget skall framföras med den jämkning som framgår av vad lagrådet anfört under 22 §.

20 §

Paragrafen, som i lagrådets förslag motsvaras av 24 och 25 §§, behandlar kommunens skyldighet att kungöra planförslagets utställande, att överlämna förslaget till länsstyrelsen och till vissa kommuner samt att underrätta sakägare m. fl. om utställandet. På skäl som anges i det följande bör bestämmelserna om vad kungörelsen skall innehålla byggas ut i förhållande till det remitterade förslaget. Även i andra hänseenden bör paragrafen kompletteras. För att den inte skall bli otympligt lång och svårläst bör den delas upp på två paragrafer av vilka den ena behandlar kungörandet och överlämnandet och den andra reglerar underrättelse till sakägare m. fl.

Enligt det remitterade förslaget skall utställningen av planförslaget offentliggöras genom kungörande i ortstidning och underrättelser som sänds till sakägare m. fl. Lagrådet anser att offentliggörande bör ske även genom anslag på kommunens anslagstavla.

Såsom lagrådet anfört under 2 § är det från rättssäkerhetssynpunkt väsentligt att fastighetsägare uppmärksammas på att de till följd av en detaljplan kan tvingas att avstå mark. Även innehavare av särskild rätt till mark, exempelvis en arrendator, kan bli tvungen att tåla inskränkningar i sin rätt. Bestämmelser om vad markägare och andra kan behöva tåla återfinns i 6 kap. 17, 19 och 20 §§. För att de som kan komma att lida intrång i sina rättigheter skall bli i tillfälle att bevaka sina intressen under utställningen bör det av kungörelsen framgå vilken mark eller särskild rätt till mark som kan komma att tas i anspråk enligt de nyssnämnda bestämmelserna. Av kungörelsen bör vidare framgå att den som inte senast under utställningstiden framfört synpunkter på förslaget kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

Såsom lagrådet anmärkt under 4 kap. 8 § bör bestämmelsen om kungörande kompletteras med en regel som hänvisar till lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m.

Det bör övervägas om inte bestämmelsen om översändande av planförslaget till länsstyrelsen och till vissa kommuner kan utgå och ersättas av föreskrifter i en förordning. Även i denna del får lagrådet hänvisa till sitt yttrande under 4 kap. 8 §.

Enligt det remitterade förslaget skall underrättelse om innehållet i kungörelsen sändas till sakägare m. fl. "som rekommenderat brev eller på annat sätt som kan styrkas". Detta överensstämmer med vad som i dag gäller enligt 17 § 4 mom. byggnadsstadgan i fråga om underrättelse till markägare och innehavare av servituts- eller arrenderätt som inte skriftligen godkänt ett planförslag. Underrättelse enligt det nu föreliggande förslaget skall sändas till betydligt flera adressater än vad byggnadsstadgan föreskriver. Bl. a. skall enligt punkt 4 även andra än sakägare underrättas, om de har ett väsentligt intresse av planförslaget. I specialmotiveringen nämns enskilda personer, sammanslutningar och företag som på ett påtag-

ligt sätt berörs av förslaget och som tidigare har yttrat sig skriftligen och därvid anmält sin önskan att få del av underrättelsen. Det kan alltså komma att röra sig om ett betydande antal underrättelser.

I den allmänna motiveringen (s. 28) understryker departementschefen önskemålet att handläggningen av planärenden inte blir avsevärt mera komplicerad än i dag och att alla möjligheter att minska den byråkratiska hanteringen tas till vara. En sådan möjlighet är att slopa kravet att underrättelse om utställningen skall sändas i rekommenderat brev. Genom samrådet är det sörjt för information till och kommunikation med alla som kan antas ha ett verkligt intresse av planförslaget. Det torde kunna antas att de som deltagit i samrådet själva är angelägna att hålla sig ajour med ärendets vidare handläggning. Mottagandet av underrättelsen medför inte något åliggande att prestera eller tåla något. Behovet att kunna styrka distributionen av underrättelserna kan tillgodoses genom tjänsteanteckning att försändelsen sänts i vanligt brev. Enligt lagrådets mening bör det kunna godtas att underrättelserna sänds i sådant brev, jfr t. ex. 1 § första stycket förordningen (1978:373) om skyldighet för domstol att underrätta part om dom i brottmål m. m. Lagrådet utgår härvid från att kungörelsen får det innehåll som lagrådet har föreslagit.

I konsekvens med vad lagrådet anfört om sakägarebegreppet under 1 kap. 8 § bör den i andra stycket punkterna 1–3 angivna kretsen av adressater ges en annan bestämning.

I paragrafens tredje stycke ges föreskrifter om till vem underrättelse får sändas när planförslaget berör "ett markområde som är samfällt för flera fastigheter med skilda ägare". Det förenklade förfaringssätt som då får användas torde vara avsett att tillämpas inte endast när en marksamfällighet berörs utan också när förslaget angår en sådan gemensamhetsanläggning som avses i anläggningslagen (1973:1149). Den avsedda innebörden torde framgå om såsom villkor för det förenklade förfaringssättet anges att förslaget berör "en samfällighet för vilken finns styrelse eller annan utsedd att förvalta samfällighetens angelägenheter". Till en sådan samfällighet är även häradsallmänningar enligt lagen (1952:166) om häradsallmänningar och allmänningsskogar enligt lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna att hänföra.

Sista stycket av paragrafen innehåller bestämmelser om s. k. kungörelsedelgivning enligt delgivningslagen (1970:428) när ett stort antal sakägare skall underrättas och kostnad och besvär med att underrätta envar av dem är större än som är förenligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen. Enligt 17 § delgivningslagen skall inom tio dagar från beslut om kungörelsedelgivning ett meddelande om att handlingen hålls tillgänglig hos myndigheten och om handlingens huvudsakliga innehåll införas i Post- och Inrikes Tidningar och ortstidning eller i endera av dessa. Det blir alltså fråga om ett tidningskungörande utöver det kungörande i ortstidning som enligt första stycket alltid skall ske. Lagrådet ifrågasätter ändamålsenlighe-

ten i ett sådant förfarande. I den situation som avses med bestämmelserna torde det få godtas att särskild underrättelse ej sänds. Underrättelse bör dock alltid sändas till markägare och andra som enligt 6 kap. 17, 19 och 20 §§ kan lida intrång i sina rättigheter.

22 §

Enligt första stycket första meningen i paragrafen skall den som vill lämna synpunkter på förslaget göra detta skriftligen under utställningstiden och med uppgift om sin adress. Vad beträffar det sista ledet i meningen anför departementschefen i specialmotiveringen att han anser det lämpligt att den som framför en synpunkt anger sin adress, något som, menar han, ligger i dennes eget intresse för att han på ett korrekt och snabbt sätt skall få del av bl.a. kommunens beslut enligt 23 §. Lagrådet vill för sin del ifrågasätta om föreskriften har sin plats i lagen. Underlåtenhet av den som lämnar synpunkter på planförslaget att uppge sin adress kan sålunda inte få några rättsverkningar, t.ex. i form av förlorad besvärsrätt. Om föreskriften anses behövlig av ordningsskäl eller av liknande anledning synes den böra tas in i den förordning med tillämpningsföreskrifter som torde komma att utfärdas.

Bestämmelsen i första ledet i meningen har såsom anmärkts under 19 § upptagits i 23 § i lagrådets förslag. Bestämmelserna i övrigt har sin motsvarighet i 27 § lagrådets förslag.

Tredje stycket första meningen bör ges samma lydelse som 4 kap. 10 § andra stycket lagrådets förslag. Vad som utsägs i andra meningen följer redan av 25 § remitterade förslaget (28 § lagrådets förslag).

23 §

Paragrafen motsvarar 30 § i lagrådets förslag. Första stycket första meningen har på skäl som angetts under 4 kap. 12 § ingen motsvarighet i lagrådets förslag. I första stycket andra meningen punkt 2 av det remitterade förslaget föreskrivs att underrättelse om beslut att anta en detaljplan skall sändas till statliga myndigheter vilkas synpunkter inte har blivit tillgodosedda. Syftet med denna föreskrift är enligt specialmotiveringen att dessa myndigheter skall ges möjlighet att överväga om planbeslutet bör prövas av länsstyrelsen enligt 12 kap. Emellertid är det länsstyrelsen som ensam avgör om en sådan prövning skall företas. Liksom länsstyrelsen under samrådet har att samordna de statliga myndigheternas synpunkter bör det ankomma på länsstyrelsen att se till att de statliga myndigheter som berörs av planbeslutet får kännedom om detta så att de kan till länsstyrelsen framföra sina synpunkter på frågan om planbeslutet bör överprövas. Några föreskrifter i lag om vad länsstyrelsen har att iaktta för att bevaka statens intressen är inte påkallade. Lagrådets förslag upptar därför ingen motsvarighet till punkt 2.

Enligt första stycket andra meningen punkt 4 (punkt 2 i lagrådets förslag) skall sakägare som "senast under utställningstiden" skriftligen lämnat synpunkter som inte har blivit tillgodosedda underrättas om beslut att anta en detaljplan. Underrättelse bör sändas även till den som vid s.k. enkelt planförfarande har inkommit med synpunkter inom den i 25 § andra stycket (28 § andra stycket i lagrådets förslag) angivna tidsfristen och vars synpunkter inte har tillgodosetts.

Underrättelse till sakägare om planbeslut bör liksom underrättelse enligt 20 § om utställning av plan kunna sändas i vanligt brev. Lagrådet hänvisar till sitt yttrande under 20 §.

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke om kungörelsedelgivning enligt 17 § delgivingslagen (1970:428) bör omarbetas. Förutsättningen för att inte behöva underrätta varje sakägare personligen torde få antas vara, förutom att det är fråga om ett stort antal sakägare, att det skulle innebära större kostnad och besvär att sända underrättelse till var och en än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen. Denna förutsättning bör komma till klart uttryck i lagtexten. Lagrådet föreslår att i detta fall underrättelse till varje sakägare skall kunna ersättas med kungörelse i ortstidning. Undantag härifrån bör dock gälla för ägare av sådan mark och innehavare av sådan särskild rätt som kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17, 19 eller 20 §. Till dessa ägare och rättighetsinnehavare bör underrättelse enligt första stycket alltid sändas. Kungörelsen bör föras in i ortstidningen samma dag som beslutet att anta planen tillkännages på kommunens anslagstavla och av kungörelsen bör framgå vad beslutet avser, tidpunkten för tillkännagivandet och vad den som vill överklaga beslutet har att iaktta.

25 §

Paragrafen, 28 § i lagrådets förslag, avhandlar s.k. enkelt planförfarande. Avvikelserna från vad som gäller i normalfallet innebär dels att samrådsskyldigheten begränsas dels att utställningen ersätts av direkta kontakter med sakägarna. För att enkelt planförfarande skall få tillämpas måste vissa angivna krav vara uppfyllda. Förfarandet torde komma att användas i inte obetydlig omfattning. Lagrådet har ingen erinran mot den allmänna uppläggningen av det enkla planförfarandet. Lagrådet vill emellertid aktualisera vissa mindre avvikelser från remissförslaget. Enligt detta skall samrådet begränsas till dem som enligt normalfallet skall underrättas om utställning av planförslag. Enligt lagrådet bör också länsstyrelsen samtidigt beredas tillfälle till samråd. Detta svarar mot vad som gäller vid det normala förfarandet och är naturligt med hänsyn till länsstyrelsens ställning som kommunernas ordinarie samrådspartner. En sådan ordning synes också bäst stämma överens med specialmotiveringen. Däremot behöver något samråd med övriga myndigheter knappast ske. Det får ankomma på

länsstyrelsen att ta kontakt med berörda myndigheter och att samordna deras synpunkter. Med hänsyn till arten av de detaljplanefrågor som kan avgöras efter enkelt planförfarande torde ofta sakägarna och länsstyrelsen vid ett gemensamt sammanträffande godkänna planförslaget. Något krav på att godkännandet skall vara skriftligt behöver ej uppställas. Muntliga godkännanden kan av kommunen dokumenteras på lämpligt sätt. Om sakägare ej godkänner planförslaget utan vill lämna synpunkter bör emellertid endast skriftliga framställningar beaktas. Detta hänger samman med utformningen av bestämmelserna om underrättelse angående beslut till den vars synpunkter ej blivit tillgodosedda (30 § i lagrådets förslag) och om rätten att överklaga (13 kap. 9 §). Den som vill lämna synpunkter har två veckor på sig. Enligt det remitterade förslaget kan tiden förkortas om kommunen särskilt avtalar härom med berörda sakägare. Denna sistnämnda möjlighet kan undvaras. Den synes knappast fylla något praktiskt behov och besväret att träffa överenskommelse motsvaras inte av någon beaktansvärd nytta.

Ett spörsmål som inte berörts i lagrådsremissen är huruvida man kan övergå från enkelt planförfarande till det normala förfarandet eller vice versa. Lagtextens utformning ger närmast vid handen att så inte skall kunna ske.

27 §

Paragrafen motsvaras i lagrådets förslag av 34 §. Ändringarna i förhållande till det remitterade förslaget är av samma innebörd som de av lagrådet förordade ändringarna i 4 kap. 17 § första stycket angående områdesbestämmelsers giltighet. Lagrådet hänvisar till sitt yttrande beträffande sistnämnda paragraf.

28 §

Beträffande andra stycket hänvisar lagrådet till sitt yttrande under 4 kap. 18 §.

6 kap.

1 §

Det är endast vid upprättande av detaljplan som det är obligatoriskt att i en särskild handling (genomförandebeskrivning) redovisa de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att genomföra planen. I den allmänna motiveringen (s. 146) diskuteras relativt ingående om inte genomförandebeskrivning bör vara obligatorisk även vid upprättande av översiktsplan. Departementschefen avvisar tan-

ken och motiverar detta med att översiktsplanerna inte är avsedda att genomföras på samma sätt som detaljplanerna. Beskrivningen av genomförandet av en översiktsplan skulle, framhåller departementschefen, många gånger bli ett relativt innehållslöst dokument som enbart skulle tynga planarbetet. Lagrådet har inget att invända mot det anförda. Däremot vill lagrådet – utan att lägga fram något eget förslag – väcka frågan om inte genomförandebeskrivning bör vara obligatorisk vid upprättandet av områdesbestämmelser. Denna fråga är inte berörd i remissen. När områdesbestämmelser antas, exempelvis för att sanera och förnya en gammal bebyggelsemiljö, kan behovet att belysa genomförandeförutsättningarna vara lika starkt som vid en reglering genom detaljplan.

2 §

På skäl som anges under 5 kap. 6 § bör i andra stycket hänvisas till 13 kap. 8 § andra stycket lagrådets förslag.

3 §

Till paragrafens första stycke bör fogas stadgandet i 7 § första stycket i det remitterade förslaget. Detta stadgande anger vad som kan regleras i en fastighetsplan och ligger således till grund för vad som föreskrivs i andra stycket av förevarande paragraf.

I andra stycket punkt 3 bör orden "under detaljplanens genomförandetid" utgå. En fastighetsägare kan självfallet alltid hos byggnadsnämnden ansöka att en fastighetsplan upprättas. Nämndens beslut kan överklagas, se 13 kap. 1 och 2 §§ lagrådets förslag.

4 §

Paragrafens första stycke motsvarar 29 § byggnadslagen att tomtindelning såvitt möjligt bör ske i ett sammanhang för helt kvarter och att man, om endast en del av kvarteret tomtindelas, skall se till att återstoden kan indelas till lämpliga tomter. I PBL har, såsom lagrådet framhållit under 5 kap. 4 §, ordet "kvarter" ingen rättslig innebörd. Första stycket av paragrafen utsäger därför i sak ingenting annat än att fastighetsplanen skall omfatta ett lämpligt avgränsat område.

Bestämmelsen i fjärde stycket första meningen motiveras med att det är i planärendet som prövningen bör ske av de s. k. väsentlighets- och båtnadsvillkoren och att en förnyad prövning av dessa villkor inte skall ske vid en efterföljande förrättning enligt anläggningslagen. Något motsvarande skäl kan inte åberopas för att i PBL upprepa bestämmelsen i 8 § anläggningslagen att en gemensamhetsanläggning skall förläggas och utföras på visst sätt. Anläggningslagens bestämmelse härom är tillfyllest. Lagrådets för-

slag upptar därför ingen motsvarighet till sista meningen i fjärde stycket.

I fastighetsplanen skall enligt 8 § andra stycket 2 – under viss förutsättning – anges de särskilda rättigheter som behöver bildas, ändras eller upphävas. Med särskilda rättigheter avses enligt remissprotokollet vanligtvis servitut eller ledningsrätter. Enligt 6 § ledningsrättslagen skall det ske en prövning av båtnadsvillkoret som i sak mycket nära stämmer överens med motsvarande prövning enligt anläggningslagen. Enligt PBL skall båtnadsvillkoret i anläggningslagen prövas när fastighetsplan antas. Enligt lagrådets mening synes det följdriktigt att också båtnadsvillkoret enligt ledningsrättslagen prövas redan i planärendet. Lagrådets förslag upptar därför som sista mening i fjärde stycket en bestämmelse i ämnet. Lagrådet förutsätter härvid att i ledningsrättslagen en ändring kommer att föreslås som motsvarar den som aviserats (s. 156) i anläggningslagen.

5 §

Enligt paragrafen innebär en mindre avvikelse i fastighetsplanen från detaljplanen att den sistnämnda planen har den utformning som framgår av fastighetsplanen. Det är därför något oegentligt att i paragrafens sista mening ange att "sådan avvikelse" skall antecknas på detaljplanen. Vilka anteckningar som kan behöva göras på detaljplanen är en expeditionell fråga varom föreskrifter lämpligen kan ges i den tilltänkta förordningen med tillämpningsföreskrifter till PBL.

6 §

Denna paragraf med bestämmelser om vem som antar fastighetsplan bör följa efter paragrafen om förfarandet vid upprättande av fastighetsplan. I lagrådets förslag har paragrafen sin motsvarighet i 13 §. Beträffande innehållet hänvisar lagrådet till sitt yttrande under 13 §.

7 och 8 §§

Första stycket av 7 § bör, såsom lagrådet anfört under 3 §, flyttas till sistnämnda paragraf. I överensstämmelse med den ordningsföljd lagrådet har förordat i 4 kap. och 5 kap. bör reglerna om de dokument som fastighetsplanen i sitt färdiga skick skall bestå av följa efter de föreskrifter som anger vad som skall regleras i planen. Även i visst annat hänseende bör bestämmelserna i förevarande paragraf omdisponeras. I lagrådets förslag upptar 6 § bestämmelser motsvarande 8 § andra stycket, 7 § bestämmelser motsvarande 7 § andra stycket och 8 § bestämmelser motsvarande 8 § första stycket. I förhållande till de remitterade förslagen har vissa ändringar föreslagits antingen av redaktionella skäl eller för att få överensstämmelse med motsvarande paragrafer i 4 och 5 kap.

9 §

Enligt denna paragraf skall till fastighetsplanen fogas dels enligt första stycket en planbeskrivning med angivet innehåll och dels enligt andra stycket en fastighetsförteckning med vissa bestämda uppgifter. På skäl motsvarande dem som anförts under 4 kap. 10 och 11 §§ bör i nu förevarande paragraf endast utsägas att till fastighetsplanen, varmed här avses planen i dess slutgiltiga skick, skall fogas en planbeskrivning. Härjämte bör hänvisning ske till det lagrum i förfarandeavsnittet där det närmare föreskrivs vad som skall redovisas i planbeskrivningen. Regler i sistnämnda avseende har i lagrådets förslag tagits upp i 12 § andra stycket. Beträffande fastighetsförteckningen behöver den med den av lagrådet förordade tekniken inte uttryckligen nämnas i förevarande kapitel. Enligt lagrådets förslag (se 12 § första stycket första punkten) skall nämligen fastighetsplan upprättas i samma ordning som gäller för detaljplanen. Härav följer bl. a. att en fastighetsförteckning med innehåll som anges i 5 kap. 19 § lagrådets förslag skall, om det inte är uppenbart obehövligt, upprättas när förslag görs till fastighetsplan.

10 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att ändra eller upphäva en fastighetsplan. Enligt första stycket får före utgången av detaljplanens genomförandetid fastighetsplanen ändras eller upphävas endast om det finns synnerliga skäl eller om berörda fastighetsägare har samtyckt till det. Som exempel på fall då det finns synnerliga skäl att ändra en fastighetsplan under genomförandetiden anförs i specialmotiveringen den situationen att detaljplanen har ändrats under genomförandetiden och den gällande fastighetsplanen utgör hinder att genomföra detaljplanen. Kvartersmarksindelningen – som inte regleras i detaljplanen – kan t. ex. hindra ett utnyttjande av den nya detaljplanen. Enligt lagrådets mening är exemplet missvisande. I själva verket är den anförda situationen ett exempel på när 12 § är tillämplig. I denna paragraf föreskrivs sålunda att om detaljplanen ändras och detta medför att fastighetsplanen strider mot den ändrade detaljplanen, fastighetsplanen upphör att gälla i de delar som den strider mot den ändrade detaljplanen.

Andra stycket bör utformas efter mönster av 5 kap. 11 § andra stycket lagrådets förslag.

11 §

I paragrafen anges att bestämmelserna i 3–9 §§ skall tillämpas också när en fastighetsplan ändras eller upphävs. I 14 § remitterade förslaget ges motsvarande hänvisning till förfarandebestämmelserna då fastighetsplan

ändras eller upphävs. Enligt lagrådets mening bör hänvisningarna till tillämpliga paragrafer vid ändring eller upphävande sammanföras till ett lagrum, enligt lagrådets förslag 14 §.

12 §

Paragrafen har med vissa mindre redaktionella jämkningar sin motsvarighet i 11 § i lagrådets förslag.

13 §

Enligt första stycket skall fastighetsplan om den antas samtidigt med detaljplan upprättas i samma ordning som gäller för detaljplan. Om fastighetsplan inte antas samtidigt som detaljplan skall enligt andra stycket vissa i 5 kap. uppräknade bestämmelser om detaljplan tillämpas med i tredje stycket angivna undantag. Det synes knappast vara en fördel att låta en hypotes angående den avsedda tidpunkten för fastighetsplanens antagande vara avgörande för i vilken ordning planen skall antas. Enligt lagrådets uppfattning vinner reglerna i överskådlighet om först i en paragraf, 12 §, lagrådets förslag, ges regler om upprättande av fastighetsplan och därefter i nästa paragraf regler om vem som antar fastighetsplan. Huvudregeln för upprättande av fastighetsplan kan som tidigare angetts enklast uttryckas så att fastighetsplan skall upprättas i samma ordning som gäller för detaljplan. Denna regel kommer att tillämpas både då fastighetsplanen upprättas samtidigt som detaljplanen eller när den upprättas för sig vid en senare tidpunkt. För sistnämnda situation kan – också i överensstämmelse med remitterade förslaget – vissa undantag göras beträffande samråd och underrättelse. Att fastighetsplan skall upprättas i samma ordning som detaljplan innebär att detaljplanens förfaranderegler som de upptagits i 5 kap. 18–32 §§ lagrådets förslag – utom 29 § som gäller antagande – blir tillämpliga. Härav följer att fastighetsplan inte behöver grundas på ett program och att grundkarta eller, som redan nämnts, fastighetsförteckning inte behöver finnas. Dessa handlingar är ju enligt 5 kap. 18 och 19 §§ ej obligatoriska. Däremot skall samråd – med nyss antytt undantag – utställning, kungörande och tillkännagivande av beslut ske i samma ordning som gäller för detaljplan. Till undanröjande av missförstånd skall framhållas att av hänvisningen till detaljplanens regler om utställning inte följer att genomförandebeskrivning skall upprättas. Detta framgår indirekt av 9 § i lagrådets förslag. Naturligtvis kan också för fastighetsplan reglerna om enkelt planförfarande tillämpas om de i 5 kap. 28 § lagrådets förslag angivna förutsättningarna är uppfyllda.

14 §

Lagrådet hänvisar till vad som anförts under 11 §.

15 §

Paragrafen, som har samma nummer i lagrådets förslag, har utformats med 5 kap. 34 § i vårt förslag som mönster. Beträffande skälen härtill hänvisas till lagrådets yttrande över 4 kap. 17 §.

16 §

Beträffande andra stycket hänvisar lagrådet till sitt yttrande under 4 kap. 18 §.

18 §

Bestämmelsen synes med hänsyn till sitt sakliga innehåll böra flyttas. Den kommunen ålagda skyldigheten att låta fastighetsägare nyttja mark för visst ändamål kan nämligen, som för övrigt framgår av paragrafen, först uppkomma under förutsättningar som anges i 29 §. Nu förevarande bestämmelse bör därför utgöra en andra mening i 28 § lagrådets förslag (jfr 54 § byggnadslagen).

19 §

I paragrafen – som i lagrådets förslag motsvaras av 18 § – föreskrivs att, om annan än kommunen är huvudman för allmänna platser, den som äger obebyggd mark, som enligt detaljplanen är avsedd för allmän plats, är skyldig att utan ersättning upplåta marken om den behövs för att kvartersmark, som tillhörde honom när planen antogs, skall kunna användas för avsett ändamål. Lagrådet har under 5 kap. 4 § förordat att ordet "kvartersmark" inte skall användas i PBL. Den mark som avses i förevarande paragraf måste vara att hänföra till mark för bebyggelse. Lagrådet föreslår att detta kommer till uttryck i paragrafen.

20 §

Denna paragraf, 19 § i lagrådets förslag, innehåller bestämmelser om att markägare på vissa villkor kan åläggas att utan ersättning till kommun eller annan avstå mark som enligt detaljplanen behövs för allmänna platser. Även mark som behövs för allmänna byggnader kan markägaren vara skyldig att utan ersättning avstå till kommunen. Det är länsstyrelsen som på ansökan av kommunen förordnar om att mark skall avstås. De föreslag-

na bestämmelserna har sin motsvarighet i 70 och 113 §§ byggnadslagen om avstående av mark inom stadsplanelagt och byggnadsplanelagt område. Enligt dessa paragrafer meddelas förordnande om markavstående i samband med att planen fastställs, av regeringen när det gäller stadsplan och av länsstyrelsen när det är fråga om byggnadsplan. Med hänsyn till det nära ekonomiska sambandet mellan planutformningen och skyldigheten att avstå mark anses i gällande rätt att ett förordnande inte kan meddelas sedan planen har vunnit laga kraft; planärendet och kommunens ansökan om förordnande måste av rättssäkerhetsskäl behandlas samtidigt, Bexelius-Nordenstam-Körlof Byggnadslagstiftningen 5:e uppl. 1970, (Bexelius i det följande) s. 297.

Med PBL:s regler att detaljplanen antas av kommunen utan underställningsförfarande kan planbeslut och beslut om förordnande att avstå mark inte samordnas på samma sätt som i dag. Även de i PBL föreslagna reglerna om besvärsordning komplicerar samordningen. Besvär över ett planbeslut anförs hos länsstyrelse och länsstyrelsens beslut i ärendet överklagas till regeringen. Talan mot länsstyrelsens förordnande att avstå mark skall däremot föras hos kammarrätt.

Enligt det remitterade förslaget kan förordnande att avstå mark meddelas först sedan kommunen har antagit detaljplanen, alltså en annan ordning än den som anses i dag skola tillämpas för att tillvarata markägarens rättssäkerhet. Departementschefen motiverar (s. 159 f) sitt förslag med att en annan ordning än den föreslagna skulle innebära dels att den slutliga planutformningen inte är känd vid tidpunkten för förordnandet, dels att oklarheter skulle uppkomma beträffande förordnandets verkan om planen antogs med en annan utformning än som förutsattes när förordnandet meddelades. Dessa skäl övertygar inte. När kommunen ansöker om förordnande måste den givetvis presentera ett planförslag, som kan läggas till grund för förordnandet. Inget hindrar att kommunen redovisar alternativa förslag i ansökningen. Länsstyrelsens förordnande kan självfallet avfattas så att det gäller endast under förutsättning att planen utformas på ett visst sätt. Den i remissen föreslagna ordningen kan medföra att en markägare först sedan en plan antagits och beslutet därom vunnit laga kraft ställs inför kommunens anspråk att behöva avstå mark. Visserligen rekommenderas i specialmotiveringen som ett lämpligt förfarande att förslag till förordnande upprättas samtidigt med planen och redovisas i genomförandebeskrivningen. Någon lagregel om ett sådant förfarande har emellertid inte föreslagits. Fastighetsägaren vet visserligen att han behöver avstå mark men inte i vilken omfattning kommunen kommer att kräva det av honom. Ett visst skydd ger honom bestämmelsen att han ej är skyldig att avstå mark med mindre det är skäligt med hänsyn till den nytta han kan förväntas få av planen och till övriga omständigheter. Detta i och för sig ganska bräckliga skydd kan urholkas genom att kommunen med stöd av 5 kap. 9 § 4 vägrar bygglov till i och för sig planenliga åtgärder till dess att det föreligger ett

förordnande att avstå mark. Detta kan medföra att markägaren ser sig tvingad att underkasta sig ett förordnande även i fall då han inte får någon nytta av planen.

En från rättssäkerhetssynpunkt bättre ordning än den föreslagna är att låta anstå med planbeslutet till dess frågan om avstående av mark har avgjorts. Från principiella synpunkter kan det hävdas att den domstolsprövning som är förutsatt kunna ske i ärende om förordnande att avstå mark bör föregå den administrativa prövningen av planen. Olägenheten är att en sådan ordning kan medföra tidsutdräkt i planärendets avgörande. Men av de problem som följer av att nuvarande samordning inte kan bibehållas synes den nämnda olägenheten mindre än den försvagning av rättssäkerheten som departementsförslaget medför.

Under hänvisning till det anförda föreslår lagrådet att länsstyrelsens förordnande skall avse mark som enligt *förslag* till detaljplan behöver tas i anspråk för de ändamål varom paragrafen handlar. Dessutom bör föreskrivas att med antagandet av planen skall anstå till dess att frågan om skyldighet att avstå mark blivit avgjord. Med den sålunda föreslagna ordningen fyller bestämmelsen i 5 kap. 9 § 4 ingen funktion.

Enligt nuvarande bestämmelser i 70 och 113 §§ byggnadslagen kan endast sådan mark tas i anspråk som behövs "för områdets ändamålsenliga användning". Häri anses ligga att det inte kan komma i fråga att behöva avstå mark för andra allmänna byggnader än sådana, exempelvis ett skolhus, som erfordras för bebyggelse av området. Skyldighet att avstå mark för ett kommunalhus kan alltså enligt nuvarande bestämmelser i byggnadslagen inte åläggas markägaren. I den nu föreslagna 20 § finns ingen direkt motsvarighet till de nyss citerade orden. Någon ändring i förhållande till gällande rätt är emellertid, enligt vad som upplysts under lagrådsföredragningen, inte åsyftad. De citerade orden bör därför tas in i lagtexten.

22 §

Enligt bestämmelsen, som i lagrådets förslag är 21 §, skall den som avstår mark enligt 20 § frigöra marken från inteckning och annan särskild rätt. Avstående av mark enligt 20 § kan bara ske till kommun. Vad som i specialmotiveringen sägs om paragrafens tillämpningsområde torde därför knappast ha täckning.

25 §

Paragrafens första stycke ger kommunen rätt att lösa fastigheter eller fastighetsdelar som inte stämmer överens med fastighetsindelningen enligt fastighetsplanen. Villkoren är att kommunen är huvudman för allmänna platser och att genomförandetiden har gått ut. En motsvarande lösenbefogenhet finns i dag enligt 47 § första stycket byggnadslagen. Enligt denna

bestämmelse avser lösenrätten delar av fastigheter som har olika ägare. Även i specialmotiveringen till det nu framlagda förslaget anges detta avse rätt att lösa delar av fastigheter, som tillhör olika ägare. I lagtexten bör anges att splittrat ägande är en förutsättning för kommunens lösenrätt.

I lagrådets förslag har ifrågavarande paragraf beteckningen 24 §. Ändringarna i förhållande till det remitterade förslaget är av redaktionell art.

26 §

Uttrycket "nyttjanderätt" är visserligen inget entydigt begrepp. Rätt att utan ersättning och utan tidsbegränsning ta mark i anspråk enligt 19 § eller 20 § företer emellertid betydande olikheter från vad som i allmänhet förstås med nyttjanderätt. Lagrådet förordar därför uttryckssättet "rätt att använda" mark.

29 §

Vid utformningen av bestämmelsen, som i lagrådets förslag är betecknad 28 §, bör beaktas att rätten att bebygga en fastighet kan tillkomma också annan än fastighetsägaren. Lagrådet avser närmast en nyttjanderättshavare. Som anmärkts under 18 § bör vad där föreskrivs som ett andra led fogas till förevarande paragraf.

37 §

I andra stycket i paragrafen, som i lagrådets förslag motsvaras av 36 §, finns bestämmelser om utställning av förslag till ersättningsskyldighet enligt 32 § samt om kungörande och underrättelser till berörda fastighetsägare rörande utställningen. Lagrådet föreslår att bestämmelserna ändras så att de överensstämmer med de bestämmelser som lagrådet föreslagit beträffande utställning, kungörande m. m. i fråga om förslag till detaljplan, se 5 kap. 24 § lagrådets förslag.

40 och 41 §§

Beträffande dessa paragrafer får lagrådet hänvisa till vad som anförs under 14 kap.

7 kap.

I kapitelrubriken bör "m.m." utgå, eftersom kapitlet inte behandlar andra frågor än regionplanering.

1 §

I den allmänna motiveringen (s. 134) framhåller departementschefen att mellankommunal samverkan i fråga om fysisk planläggning normalt bör skötas av kommunerna själva utan lagreglering och utan annan medverkan av staten än den samordning som skall ske genom länsstyrelsens försorg. Av lagtexten bör framgå att PBL:s regionplanering är ett alternativ till annan lösning av samarbetsfrågorna.

Enligt såväl lagtext som specialmotivering måste det finnas en framställning för att regeringen skall kunna utse ett regionplaneorgan. I den allmänna motiveringen (s. 135) framhåller emellertid departementschefen att ett initiativ bör kunna tas från såväl statligt som kommunalt håll och i specialmotiveringen nämns länsstyrelser och statliga centrala organ som exempel på statliga myndigheter som kan komma att ta initiativ. Bestämmelsen i första stycket att det skall föreligga en framställning för att regeringen skall få utse ett regionplaneorgan synes därför inte vara att förstå så att framställningen utgör ett formellt villkor för regeringens befogenhet. Regeringen måste ju antas ha samma initiativrätt som underställda myndigheter. En annan sak är att regeringen knappast tar upp en regionplanefråga utan att det föreligger förslag därom från något håll. Men detta behöver inte sägas ut i lagen. Lagrådet föreslår att orden "på särskild framställning" utgår.

2 §

I första stycket av paragrafen föreskrivs att regeringen innan den fattar beslut om att utse ett regionplaneorgan skall lämna de kommuner och länsstyrelser som berörs av beslutet tillfälle att yttra sig. Bestämmelsen kan enligt lagrådets mening utgå. Att regeringen vid beredningen av regeringsärenden skall inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter framgår av 7 kap. 2 § regeringsformen. I detta stadgande föreskrivs också att, i den omfattning som behövs, sammanslutningar och enskilda skall lämnas tillfälle att yttra sig.

Enligt andra stycket skall regionplaneorgan inte utses om de berörda kommunerna mera allmänt motsätter sig det. Av specialmotiveringen framgår att bestämmelsen har utformats med viss förebild i stadgandena om opinionsvillkor i 5 § andra stycket fastighetsbildningslagen och i 7 § anläggningslagen. I båda dessa lagrum har emellertid till uttrycket "mera allmänt motsätter sig" regleringen resp. åtgärden tillagts orden "och har beaktansvärda skäl för det". I propositionen med förslag till ny fastighetsbildningslag uttalade departementschefen (prop. 1969: 128 s. 363) att fastighetsbildningsmyndigheten vid prövning av opinionsvillkoret skall göra en helhetsbedömning av de invändningar som reses mot regleringsföretaget. I första hand skall enligt departementschefen beaktas antalet sakägare

som motsätter sig regeringen. Emellertid är också de skäl som åberopas mot företaget av väsentlig betydelse. Departementschefen framhöll vidare att hänsyn också skulle tas till sakägarnas reella intresse av den föreliggande frågan. De synpunkter som departementschefen sålunda framfört ansågs också äga full giltighet när det gällde att utforma opinionsvillkoret i anläggningslagen (prop. 1973: 160 s. 85).

I specialmotiveringen till bestämmelsen i andra stycket i förevarande paragraf framhåller departementschefen att han finner det angeläget att regeringen har möjlighet till en fri prövning av tyngden i argumenten mot ett förordnande i det särskilda fallet. Uttalandet synes tyda på att departementschefen anser att de synpunkter som enligt det anförda ligger till grund för utformningen av nämnda lagrum i fastighetsbildningslagen och anläggningslagen skall äga giltighet också när det gäller tillämpningen av förevarande bestämmelse. Om detta är fallet bör enligt lagrådets mening bestämmelsen kompletteras med orden "och har beaktansvärda skäl härför". Härigenom markeras att inte enbart den faktiskt föreliggande opinionen bland berörda kommuner har betydelse vid prövningen utan att tyngden i de skäl som kan anföras för eller emot utseende av ett regionalplaneorgan kan vara avgörande för regeringens beslut.

Skulle departementschefen ha en annan avsikt med bestämmelsen än den som lagrådet utgått ifrån och alltså vilja bibehålla lagtexten i det remitterade förslaget, bör det skapas klarhet i frågan genom förtydligande uttalanden.

4 §

Till paragrafen bör som ett första led i första stycket föras 9 § i det remitterade förslaget. Bestämmelsen kommer då att motsvara vad som föreslagits beträffande översiktsplanen i 4 kap. 1 § lagrådets förslag. Även då det gäller vad regionplanen skall ange bör sistnämnda lagrum tjäna som förebild. Härvid bör särskilt framhävas att planen skall beröra förhållanden som har betydelse för regionen som sådan.

5 och 6 §§

I enlighet med vad lagrådet förordat beträffande översiktsplan, detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan bör bestämmelsen om vem som antar regionplan följa efter reglerna om förfarandet vid upprättande av planen. I lagrådets förslag har därför dessa båda paragrafer bytt plats.

7 §

Första stycket torde på skäl som angetts under 4 kap. 12 § kunna utgå. Andra stycket, som alltså blir första stycket i lagrådets förslag, bör ges i

huvudsak samma utformning som 5 kap. 30 § första stycket i lagrådets förslag.

8 §

Enligt 12 kap. 6 § kan regeringen meddela förordnande att beslut att anta, ändra eller upphäva regionplan skall prövas av regeringen. Sådant förordnande skall beslutas inom tre månader från den dag då beslutet att anta, ändra eller upphäva planen meddelades. Regionplanen kan därför inte bli gällande förrän angivna tid gått ut. Detta bör framgå av bestämmelsen i förevarande paragraf. Denna bör förtydligas även i annat hänseende.

9 §

Som nyss angetts bör bestämmelsen flyttas till 4 §.

8 kap.

För vinnande av en större överskådlighet och en bättre systematik föreslår lagrådet – förutom en omredigering av kapitlets underrubriker – vissa ändringar i fråga om bestämmelsernas placering. Förslagen innebär i huvudsak att de generella bestämmelserna om bygglovspliktiga åtgärder, dvs. bestämmelser som gäller såväl inom som utom detaljplanelagt område, samlas i kapitlets två första paragrafer och att i en följande paragraf tas upp de bestämmelser om bygglovspliktiga åtgärder som avser områden med detaljplan. I förhållande till remissen innebär detta att 1 § första stycket 4 bryts ut ur paragrafen och förs samman med 3 § första stycket. Andra stycket i sistnämnda paragraf flyttas och får bilda en särskild paragraf efter 6 §. För att 11 § skall bli mindre otymplig bör bestämmelserna i paragrafen om vad som avses med kompletteringsåtgärder få utgöra en särskild paragraf, 13 § lagrådets förslag. Under en rubrik "Handläggningen av lovärenden" bör föras samman alla bestämmelser rörande lovärendenas behandling i byggnadsnämnden, handläggningsreglerna. I enlighet härmed har 13 och 17 §§ remitterade förslaget flyttats och återfinns i 23 och 24 §§ lagrådets förslag. 23 § remitterade förslaget om underrättelser rörande beslut i ärenden om lov bör följa efter 26 § remitterade förslaget, 27 § lagrådets förslag, som anger vad ett beslut om lov skall innehålla. 25 § remitterade förslaget om skyldighet för byggnadsnämnd att i visst fall sända beslut om lov till länsstyrelsen bör utgöra sista paragrafen i kapitelavsnittet, 28 § i lagrådets förslag. 27 § remitterade förslaget om lovs giltighetstid har i lagrådets förslag placerats näst sist i kapitlet. Förutom de sålunda redovisade ändringarna medför lagrådets förslag att 7–12, 14–16, 24, 28–30 och 32 §§ remitterade förslaget får nya paragrafbeteckningar.

1 §

I första stycket anges punktvis de åtgärder med byggnader i allmänhet som kräver bygglov. Vad gäller punkt 3 ger dess utformning intryck av att flera bygglov samtidigt kan gälla för en och samma byggnads användning. Så torde inte vara fallet. Har t. ex. byggnadsnämnd meddelat ett bygglov, som tillåter att en byggnad får användas till kontor, och lämnar nämnden därefter, innan detta bygglov har tagits i anspråk, ett nytt bygglov men nu för bostadsändamål torde det första bygglovet vara förfallet. Ordet "senast" i den sista relativsatsen i lagtexten bör därför utgå.

Av punkt 4, som i lagrådets förslag motsvaras av punkt 1 i 3 § första stycket, följer att utanför detaljplan bygglov ej krävs för yttre åtgärder. Detta innebär när det gäller sådana yttre åtgärder som t. ex. putsning av en byggnad som ej förut var putsad en ändring i förhållande till gällande rätt (se Bexelius s. 488). Skälet till ändringen har ej belysts i remissen. I anslutning härtill vill lagrådet anmärka att uttalandet (s. 547) om bygglovsplikten vid omfärgning av en- eller tvåbostadshus ej synes helt korrekt.

Enligt andra stycket gäller i vissa fall ej krav på bygglov för byggnader som tillhör staten eller landstingskommuner. Uttrycket "tillhör" används på motsvarande sätt f. n. (se 54 § 2 mom. andra stycket och 66 § första stycket byggnadsstadgan). Vad som avses härmed synes oklart (jfr Bexelius s. 516). Enligt lagrådets mening får uttrycket "tillhör" anses ha samma betydelse som uttrycket "innehar med äganderätt". Om bestämmelsen är att förstå på detta sätt innebär den att lättnader i bygglovsplikt ej föreligger för byggnad som staten eller landsting brukar men inte äger. Å andra sidan omfattar bestämmelsen då statliga och landstingskommunala byggnader som är uthyrda och alltså nyttjas av annan än ägaren.

I tredje stycket bör på skäl som lagrådet anfört under 3 kap. 3 § "bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter" ersättas av "en- eller tvåbostadshus". Stycket bör kompletteras med en upplysning om att bygglovsbestämmelserna i 1 § ej gäller för byggnader av hemlig natur avsedda för försvaret (10 § i lagrådets förslag).

2 §

I denna paragraf anges punktvis de anläggningar och anordningar – vid sidan av byggnader – för vilka bygglov krävs. I punkt 1 föreskrivs bygglovsplikt för att ta i anspråk mark för vissa idrotts- eller fritidsanläggningar. Uttrycket "ta i anspråk mark" synes mindre väl valt. Vad man vill åstadkomma är nämligen också ett inflytande över utformningen av en anläggning. Lagrådet anser att ordet "anordna" bättre täcker vad som avses enligt specialmotiveringen. För att utmärka avgränsningen mot bygglovsfria anläggningar har i lagrådsremissen valts metoden att genom exempel ange för vilka anläggningar som bygglov krävs. Denna metod har

här sina nackdelar. Exemplifieringen blir naturligen ofullständig och kan därför på ett icke önskvärt sett låsa rättstillämpningen och även leda den i ej avsedd riktning. En annan metod är att bestämma bygglovsplikten genom att i lagtexten skriva in de i lagrådsremissen angivna kriterierna, nämligen anläggningar vilka medför omfattande markarbeten, är arealkrävande eller avsevärt påverkar omgivningen. Mot ett så avfattat stadgande kan riktas anmärkningen att det är alltför vagt och oprecist och leder till osäkerhet om vilka anläggningar som är bygglovsfria. Lagrådet har stannat för att föreslå ett stadgande som uttömmande anger vilka anläggningar som kräver bygglov. Om bestämmelsen utformas så krävs en lagändring om man vill inskränka eller utvidga kretsen av bygglovspliktiga objekt. Olägenheten härav uppvägs emellertid av den fasthet och reda i rättstillämpningen som följer av vad lagrådet förordar. Enligt lagrådets förslag skall orden "idrotts- eller fritidsanläggningar" utgå ur lagtexten. När denna ändamålsbestämning faller bort medför detta en viss ändring av kretsen av bygglovspliktiga anläggningar. Som exempel kan nämnas en motorbana avsedd för en bilindustri eller en småbåtshamn för yrkesfiskare. En sådan utvidgning låter sig emellertid väl förena med det syfte som uppbär det förevarande stadgandet. Förutom de i förevarande punkt nu angivna anläggningarna bör uppräkningen fyllas ut med det i specialmotiveringen angivna exemplet "badplatser" eller bättre uttryckt "friluftsbad". Också i överensstämmelse med specialmotiveringen bör anges "skidbackar med liftar". Huruvida permanenta nöjesfält samt djurparker och s. k. sommarland är bygglovspliktiga anläggningar har inte direkt berörts i lagrådsremissen. Både lagtextens utformning och de tankegångar som utvecklas i specialmotiveringen tyder på att sådana anläggningar bör omfattas av bygglovsplikten. Visserligen kräver sådana anläggningar som regel byggnader och dessa är underkastade lovplikt enligt 1 §. Det är emellertid lämpligt att anläggningarna i sin helhet underkastas byggnadsnämndens prövning och tillsyn. Lagrådet har då i åtanke främst att byggnadsnämnden bör se till att säkerhetskraven enligt 3 kap. 6 § första stycket jämfört med 14 § samma kapitel är uppfyllda. I lagrådets förslag används "nöjesparker" som samlingsbeteckning för permanenta nöjesfält och sommarland.

I punkt 2 föreskrivs bygglovsplikt för upplag. Enligt 54 § 1 mom. första stycket 9 byggnadsstadgan krävs idag byggnadslov för inrättande av upplag. Enligt sista stycket i momentet kan länsstyrelse för områden i närheten av befästningar m. fl. anläggningar föreskriva bygglov för inrättande av bl. a. materialgård. Enligt departementschefen bör begreppet upplag med en enda jämkning ha samma innebörd i PBL som enligt gällande rätt. Den åsyftade jämkningen innebär att, som det anförs i remissprotokollet, för enkelhetens skull specialregleringen av materialgård inte längre bör upprätthållas utan att sådana anordningar bör innefattas i termen upplag. Vad som enligt gällande lag är att anse som två olika slag av anläggningar bör

emellertid för undvikande av missförstånd inte genom ett departementschefsuttalande sammanföras under det ena begreppet. Lagrådet föreslår därför att förevarande punkt 2 kompletteras med föreskrift att bygglovsplikten också gäller materialgård.

Att uppföra vindkraftverk av viss utformning eller med viss placering skall enligt punkt 6 fordra bygglov medan andra vindkraftverk föreslås vara befriade från bygglovsplikt. Bestämmelsen har i sak oförändrad överförts från gällande rätt. Att medge undantag från bygglovsplikten för vindkraftverk av viss storlek eller visst byggnadssätt synes vid en jämförelse mellan förevarande punkt och punkterna 5 och 7 sakligt knappast motiverat. Enligt sistnämnda punkter är nämligen bygglovsplikten oinskränkt för master och – enligt lagrådets förslag – också för torn, som inte är avsedda för endast en fastighets behov, samt för murar eller plank. Frågan om vissa vindkraftverk bör undantas från bygglov kommer också enligt PBL i ett nytt läge. Av 5 § följer nämligen att kommunen i områdesbestämmelse under vissa förutsättningar kan föreskriva frihet från bygglov för alla slags anläggningar och anordningar som avses i förevarande paragraf. Lagrådet förordar därför att bygglovsplikten enligt punkt 6 skall omfatta alla slag av vindkraftverk.

Punkt 8 handlar om att ta i anspråk mark för parkeringsplatser eller väsentligt ändra sådana platser. I enlighet med vad lagrådet anfört ovan i anslutning till punkt 1 torde också här uttrycket "ta i anspråk" böra ersättas av "anordna". För tydlighets skull bör då markeras att bestämmelsen endast avser parkeringsplatser utomhus. Bygglovsplikt gäller ej för parkeringsplats avsedd uteslutande för en fastighets behov under förutsättning att det på fastigheten finns högst två bostadslägenheter. Av remissen framgår ej om härmed avses endast när det på fastigheten finns ett en- eller tvåbostadshus eller också det inte ovanliga fallet att två enbostadshus är uppförda på samma fastighet. Enligt vad som upplysts vid föredragningen är båda situationerna åsyftade. I lagrådets förslag, där de i punkterna 4, 5 och 8 angivna undantagen från bygglovsplikt sammanförts i ett nytt andra stycke, har detta beaktats.

I punkterna 5–8 föreskrivs att bygglov krävs inte bara för uppförande av anläggningar och anordningar utan också för väsentlig ändring av dem. Även beträffande i punkterna 1–4 avsedda anläggningar och anordningar synes bygglov böra fordras för väsentliga ändringar. Lagrådets förslag upptar därför en ny punkt 9 enligt vilken bygglov krävs för väsentlig ändring av i föregående punkter angivna anläggningar och anordningar.

Också i denna paragraf bör i ett särskilt stycke, tredje stycket i lagrådets förslag, ges upplysning om bestämmelser i kapitlet som innebär avvikelser från paragrafens regler.

3 §

Första stycket innehåller förbud mot att utan bygglov sätta upp eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar. Regeln gäller inom områden med detaljplan. Bestämmelsen har i lagrådets förslag på ovan angivna skäl tillsammans med 1 § första stycket 4 tagits upp i 3 § första stycket.

I andra stycket regleras kommunens rätt att i områdesbestämmelser föreskriva bygglov för ljusanordningar inom vissa områden. Denna möjlighet till utökad bygglovsplikt bör som tidigare angetts av systematiska skäl tas upp i avsnittet med rubriken "Kommunala beslut om bygglovspliktens omfattning" (se 7 § lagrådets förslag).

4 §

Denna paragraf behandlar undantagsbestämmelser för vad som enligt lagrådets terminologi kallas en- eller tvåbostadshus. Undantagen gäller också byggnader av annat slag som hör till sådana bostadsbyggnader. Härmed avses vad som enligt 5 § första stycket 1 benämns komplementbyggnader. Det är lämpligt att redan i förevarande paragraf införa detta begrepp. Vad som innefattas i komplementbyggnader kan i lagtexten åskådliggöras med de av departementschefen angivna exemplen.

När det i punkt 2 talas om bostadslägenhet torde åsyftas vad som i 3 kap. kallas bostad. Samma uttryck bör därför användas här. Med den innebörd termen bostad får anses ha i PBL kan den här användas utan att det innebär någon ändring i sak. Att utvidga sin bostad genom att inrätta ett ytterligare rum exempelvis på vinden kräver alltså ej bygglov, självfallet förutsatt att bärande delar ej berörs.

För att anordna skyddad uteplats, skärmtak eller komplementbyggnad krävs i visst fall skriftligt medgivande. Medgivande fordras om anläggningen eller byggnaden kommer närmare "tomtgränsen" än 4,5 meter. Den som skall lämna medgivandet är "ägaren till den angränsande fastigheten".

Det framgår ej klart av remissprotokollet om kravet på skriftlighet är en formföreskrift eller om det är uppställt för att underlätta bevisning. I den allmänna motiveringen (s. 192) anför departementschefen att den byggande skall skaffa intyget och bevara det som framtida bevis. Uttalandet tyder på att föreskriften har tillkommit för att säkra bevisning. Med hänsyn till rättshandlingens art och omständigheterna i övrigt synes det knappast befogat att uppställa ett absolut krav på skriftlighet. Detta skulle ju innebära att ett muntligt medgivande vore ogiltigt och att den som i förlitande på ett sådant medgivande utfört viss åtgärd därför skulle ha brutit mot bestämmelserna om bygglov. Lagrådet utgår från att skriftlighetskravet inte är avsett som en ovillkorlig formföreskrift. Lagtexten behöver då inte innehålla någon regel om hur medgivandet skall lämnas. Att det för den

byggande likväl är angeläget att ha medgivandet manifesterat i en handling ligger i öppen dag. Han kan ju eljest råka i svårigheter om han behöver visa att han fått grannens medgivande.

Vad som avses med "tomtgräns" synes osäkert. Syftet med kravet på medgivande måste vara att grannar inte annat än efter eget medgivande skall besväras av närgången bebyggelse. I allmänhet torde därför tomtgränsen vara att förstå som gränsen mellan den byggandes och grannens fastigheter. Det behöver emellertid inte alltid vara fråga om fastigheter. I specialmotiveringen sägs också att, om anläggningen eller byggnaden skall uppföras på arrenderad mark, avståndet lämpligen bör räknas från gränsen för den tomtplats som arrenderas. Sammansättningsledet "tomt" för tanken fel. Ordet "tomt" har nämligen i PBL närmast betydelsen "byggplats" eller "tomtplats" (se t. ex. 3 kap. 15 och 17 §§). I detta sammanhang kan knappast avses tomt i den betydelsen. Eftersom uttrycket "fastighetsgränsen" inte täcker alla fall förordar lagrådet uttrycket "gränsen".

Beträffande frågan om från vem medgivande skall inhämtas kan anmärkas att det på grund av byggnadens eller anläggningens placering och markens indelning ibland blir erforderligt att medgivande inhämtas från flera berörda. Exempelvis kan en byggande vilja uppföra ett uthus i ett hörn på viss fastighet. En byggnad intill en s. k. skafttomt kan också fordra fleras medgivande. Som regel blir det ägaren till angränsande fastighet som skall lämna medgivande. Ibland kan emellertid förhållandena vara sådana att det är en arrendator – ensam eller tillsammans med fastighetsägaren – som skulle beröras av den tilltänkta åtgärden. Med hänsyn till nu anförda omständigheter föreslår lagrådet att uttrycket "grannar" används.

Bestämmelserna om frihet från bygglov skall emellertid inte gälla fullt ut. I det remitterade förslaget föreskrivs nämligen i punkt 6 i motsats till vad som gäller enligt punkterna 4 och 5 att om det i planbestämmelse anges att byggnader skall placeras på ett visst avstånd från tomtgränsen den bestämmelsen alltid skall gälla. Avsikten med denna undantagsbestämmelse är – såsom enligt gällande rätt (se 54 § 2 mom. första stycket 6 in fine byggnadsstadgan) – att en planbestämmelse om ett byggnadsfritt avstånd från gränsen medför att bygglov alltid krävs om någon vill uppföra en byggnad på detta område. Detta borde komma till tydligt uttryck i lagtexten, om inte bestämmelsen skall missförstås. Lagrådet kan emellertid av följande skäl inte tillstyrka bestämmelsen i sak. I 6 § anges uttömmande kommunens möjligheter att utvidga bygglovsplikten. Enligt departementschefens förslag är dessa möjligheter snävt avgränsade till vissa yttre åtgärder och underhåll inom områden som utgör en värdefull miljö. Föreskriften i sista meningen i punkt 6 innebär formellt sett inte en möjlighet för kommunen att utvidga bygglovsplikten. Faktiskt får emellertid regeln den effekten att kommunen genom planbestämmelser kommer att reglera bygglovsplikten. Regeln kan därför på grund av sina verkningar uppfattas som en möjlighet för kommunen att utöka bygglovsplikten. En

sådan möjlighet för kommunen passar mindre väl in i PBL:s system. Inte heller någon annan planföreskrift har en sådan effekt på bygglovsplikten. I och för sig vore det eftersträvansvärt om planbestämmelser aldrig kunde gå längre än bygglovsplikten. Framförallt är det för den byggande besvärande att en bygglovsfri åtgärd kan vara förbjuden till följd av planbestämmelse. En sådan ordning synes emellertid inte praktisk möjlig utan man måste acceptera att kommunerna genom planbestämmelser ges möjligheter att reglera också byggnadsåtgärder som ej är bygglovspliktiga enligt 8 kap. Också andra bestämmelser – t.ex. strandskyddsföreskrifter – kan göra bygglovsfria åtgärder förbjudna. För att återgå till nu förevarande paragraf saknar således punkterna 4 och 5 som avser uteplatser och skärmtak en bestämmelse motsvarande den i punkt 6. Skillnaden är enligt departementschefen motiverad av bl. a. brandsäkerhetsskäl. Grannar kan, tillägger han, alltså inte "avtala bort" en planbestämmelse om att byggnader skall förläggas på ett visst avstånd från gränsen. Argumentet synes inte övertygande. Inte heller en planbestämmelse om ett längre avstånd till gränsen än vad som anges i punkterna 4 och 5 kan nämligen den byggande och hans grannar råda över, lika litet som de kan göra det i fråga om andra planbestämmelser. Något sakligt skäl till varför just nu ifrågavarande planbestämmelse skall få betydelse för bygglovsplikten har inte framkommit. Lagrådsremissens förslag har begränsad praktisk räckvidd. Huruvida bygglovsplikt följer av en planbestämmelse eller ej har nämligen endast betydelse för vilka sanktioner som kan tillgripas vid olovligt byggande. Har en byggande vidtagit en åtgärd utan erforderligt bygglov kan vid sidan av rättelse också byggnadsavgift tas ut. Den som bygger i strid mot föreskrift i detaljplan eller områdesbestämmelse har däremot, om åtgärden som sådan är bygglovsfri, inte brutit mot bygglovsplikten. Mot honom kan emellertid handräckningsåtgärder tillgripas, se 10 kap. 12 § 3 och vad lagrådet anfört under detta lagrum. Lagrådets förslag upptar på grund av det anförda ingen motsvarighet till sista meningen i punkt 6.

Även i nu förevarande paragraf bör – i ett särskilt stycke – uppmärksamheten fästas på det undantag från paragrafen som kan förekomma. Lagrådet syftar på kommunens nyss antydda möjlighet enligt 6 § att föreskriva bygglov för vissa åtgärder.

5 §

Enligt första stycket 4 skall en kommun under de i paragrafen angivna förutsättningarna kunna besluta att bygglov ej krävs för att "utföra anläggningar och anordningar" som avses i 2 §. För tydlighetens skull bör anges att även ändring av dessa anläggningar och anordningar får undantas från kravet på bygglov.

I första stycket 5 anges att ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk och därmed jämförlig näring får undantas från bygglovskravet. Sådana

byggnader är ofta också arbetslokaler. Den i paragrafen förutsatta bygglovsplikten för arbetslokaler i allmänhet är enligt vad som upplysts under lagrådsföredragningen inte avsedd att skola gälla för ifrågavarande ekonomibyggnader. Detta bör framgå av lagtexten.

De av lagrådet i övrigt föreslagna ändringarna är av redaktionell art.

6 §

Enligt paragrafen kan kommun för ett område som utgör en värdefull miljö föreskriva att bygglov krävs bl. a. för att färga om byggnader eller byta ut byggnadernas fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller utföra andra åtgärder som avsevärt påverkar byggnadernas yttre. Av 1 § första stycket 4 (lagrådets förslag 3 § första stycket 1) framgår att sådana åtgärder kräver bygglov om de skall utföras inom områden med detaljplan. Enligt 4 § krävs dock inte bygglov för omfärgning av en- eller tvåbostadshus med komplementbyggnader som ligger i detaljplanelagt område. Det anförda har föranlett att bestämmelsen i lagrådets förslag delats i två punkter vari erforderliga preciseringar gjorts.

Kommunens möjligheter att utvidga bygglovsplikten bör inte gälla för sådana för totalförsvaret avsedda byggnader som anges i 10 §. I lagrådets förslag har detta föranlett ett tillägg.

7 §

Såsom paragrafen är utformad krävs rivningslov för att ta bort byggnader eller delar av byggnader som får uppföras utan lov. Detta kan uppenbarligen inte vara avsett. Inte heller kan det vara meningen att en kommun skall få föreskriva rivningslovsplikt för sådana byggnader eller byggnadsdelar. De nu anförda synpunkterna ligger till grund för de av lagrådet föreslagna ändringarna i paragrafen, som i lagrådets förslag betecknas 8 §.

9 §

Av specialmotiveringen framgår att paragrafen avser endast för försvaret avsedda byggnader m. m. Detta förhållande bör framgå av lagtexten. Ordet "totalförsvaret" har i lagrådets förslag, 10 §, samma innebörd som i 19 kap. 5 § brottsbalken (prop. 1979/80: 176 s. 8 och JuU 1981/82: 8 s. 6 och 26).

10 §

Enligt första stycket 2 skall bygglov lämnas, om fastigheten och byggnaden "med hänsyn till läge och användningssätt" stämmer överens med detaljplanen och fastighetsplanen. Kravet på anpassning till planbestäm-

melserna är, vilket framgår av motiven till femte stycket, avsett att gälla även i andra hänseenden än läge och användningssätt. Sålunda skall bygglov kunna vägras exempelvis om den tillämnade byggnadens höjd överstiger vad i detaljplanen är föreskrivet om högsta tillåtna höjd. I lagrådets förslag har de citerade orden utelämnats.

Första stycket 3 handlar om byggprojektets anpassning till de i 3 kap. uppställda kraven på byggnader. Bestämmelsen i denna punkt skiljer sig från bestämmelserna i 1 och 2 i det att den anger vad som skall ligga till grund för bygglovsprövningen. Enligt lagrådets mening bör man hålla isär de materiella villkoren för bygglovsprövningen, varom förevarande paragraf handlar, och handläggningen av bygglovsärenden. Bestämmelser i det senare hänseendet återkommer i 28 §. Redigeringen av första stycket 3 kan inge den felaktiga föreställningen att villkoren enligt 3 kap. inte har samma betydelse vid bygglovsprövningen som planförutsättningarna i 1 och 2. I den allmänna delen av sitt yttrande har lagrådet kritiserat det remitterade förslaget i vad det avser byggnadsnämndens skyldighet att granska och fastställa bygglovshandlingar. Oavsett om kritiken leder till att förslaget omarbetas, bör en bestämmelse om vad som skall vara underlag för bygglovsprövningen flyttas från förevarande paragraf och tas in i 28 § (29 § lagrådets förslag).

I andra stycket sista meningen behandlas det fall att en bygglovssökande inte efterkommer ett föreläggande att ansöka om förrättning för genomförande av fastighetsplan. Bestämmelsen hör nära samman med det i 20 § andra stycket behandlade fallet att sökanden underlåter att hörsamma föreläggande att avhjälpa brister i ansökningshandlingarna. Lagrådet föreslår att bestämmelsen flyttas till 20 §.

11 §

I paragrafen ges bestämmelser om bygglovsprövningen i områden som inte omfattas av detaljplan. Beträffande första stycket 4 hänvisar lagrådet till vad som anförts under 10 §. Andra stycket behandlar rätten för ägare av fastigheter med en- och tvåfamiljshus att få lov till s. k. kompletteringsåtgärder. Vad som menas med kompletteringsåtgärder redovisas i en uppräkning i fyra punkter i slutet av stycket.

Enligt en bestämmelse i andra stycket kan lov till kompletteringsåtgärder vägras om kommunen har lämnats tillstånd att expropriera den fastighet eller den fastighetsdel där åtgärden skall utföras. Avsikten med bestämmelsen torde vara att förebygga den värdeförstöring som skulle bli följden om kompletteringsåtgärden blir onyttig efter expropriationen. En sådan värdeförstöring kan naturligtvis uppkomma inte bara när kommunen exproprierar utan också då staten eller enskild får expropriationstillstånd. Lagrådet föreslår därför att bestämmelsen utformas så att den omfattar alla fall av expropriation.

I lagrådets förslag till lagtext (13 §) har bestämmelsen om vad som menas med kompletteringsåtgärder brutits ut till en särskild paragraf som placerats omedelbart efter förevarande paragraf (12 § i lagrådets förslag), som härigenom vinner i överskådlighet.

Punkt 3 i uppräkningen av kompletteringsåtgärderna avser åtgärder på byggnader i sådana fall som anges i 6 § första stycket 1. Också sådana åtgärder som nämns i 6 § första stycket 2, dvs. underhållsåtgärder på sådana byggnader som avses i 3 kap. 11 § (3 kap. 12 § lagrådets förslag) torde enligt lagrådets mening böra hänföras till kompletteringsåtgärder. I punkt 4 hänvisas till sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 5 och 6. I 1 § första stycket 4 (3 § första stycket 1 lagrådets förslag) avses samma åtgärder som i 6 § första stycket 1. Med hänsyn till det anförda bör enligt lagrådets mening punkterna 3 och 4 föras samman till en punkt, vari hänvisas till 1 § första stycket 4–6 (1 § första stycket 4 och 5 och 3 § första stycket 1 lagrådets förslag), varefter underhållsåtgärder på byggnader som avses i 3 kap. 11 § redovisas i en särskild punkt.

I övrigt föreslås vissa redaktionella ändringar i paragrafen.

12 §

I första stycket av paragrafen sägs att "tillfälligt bygglov" får lämnas om sökanden begär det och om marken eller byggnaden inte genast behöver tas i anspråk för avsett ändamål. Det senare villkoret behöver inte anges. Någon rätt till sådant bygglov föreligger nämligen inte i annat fall än som avses i andra stycket. Om marken behöver tas i anspråk för det avsedda ändamålet, kan sökandens begäran avslås utan att denna avslagsgrund är uttryckligen angiven i lagen. Paragrafen har i lagrådets förslag redaktionellt omarbetats och har beteckningen 14 §.

13 §

Paragrafen ger bestämmelser om tidsfrister för avgörande av bygglovsärenden. För prövning av ärenden om rivningslov ges bestämmelser om tidsfrister i 17 §. Den paragrafen har samma uppbyggnad som förevarande 13 §.

Lagrådsremissen har alltså bestämmelser som gör det möjligt för byggnadsnämnden att under vissa förutsättningar skjuta upp avgörandet av ärenden om bygglov och rivningslov. Någon motsvarande reglering finns inte för ärenden om marklov. Uppenbarligen har departementschefen ansett något behov av sådana regler inte föreligga med tanke på konstruktionen av prövningsgrunderna för marklov. Lagrådet vill emellertid peka på några situationer där det kan vara önskvärt med möjlighet till uppskov även i ärenden om marklov.

Inom ett område med detaljplan kan en ansökan om marklov till

schaktning eller fyllning aktualisera behov av att – innan ansökningen prövas – komplettera planen med en bestämmelse enligt 5 kap. 8 § första stycket 5 om markytans utformning och höjdläge. Även om den sökta åtgärden stämmer överens med en planbestämmelse, kan det tänkas att planen behöver ändras i denna del, t. ex. därför att det inte längre anses lämpligt att medge åtgärder av det aktuella slaget.

Motsvarande behov av rådrum kan föreligga när marklov söks inom ett område utan detaljplan. I områdesbestämmelser behöver ju inte tas in materiella föreskrifter om hur prövningen skall utfalla, utan byggnadsnämnden kan från fall till fall pröva ansökningen mot 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3 i lagrådets lagförslag. Det kan emellertid vara så att en ansökan föranleder en översyn av områdesbestämmelserna för att få fram en bindande reglering avseende ett större område. Vidare kan redan meddelade materiella föreskrifter om prövningen behöva ändras med anledning av en ansökan om t. ex. trädfällning inom ett friluftsområde.

Det är inte heller uteslutet att önskemål om trädfällning inom ett skydds- eller säkerhetsområde eller ett friluftsområde kan väcka frågan om expropriation enligt 2 kap. 5 eller 9 § expropriationslagen. Lagrådet erinrar här om att möjligheten att vägra marklov just inom friluftsområden är begränsad till följd av reglerna om skydd för pågående markanvändning i 5 kap. 16 § andra stycket och 8 kap. 18 § andra stycket i lagrådets lagförslag. Om alltså PBL:s regleringsmöjligheter härvidlag befinns otillräckliga, kan expropriation av området ibland behöva övervägas. I avvaktan på ett expropriationstillstånd bör ärendet om marklov inte avgöras.

Vad lagrådet nu har anfört leder till att bestämmelserna om uppskov bör avse inte bara bygglov och rivningslov utan också ärenden om marklov. Bestämmelserna i ämnet bör då lämpligen sammanföras till ett lagrum. Fråga är om förfaranderegler och dessa har sin naturliga plats bland de generella bestämmelserna om handläggningen av lovärenden. I lagrådets förslag har bestämmelsen tagits upp som 23 §.

Enligt remitterade förslaget är huvudregeln att ärenden om bygglov och rivningslov skall avgöras snarast möjligt och senast inom ett år. Att i lovärenden sätta upp en allmän tidsfrist på ett år synes inte lämpligt. En sådan regel kan nämligen tas till intäkt för att anmärkning om bristande snabbhet inte kan riktas mot byggnadsnämnden, ifall avgörandet sker inom ett år. Det är emellertid tveksamt om PBL överhuvudtaget bör uppta någon generell regel om snabb handläggning. Ärenden skall alltid avgöras så skyndsamt som är möjligt. En regel härom har därför knappast sin plats i en speciallag. I förvaltningslagen finns ingen sådan bestämmelse. Förvaltningsrättsutredningen har emellertid (se SOU 1983: 73 s. 56 f) föreslagit en bestämmelse i ämnet utformad så att skyndsamhetskravet balanseras mot övriga huvudsakliga krav som bör ställas på verksamheten hos förvaltningsmyndigheter. Lagrådet har i sitt förslag inte tagit upp en särskild bestämmelse om skyndsamhet.

I lagrådets 23 § har reglerna om tidsfrister i lovärenden utformats som en möjlighet för byggnadsnämnden att i vissa angivna fall på grund av förhållandena i det individuella ärendet besluta om anstånd. Det är en fördel att ett ärende inte blir liggande utan att anståndsfrågan tas upp i nämnden. Nämnden bör i sitt beslut ange skälet till att ärendet inte avgörs genast. Till frågan huruvida ett beslut om uppskov skall kunna överklagas återkommer lagrådet under 13 kap. 1 §.

I sak råder överensstämmelse mellan det remitterade förslaget och lagrådets förslag med undantag av att – på skäl som angetts under 11 § – ansökan om tillstånd att expropriera kan vara anledning att vila på lovärendet oavsett vem som är expropriand.

14 §

Enligt specialmotiveringen innehåller paragrafen, som i lagrådets förslag har fått sin motsvarighet i 15 §, en spärr mot att byggnadsnämnden upprepade gånger vägrar lov till kompletteringsåtgärder genom att ansöka om tillstånd till expropriation. Härtill kan först anmärkas att det knappast torde vara byggnadsnämnden som för kommunens räkning tar initiativ till ett expropriationsförfarande. Bortsett härifrån ger emellertid uttalandet vid handen att avsikten med stadgandet är att förhindra en olämplig myndighetsutövning från nämndens sida. Detta syfte behöver inte komma till uttryck i lagtext och bör i vart fall inte ha sin plats bland de materiella reglerna om bygglov. Emellertid kan en regel i enlighet med remissen likväl vara av värde. Bestämmelsen tillgodoser nämligen den enskildes rätt. Har en byggande vägrats bygglov på grund av ett – sedermera förfallet – expropriationstillstånd bör han först sedan avsevärd tid förflutit riskera att en förnyad bygglovsansökan avslås med hänvisning till ett nytt expropriationstillstånd. Sedd alltså som ett skydd för den enskilde fyller bestämmelsen sin plats. På skäl som angetts under 11 § bör regeln tillämpas oavsett vem som önskar expropriera.

15 §

En grund för att vägra rivning är enligt förevarande paragraf önskemålet att bevara kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse. Av den allmänna motiveringen (s. 223) framgår att ansökan om rivningslov inte heller skall bifallas om bebyggelsen är värdefull ur historisk eller konstnärlig synpunkt. Detta har beaktats i lagrådets förslag (16 §). Härigenom får man också överensstämmelse med 3 kap. 11 § såvitt avser bebyggelsens egenskaper, låt vara att det särskilda krav som uppställs i sistnämnda paragraf saknar motsvarighet här. Möjligheten att vägra rivningslov enligt förevarande 15 § gäller således också andra byggnader än dem som enligt 3 kap. 11 § har ett särskilt bevarandevärde. Av bestämmelsen bör tydligt

framgå att rivningslov kan vägras både om byggnaden i sig har angiven egenskap och om den ingår i en bebyggelse av sådant slag.

17 §

I första stycket andra punkten anges två fall enligt vilka hinder mot rivningslov möter på grund av att det pågår prövning i annan ordning av frågan om byggnaden skall stå kvar eller inte. Det ena fallet, som avser upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen, har sin motsvarighet i gällande rätt; en bestämmelse behövs emellertid om skyldighet för hyresnämnd att underrätta byggnadsnämnden redan om att ansökan om upprustningsåläggande har gjorts (jfr 10 § första stycket bostadssaneringslagen). Det andra fallet, som däremot är en nyhet, tar sikte på att ansökan gjorts om att byggnaden skall förklaras för byggnadsminne. Med hänsyn till bestämmelserna i 15 § remitterade förslaget (16 § lagrådets förslag) och 7 § lagen (1960:690) om byggnadsminnen synes någon särskild föreskrift om obligatoriskt anstånd knappast fylla någon funktion för sistnämnda fall.

I övrigt får lagrådet beträffande 17 § hänvisa till sitt yttrande under 13 §. Bestämmelserna om de diskretionära anståndsgrunderna återfinns i lagrådets förslag i 23 §. Den nyss berörda obligatoriska anståndsgrunden vid ansökan om upprustningsåläggande har fått sin plats i 24 §.

18 §

I paragrafen anges prövningsgrunderna för marklov. Enligt den remitterade lagtexten får marklov vägras om den sökta åtgärden förhåller sig på visst sätt till de angivna grunderna. I lagrådets förslag har bestämmelsen – med lagtexten i 10 § (11 § lagrådets förslag) som förebild – utformats positivt. Med den föreslagna lydelsen uppkommer emellertid behov av en bestämmelse som gör det möjligt att i marklovsärendet göra smärre avsteg från detaljplan eller områdesbestämmelser. Lagrådets förslag innehåller – likaledes efter förebild från 10 § – en sådan bestämmelse.

I punkt 4 anges som grund för att vägra marklov att den sökta åtgärden förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning som friluftsområde. Beslutet att vägra marklov får dock inte vara så ingripande att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Detta är, sägs det i specialmotiveringen, en följd av att områdesbestämmelser som används i syfte att reglera t. ex. trädfällning i friluftsområden enligt 4 kap. 13 § första stycket 7 inte får medföra avsevärda ingrepp i den pågående markanvändningen. För att situationen för den enskilde skall bli densamma oberoende av om den materiella regleringen finns i områdesbestämmelser eller om frågan prövas först när marklov söks har alltså motsvarande spärr införts i punkt 4 i förevarande paragraf, framhålls det i specialmotiveringen.

Lagrådet vill till en början fästa uppmärksamheten på att begreppet

pågående markanvändning används i förevarande bestämmelse liksom i 4 kap. 13 § första stycket 7 (5 kap. 16 § första stycket 6 och andra stycket lagrådets förslag). I den allmänna motiveringen erinrar departementschefen om att begreppet pågående markanvändning infördes i byggnadslagen och i vissa angränsande lagar, bl.a. naturvårdslagen, år 1972 i samband med lagstiftningen i anslutning till den fysiska riksplaneringen. Begreppet gavs då främst funktionen att avgränsa det intrång av t.ex. en fastställd generalplan som bör medföra rätt till ersättning eller inlösen. Departementschefen erinrar vidare om att begreppet enligt PBL-utredningens förslag skulle ha en mer vidsträckt betydelse och kunna tillämpas inte bara vid avgörandet av ersättningsfrågor utan även vid bygglovsprövningen. På skäl som närmare redovisas på s. 208 f tar departementschefen avstånd från utredningens förslag att i PBL använda begreppet pågående markanvändning i en sådan utvidgad betydelse. Bl.a. pekar han på att begreppet pågående markanvändning har sin plats också i en del andra lagar och där har en speciell innebörd. Att ge begreppet en särskild innebörd vid tillämpningen av PBL kan, anför han, vålla osäkerhet vid tillämpningen av dessa andra lagar. Han pekar också på att byggnadsnämnderna ofta inte har den juridiska expertis som behövs för att pröva om en åtgärd inkräktar på pågående markanvändning.

Med hänvisning till det anförda uttalar departementschefen på s. 298 att begreppet pågående markanvändning inte bör användas i PBL när det gäller ersättningsfrågor. Han tillägger emellertid att begreppet inte heller bör komma till användning vid uppbyggnaden av regleringen rörande prövningen av lov. Det nu sagda stämmer alltså inte när det gäller förslaget till hur prövning av marklov skall ske.

När begreppet pågående markanvändning används i punkt 4 i förevarande paragraf och i 4 kap. 13 § första stycket 7 är det emellertid inte i den mer vidsträckta betydelse som PBL-utredningen föreslagit utan i den betydelse som begreppet fått vid tillämpningen av naturvårdslagen. Sålunda framhålls i specialmotiveringen till sistnämnda lagrum, att tanken är att kommunen genom områdesbestämmelser skall kunna reglera marklovpliktiga åtgärder intill samma kvalifikationsgräns som gäller för staten vid förordnande om naturvårdsområde enligt naturvårdslagen. När det gäller kvalifikationsgränsen hänvisar departementschefen till den praxis som utbildats vid tillämpningen av naturvårdslagen i fråga om gränsdragningen mellan naturvårdsområde och naturreservat (19 § resp. 7 § naturvårdslagen). Med hänsyn till vad sålunda har anförts har lagrådet intet att erinra mot att begreppet pågående markanvändning används i förevarande paragraf och i 4 kap. 13 § första stycket 7 (5 kap. 16 § första stycket 6 och andra stycket lagrådets förslag). Det må dock påpekas att en följd av att begreppet används som prövningsgrund vid marklov är att byggnadsnämnderna kan tvingas in i bedömningar som departementschefen enligt vad som anförts i det föregående ställt sig tveksam till om de har kompetens för.

När det i punkt 4 sägs att "beslutet" att vägra lov inte får vara så ingripande att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras torde tanken vara att en ansökan om marklov, t. ex. för trädfällning inom ett friluftsområde, skall kunna bifallas endast delvis, t. ex. så att lovet begränsas till en viss areal eller på ett annat sätt som kan bestämmas kvantitativt, bara inte den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Något hinder mot att ett sådant beslut meddelas kan inte anses föreligga vare sig med hänsyn till förvaltningsrättsliga grundsatser eller av andra skäl (jfr SOU 1964:27 s. 166). Det må påpekas att för det fall att utredningen i marklovsärendet visar att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras om inte ansökningen i sin helhet bifalles någon begränsning av lovet självfallet inte får ske.

19 §

I lagrådets förslag har – såsom förutskickats under 1 kap. 6 § – uttryckligen angetts att det är byggnadsnämnden som prövar ansökningar om lov.

I specialmotiveringen ges exempel på vissa uppgifter som behöver dokumenteras i ett bygglovsärende och varom bestämmelser torde komma att meddelas av regeringen. Utöver vad där angetts bör också antecknas när ett ärende om bygglov anhängiggörs vid byggnadsnämnden. Tidpunkten då bygglov söks kan nämligen ha betydelse för rätt till ersättning enligt 14 kap. 5 §.

20 §

Enligt 10 § andra stycket (11 § andra stycket lagrådets förslag) kan byggnadsnämnd förelägga bygglovssökande att ansöka om förrättning för fastighetsindelning. Följden av att föreläggandet inte efterkommes bör som lagrådet anfört under nyssnämnda paragraf regleras i förevarande 20 §.

21 §

Paragrafen ger möjlighet att påkalla byggnadsnämndens prövning av åtgärder som inte kräver lov. I specialmotiveringen anges två fall då en byggande har behov av en sådan prövning. Det ena är att en byggande kan vilja ha besked huruvida en åtgärd, som inte kräver bygglov, uppfyller egenskapskraven i 3 kap. Det andra fallet avser att en byggande vill utföra en icke bygglovspliktig åtgärd – en åtgärd som i dag kräver dispens enligt 67 § byggnadsstadgan – i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Ett ärende som rör byggande skall enligt specialmotiveringen av byggnadsnämnden handläggas som ett vanligt bygglovsärende och bifall till ansökningen meddelas i form av bygglov. Avsikten torde vara att i ärenden enligt denna paragraf såväl materiella som processuella regler om bygglov – eller

i förekommande fall marklov och rivningslov – skall gälla. Lagrådet föreslår därför ett tillägg till lagtexten enligt vilket bestämmelserna om lov i PBL skall tillämpas i dessa ärenden. Bifall till en ansökan som avser det fallet att en byggande vill utföra en icke lovpliktig åtgärd i strid mot planbestämmelser kommer därför – bortsett från möjligheten av lov till tillfällig åtgärd – inte att kunna förenas med villkor om tidsbegränsning av lovet. Lagrådet vill anmärka att detta är en ändring i förhållande till gällande rätt eftersom en dispens enligt 67 § byggnadsstadgan kan tidsbegränsas (se Bexelius s. 500). Av det föreslagna tillägget följer också att de regler om statlig kontroll m.m. i 12 kap. och om överklagande i 13 kap. som avser lov kommer att gälla ärenden enligt nu förevarande 21 §. Ett bifall eller avslag i ärende enligt 21 § inverkar ej på frågan om huruvida åtgärden är bygglovspliktig. Detta har betydelse om det blir aktuellt att tillämpa sanktioner enligt 10 kap.

22 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunicering av ansökningar om lov. Paragrafen har ingen direkt motsvarighet i byggnadsstadgan. Förvaltningslagen (1971:290) är emellertid tillämplig på byggnadsnämndens handläggning av sådana ärenden, där besluten överklagas genom förvaltningsbesvär. I nämnda lag finns bestämmelser, 15 §, om underrättelseskyldighet, som innebär att nämnden i viss utsträckning har att kommunicera ansökningar om byggnadslov med t. ex. ägare av grannfastigheter.

I 1 § andra stycket förvaltningslagen finns en bestämmelse om lagens förhållande till avvikande regler i andra lagar eller författningar som beslutats av riksdagen eller regeringen. Bestämmelsen slår fast att sådana avvikande regler gäller framför det som är föreskrivet i förvaltningslagen. Av specialmotiveringen till förevarande paragraf får anses framgå att avsikten är att exklusivt reglera frågan om nämndens kommunikationsplikt i lovärenden. De bestämmelser som finns i 15 § förvaltningslagen skall således inte gälla vid sidan om bestämmelserna i förevarande paragraf. Paragrafen bör dock kompletteras med en bestämmelse om att ärenden normalt ej får avgöras med mindre kommunikationsskyldigheten gentemot sökanden blivit fullgjord. Med hänsyn till den vida krets av personer som skall höras över en ansökan om bygglov kan 15 § förvaltningslagen ej tillämpas fullt ut.

På skäl som redovisats under 1 kap. 8 § upptar lagrådets förslag, till skillnad från det remitterade förslaget, inte någon legal definition på sakägare. Detta gör det, som framgår av vad lagrådet anfört under 5 kap. 17 §, nödvändigt att särskilt ange att utöver kända sakägare – varmed får förstås i första hand ägare av fast egendom och innehavare av annan särskild rätt än hyresrätt – kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt hyresgästorganisationer skall omfattas av skyldigheten att

underrätta om ansökningar om lov. I specialmotiveringen anförs att som känd sakägare alltid bör räknas den vars rättighet är inskriven i fastighetsboken. Lagrådet vill för sin del påpeka att de som finns inskrivna i fastighetsboken trots efterforskningar inte alltid kan påträffas.

I andra stycket har föreskrivits att byggnadsnämnden kan bestämma att sökanden skall underrätta sakägarna om ansökningen och om att yttrande över denna skall ges in till byggnadsnämnden inom viss tid. Syftet med bestämmelsen är enligt specialmotiveringen att underlätta handläggningen. Enligt lagrådets mening är emellertid motiven för att vältra över ansvaret för kommuniceringen på sökanden dåligt underbyggda. I lagrådets förslag har bestämmelsen därför fått utgå.

I tredje stycket finns bestämmelser om hur underrättelse skall ske. I lagrådets förslag har bestämmelsen omformulerats med 5 kap. 25 § tredje stycket lagrådets förslag som förebild.

I detta sammanhang vill lagrådet beröra en av de mera betydande nyheterna i PBL nämligen den föreslagna utvidgningen av sakägarkretsen. Utredningen hade föreslagit en utvidgning som innebar att innehavare av hyresrätt eller bostadsrätt skulle bli sakägare och tillförsäkras rätt att få information, att avge synpunkter och att överklaga besluten. Departementschefen har emellertid funnit att en sådan begränsning inte är befogad och på skäl som han utvecklar på s. 27 f i remissen finner han att alla boende som berörs av en plan eller ett beslut om tillstånd skall, liksom hyresgästernas organisationer, vara sakägare. Att avgöra vilka som är bosatta på en fastighet torde enligt departementschefen inte medföra några svårigheter. Hit räknas, anför han (s. 356), både första- och andrahandshyresgäster, bostadsrättshavare samt familjemedlemmar till dessa, dvs. personer som är kyrkobokförda på fastigheten enligt bestämmelserna i folkbokföringsförordningen (1967: 198). Lagrådet har för sin del svårt att överblicka vilka svårigheter som till äventyrs kan vara förenade med den föreslagna utvidgningen av sakägarkretsen såvitt nu är i fråga. Eftersom förslaget i denna del tillkommit först under lagstiftningsärendets beredning i regeringskansliet kan någon ledning inte hämtas i remissinstansernas yttranden över PBL. Att svårigheter kan föreligga med att låta sakägarkretsen också omfatta de boende framgår av den remitterade lagtexten i tredje stycket av förevarande paragraf. Trots deras ställning av sakägare blir de boende inte likställda med övriga sakägare när det gäller frågan hur underrättelse skall ske. Huvudregeln att underrättelsen skall sändas som rekommenderat brev eller på annat sätt som kan styrkas skall således enligt förslaget inte vara tillämplig på dem.

23 §

Paragrafen innehåller vissa regler om hur beslut om lov skall vara utformade, vilka som skall underrättas om besluten och hur underrättelse

skall ske. Den inleds med en bestämmelse om att beslut i ärenden om lov skall vara skriftliga. Såsom lagrådets förslag om vad beslut om lov skall innehålla har utformats (27 §), måste bestämmelsen anses överflödig. Den har därför utgått i lagrådets lagtext.

Enligt det remitterade förslaget skall sökanden ha ansvaret för att underrätta sakägarna, dock endast dem som har lämnats tillfälle att yttra sig i ärendet och vilkas synpunkter inte har tillgodosetts. Den som skall ta reda på vilka som inte fått sina synpunkter tillgodosedda torde behöva ha tillgång till handlingar som förvaras hos byggnadsnämnden. Nämnden torde också vara den som är bäst skickad att göra de bedömningar som ibland kan behövas för att avgöra om någon fått eller inte fått gehör för vad han anfört. I lagrådets förslag har därför nu ifrågavarande skyldighet lagts på nämnden. Andra stycket har i lagrådets förslag formulerats med 22 § som förebild.

Paragrafen bör placeras i anslutning till den paragraf som anger vad ett beslut om lov skall innehålla och återfinns som 28 § i lagrådets förslag.

24 och 30 §§

Enligt gällande rätt skall byggnadsnämnd vid prövning av ansökan om byggnadslov se till att byggnadsföretaget inte strider mot vissa i 56 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan angivna författningar. Det åligger alltså byggnadsnämnden att vid sin prövning beakta att byggnadsföretaget uppfyller de villkor som är uppställda i de angivna lagarna. Enligt 57 § första stycket byggnadsstadgan skall byggnadsnämnden vidare hänvisa den byggande att söka eljest föreskrivna tillstånd. Denna sistnämnda bestämmelse är ett led i byggnadsnämndernas serviceuppgifter. Bestämmelsen innebär ej att nämnden har befogenhet att med bindande verkan avgöra om tillstånd av annan myndighet erfordras eller ej. Om nämnden inte lämnat hänvisning, befriar detta inte heller sökanden från att begära tillstånd. Departementschefen föreslår nu – med ett undantag – att den förstnämnda ordningen skall avskaffas och att byggnadsnämnden ej skall göra någon kontroll mot andra lagar utan inskränka sin prövning till PBL. Lagrådet ansluter sig till detta ställningstagande. Bestämmelsen, som i lagrådets förslag motsvaras av 25 §, bör emellertid ges en lydelse som bättre uttrycker dess syfte att föreskriva en serviceåtgärd som inte avlyfter sökandens ansvar. – Det kan uppstå tvekan om hur långt nämndens serviceverksamhet skall sträcka sig. Det är lämpligt om byggnadsnämnderna genom t. ex. planverket tillhandahålls förteckning över de lagar och författningar som kan bli aktuella när bestämmelserna i nu förevarande paragraf skall iakttas. Erinran får inte bli innehållslös. För att erinran skall fylla sin funktion måste byggnadsnämnden ange de författningar som nämnden vid sin granskning av handlingarna funnit att sökanden har att beakta. Det är självfallet bra om denna upplysning kan ges till sökanden på

ett tidigt stadium och alltså redan före byggnadsnämndens beslut i lovärendet.

I lagrådsremissen föreslås som nyss nämnts ett undantag från principen att byggnadsnämnd inte skall pröva en åtgärds tillåtlighet på grund av annan lag än PBL. Enligt 30 § skall nämligen bygglov till s. k. lyxsanering få meddelas endast om hyresnämnden medgett det. I specialmotiveringen uttalas att bestämmelserna i bostadssaneringslagen i praktiken tillämpas så att hyresvärden lämnar ett s. k. hyresgästintyg till byggnadsnämnden innan byggnadslov ges. Någon egentlig motivering i sak till det föreslagna avsteget har emellertid inte åberopats. Lagrådet föreslår att bestämmelsen utgår. Givetvis hindrar detta inte hyresvärden att också framdeles i förväg skaffa intyg från hyresgästerna. Om bestämmelsen skall stå kvar får den anses föreskriva ett särskilt villkor för bygglov, vilket bör anges bland förutsättningarna för bygglov i 10 och 11 §§ (11 och 12 §§ lagrådets förslag).

26 §

Paragrafen reglerar vad ett beslut om lov skall innehålla. Förhållandet till 17 § förvaltningslagen är oklart. I lagrådets förslag har gjorts ett tillägg som anger att beslut varom nu är i fråga skall innehålla skälen till beslutet i enlighet med vad som föreskrivs i nämnda paragraf. Den nu förevarande paragrafen reglerar exklusivt vad ett beslut om lov skall innehålla.

Enligt det remitterade förslaget skall beslutet ange de åtgärder som lovet avser och den eller de fastigheter på vilka åtgärderna skall utföras. Att dessa uppgifter skall tas upp i beslutet är självklart och behöver inte anges särskilt.

I beslut om lov skall anges bl. a. de villkor som behövs. Departementschefen ger i specialmotiveringen exempel på villkor som kan tas in i ett beslut. Det må framhållas att byggnadsnämnden endast kan föreskriva villkor som har stöd i PBL.

27 §

Denna paragraf som behandlar bygglovs giltighet i tiden bör flyttas från avsnittet om handläggningen av lovärenden. I lagrådets förslag återfinns paragrafen med en viss redaktionell omarbetning under en särskild rubrik såsom näst sista paragraf i 8 kap. Sådan paragrafen är utformad gäller den även lov som lämnats med stöd av 14 §.

28 §

Paragrafen – 29 § i lagrådets förslag – behandlar frågan vad byggnadsnämndens prövning i bygglovsärenden skall avse. I den allmänna delen av

sitt yttrande har lagrådet anfört att det remitterade förslaget i denna del bör omarbetas. Förslaget kan inte föras tillbaka till PBL-utredningen utan har tillkommit under ärendets beredning i regeringskansliet. Lagrådet anser sig inte böra lägga fram ett eget förslag.

29 §

Paragrafen, som i lagrådets förslag betecknas 30 §, innehåller särskilda bestämmelser om bygglov som avser arbetslokaler eller personalrum för verksamheter i vilka arbetstagare skall utföra arbete för arbetsgivares räkning. Det må framhållas att bestämmelserna kommer att gälla också ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk o.d. såvida kommunen inte i områdesbestämmelser undantagit sådana byggnader från lovplikt (jfr 8 kap. 5 § lagrådets förslag).

I tredje stycket föreskrivs att beslutet om bygglov i visst fall skall innehålla en erinran om den skyldighet som enligt lag eller annan författning kan föreligga för arbetsgivaren att göra anmälan till yrkesinspektionen innan arbetslokalen tas i bruk. Enligt lagrådets mening är det inte riktigt att i lag föreskriva att ett beslut som riktar sig till sökanden innehåller en erinran om att tredje man kan vara skyldig att göra vissa anmälningar. Endast i det fall då sökanden och arbetsgivaren är en och samma person får bestämmelsen någon mening. I lagrådets förslag till lagtext har tredje stycket utgått.

31 §

I första stycket av paragrafen föreskrivs att bygglov som innebär medgivande att uppföra en ny byggnad eller annan anläggning får, om fastighetsägaren skriftligen samtycker till det, innehålla bestämmelser att annan byggnad eller anläggning på tomten skall rivas, byggas om eller ges ändrad användning eller att utfarten från fastigheten skall ändras. Enligt specialmotiveringen innebär bestämmelsen att, om t.ex. rivning av en befintlig byggnad enligt byggnadsnämndens mening är en förutsättning för att bygglov skall kunna ges, lovet givetvis får vägras om samtycke till rivningen inte lämnas. Den återgivna uppfattningen om bestämmelsens innebörd har gett lagrådet anledning att, mot bakgrund av föreskrifterna i 10 och 11 §§, föra följande resonemang. I en detaljplan kan rätten att bygga gälla både den befintliga byggnaden på en fastighet och den byggnad som avses i ansökningen om bygglov. I sådant fall kan naturligtvis byggnadsnämnden inte ställa som villkor för ett bygglov att den befintliga byggnaden rivs. Är det fråga om en fastighet inom icke detaljplanelagt område som skall bebyggas, skall enligt 11 § bygglov lämnas om de förutsättningar som anges i paragrafen är uppfyllda. Är detta fallet lär det inte heller i denna situation vara möjligt att som förutsättning för bygglov kräva att en annan,

på fastigheten lagligen uppförd byggnad rivs eller ändras. Om, å andra sidan, byggrätten i en detaljplan inte ger utrymme för både den befintliga byggnaden och den byggnad som ansökning om bygglov avser synes inga hinder möta mot att nämnden som villkor för att tillåta uppförande av den nya byggnaden föreskriver att den gamla rivs. Något skäl att i denna situation kräva skriftligt medgivande från sökanden kan inte anses föreligga. På motsvarande sätt kan den bedömning som skall göras av en ansökan om bygglov inom ett område som inte omfattas av detaljplan leda till att en förutsättning för att bygglov skall kunna ges är att en befintlig byggnad rivs eller ändras. Också i detta fall är det svårt att förstå varför byggnadsnämnden skall behöva ett skriftligt medgivande till rivning eller ändring. Av det anförda framgår att det inte finns saklig eller rättslig grund att i PBL ha en bestämmelse med det innehåll som föreslås i första stycket av förevarande paragraf. I den mån byggnadsnämnden har lagligt stöd för att som villkor för ett lov till en ny byggnad föreskriva att en äldre byggnad rivs eller ändras är detta ett sådant villkor som enligt 8 kap. 26 § kan tas in i beslutet om lov (s. 598). Med hänsyn till vad sålunda har anförts har i lagrådets förslag första stycket i förevarande paragraf utgått.

I andra stycket föreskrivs att, om bygglov eller marklov meddelas till en åtgärd som redan har utförts, i beslutet om lov får föreskrivas skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. Nämnden kan i denna situation inte efter fritt skön ge föreskrifter om ändringar i t. ex. en uppförd byggnad. Ett lov som avser en redan utförd åtgärd bör självfallet inte skilja sig från ett lov som meddelas för en sökt åtgärd. Loven måste i båda fallen grundas på en prövning enligt bestämmelserna i PBL, bl. a. kraven i 3 kap.

32 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om "förhandslov" eller "förhandsbesked" som lagrådet under 1 kap. 3 § föreslagit att beslutet skall benämnas. Enligt det remitterade förslaget är en begäran om förhandsbesked inte ett särskilt ärende utan ingår som ett led i ett ärende om ansökan om bygglov. Prövningen av bygglovsansökningen delas upp i två led. I det första prövas åtgärdens tillåtlighet i fråga om lokaliseringen. I det andra sker, om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen, en prövning huruvida övriga förutsättningar för bygglov föreligger. Vid en för sökanden positiv prövning av lokaliseringen ges tillstånd i form av ett förhandsbesked; utfaller prövningen negativt synes meningen vara att ansökningen om bygglov skall avslås. Om förhandsbesked lämnas, skall byggnadsnämnden bestämma en viss tid, högst två år, inom vilken ansökningen om lov skall fullföljas. Fullföljs den inte inom den utsatta tiden, upphör förhandsbeskedet dvs. tillståndet att gälla.

Varken av lagtext eller motiv kan utläsas hur ansökningen om lov skall hanteras om tiden för fullföljd har gått ut och sökanden inte låter höra av

sig. Otvivelaktigt ligger det närmast till hands att tolka hans passivitet som en önskan att inte fullfölja ansökningen och därför tillåta byggnadsnämnden att avskriva ärendet. Utan en uttrycklig lagbestämmelse kan dock nämnden inte göra det. Invändningar kan för övrigt göras mot att låta nämnden utan vidare genom ett avskrivningsbeslut skilja ärendet ifrån sig. Fall kan tänkas då det inte krävs något ytterligare initiativ från sökandens sida för att få ansökningen om lov prövad och måhända bifallen. Det förhållandet att det en gång lämnade tillståndet har förfallit innebär i och för sig inte att åtgärden ej kan tillåtas på den avsedda platsen. Ett avskrivningsbeslut borde därför, kan det hävdas, föregås av försök från nämndens sida att förvissa sig om att sökanden inte vidhåller sin ansökan om lov. Lagbestämmelser kan alltså fordras även om vad nämnden har att iaktta innan ett avskrivningsbeslut meddelas.

De nu antydda problemen kommer man till rätta med på ett enkelt sätt om förhandsbeskedet frikopplas från bygglovsansökningen och får bilda ett ärende för sig. Ansökan görs då om förhandsbesked och sökanden får ett sådant besked, antingen positivt eller negativt. Ärendet är därmed avslutat. Blir beskedet positivt ankommer det på sökanden, om han vill begagna sig av detsamma, att ge in en ansökan om bygglov inom den tid nämnden utsatt i förhandsbeskedet. Något bygglovsärende är inte anhängigt hos nämnden förrän ansökningen om lov kommer in. Byggnadsnämnderna befrias från de olägenheter det kan innebära att ha ärenden liggande obehandlade under lång tid och besparas arbetet med att bevaka dem när tiden gått ut. Någon olägenhet för sökanden kan det inte innebära att han, om han vill fullfölja saken, måste ge in en ny ansökan. Han kan i denna hänvisa till tidigare ingivna handlingar. I lagrådets förslag har förhandsbeskedet utformats som ett särskilt från bygglovsansökningen fristående ärende. Med denna konstruktion bör i lagen uttryckligen anges att förhandsbesked varigenom tillstånd ges till viss lokalisering är bindande vid prövningen av ansökan om bygglov som görs inom den i förhandsbeskedet utsatta tiden.

Ändringen av benämningen "förhandslov" till "förhandsbesked" föranleder en särskild hänvisning till de bestämmelser om handläggning av lovärenden som bör vinna tillämpning i fråga om förhandsbesked.

9 kap.

1 och 3 §§

1 § innehåller en allmän bestämmelse om att byggnads-, rivnings- och markarbeten skall utföras på föreskrivet sätt. En bestämmelse med detta innehåll är strängt taget överflödig. Sitt egentliga innehåll får bestämmelsen först i 3 § där det sägs vem som skall se till att föreskrifter om arbetets

utförande iakttas. I lagrådets förslag har 1 och 3 §§ förts samman till en paragraf.

Sådan 1 § lyder enligt det remitterade förslaget skall arbetena utföras enligt "gällande bestämmelser" och vissa andra föreskrifter. Med det citerade uttrycket avses enligt motiven i första hand bestämmelserna i PBL och föreskrifter till PBL men även bestämmelser i annan lag som t. ex. arbetsmiljölagen och miljöskyddslagen. Enligt lagrådets mening bör i PBL regleras endast sådana åligganden för den byggande vilkas åsidosättande kan medföra påföljder och ingripanden enligt PBL. När det gäller att precisera vilka bestämmelser m. m. som den byggande har att iaktta bör därför med 10 kap. 1 § första stycket som förebild anges att han skall iaktta att arbetena utförs enligt "bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrift eller beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser". De skyldigheter som enligt andra författningar kan åvila honom bör anges i dessa författningar.

Med den av lagrådet föreslagna lydelsen behöver det inte särskilt anges att arbetena skall utföras enligt "de handlingar" som byggnadsnämnden har fastställt. Som framgår av 8 kap. 28 § (29 § lagrådets förslag) skall, såvitt gäller arbeten som kräver bygglov, byggnadsnämnden i beslutet om lov fastställa de ritningar och övriga handlingar som är nödvändiga för nämndens prövning. Även vid rivningslov och marklov torde det av lovbeslutet framgå vad den byggande har att iaktta. Uttrycket "den byggande" har här liksom på andra ställen i PBL samma innebörd som "byggherren" i det remitterade förslaget, se 16 kap. 8 § lagrådets förslag.

4 och 5 §§

För arbeten som kräver bygglov, rivningslov eller marklov skall enligt 4 § första stycket ansvarig arbetsledare utses av byggherren eller enligt lagrådets terminologi den byggande. Lagrådet vill anmärka att bestämmelsen innebär en i lagrådsremissen inte kommenterad utvidgning av skyldigheten att ha ansvarig arbetsledare. Enligt 61 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan är huvudregeln nu att ansvarig arbetsledare skall finnas endast för arbeten som avser nybyggnad eller rivning eller ändring av byggnad. Lagrådet kan inte bedöma behovet av förslaget i denna del. Med hänsyn till den föreslagna undantagsmöjligheten torde emellertid praktiska olägenheter ej behöva befaras. Om arbetena är av ringa omfattning skall nämligen byggnadsnämnden, i huvudsaklig överensstämmelse med gällande rätt, bestämma att ansvarig arbetsledare inte "behöver" utses. Avsikten med förslaget torde emellertid vara att det för sådana arbeten ej skall finnas någon ansvarig arbetsledare i den mening som avses i PBL. Någon rätt lär ej föreligga för den byggande att för dessa arbeten utse och få ansvarig arbetsledare godkänd av byggnadsnämnden. Detta bör framgå av lagtexten. – För skilda delar av ett arbete kan olika ansvariga arbetsledare

utses. Av specialmotiveringen följer att en av dem skall ha samordnande uppgifter. Lagrådet förordar i denna del ett tillägg i 3 § första stycket lagrådets förslag, för att detta skall komma till uttryck också i lagtexten.

Enligt andra stycket i 4 § kan den byggande till ansvarig arbetsledare utse någon med riksbehörighet för det arbete varom är fråga. Vad som inträffar om den ansvarige arbetsledarens riksbehörighet upphör under byggnadsarbetet har inte närmare berörts i lagrådsremissen. Lagtexten kan ej tolkas annorlunda än att den ansvarige arbetsledaren får stå kvar i sin syssla, oaktat han förlorat sin behörighet.

Beträffande ansvarig arbetsledare kan anmärkas att utseende och i förekommande fall godkännande av ansvarig arbetsledare inte är något villkor för bygglov. I regel torde frågan om vem som skall vara ansvarig arbetsledare klaras av redan i bygglovsärendet. Praktiska skäl kan emellertid föranleda att detta ordnas efteråt, dock senast i samband med den anmälan som skall göras innan ett byggnadsarbete påbörjas.

I 4 § tredje stycket föreskrivs angående ansvarige arbetsledarens åliggande bland annat att han skall göra sådana anmälningar till byggnadsnämnden som avses i 5 §. Denna skyldighet hör systematiskt bättre hemma i sistnämnda paragraf, som i lagrådets förslag har sin motsvarighet i 4 §. Även för arbeten där ansvarig arbetsledare ej skall finnas, kan det föreligga motsvarande anmälningsskyldighet. Det får då ankomma på den byggande själv att fullgöra denna skyldighet. Lagrådets förslag upptar en sådan regel. Det remitterade förslaget föreskriver att den ansvarige arbetsledaren också skall göra anmälningar till andra berörda myndigheter. Enligt vad som upplysts vid lagrådsföredragningen torde det för närvarande ej finnas någon sådan anmälningsskyldighet. Oavsett hur härmed förhåller sig, har emellertid en sådan bestämmelse inte sin plats i PBL utan endast i den författning som primärt reglerar anmälningsskyldigheten. Eljest kan olika sanktionsbestämmelser konkurrera med varandra (se 10 kap. 6 § första stycket 2).

6 §

I paragrafen, i lagrådets förslag betecknad 5 §, behandlas byggnadsnämndens skyldighet att, innan lovpliktiga byggnads- eller anläggningsarbeten påbörjas, låta utföra utstakning och vissa mätningar.

Paragrafen har sin motsvarighet i 63 § byggnadsstadgan. Efter mönster från detta stadgande föreslår lagrådet att byggnadsnämnden skall låta vidta ifrågavarande åtgärder när till nämnden inkommit anmälan enligt 5 § (4 § lagrådets förslag) om att byggnads- eller anläggningsarbeten skall utföras. Genom denna lydelse framhävs tydligt när nämndens skyldigheter i fråga om utstakning och mätning inträder.

I paragrafen finns också en bestämmelse om kontrollmätning, varmed avses mätning av den utförda grundkonstruktionens läge. I lagrådets för-

slag har denna bestämmelse utgått. Kontrollmätning av grunden får anses ingå i de besiktningar som skall utföras enligt 7 § (6 § lagrådets förslag).

I 63 § byggnadsstadgan finns en bestämmelse om att grannen skall kallas till utstakningen, om byggnaden eller anläggningen till sitt läge är direkt beroende av gräns mot dennes fastighet. Det remitterade förslaget upptar inte någon motsvarande bestämmelse, eftersom – sägs det i specialmotiveringen – grannars intressen skall beaktas redan i samband med att bygglov lämnas och det således inte finns behov av en sådan bestämmelse. Lagrådet vill framhålla att skyldighet för nämnden att i bygglovsärenden höra grannar endast skall föreligga i de fall som anges i 8 kap. 22 §. I stor utsträckning kommer således grannar inte att höras i bygglovsärenden. Lagrådet anser det därför befogat att också PBL skall innehålla en bestämmelse om att grannen i angivet fall skall kallas till utstakning. I specialmotiveringen anför departementschefen att byggnadsnämnden bör kunna avstå från utstakning m. m. bl. a. i fråga om projekt där byggherren är ett större företag e. d. med tillgång till mätteknisk kompetens. Det förordade undantaget bör inte avse enbart byggherren utan också den entreprenör som denne kontrakterat, om entreprenören förfogar över ifrågavarande kompetens (jfr dock vad lagrådet har anfört i den allmänna delen av sitt yttrande).

7 §

I paragrafen, som i lagrådets förslag betecknas 6 §, finns bestämmelser om de besiktningar som byggnadsnämnden skall utföra. Enligt lagtexten skall slutbesiktning alltid göras om byggherren eller yrkesinspektionen begär det. I specialmotiveringen utvecklar departementschefen vad som är syftet med slutbesiktningen och i vilka fall besiktning bör utföras. Han framhåller bl. a. att slutbesiktning alltid bör göras av arbeten som fordrar bygglov, om det inte är uppenbart onödigt. I lagrådets förslag har lagtexten utformats så att bättre överensstämmelse uppnås med motivuttalandena.

8 §

I denna paragraf ges bestämmelser om rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader och andra anläggningar för den som skall utföra arbete med kontroll och tillsyn eller med kartläggning för samhällets behov m. m. Eftersom bestämmelserna avser även andra arbeten än sådana som avses i 9 kap. bör de flyttas till det av lagrådet föreslagna 16 kap. som innehåller för PBL gemensamma bestämmelser och där betecknas 7 §. Det behöver i lagen inte i detalj anges för vilka slags arbeten rätt till tillträde föreligger. Det räcker med att i lagen slås fast att byggnadsnämnd och länsstyrelse samt den som arbetar på deras uppdrag har rätt till tillträde för att fullgöra sina uppgifter enligt PBL och vidta de åtgärder som behövs.

Rätt att få tillträde har enligt första stycket punkt 3 bl. a. de som skall

utföra kartläggning för samhällets behov. Det kan ifrågasättas om bestämmelsen har sin plats i PBL. Emellertid är det svårt att finna ett annat lagstiftningsområde där den bättre hör hemma. Eftersom kartläggning är av grundläggande betydelse för all planläggning och byggnadsverksamhet får det godtas att bestämmelsen tas in i PBL. Av specialmotiveringen framgår att lantmäteriverkets behov av tillträdesrätt för den allmänna kartläggningen tillgodoses genom bestämmelsen. Annan verksamhet som också torde kunna utövas med stöd av bestämmelsen är sjöfartsverkets produktion av sjökort och den kartläggning som bedrivs av Sveriges geologiska undersökning.

10 kap.

Bestämmelserna i detta kapitel överensstämmer i stora delar med bestämmelserna i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m., den s.k. påföljdslagen. Vid påföljdslagens tillkomst och vid därefter vidtagna ändringar – med undantag av ändringarna SFS 1976:890 och 1979:903, båda av övervägande teknisk natur – har lagrådets yttrande inhämtats. I det nu remitterade förslaget har gjorts vissa ändringar i påföljdslagens avgiftssystem. Vidare har byggnadsnämnderna fått något ökade möjligheter att ingripa mot olämplig bebyggelse. Den av lagrådet nu företagna granskningen har särskilt inriktats på de ändringar och tillägg i förhållande till påföljdslagen som föreslås. Granskningen av bestämmelser som i sak oförändrade har förts över från påföljdslagen har i huvudsak avsett den formella utformningen av bestämmelserna och deras förhållande till PBL i övrigt.

2 §

I paragrafen föreskrivs att byggnadsnämnden, om någon begär det, skall lämna skriftligt besked om det beträffande en viss byggnad, annan anläggning eller anordning har vidtagits någon åtgärd som föranleder ingripande enligt 10 kap. Ett besked som nämnden lämnat enligt denna paragraf är inte bindande för nämnden. Denna har alltså möjlighet att fatta beslut om ingripande, om det sedermera skulle visa sig att beskedet varit felaktigt. Eftersom ett besked enligt paragrafen således saknar direkta rättsverkningar (jfr prop. 1975/76:164 s. 248) kan det inte överklagas, se 30 § första stycket påföljdslagen. Ordet "besked" leder emellertid lätt tanken till att överklagande är möjligt. För att en sådan tolkning skall undvikas har ordet besked i lagrådets förslag bytts ut mot "upplysning". Genom ordbytet markeras också skillnaden mot "förhandsbesked" (8 kap. 33 § lagrådets förslag), som innefattar ett bindande och överklagbart beslut om att en bygglovspliktig åtgärd kan tillåtas på en viss plats.

4 §

Byggnadsavgift tas ut på grundval av den taxa som kommunen fastställt för avgift för beslut om lov. När byggnadsnämnden bestämmer byggnadsavgift, skall emellertid hänsyn inte tas till alla i taxan förekommande kostnader. Bland de kostnader som, enligt vad som för närvarande gäller, ej skall beaktas är kostnader för framställning av fotonegativ eller bildkort. I specialmotiveringen uttalas att avsikten endast varit att göra redaktionella jämkningar i gällande bestämmelse. I lagrådets förslag har därför nyssnämnda kostnader tillagts.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om särskild avgift. Sådan kan tas ut bl.a. om överträdelse sker genom att arbete utförs i strid mot fastställda handlingar eller villkor som byggnadsnämnden har beslutat (punkt 3). Lagrådet vill i detta sammanhang belysa vissa konsekvenser av det s.k. flexibla system för bygglovsprövningen som förordats i lagrådsremissen och som lagrådet kritiserat i den allmänna delen av sitt yttrande. Systemet innebär att byggnadsnämnden själv bestämmer omfattningen av den granskning nämnden skall göra, varvid nämndens kännedom om den sökandes kvalifikationer och ansvarskänsla skall vara avgörande. "Större byggherrar" med lång erfarenhet och dokumenterat ansvar för sin produktion avses inte vara underkastade någon detaljkontroll ens när det gäller de grundläggande villkoren för byggprojektet. Om i enlighet med det anförda prövningen i ett bygglovsärende lagts på en låg nivå med hänsyn till att sökanden är ett stort och välrenommerat företag, så att vissa ritningar inte fastställts, blir följden att särskild avgift inte kan utgå för byggande som skett i strid mot sådana ej fastställda ritningar. Det må framhållas att det sagda också gäller för den händelse "den större byggherren" efter erhållet lov överlåter byggprojektet på ett mindre och ej så välkänt företag (jämför lagrådets yttrande under 14 §).

Fastställda handlingar och villkor som byggnadsnämnden har beslutat utgör integrerande delar av nämndens beslut om bygglov. Med hänsyn härtill har punkten – med 9 kap. 1 § som förebild – omformulerats.

7 §

Punkt 3 i första stycket har i lagrådets förslag anpassats efter lydelsen av 8 kap. 1 § första stycket 3. Skälen härtill framgår av vad lagrådet anfört i anslutning till sistnämnda paragraf. Till förtydligande av punkt 3 har i lagrådets förslag efter orden "för vilket byggnaden" inskjutits orden "eller byggnadsdelen", se NJA 1984 s. 700.

8 §

Av förarbetena till påföljdslagen framgår att, när fråga uppstår om att göra anmälan till åklagaren om uttagande av tilläggsavgift, byggnadsnämnden inte får göra någon egen bedömning av möjligheten till eftergift av avgiften. Finner alltså byggnadsnämnden att förutsättningar föreligger att ta ut tilläggsavgift på grund av bestämmelserna i 7 § första och andra styckena har nämnden en obligatorisk anmälningsskyldighet. Detta förhållande framgår emellertid inte tydligt av lagtexten, något som har vållat tillämpningssvårigheter (se JO:s ämbetsberättelse 1984/85 s. 358). Lagrådet föreslår därför ett nytt andra stycke i förevarande paragraf varav framgår att byggnadsnämnden inte får göra någon diskretionär prövning av frågan om en överträdelse skall rapporteras till åklagaren. Det sagda innebär att lagrådet instämmer i departementschefens uttalande att anledning ej finns till ändring i dagens ordning. Detta ställningstagande är nämligen en naturlig följd av att tilläggsavgift skall prövas inte av byggnadsnämnden utan av allmän domstol. En politiskt sammansatt nämnd som byggnadsnämnden har nämligen ansetts ej (se prop. 1975/76: 164 s. 278 f) böra få efter skönsmässig bedömning ålägga enskild betydande avgifter. Det bör då inte heller ankomma på byggnadsnämnden att ta ställning till om skäl för eftergift föreligger. Lagrådet kan däremot inte biträda departementschefens åsikt att inte heller i åklagarens uppgifter ingår att bedöma om det finns skäl att efterge avgiften. Att frånta åklagaren möjligheten att underlåta att väcka talan står i mindre god överensstämmelse med åklagarens självständiga ställning i straffprocessen och kan leda till meningslösa rättegångar. Härtill kan anmärkas att en byggnadsnämnd, som är missnöjd med att en åklagare ej väckt talan om utdömande av tilläggsavgift, kan påkalla prövning av överordnad åklagare.

9 §

I andra stycket av paragrafen anges i fyra punkter vilka som kan bli skyldiga att betala tilläggsavgiften. I tredje stycket har tagits in en i förhållande till påföljdslagen ny bestämmelse om hur avgiften får fördelas mellan dessa. Bestämmelsen skall enligt specialmotiveringen ses som enbart ett förtydligande av vad som i sak redan gäller. Eftersom inga fördelningsgrunder finns angivna i bestämmelsen och då denna inte låter sig väl förena med föreskrifterna i 10 § har den utgått i lagrådets förslag.

12 §

Paragrafen, som motsvarar 13 § påföljdslagen, reglerar möjligheten att genom handräckning åstadkomma rättelse av olovligt eller på annat sätt lagstridigt vidtagna åtgärder. I punkt 1 nämns fall då åtgärder som kräver

bygglov eller marklov vidtagits utan lov. Däremot sägs inget om det fall att en byggnad eller del därav har rivits utan lov. I förhållande till gällande rätt innebär detta en ändring. Enligt 13 § 1 påföljdslagen kan handräckning för rättelse meddelas beträffande vilken som helst byggnadslovpliktig åtgärd som vidtagits utan lov. Eftersom rivning av en byggnad inom stadsplan eller inom områden, där nybyggnadsförbud enligt 35 § byggnadslagen gäller, kräver bygglov (54 § 1 mom. andra stycket byggnadsstadgan), är det alltså i dag möjligt att meddela handräckning för rättelse av rivningsåtgärder som vidtagits i strid mot byggnadsstadgans bestämmelser. I specialmotiveringen till förevarande paragraf säger departementschefen att det av naturliga skäl inte föreligger något behov av att kunna meddela handräckning när kravet på rivningslov har åsidosatts. I vissa situationer kan dock ett sådant behov göra sig gällande, exempelvis när en rivning påbörjats men inte fortskridit så långt att ett återställande ter sig meningslöst. I lagrådets förslag upptar punkt 1 även åtgärder som kräver rivningslov.

Lagrådet vill framhålla att med den utformning punkt 3 fått det står klart att rättelse kan ske om någon i strid mot en planbestämmelse vidtagit en åtgärd som ej är bygglovspliktig.

14 §

Enligt första stycket får byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, utfärda föreläggande att inom viss tid "rätta det utförda". Bestämmelsen är tillämplig bl. a. vid ianspråktagande av en byggnad för väsentligt annat ändamål utan att någon inredningsåtgärd vidtas. För att bättre täcka detta fall föreslår lagrådet att de citerade orden byts ut mot orden "vidta rättelse".

I enlighet med vad som gäller f. n. skall föreläggandet kunna riktas mot vederbörande ägare. Enligt lagrådsremissen öppnas dessutom möjlighet att i stället rikta föreläggandet mot en byggherre, som inte längre är ägare till fastigheten. Motiven härtill är att det är vanligt att en fastighet, t. ex. när den bebyggs med småhus, övergår i en privatpersons ägo i ett tidigt produktionsskede. Det är – anför departementschefen – byggherren som fått bygglovet och som har alla kontakter med byggnadsnämnden och som också har ansvaret för att huset uppförs enligt bestämmelserna i PBL och de villkor som har ställts vid bygglovet. Byggnadsnämnden bör därför enligt lagrådsremissen ha möjlighet att, åtminstone till dess slutbesiktning har skett, rikta ett föreläggande mot byggherren, även om någon annan är ägare till fastigheten. Enligt lagrådets mening bör emellertid den, som inte längre har rätt att förfoga över en fastighet, ej kunna föreläggas att vidta vissa åtgärder med fastigheten. Hans faktiska och rättsliga möjligheter att efterkomma föreläggandet är ju begränsade. Lagrådet vill anmärka att efter en överlåtelse är säljaren inte längre att anse som byggherre. Detta följer av definitionen i 9 kap. 3 § remitterade förslaget och 16 kap. 8 § i

lagrådets förslag. Byggherre – eller enligt lagrådets terminologi den byggande – blir efter en överlåtelse som den angivna den nye ägaren till fastigheten. Detta hänger samman med att ett bygglov är knutet till en viss fastighet och innefattar tillstånd att utföra en viss åtgärd på den fastigheten, oavsett i vems ägo fastigheten är. Det bör tillfogas att detta förhållande kan försvåra för byggnadsnämnden att tillämpa det s.k. flexibla systemet där nämndens kontroll skall anpassas till den byggandes erfarenhet och kompetens.

I andra stycket, som inte har någon motsvarighet i gällande rätt, ges byggnadsnämnd möjlighet att förena ett föreläggande med ett förbud att upprepa åtgärden. I lagrådets förslag har bestämmelsen utformats så att det tydligare framgår att tillämpningen är begränsad till bygglovspliktiga åtgärder. Lagrådet vill understryka vikten av att byggnadsnämnden i sitt beslut noga anger vilken åtgärd och vilken plats förbudet avser.

Tredje stycket bör – som en konsekvens av det tillägg om rivningslov som lagrådet föreslagit i 12 § – göras tillämpligt inte bara när bygglov eller marklov beviljats utan också när rivningslov meddelats.

16 §

I paragrafens andra stycke finns bestämmelser som gör det möjligt för byggnadsnämnden att förbjuda användning av en skadad eller förfallen byggnad eller annan anläggning som har sådana brister att säkerheten för dem som vistas i eller i närheten av den äventyras. Enligt lagrådets mening bör ett sådant förbud kunna avse även annan byggnad än den som är skadad eller förfallen förutsatt att byggnaden har sådana brister som lagrummet anger. Med hänsyn härtill har i lagrådets förslag orden "som avses i första stycket" utgått. Ett användningsförbud får självfallet inte göras mer omfattande än vad säkerheten kräver. Kan bristerna hänföras till en viss del av en byggnad bör således förbudet begränsas till att avse den bristfälliga delen.

I lagrådets förslag har – med 19 § hälsoskyddslagen (1982: 1080) som förebild – tillagts en bestämmelse som anger mot vilka ett användningsförbud kan riktas.

Förbudet skall enligt det remitterade förslaget gälla "under en viss tid". Tidsbestämningen har i lagrådets förslag flyttats till tredje stycket och där givits lydelsen "intill dess nämnden bestämmer annat".

17 §

I paragrafens första stycke har – med en utformning som nära ansluter till bestämmelserna i 52 § väglagen (1971: 948) – tagits in bestämmelser som ger byggnadsnämnden rätt att förelägga ägaren att ta bort eller vidtaga någon annan åtgärd med en byggnad, annan anläggning eller anordning

inom område med detaljplan för den händelse stora olägenheter har uppstått för trafiken på grund av ändrade förhållanden. I lagrådets förslag har lagtexten ändrats så att den bättre uttrycker att det skall vara fråga om ändringar efter byggnadens, anläggningens eller anordningens tillkomst.

I specialmotiveringen sägs att 52 § väglagen inte gäller inom områden med detaljplan. Uttalandet är inte helt korrekt. I vissa situationer (46 § andra stycket och 47 § väglagen) gäller paragrafen också för detaljplanelagda områden. Sedan förevarande paragraf i PBL trätt i kraft blir det således fråga om en dubbelreglering i den mån länsstyrelsen i väglagen tillagts motsvarande befogenhet inom områden med detaljplan. Detta bör uppmärksammas vid den följdlagstiftning som torde bli erforderlig beträffande bl. a. väglagen.

I specialmotiveringen påpekas att bestämmelserna är tillämpliga oavsett om byggnaden, anläggningen eller anordningen har uppförts före eller efter PBL:s ikraftträdande. Detta torde gälla också beträffande andra åtgärder som byggnadsnämnden kan vidtaga med stöd av bestämmelser i PBL, t. ex. dem som anges i 16 §. I specialmotiveringen till nämnda paragraf återfinns dock inte motsvarande påpekande. Att påpekandet gjorts endast beträffande förevarande paragraf kan därför ge upphov till tvekan om bestämmelsernas innebörd i andra lagrum såvitt nu är i fråga.

18 §

Paragrafen upptar en ny bestämmelse som syftar till att förbättra byggnadsnämndernas möjlighet att komma till rätta med eftersatt underhåll. Avsikten är att en sakkunnig skall utreda behovet av underhållsåtgärder. Enligt förslaget skall nämnden kunna förelägga ägaren att genom en sakkunnig person, som nämnden skall godkänna, låta utreda behovet och att inom viss tid redovisa resultatet av utredningen till nämnden. Enligt lagrådets mening är det en smidigare ordning att i stället låta nämnden utse en sakkunnig som handlar på dess uppdrag. Godtas detta bör bestämmelsen placeras efter de stadganden som reglerar förelägganden. Den har i lagrådets förslag tagits upp som 20 §.

20 §

Enligt denna paragraf åligger det byggnadsnämnden att, innan handräckning begärs eller föreläggande meddelas, bereda ägaren tillfälle att ansöka om lov till åtgärder som kräver bygglov eller marklov men som vidtagits utan sådant lov. Beaktas lagrådets förslag under 12 § att handräckning skall kunna ifrågakomma vid åsidosättande av kravet på rivningslov, bör även förevarande paragraf, 19 § i lagrådets förslag, avse åtgärd som kräver sådant lov.

27 §

I specialmotiveringen till paragrafen, som innehåller preskriptionsbestämmelser, diskuteras om preskriptionstiden vid olovligt ianspråktagande av en byggnad för ett nytt ändamål – t.ex. olovlig kontorisering – skall räknas från ianspråktagandet eller först från det att verksamheten upphör. Departementschefen citerar i frågan ett uttalande som lagrådet gjorde under behandlingen av förslaget till påföljdslag. Vad som sägs i uttalandet synes stå i motsats till ett avgörande av regeringsrätten (RÅ 1980 2:51) beträffande frågan om preskription vid olovligt ianspråktagande. Det är emellertid missvisande att citera uttalandet i förevarande sammanhang. Uttalandet gäller allt olovligt byggande och tar alltså inte direkt sikte på preskription vid olovligt ianspråktagande. Det åberopade rättsfallet synes därför vara väl förenligt med det citerade, allmänt inriktade lagrådsuttalandet.

11 kap.

4 §

Paragrafen innehåller en allmän föreskrift om att byggnadsnämnden skall ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Departementschefen har på s. 242 f närmare utvecklat vilken sorts kunskaper hos personalen som svarar mot det föreskrivna anspråket på kompetens. Han framhåller att det ligger i kommunens intresse att hålla en hög standard i detta avseende. Byggnadsnämnden kan, anför departementschefen, få hjälp med att fullgöra sina uppgifter på i princip tre olika sätt, nämligen genom att ha anställd personal i eget kansli, genom att anlita personal från någon annan förvaltning inom kommunen eller genom att anlita personal utanför kommunförvaltningen, t.ex. konsulter.

Enligt lagrådets mening ligger det i sakens natur att nämnden måste ha tillgång till kompetent personal för att kunna fullgöra sina åligganden enligt PBL. Bestämmelsen, som saknar motsvarighet i andra lagar, t.ex. socialtjänstlagen och hälsoskyddslagen, fyller därför inte någon funktion och har utgått i lagrådets förslag.

Med anledning av att departementschefen pekat på möjligheten för nämnden att anlita personal utanför kommunförvaltningen för verksamheten, vill lagrådet framhålla att, om så sker, detta inte får medföra att offentlighetsprincipen, medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar, sätts ur spel. Någon rätt för allmänheten att ta del av handlingar hos ett av byggnadsnämnden anlitat enskilt konsultföretag föreligger givetvis inte.

5 §

Paragrafen, som i lagrådets förslag har sin motsvarighet i 4 §, reglerar kommunens möjligheter att ta ut avgifter i bl.a. bygglovsärenden. Tekniskt sett är bestämmelsen utformad efter mönster från byggnadsstadgan. Det anges alltså noggrant för vilka kostnader avgift får tas ut. Det kunde övervägas att i stället ha en generellt utformad bestämmelse (se t.ex. 35 § socialtjänstlagen och 22 § hälsoskyddslagen). Frågan hur man bör reglera kommunernas rätt att ta ut avgifter har emellertid ansetts böra lösas i ett större sammanhang och är f.n. föremål för övervägande. Lagrådet godtar därför den föreslagna bestämmelsen som sådan men har vissa erinringar mot dess utformning. Till en början torde således böra anges att det är på byggnadsnämnden som det ankommer att ta ut avgiften. Vidare bör första stycket ges en sådan lydelse att avgift kan tas ut i lovärenden oavsett om ärendet prövats i sak eller ej. Återkallar en sökande sin ansökan därför att han inser att byggnadsnämnden ej kommer att bevilja honom begärt lov, bör han nämligen inte undgå att betala avgift. Regeln i första stycket att avgift får tas ut i förskott bör omfatta också avgift enligt andra stycket. Bestämmelsen har därför i lagrådets förslag tagits upp i ett nytt fjärde stycke. Där bör också anges av vem avgiften skall tas ut, nämligen sökanden. En nyhet är att kommunen enligt andra stycket får möjlighet att ta ut ersättning för plankostnader. Enligt specialmotiveringen skall kommunens kostnader för det första skedet i ett planarbete inte kunna tas ut med denna planavgift. Lagtexten bör justeras så att detta framgår. Planavgift skall tas ut endast för planer som har antagits eller ändrats enligt PBL. Denna bestämmelse har nära samband med övergångsbestämmelserna och har därför sin plats i promulgationskapitlet (17 kap. 10 § lagrådets förslag).

12 kap.

1 §

I denna paragraf behandlas de fall då länsstyrelsen av eget initiativ skall överpröva kommunala beslut om antagande, ändring eller upphävande av detaljplaner och områdesbestämmelser. Länsstyrelsens prövning är avsedd att utmynna i antingen ett "tyst godkännande" eller ett upphävande av det kommunala beslutet. Beslut att ta upp ärendet till prövning skall meddelas inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen. Det tysta godkännandet är inte avsett att skola komma till uttryck i ett formaliserat beslut utan skall ske i den formen att treveckorstiden löper ut. Rätt att överklaga det tysta godkännandet skall inte finnas. Inte heller ett beslut att uppta planen eller områdesbestämmelserna till prövning är överklagbart. Samtidigt med granskningstiden löper den besvärstid inom vilken sakägare kan anföra besvär över kommunens beslut;

beroende på olika tidpunkter för granskningstidens och besvärstidens början kan en viss förskjutning dock uppkomma i tiderna. Länsstyrelsen kan komma i den situationen att styrelsen efter det att granskningstiden gått ut och ett "tyst godkännande" därmed lämnats såsom besvärsmyndighet får ånyo pröva det planbeslut som granskats och lämnats utan anmärkning. Självfallet ligger det en komplikation häri. En annan olägenhet ligger inbyggd i systemet. När förordnande meddelats om statlig kontroll kommer länsstyrelsen att spela en dubbelroll. Länsstyrelsen får ju då ställning och uppgifter som kan likna en parts samtidigt som länsstyrelsen har att fatta avgörandet i sak. Vilka andra komplikationer som kan uppkomma är svårt att förutse. Vill man inte ha en obligatorisk prövning från länsstyrelsens sida dvs. en ordning i nära överensstämmelse med dagens fastställelseprövning – och en brytning på denna punkt mot gällande rätt är en kärnpunkt i PBL-förslaget – lär man få godta den föreslagna ordningen åtminstone i dess huvuddrag. Lagrådet håller före att tillämpningssvårigheterna inte skall bli större än att de kan bemästras. Samtidigt är det angeläget att så långt möjligt begränsa den sektor där en överprövning kan ske såväl på länsstyrelsens initiativ som efter besvär av sakägare. Även andra skäl kan anföras för en sådan begränsning. En grundtanke i PBL är att planer i princip skall bli gällande redan genom kommunens antagandebeslut. Skall denna grundtanke förverkligas bör avsteg komma i fråga endast om de är sakligt väl underbyggda.

Behovet av statlig kontroll av kommunala planbeslut gör sig givetvis gällande i sådana frågor av nationell och mellankommunal betydelse som anges i första stycket 1–3. I dessa frågor kan det föreligga en konflikt mellan kommunala önskemål och ambitioner, å ena sidan, samt mera allmänna intressen, å den andra. Någon sådan konflikt kan däremot knappast ligga bakom det i punkt 4 angivna fallet att ett formellt fel vidlåder kommunens beslut. Man bör kunna utgå från att kommunerna i eget intresse vinnlägger sig om att handlägga planärenden korrekt och att de har tillgång till kompetent personal, jfr 11 kap. 4 §. Självfallet kan det, som departementschefen framhåller i den allmänna motiveringen (s. 269), inte hållas för uteslutet att det kan förekomma fall där planhandlingarna fått en så bristfällig utformning att syftet med samrådet och utställningen inte har kunnat uppnås. Fel och brister av detta slag kan emellertid påtalas genom förvaltningsbesvär och det är svårt att inse varför inte detta rättsmedel erbjuder en tillräcklig kontroll. I punkt 4 nämns också befogenhetsöverskridanden såsom något som länsstyrelsen skall ingripa mot av eget initiativ. Vilken praktisk betydelse denna möjlighet att ingripa har är inte närmare belyst. Det förefaller snarast som om överprövningsgrunden "befogenhetsöverskridande" fått följa med av det rent formella skälet att man vill åstadkomma identitet mellan punkt 4 och 7 kap. 1 § första stycket 3 kommunallagen. Även beslut som innebär befogenhetsöverskridanden kan självfallet angripas genom förvaltningsbesvär.

I fråga om överprövningens karaktär och omfattning skiljer sig punkt 4 likaledes från de tre övriga. I dessa senare fall har länsstyrelsen under samrådsförfarandet fått sin uppmärksamhet inriktad på de förhållanden som kan utlösa en överprövning. Länsstyrelsen kan anpassa sin granskning därefter och denna behöver därför inte bli särskilt arbetskrävande. Överprövningen av den formella handläggningen däremot innebär en granskning av frågor som länsstyrelsen inte under planärendets beredning hos kommunen haft anledning att befatta sig med. Det är en rad formföreskrifter i PBL och kommunallagen som länsstyrelsen därvid har att beakta. Departementschefen framhåller (s. 269) såsom angeläget att länsstyrelsen bevakar att alla som bör få komma till tals i ärendet verkligen har fått möjlighet att göra det. En kontroll med sådant syfte torde innebära att länsstyrelsen skall granska sakägarförteckningarna i detalj och tillse att alla sakägare beretts tillfälle till samråd och fått underrättelser om utställning och i förekommande fall om planbesluten. På s. 273 berör departementschefen de svårigheter som kan uppkomma för länsstyrelsen att inom treveckorsperioden hinna med att bedöma om ett ärende bör prövas eller inte. Såvitt gäller den formella granskningen enligt punkt 4 synes departementschefen underskatta dessa svårigheter. Kommer länsstyrelsen i tidsnöd, kan den se sig tvungen att enbart av det skälet hänskjuta ärendet till prövning. Den eftersträvade snabbheten i planprocessen kan då gå förlorad.

Vissa uttalanden av departementschefen (s. 270, 647) tyder på att den formella granskningen inte är avsedd att vara så ingående och noggrann som här ovan har förutsatts. Även lagtexten – "om det finns anledning att anta" – pekar i en sådan riktning. Om detta är riktigt, kan värdet och betydelsen av en överprövning av de formella frågorna på länsstyrelsens initiativ sättas i fråga.

Enligt lagrådets mening skulle det stå bättre i överensstämmelse med de principer som uppbär PBL om överprövningsgrunderna begränsades till de i första stycket 1–3 angivna fallen. De med en överprövning förenade handläggningsproblemen skulle därmed i hög grad minska i omfattning. Några invändningar ur rättssäkerhetssynpunkt synes inte med fog kunna göras mot en sådan ändring. Lagrådet förordar att första stycket 4 får utgå.

På skäl som anförs under 13 kap. 4 och 9 §§ upptar lagrådets förslag ingen motsvarighet till andra stycket av den nu behandlade paragrafen.

2 §

Enligt lagrådsremissen skall länsstyrelsen, när skäl saknas för statlig överprövning av en plan, inte fatta "något som helst formaliserat beslut i saken" utan bara låta granskningstiden löpa ut. Enligt departementschefen kan man göra en intern tjänsteanteckning i akten om att ingen åtgärd behövs. Det är förutsatt att detta förenklade förfarande skall tillämpas i de

allra flesta fall. Med beaktande av den löpande insyn och det inflytande länsstyrelsen haft under planarbetet torde det i flertalet planärenden från början vara klart för länsstyrelsen att någon statlig prövning inte är påkallad. Särskilt gäller detta om länsstyrelsens granskning – i enlighet med lagrådets förslag – inte skall avse om beslutet tillkommit i laga ordning eller frågan om befogenhetsöverskridande. Vid en granskning av formalia kan man nämligen sällan i förväg veta vilket beslut som till äventyrs kan vara behäftat med formellt fel. Det är emellertid inte lämpligt att länsstyrelsen ens i enkla och uppenbara fall lämnar vad som i remissen kallas "tyst godkännande". Enligt lagrådets mening föranleder kraven på ordning och reda i länsstyrelsernas arbete att man av handlingarna kan utläsa när ett beslut att ej ta åt sig planen har fattats och vem som är ansvarig för beslutet. I nu åsyftade fall kan besluten vara mycket knapphändiga. I vissa fall blir emellertid frågan om huruvida en överprövning skall ske svårbedömd. Planen måste då remitteras till olika enheter och befattningshavare på länsstyrelsen för yttrande. Enskilda, föreningar och statliga sektorsmyndigheter kan ha kommit in med sakligt väl underbyggda skäl till stöd för sin hemställan om överprövning. Inom länsstyrelsen kan olika uppfattningar i frågan om behovet av överprövning vara företrädda. Föredraganden kan ha en från den beslutande avvikande mening. I dessa situationer följer av allmänt omfattade förvaltningsrättsliga principer att sedvanliga former för besluts fattande och utformning iakttas. Länsstyrelsens avgörande av frågan om prövning bör på grund av det anförda alltid ges i form av ett beslut oavsett om utgången innebär att statlig kontroll skall ske eller ej. Vilken form beslutet skall ha får avgöras med ledning av 11 § allmänna verksstadgan (1965:600). Vad lagrådet nu anfört föranleder en jämkning av den remitterade lagtexten.

4 §

Enligt första stycket första meningen kan länsstyrelsen eller regeringen, om det finns särskilda skäl, förordna om prövning av byggnadsnämnds beslut i lovärenden. I andra och tredje meningarna utsägs att förordnandet kan återkallas eller ändras eller också begränsas till att avse lov till åtgärder av ett visst angivet slag. Uttryckliga bestämmelser härom är emellertid inte erforderliga. Det ligger nämligen i sakens natur att sistnämnda åtgärder följer av rätten att besluta om förordnande. De två sista meningarna i stycket har därför ingen motsvarighet i lagrådets förslag.

5 §

Besvärsreglerna i denna paragraf bör flyttas till 13 kap. i vilket bör samlas alla regler om överklagande av länsstyrelses beslut enligt PBL.

6 §

För att använda samma utgångspunkt för tidsfristen som för länsstyrelsens beslut enligt 2 § bör tiden för regeringens beslut om prövning av regionplanebeslut räknas från det att beslutet kom in till regeringen. Lagrådets övriga förslag till ändringar i paragrafen, som i lagrådets förslag har beteckningen 5 §, är av redaktionell natur.

7 och 8 §§

Bestämmelserna reglerar regeringens rätt att ge planföreläggande för kommun. Vad som sägs i 7 § andra stycket om rätt för regeringen att i planföreläggande föreskriva att visst angivet intresse skall tillgodoses är självklart och föreskriften har därför utgått i lagrådets förslag (6 §). Enligt andra meningen i 8 § skall, när regeringen låter upprätta planförslag, länsstyrelsen ombesörja erforderliga samråd och utställningar. Avsikten torde vara att länsstyrelsen också skall sköta vad som i övrigt är behövligt såsom kungörelser m. m. I lagrådets förslag föreskrivs därför att länsstyrelsen skall ombesörja ärendets beredning. I tredje meningen anges att regeringen skall ge kommunen tillfälle att yttra sig. Sådant yttrande torde inhämtas redan under samrådsförfarandet. I vart fall är ingen regel erforderlig i PBL för regeringens handläggning. Utöver 7 kap. 2 § RF finns nämligen ej behov av bestämmelse om beredning av regeringsärenden. Sista meningen har därför utgått i lagrådets förslag (7 §).

13 kap.

De i detta kapitel föreslagna besvärsreglerna är inte alldeles lättillgängliga. Förhållandet sammanhänger främst med att vissa beslut enligt PBL överklagas genom förvaltningsbesvär under det att andra beslut enligt lagen överklagas enligt kommunallagens besvärsregler dvs. genom kommunalbesvär. I förevarande kapitel behandlas endast förvaltningsbesvären. De fall då kommunalbesvär kan komma i fråga är inte angivna i PBL utan följer av kommunallagens bestämmelser. Detta överensstämmer med den lagstiftningsteknik som allmänt används när överklagande av kommunala beslut regleras. I det nu förevarande lagstiftningsärendet kan det finnas skäl att tillämpa en annan teknik och att i lagen ange de fall då kommunalbesvär kan anföras. Beslut som sakligt ligger varandra nära skall enligt förslaget överklagas i det ena fallet genom förvaltningsbesvär och i det andra genom kommunalbesvär. Som exempel kan nämnas att beslut att anta en detaljplan överklagas genom förvaltningsbesvär men ett beslut att inte anta en sådan plan genom kommunalbesvär. Den sistnämnda besvärsmöjligheten framgår emellertid inte av lagtexten. Departementschefen har

här och var i motiven berört fall då möjligheten att anföra kommunalbesvär står öppen men läsaren av lagtexten får inte mycken ledning. Intresset av klarast möjliga information motiverar att lagtexten i PBL fullständigt anger de rättsmedel som står till buds. Ett annat skäl att göra avsteg från sedvanlig lagstiftningsteknik kan vara att förvaltningsbesvären i PBL i vissa hänseenden är utformade som ett slags specialbesvär med drag lånade från både förvaltningsbesvär och kommunalbesvär. Besvär över beslut att anta en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan har sålunda en i huvudsak kassatorisk effekt. Förvaltningsbesvär med sådan verkan innebär en nyhet inom det administrativa rättsskyddet. En annan nyhet är att förvaltningsbesvär får anföras mot kommunfullmäktiges beslut. I gällande rätt är de restriktivt utformade kommunalbesvären det enda ordinära rättsmedlet vid överklagande av beslut av kommunernas valda församlingar.

I lagrådets förslag ingår som en inledande paragraf till 13 kap. bestämmelser om de beslut enligt PBL som kan överklagas genom kommunalbesvär. En fördel är att reglerna om förvaltningsbesvär då kan göras mindre detaljerade.

I det remitterade förslaget har författningsmaterialet disponerats så att reglerna om besvär över planbeslut samlats i en grupp och reglerna om besvär över lovbeslut i en annan grupp. Inom vardera gruppen anges länsstyrelsen som första besvärsinstans och därefter följer regler om fullföljd av talan mot länsstyrelsens beslut. I fråga om besvärsförfarandet hos länsstyrelsen finns det särskilda regler vid överklagande av planbeslut. Beträffande talan mot lovbeslut upptar förslaget inte några motsvarande regler utan läsaren hänvisas till förvaltningslagens bestämmelser i ämnet. Det sätt varpå författningsmaterialet sålunda disponerats har medfört att regleringen blivit onödigt omfattande och delvis svårbegriplig. I lagrådets förslag har de båda grupperna förts samman. Härigenom har antalet paragrafer kunnat nedbringas och möjlighet har öppnats att samla alla regler om besvärsförfarandet i en paragraf.

Till närmare belysning av de ändringar som sålunda föreslås får lagrådet hänvisa till sitt lagförslag och till vad lagrådet i det följande anför under de olika paragraferna.

Under rubriken till förevarande kapitel diskuterar departementschefen vilket utrymme som kan finnas för en prövning från laglighetssynpunkt av frågan huruvida en översiktsplan är förenlig med den aviserade lagen om hushållning med naturresurser. Lagrådet har inte granskat förslaget till nämnda lag och kan därför inte ingå i bedömning av departementschefens nu åsyftade uttalanden.

1 §

Enligt paragrafens första stycke får beslut i fråga om regionplan inte överklagas. Lagrådet utgår från att avsikten inte är att förbjuda kommunalbesvär över ett sådant beslut, se 1 § lagrådets förslag.

Vad som sägs i paragrafens andra stycke följer av 2 § första stycket lagrådets förslag. När det i sistnämnda lagrum talas om "annan kommunal myndighets" beslut avses därmed beslut av sådana lokala organ som anges i specialmotiveringen samt beslut av exempelvis kommunens gatukontor att inte godta säkerhet för betalning av gatukostnader (6 kap. 36 §).

När i 2 § första stycket lagrådets förslag anges att vissa beslut överklagas genom besvär hos länsstyrelsen ligger däri inget uttalande i frågan huruvida besluten är överklagbara eller inte. Lagrummet anger endast besvärsinstansen vid överklagande av beslut mot vilka talan får föras. Frågan om överklagbarhet är inte i lagrådets förslag, lika litet som i det remitterade förslaget, särskilt reglerad. Den får besvaras med ledning av allmänna grundsatser om administrativa besluts överklagbarhet. På en punkt anser sig lagrådet böra beröra frågan närmare. På lagrådets förslag har i 8 kap. 23 § intagits bestämmelser enligt vilka byggnadsnämnden under vissa förutsättningar får besluta om anstånd med avgörandet av ansökan om lov. Ett sådant anståndsbeslut innebär att ansökningen kan komma att avgöras på andra grunder än dem som eljest skulle komma i fråga. Beslutet kan bli avgörande för frågan om ansökningen skall bifallas eller avslås. Med hänsyn till de rättsverkningar beslutet alltså kan få och då de materiella förutsättningarna för ett anståndsbeslut är angivna i lagen talar övervägande skäl för att beslutet är överklagbart, jfr RÅ 1977 s. 248. Det kan exempelvis vara rimligt med överprövning av frågan om kommunen verkligen påbörjat ett sådant arbete med planändring som avses i 8 kap. 23 §. Talan skall då föras enligt 2 § första stycket.

2 §

Vad som sägs i denna paragraf följer av 2 § första stycket lagrådets förslag.

3 §

Enligt paragrafens första stycke skall i besvärshandlingen anges de omständigheter på vilka överklagandet grundas. Detta innebär en avvikelse från förvaltningslagen (12 §), som inte uppställer annat formkrav än att det överklagade beslutet skall anges. Motivet till denna avvikelse framgår inte av remissen. Lagrådet ser inte något skäl att i PBL uppställa något formkrav utöver det som anges i förvaltningslagen (jfr prop. 1971:30 s. 416).

Om, såsom lagrådet föreslår, PBL skall innehålla bestämmelser om besvärsförfarandet i såväl plan- som lovärenden, bör paragrafen kompletteras med en föreskrift om hur besvärstiden skall räknas vid överklagande av byggnadsnämndens beslut i lovärenden. I lagrådets förslag upptar paragrafens andra stycke en sådan föreskrift. Det må framhållas att vad som där sägs om byggnadsnämnds beslut kommer att gälla även beslut av ett lokalt organ som kommunfullmäktige enligt lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna tillsätter för att fullgöra byggnadsnämndens uppgifter. Detta följer av 4 § andra stycket nämnda lag. Besvär över ett sådant lokalt organs beslut skall alltså anföras inom tre veckor från delfåendet.

4 §

Vad som sägs i paragrafens första stycke följer av 4 § andra stycket lagrådets förslag, vilket avser såväl länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § som dess beslut i anledning av besvär.

Paragrafens andra stycke innehåller en erinran om den besvärsrätt som enligt 12 kap. 5 § andra stycket remitterade förslaget tillkommer vissa kommuner och regionplaneorganet. Såsom lagrådet anmärkt under sistnämnda lagrum bör alla regler om besvär över länsstyrelses beslut enligt PBL tas upp i 13 kap. De av lagrådet föreslagna besvärsreglerna har ingen motsvarighet till 12 kap. 5 § andra stycket. Såsom lagrådet återkommer till under 10 § bör nämligen i PBL inte ges några bestämmelser om kommunal myndighets besvärsrätt. För närvarande har enligt fast praxis en kommun rätt att överklaga beslut av länsstyrelse att inte fastställa en av kommunen antagen plan. I ett system som bygger på ökat kommunalt inflytande på och minskad statlig kontroll av markanvändning och bebyggelse framstår denna klagorätt som självklar. Att besvärsrätt tillkommer även annan kommun som beslutet angår och regionplaneorganet får anses följa av allmänna grundsatser om saklegitimation hos den som företräder ett av rättsordningen erkänt intresse, jfr prop. 1971:30 s. 391. PBL ger angränsande kommuner inflytande över planarbetet, se den allmänna motiveringen s. 265, och kommunerna skall underrättas om planbeslut och vad som skall iakttas vid ett överklagande. Sådan underrättelse skall också tillställas regionplaneorganet. Vad som sägs i 12 kap. 5 § andra stycket får sålunda anses gälla utan uttryckliga bestämmelser. Vad lagrådet här har anfört leder också till att 12 kap. 1 § andra stycket är överflödigt.

5 §

Paragrafen motsvaras av 4 § andra stycket 4 lagrådets förslag.

6 och 7 §§

Vad som sägs i dessa paragrafer följer av 2 § första stycket lagrådets förslag.

I specialmotiveringen till 6 § anger departementschefen exempel på beslut som enligt hans mening inte kan överklagas. Departementschefen åberopar allmänna rättsregler som stöd för sin mening. Ett av de angivna exemplen är beslut om besked enligt 10 kap. 2 § huruvida en åtgärd kan föranleda ingripande enligt 10 kap. Lagrådet erinrar om att i gällande rätt finns en särskild bestämmelse, 30 § första stycket påföljdslagen, enligt vilken talan ej får föras mot sådant beslut. Departementschefens uttalanden om överklagbarheten av beslut att hos åklagare begära att talan väcks om tilläggsavgift eller beslut att ansöka om handräckning föranleder ingen erinran från lagrådets sida. Några avgöranden i regeringsrätten som lämnar svar på frågan om överklagbarheten av här avsedda beslut känner emellertid lagrådet inte till.

Lagrådets förslag har inte någon motsvarighet till den nyss berörda bestämmelsen i 30 § påföljdslagen. Med den utformning 10 kap. 2 § fått i lagrådets förslag får en sådan bestämmelse anses överflödig, jfr lagrådets yttrande under 10 kap. 2 §.

8 §

Denna paragraf anger fördelningen mellan kammarrätt och regeringen av besvär över länsstyrelses beslut i ärenden om lov och vissa andra ärenden. Motsvarande bestämmelser finns i 4 § andra stycket lagrådets förslag.

Enligt det remitterade förslaget skall länsstyrelsens beslut om bygglov eller förhandslov inom ett område som inte omfattas av detaljplan överklagas till kammarrätten i två fall, nämligen om besvären innefattar frågan huruvida åtgärden utgör en kompletteringsåtgärd eller uppfyller kraven i 3 kap. I övriga fall skall besvär rörande bygglov eller förhandslov utanför detaljplan prövas av regeringen. Regeringen skall också pröva besvär över länsstyrelsens beslut om rivningslov vare sig lovet avser åtgärd inom eller utom detaljplanelagt område. Länsstyrelsens beslut om marklov åter skall överklagas till kammarrätten också detta oberoende av om beslutet avser åtgärd inom område för detaljplan eller utanför området.

Enligt lagrådets mening skulle det stå bättre i överensstämmelse med de av departementschefen angivna grunderna för besvärsärendenas fördelning om alla ärenden om lov eller förhandsbesked vari fråga är om en åtgärds förenlighet med en detaljplan eller med områdesbestämmelser prövades av kammarrätten såvitt gäller den frågan. I samtliga dessa fall avser prövningen en rättsfråga, nämligen frågan om åtgärdens förenlighet med en planbestämmelse. Däremot synes det inte finnas skäl att till kammarrätten hänföra ärenden om marklov vari inte är fråga om åtgärdens

förenlighet med en planbestämmelse. I sådana ärenden bör regeringen vara besvärsinstans.

I paragrafens fjärde stycke anges de resterande beslut av länsstyrelse rörande lov m.m. som skall överklagas till kammarrätten. Av fjärde stycket följer – i överensstämmelse med gällande rätt (71 § 2 mom. byggnadsstadgan) – att det ankommer på kammarrätten att pröva besvär över länsstyrelsens beslut i anledning av talan mot byggnadsnämnds beslut att inte godkänna någon som ansvarig arbetsledare. Vanligen prövas besvär över en myndighets beslut att vägra någon anställning eller uppdrag i sista hand av regeringen. För de administrativa domstolarna är en sådan prövning en främmande uppgift i synnerhet när prövningen inte avser tillämpningen av rättsregler utan innebär ett bedömande av vederbörandes allmänna lämplighet för uppgiften. Enligt lagrådets mening bör det ankomma på regeringen att pröva besvär över ett sådant beslut av länsstyrelse varom här är fråga. Som framgår av lagrådets yttrande under 12 § förordar lagrådet att även besvär över förvaltningsmyndighets beslut att vägra riksbehörighet skall föras hos regeringen. Däremot bör, vilket också följer av fjärde stycket, besvär över länsstyrelsens beslut om ingripanden enligt 9 kap. 4 § fjärde stycket (9 kap. 3 § fjärde stycket lagrådets förslag) mot försumlig ansvarig arbetsledare föras hos kammarrätten.

I lagrådets förslag anger 4 § första stycket de fall då talan inte får föras mot länsstyrelsens avgöranden. Dessa bestämmelser har sin motsvarighet i 12 kap. 5 § första stycket i det remitterade förslaget och stämmer i sak överens med detta. De i 4 § andra stycket 1–3 lagrådets förslag upptagna bestämmelserna motsvaras av 8 § första och andra styckena i det remitterade förslaget med de ändringar i sak som lagrådet föreslår; den av lagrådet förordade ändringen att besvär över länsstyrelses beslut i fråga om marklov utanför område för detaljplan eller områdesbestämmelser skall föras hos regeringen följer av andra stycket in fine. 4 § andra stycket 4–7 lagrådets förslag motsvaras av 5 § och 8 § tredje och fjärde styckena i det remitterade förslaget och innebär i förhållande till detta endast den sakliga ändringen att besvär över länsstyrelses beslut i anledning av talan mot byggnadsnämnds beslut att inte godkänna någon som ansvarig arbetsledare fullföljs till regeringen.

9 §

I första stycket anges vem som är berättigad att överklaga beslut av första instans. Enligt lagrådets mening är det inte behövligt med en beskrivning av den besvärsberättigade kretsen. En sådan beskrivning kan också göra tillämpningen alltför stel. Metoden att inte ha särskild bestämmelse om vem som är besvärsberättigad har valts i åtskilliga författningar. Exempel på lagar som saknar bestämmelse i ämnet är socialtjänstlagen och hälsoskyddslagen. Att bestämmelser kan avvaras beror på att det av all-

många grundsatser, som har utbildats i praxis, följer vem som får överklaga beslut. Grundtanken har kommit till uttryck i 11 § förvaltningslagen där det föreskrivs att besvär får föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Att exakt bestämma kretsen av besvärsberättigade med ledning av uttrycket "den som beslutet angår" låter sig av naturliga skäl ofta inte göra. I allmänhet torde det beträffande beslut enligt PBL ej vara tveksamt vem som får anföra besvär. De beslut enligt PBL där det kan vara vanskligt att avgöra kretsen besvärsberättigade är beslut i planärenden. Här ger emellertid bestämmelser om förfarandet god vägledning. Lagrådet åsyftar närmast 5 kap. 30 § i lagrådets förslag (5 kap. 23 § remitterade förslaget). I paragrafen regleras bl.a. till vem beslut med fullföljdshänvisning skall sändas. Dessa adressater – bortsett naturligtvis från länsstyrelsen – får anses vara saklegitimerade.

I andra stycket av nu förevarande paragraf föreskrivs en viktig begränsning av besvärsrätten. Den som är missnöjd måste nämligen ha framfört sina synpunkter redan under ett planärendes behandling för att få överklaga beslutet. I tredje stycket finns ett undantag från detta krav för fall då ett planförslag ändras i sista stund. Dessa båda stycken återfinns med i sak oförändrat innehåll som 5 § i lagrådets förslag. Det kan vara av intresse att något beröra effekten av begränsningen av besvärsrätten, när överlåtelse av en fastighet sker i tidsmässig anknytning till ett planbeslut. Har en tidigare ägare under samråd eller utställning framfört kritiska synpunkter, som inte beaktats, måste den nye ägaren självfallet anses ha besvärsrätt. I den motsatta situationen däremot är läget prekärt för förvärvaren. Lagrådet syftar på det fall då den tidigare ägaren underlåtit att göra invändningar mot planen. Anledningen härtill kan för övrigt vara att han inte har något intresse för kommande planer, eftersom han skall sälja sin fastighet. Det remitterade förslaget utesluter att den som efter utställningstiden förvärvat en fastighet skall få anföra besvär, om överlåtaren varit passiv. Detta innebär en viss försämring av den nye ägarens ställning i förhållande till vad som för närvarande gäller. I dag kan en ny ägare nämligen framföra och få sina synpunkter beaktade vid länsstyrelsens obligatoriska fastställelseprövning.

10 §

Enligt förevarande paragraf skall länsstyrelsens beslut i besvärsärenden enligt 13 kap. och beslut av kammarrätten få på kommunens vägnar överklagas genom besvär av kommunstyrelsen, om beslutet gått kommunen emot. I specialmotiveringen anförs att paragrafen i gällande rätt närmast motsvarar 72 § första stycket byggnadsstadgan. Enligt detta lagrum äger kommunstyrelsen på kommunens vägnar överklaga länsstyrelsens beslut i ärende rörande av byggnadsnämnd antaget förslag till stadsplan, byggnadsplan eller tomtindelning eller ändring därav, såframt ej klagan på

grund av stadgandet i 150 § tredje stycket byggnadslagen är utesluten. Vidare får, enligt lagrummet, styrelsen även eljest i sådant ärende föra kommunens talan och bevaka dess rätt. En bestämmelse i 72 § första stycket byggnadsstadgan återfinns första gången i den på stadsplaneutredningens betänkande den 16 april 1942 grundade propositionen 1943:153. Genom 1947 års lagstiftning (SOU 1942:27 s. 568 ff och prop. 1947:211 s. 179) infördes bestämmelsen i 167 § 3 mom. 1947 års byggnadsstadga, varefter den med vissa ändringar förts över till 72 § i nu gällande byggnadsstadga. Att tidigare drätselkammaren och sedermera kommunstyrelsen ansetts böra ha rätt att föra talan mot länsstyrelsens beslut i ärenden där byggnadsnämnden antagit förslag till tomtindelningar och fr. o. m. 1947 års lagstiftning också förslag till stadsplaneändringar torde ha sammanhängt med att nämndens ledamöter inte tillsattes genom ett renodlat kommunalt förfarande. Sålunda utsågs en av ledamöterna av magistraten. Bestämmelsen synes numera ha spelat ut sin roll. I vart fall finns det inte något skäl att föra över den till PBL.

I specialmotiveringen till paragrafen har – utan att det avspeglats i lagtexten – diskuterats byggnadsnämndens rätt att överklaga beslut som har gått nämnden emot. I praxis har byggnadsnämnden, liksom andra kommunala myndigheter som hör till den specialreglerade förvaltningen, ansetts ha besvärsrätt när ett av nämnden meddelat förpliktande beslut eller ett avslagsbeslut ändrats eller upphävts. Har nämndens beslut gått i gynnande riktning – byggnadslov har beviljats – och upphävs det har nämnden däremot inte ansetts behörig att överklaga beslutet (se t.ex. förvaltningsrättsutredningens betänkande /SOU 1983:73/ Ny förvaltningslag, s. 129 f). Någon särskild bestämmelse i PBL för att – i enlighet med departementschefens avsikt – konfirmera den praxis som sålunda utbildats torde inte erfordras.

Avslutningsvis må framhållas att förvaltningsrättsutredningen i nämnda betänkande föreslagit bestämmelser (31 §) som innebär att beslut av en statlig myndighet kan överklagas dels av en kommuns styrelse, om beslutet berör ett till kommunen knutet allmänt intresse, dels av en annan kommunal myndighet, om beslutet rör ett intresse som den kommunala myndigheten enligt särskilda föreskrifter skall bevaka. Den i praxis utbildade inskränkningen att det inte får vara fråga om ändring av ett gynnande beslut har slopats i utredningens förslag.

12 §

Frågan om rätt att överklaga beslut som avses i denna paragraf bör regleras i en förordning med instruktion för den förvaltningsmyndighet som skall meddela beslutet. På skäl som anförts under 8 § bör det i överensstämmelse med vanliga regler om överklagande av besvär av det slag varom här är fråga ankomma på regeringen att pröva besvären. Lagrå-

dets förslag upptar ingen motsvarighet till ifrågavarande paragraf. Det kan anmärkas att det remitterade förslaget inte innehåller bestämmelser om överklagande av beslut om typgodkännande. Även fråga om överklagande av sådant beslut bör regleras i en förordning.

13 §

Första stycket har sin motsvarighet i 2 § andra stycket lagrådets förslag. Den av lagrådet förordade lydelsen är avsedd att ge ett bättre uttryck för vad som avses i den allmänna motiveringen (s. 293) än vad den remitterade lagtexten gör. Andra stycket i förevarande paragraf återfinns som 6 § i lagrådets förslag. Bestämmelsen om förbud att överklaga bör emellertid inbegripa också bostadshyresgäster som inte bor på fastigheten. Däremot bör bostadsrättshavare och lokalhyresgäster inte omfattas av bestämmelsen, eftersom de inte företräds av en sådan organisation som avses i lagrummet.

14 och 15 §§

Paragraferna har i lagrådets förslag förts samman till 8 §. Härvid har 15 § fått sin plats som första stycke i paragrafen. Denna bestämmelse upptar i lagrådets förslag först som huvudregel att beslut antingen skall fastställas eller helt upphävas. Möjligheten att partiellt upphäva eller ändra en plan har i lagrådets förslag utformats som ett undantag härifrån. Förordnande att ett beslut får genomföras till viss del utan hinder av att beslutet överklagas (14 § remitterade förslaget) återfinns i lagrådets förslag som 8 § andra stycket. Förordnande bör bara få ges beträffande sådana delar av planen där det står helt klart att den som besvärar sig inte har invändningar. I lagrådets förslag sägs därför att beslutet får genomföras i sådana delar som "uppenbarligen" inte berörs av besvären. I specialmotiveringen till 14 § uttalar departementschefen att också reglerna i 12 kap. skall beaktas så att ett förordnande om omedelbart genomförande inte kommer att inkludera delar av en plan som omfattas av ett förordnande om statlig prövning. Uttalandet synes såtillvida missvisande att ett länsstyrelsens förordnande om prövning enligt 12 kap. torde omfatta planen i dess helhet. Har ett förordnande av sistnämnda slag meddelats, lär alltså nu förevarande bestämmelse inte kunna tillämpas.

14 kap.

I detta kapitel finns bestämmelser om kommunens *skyldighet* att ersätta fastighetsägare eller annan för uppkommen skada eller att lösa fastighet. I 6 kap., som reglerar plangenomförandet, har upptagits bestämmelser om kommunens *rätt* att lösa mark. Nu berörda bestämmelser i 6 kap. och 14

kap. är sinsemellan närbesläktade och i huvudsak är såväl de materiella som de processuella reglerna överensstämmande. Uppdelningen av lagtexten på två skilda kapitel återfinns redan i utredningens förslag. Häremot invände en remissinstans, kammarrätten i Göteborg. Kammarrätten ansåg att bestämmelserna borde samlas i det kapitel som reglerar ersättning till fastighetsägare, dvs. 14 kap. i remitterade förslaget. Departementschefen anför i denna fråga (s. 503) att plangenomförandet i första hand handlar om kommunens möjligheter att få planer genomförda, t. ex. genom inlösen av mark, medan bestämmelserna om ersättning till fastighetsägare däremot i första hand handlar om vilka skyddsregler som skall finnas för den enskilde i förhållande till kommunen. Departementschefen menar därför att bestämmelserna om avstående av mark och bestämmelserna om ersättning till fastighetsägare bör delas upp på två olika kapitel. Enligt lagrådets mening talar med hänsyn till reglernas sakliga och faktiska samband övervägande skäl för den av kammarrätten förordade lagtekniska lösningen. Lagrådet har emellertid – i det skede vari lagstiftningsärendet befinner sig, sedan ikraftträdandet av PBL föreslås tidigarelagt – avstått från den omredigering av lagtexten som ett fullständigt genomförande av kammarrättens tanke skulle innebära.

Till viss del har bestämmelserna i det remitterade förslaget blivit så otillfredsställande ur systematisk synpunkt och så svårtillgängliga att lagrådet likväl – förutom ändrade rubriker på 6 kap. och 14 kap. – förordar en partiell överarbetning. Lagrådet avser främst följande förhållanden. Slutbestämmelserna i 14 kap. är uppdelade på två avsnitt nämligen ett under rubriken Värderingsbestämmelser, 9 och 10 §§, och ett under rubriken Bestämmelser om rättegång m. m., 11–14 §§. De förstnämnda bestämmelserna torde trots rubrikens ordalydelse avse också processuella regler. Av slutbestämmelserna i 14 kap. skall några bli tillämpliga endast i fall av ersättning och inlösen enligt 14 kap. medan andra åter avser frågor som behandlas både i 6 och i 14 kap. I 6 kap. (40 och 41 §§) finns vissa för detta kapitel tillämpliga särskilda processuella regler. Kapitlet saknar däremot upplysning både om de materiella bestämmelser som skall gälla vid inlösen enligt 6 kap. och hänvisning till det processuella förfarande som skall användas. Lagrådet förordar att i såväl 6 kap. som 14 kap. bestämmelser tas upp om att expropriationslagens materiella regler skall tillämpas med vissa modifikationer. De övriga regler, främst processuella, som skall styra förfarandet vid tillämpning av både 6 kap. och 14 kap. bör emellertid för att underlätta läsbarheten sammanföras till ett särskilt kapitel. Detta kapitel har i lagrådets förslag betecknats 15 kap. och fått rubriken "Domstolsprövning m. m.". Till detta kapitel har förts 14 kap. 9 § första stycket (1 §), 6 kap. 41 § första stycket (2 §), sistnämnda paragraf andra – fjärde styckena (3 §), 14 kap. 12 § andra och tredje styckena (4 §), 14 kap. 11 § (15 §) samt 14 kap. 13 och 14 §§ (6 och 7 §§). Lagrådet har i 15 kap. 3 § beaktat att genomförandetid inte bara kan förlängas utan efter utgången av

tiden också på initiativ av kommunen förnyas. 15 kap. 5 § tredje stycket har i lagrådets förslag utformats för att bestämmelsen skall stämma bättre överens med specialmotiveringen. Någon motsvarighet till 6 kap. 40 § första stycket och 14 kap. 12 § första stycket erfordras ej (se 5 kap. 1 och 2 §§ expropriationslagen). Inte heller behövs enligt lagrådets uppfattning en bestämmelse motsvarande andra stycket av 40 §.

1 §

Paragrafen behandlar skyldigheten för kommunen eller, om annan än kommunen är huvudman för allmänna platser, för denne att lösa in mark som skall användas för annat än enskilt bebyggande. I lagrådets förslag har lagtexten i första stycket i redaktionellt hänseende anpassats till lydelsen i 6 kap. 17 §.

Om kommunen på grund av bestämmelserna i första stycket löst mark som skall användas för någon verksamhet för vilken annan än kommunen är huvudman, skall enligt föreskrifterna i andra stycket denne vara skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för marklösen. Denna skyldighet att ersätta kommunen kan inte anses vara en fråga som skall regleras i PBL. Begär t. ex. landstinget att kommunen skall ställa mark till förfogande för ett sjukhus, måste det kunna förutsättas att överenskommelse träffas om kostnaderna för marken. På grund av det anförda har bestämmelsen utgått ur lagrådets förslag.

2 §

Paragrafen reglerar fastighetsägarens rätt att för vissa angivna fall begära att kommunen eller annan huvudman skall förvärva särskild rätt till en fastighet.

Också utformningen av denna paragraf har anpassats till lydelsen av 6 kap. 17 §. Det bör anmärkas att initiativ också kan tas av kommunen som kan begära förrättning enligt t. ex. anläggningslagen.

3 §

Enligt 10 kap. 17 § har byggnadsnämnden rätt att förelägga ägaren av en byggnad, annan anläggning eller anordning att ta bort eller vidta annan åtgärd med byggnaden, anläggningen eller anordningen, om det är erforderligt ur trafiksäkerhetssynpunkt. Föreläggandet kan också avse att ägaren skall ändra utfart eller – enligt lagrådets förslag – annan utgång eller att han skall ordna stängsel. Enligt nu förevarande paragraf skall ersättning utgå till fastighetsägaren och den som innehar särskild rätt till fastigheten för de kostnader och den övriga skada som ett åläggande kan medföra. Enligt lagrådets mening bör kommunen vara ersättningsskyldig

endast gentemot den som föreläggandet riktats mot, dvs. ägaren till byggnaden, anläggningen eller anordningen. Härmed vinns överensstämmelse med 10 kap. 17 §. Den åtgärd ägaren skall företa kan naturligtvis medföra skada även för annan. Förhållandet mellan ägaren och denne bör emellertid regleras inbördes mellan dem och kommunen bör inte åläggas ersättningsskyldighet mot annan än den mot vilken föreläggandet riktas. Skall ägaren lämna gottgörelse till annan, ingår denna bland de poster för vilka ägaren kan få ersättning av kommunen. I lagrådets förslag har det nu anförda beaktats.

5 §

I första stycket bör för att vinna överensstämmelse med andra bestämmelser i kapitlet uttryckligen anges att det är kommunen som skall utge ersättningen.

6 §

I paragrafen regleras frågan om rätt till ersättning för skador som uppkommit till följd av undersökningar, mätningar eller andra åtgärder som avses i bestämmelserna i 9 kap. 8 § om tillträdesrätt. 9 kap. 8 § motsvaras i lagrådets förslag av 16 kap. 7 §.

7 §

Paragrafen reglerar kommunens skyldighet att återbetala vissa ersättningar som blivit onyttiga för fastighetsägaren på grund av att fastigheten ej kan användas så som förutsattes när ersättningen togs ut. De avgifter som avses med förslaget är först betalning för gatukostnader enligt 6 kap. 32 eller 33 § eller enligt motsvarande äldre bestämmelser. Eftersom detaljplanen avses skola få en bestämd genomförandetid torde återbetalning för gatukostnader framdeles bli aktuell endast i undantagsfall. Nu ifrågavarande regel torde därför komma att tillämpas särskilt i samband med att äldre planer upphör att gälla. I den mån bestämmelserna avser återbetalning av ersättning som utgått på grund av äldre bestämmelser har reglerna emellertid bättre sin plats i promulgationsavsnittet (se 17 kap. 23 § i lagrådets förslag). Enligt lagrådsremissen skall kommunen vidare under ovan angiven förutsättning vara återbetalningsskyldig för kostnader för vatten och avloppsanläggningar enligt lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar eller enligt motsvarande äldre bestämmelser. I lagrådets förslag finns ingen motsvarighet till bestämmelserna såvitt avser va-avgifter. Sådan återbetalning bör nämligen regleras i va-lagen. Godtas lagrådets uppfattning, bör förslag till erforderliga ändringar i va-lagen framläggas i samband med att annan följdlagstiftning till PBL föreläggs riksdagen.

Härvid bör uppmärksammas att även annan än kommun kan vara huvudman för en va-anläggning.

Har en fastighet bytt ägare efter det att ersättning erlagts, torde avsikten vara att återbetalningsskyldigheten gäller i förhållande till den nya ägaren. Lagrådets förslag har utformats i enlighet härmed. Att återbetalningsskyldigheten gäller i förhållande till den nye ägaren hindrar självfallet inte att säljare och köpare avtalar att ersättning, som eventuellt kan återbetalas, slutligen skall komma säljaren till godo.

Enligt förslaget skall ersättning utgå om skada uppkommer genom att fastighetsägaren "på grund av att bygglov vägras inte kan" använda fastigheten så som förutsattes när ersättningen togs ut. Att fastighetsägaren kan förete ett beslut om avslag på en ansökan om bygglov är alltså enligt förslaget ett formellt villkor för återbetalning. Mången gång torde det på grund av gällande planer stå klart för kommunen att fastigheten inte får användas som ursprungligen var avsett. Det kan då synas onödigt att detta uttryckligen konstateras i ett bygglovsärende. Med hänsyn till preklusionsfristen i 14 kap. 12 § (15 kap. 4 § lagrådets förslag) är det emellertid erforderligt att beslut om bygglov utgör utgångspunkt för beräkning av tid inom vilken talan skall väckas.

Kommunen bör betala ränta på återbetalade belopp. Lagrådet har i sitt förslag i ett nytt andra stycke i 7 § tagit upp en bestämmelse härom. När ersättning enligt detta kapitel utgår för den skada någon lider (se t. ex. 3 och 4 §§), är räntelagens bestämmelser om rätt till ränta direkt tillämpliga.

Lagrådet vill anmärka att, när ersättning för inlöst mark skall bestämmas med tillämpning av expropriationslagen, också utebliven återbetalning av gatukostnader bör beaktas (se 4 kap 1 § första stycket sista meningen expropriationslagen).

8 §

I paragrafen har tagits upp de skadefall då en fastighetsägare skall vara skyldig att tåla ett visst mått av intrång innan rätt till ersättning utgår. Enligt andra stycket i paragrafen är kvalifikationsgränsen minst en femtedel av värdet av den berörda delen av fastigheten. Lagrådet har i den allmänna delen av sitt yttrande redovisat sina synpunkter på frågan om gränsen kan anses innefatta en rimlig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Lagrådets förslag i denna fråga innebär att gränsen skall sättas till en tiondel eller mer av berörd del av fastigheten.

I första stycket punkt 1 har i lagrådets förslag orden "av våda" ersatts med "på annat sätt". Enligt specialmotiveringen skall med uttrycket "av våda" förstås varje situation som innebär att byggnaden blivit förstörd genom en olyckshändelse eller genom någon brottslig handling som fastighetsägaren inte kan råda över. I den mån fastighetsägaren kunnat råda över den brottsliga handlingen skulle han således förvägras ersättning i den

situation som anges i punkten. Enligt lagrådets mening är det inte lämpligt att låta bestämmelsen innefatta en föreskrift om sanktion för brott. Det må också framhållas att betydelsen av ordet våda inte är entydigt. Av anförda skäl har punkten ändrats på angivet sätt.

När det gäller att bedöma om ersättningsgill skada uppkommit eller om skadan är så stor att kommunen skall vara skyldig att lösa fastigheten får enligt fjärde stycket även beaktas andra beslut som avses i första stycket och som har vunnit laga kraft inom tio år före det senaste beslutet. En förutsättning för att bestämmelsen skall fungera synes vara att ifrågavarande beslut avser samma "berörda del" av fastigheten.

I lagrådets förslag har i fjärde stycket orden "vunnit laga kraft" ersatts med ordet "meddelats". Härigenom fångas in samtliga beslut som ej är mer än tio år gamla när det senaste beslutet meddelas även om de till följd av överklagande ännu ej slutligt avgjorts. I sistnämnda fall får ersättningsmålet vilandeförklaras tills lagakraftägande beslut föreligger.

Enligt första meningen i femte stycket är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen, om kommunen efter föreläggande därom enligt 12 kap. 7 § beslutat skyddsbestämmelser som avses i första stycket 3 för att tillgodose ett riksintresse. Motiven till denna bestämmelse utvecklas i lagrådsremissen på s. 300. Departementschefen pekar på att det kan vara statliga eller enskilda intressen som ger upphov till ett ersättningsanspråk från en fastighetsägare. Enligt departementschefens mening bör det normalt vara kommunen som i första hand svarar för kompensation till fastighetsägaren. En sådan lösning innebär, framhåller han, att fastighetsägaren inte behöver känna någon tvekan om vem han skall avkräva ersättningen. Det bör då också föreskrivas skyldighet för den blivande huvudmannen att ersätta kommunen dess kostnader. Det kan, framhåller departementschefen, bl. a. vara fråga om restriktioner för att trygga anläggningar av olika slag. Det blir då anläggningens ägare som blir skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för eventuella intrång. Som en konsekvens av denna ståndpunkt föreslår han att staten skall ersätta kommunen för dess kostnader i de fall kommunen har blivit ersättningsskyldig gentemot fastighetsägare till följd av beslut som tillkommit för att trygga riksintressen. Enligt departementschefen bör emellertid denna skyldighet gälla endast om det i första hand är ett riksintresse som skall tryggas och detta sker genom att staten meddelar ett planföreläggande enligt 12 kap. PBL.

Enligt lagrådets mening är det tveksamt om den i förevarande bestämmelse föreslagna ersättningsskyldigheten är en konsekvens av ståndpunkten att t. ex. en anläggnings ägare skall vara skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för intrång som drabbar en fastighet på grund av restriktioner som lagts på denna för att trygga anläggningen. De skyddsbestämmelser som enligt bestämmelsen kan föranleda ersättningsskyldighet för staten avser bebyggelse med särskilt bevarandevärde. Det kan ifrågasättas

om inte kommunen i sådana fall – även om bebyggelsen har ett riksintresse – bör stå för eventuella kostnader för de skador som skyddsbestämmelserna kan medföra. Lagrådet vill också peka på att bestämmelsen såsom den utformats kan komma att missbrukas i det att en kommun kan underlåta att ta initiativ till åtgärder för att skydda riksintressant bebyggelse i förlitan på att staten nödgas meddela planföreläggande, varvid kommunen slipper att svara för kostnaderna för de skyddsåtgärder som behövs. Lagrådet har ännu inte varit i tillfälle att granska lagrådsremissen med förslag till lag om hushållning med naturresurser. Någon närmare granskning av förevarande bestämmelse, som har samband med nämnda lagförslag, har således inte kunnat ske. Lagrådet får därför nöja sig med de påpekanden som gjorts i det föregående och bestämmelsen upptas i oförändrat skick i lagrådets förslag.

Enligt andra meningen i stycket är i fall som avses i första stycket punkterna 4 och 5 ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats, skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. Bland kostnader som kan uppkomma för kommunen ingår självfallet också eventuella räntekostnader. När krav reses med stöd av bestämmelsen kan anläggningens ägare ibland anse sig ha skäl att hävda att kommunen inte fört ersättningsprocessen med tillbörlig omsorg eller att alltför frikostiga medgivanden gjorts. Det ligger i sakens natur att sådana invändningar skall kunna prövas i domstolen. Någon särskild bestämmelse härom torde inte behövas.

9 och 10 §§

Första stycket i 9 § föreskriver att expropriationslagen skall tillämpas i mål om ersättning, inlösen eller förvärv av servitut eller nyttjanderätt enligt PBL i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i PBL. Bestämmelsen avser som nyss nämnts mål både enligt 6 kap. och enligt 14 kap. Paragrafen står under rubriken "Värderingsbestämmelser" men avsikten torde som ovan antytts vara att ej bara expropriationslagens materiella bestämmelser skall tillämpas utan också expropriationslagens processuella regler. I enlighet med vad som anförts under kapitelrubriken upptar 9 § i lagrådets förslag en hänvisning endast till expropriationslagens materiella bestämmelser såsom de återfinns i 4 kap. expropriationslagen med viss jämkning. I lagrådets förslag har rubriken till 9 och 10 §§ angetts som "Bestämmande av ersättning". Det bör observeras att ordet "ersättning" i dessa paragrafer närmast motsvarar vad som i expropriationslagen kallas för expropriationsersättning och avser ersättning både vid inlösen och vid intrång. I föregående paragrafer i kapitlet har däremot uttrycket "ersättning" en annan innebörd (se t. ex. 5 §). Vidare blir på tidigare anförda skäl enligt lagrådets förslag 9 § tillämplig bara på ersättning i fall som avses i föregående paragrafer i 14 kap. Lagrådets förslag innehåller dock ingen

hänvisning till 6 §. Vid skada som uppkommit genom undersökningar och mätningar synes nämligen behov av att bestämma fastighetens marknadsvärde knappast föreligga. Till bestämmelsen i 9 § i lagrådets förslag har med redaktionella jämkningar fogats regeln i 10 § remitterade förslaget om beräkning av tidpunkten vid tillämpning av presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen.

Bestämmelserna i 9 § andra stycket återfinns i 10 § lagrådets förslag. Vid utformningen har beaktats att det vid skada som avses i 4 § – på grund av att ett område vid genomförande av ny plan blir använt för annat ändamål eller ändrat till sitt höjdläge – inte finns något beslut till vilket fastighetens marknadsvärde tidsmässigt kan relateras. Beträffande regeln i 9 § andra stycket sista punkten – som i lagrådets förslag upptagits i ett särskilt stycke – hänvisa lagrådet till vad därom anförts i den allmänna delen av lagrådets yttrande.

15 kap.

I lagrådets förslag har på skäl som ovan anförts dels upptagits vissa huvudsakligen processuella regler i ett nytt 15 kap. under rubriken "Domstolsprövning m. m." och dels till ett likaledes nytt 16 kap. med rubriken "Bemyndiganden m. m." samlats främst bestämmelser från 1 kap. och 9 kap. i remitterade förslaget. Till följd härav återfinns övergångsbestämmelserna i lagrådets förslag som 17 kap. Lagrådet har vid sin granskning utgått från den lydelse övergångsbestämmelserna avses få enligt ett den 13 december 1984 till lagrådet remitterat förslag angående bl. a. tidigareläggande av tidpunkten för PBL:s ikraftträdande. Om lämpligheten av att ändra tiden då PBL avses träda i kraft hänvisar lagrådet till sitt yttrande över sistnämnda lagrådsremiss.

Enligt en allmänt erkänd grundsats bör processuella bestämmelser i ny lagstiftning i princip tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet, även om de bakomliggande förhållandena härrör från tiden dessförinnan. Däremot anses att nya bestämmelser av materiell innebörd som regel bör tillämpas endast i fråga om förhållanden som inträtt efter den nya lagstiftningens ikraftträdande. En annan sak är att det ibland kan vara tveksamt om en bestämmelse bör hänföras till den ena eller andra kategorin. De nu antydda principerna torde bära upp de föreslagna övergångsbestämmelserna även om detta ej kommit till så tydligt uttryck i departementschefens anförande. Av dessa principer följer t. ex. att det inte är erforderligt att i övergångsbestämmelser ange att nya processuella bestämmelser skall tillämpas genast efter ikraftträdandet. Som regel torde endast avsteg från principerna behöva direkt anges i lagtexten. Självfallet är det emellertid ofta en fördel att ge tämligen detaljerade bestämmelser också när vad som föreslås överensstämmer med de nämnda principerna.

Då det gäller beslut träffade med stöd av sedermera upphävd lag torde man inte kunna ange någon allmängiltig princip för rättsverkan av sådana beslut efter det att ny lag har trätt i kraft. Förhållandena är alltför mångskiftande härför. Gynnande beslut torde emellertid som regel bestå. Ett exempel härpå är i nu aktuell lagstiftning byggnadslov. I betydande utsträckning är det emellertid erforderligt att reglera äldre besluts rättsverkan i promulgationsbestämmelser. I detta kapitel finns således ett avsnitt med regler om giltigheten av gällande planinstitut (3–12 §§).

En anmärkning kan enligt lagrådets uppfattning riktas mot flera av de föreslagna övergångsbestämmelserna. I åtskilliga fall framgår det nämligen inte om stadgandena avser materiella bestämmelser, processuella bestämmelser eller bestämmelser av båda slagen. Lagrådet har sökt komma till rätta härmed genom att då sammanhanget eller ordalydelsen så ansetts kräva förtydliga lagtexten genom att använda uttryck som "prövning i sak" och "förfarandet".

Här skall anmärkas att vad lagrådet anfört under 11 kap. 5 § om lämpligheten av en bestämmelse i promulgationskapitlet angående planavgifter beaktats genom en ny 10 § i 17 kap. i lagrådets förslag. Detta har medfört en förskjutning i numreringen av efterföljande paragrafer. Också bestämmelserna om gatukostnader (23 § lagrådets förslag) har kompletterats på sätt som förutskickats under 14 kap. 7 §. Slutligen har vad lagrådet anfört under 1 kap. 9 § beträffande vissa rättsinstitut som är under avveckling iakttagits genom en ny 27 § i lagrådets förslag.

3 §

Äldre planer skall enligt departementschefens förslag i stor utsträckning gälla såsom plan av motsvarande slag enligt PBL. I den utsträckning så avses skola bli fallet föreslås bestämmelser härom i bl. a. förevarande paragraf.

Paragrafen upptar i första stycket en regel om att fastställda generalplaner skall gälla som områdesbestämmelser. Stadgandet om generalplaner bör ges den lydelsen att därav framgår att generalplan kan fastställas i sin helhet eller endast i vissa hänseenden och att planen skall gälla som områdesbestämmelser endast i den mån fastställelse skett (se 10 § tredje stycket byggnadslagen). Lagrådet vill anmärka att en förutsättning för att fastställda generalplaner skall transformeras till områdesbestämmelser är att planerna – såsom de regleras i byggnadslagen eller åtminstone såsom de i praktiken kommit att utformas – i fråga om generell tillämpbarhet ej är att anse som normer.

I övergångsbestämmelserna anges inte vad som vid PBL:s ikraftträdande händer med de icke fastställda generalplanerna och frågan berörs inte heller i motiven. Eftersom dessa planer saknar rättsverkningar kan det vara motiverat att lagtexten förbigår dem med tystnad. Frågan om och i

vad mån dessa planer har någon funktion att fylla efter den nya lagens ikraftträdande kan möjligen vara tveksam. Ett klarläggande uttalande av departementschefen kan behövas. Också äldre informella planers framtida betydelse kan behöva belysas (se också under 4 kap.).

Det remitterade förslaget har ingen regel om stomplaner. Enligt vad departementschefen uttalat skall alla stomplaner upphöra att gälla när PBL träder i kraft. Med hänsyn till att vissa rättsverkningar är knutna till stomplanerna bör detta komma till uttryck i lagtexten. En bestämmelse härom återfinns därför i lagrådets förslag som ett nytt tredje stycke i 3 §.

4 §

I lagrådets förslag har första stycket getts en ändrad formulering i avsikt att tydligare ange att bestämmelsen avser dels stadsplaner och byggnadsplaner enligt såväl byggnadslagen som 1931 års stadsplanelag och dels äldre planer och bestämmelser som på grund av stadgandena i 79 och 83 §§ stadsplanelagen jämförda med 159 § andra stycket byggnadslagen omfattas av övergångsreglerna till den lagen.

5 §

Paragrafen berör frågor om huvudmannaskapet för vägar och andra allmänna platser inom områden som omfattas av byggnadsplan eller avstyckningsplan. Ansvaret för plangenomförandet i sådana områden ligger idag på fastighetsägarna. Eftersom dessa planer skall anses som detaljplaner enligt PBL behövs den i paragrafens första mening upptagna bestämmelsen. Annars skulle nämligen kommuner påföras ett inte avsett huvudmannaskap för allmänna platser inom dessa områden. Byggnadslagen saknar uttryckliga bestämmelser om huvudmannaskap för sådana vägar och andra allmänna platser varom nu är fråga men lagen utgår från att det är fastighetsägare som har detta ansvar. I anläggningslagen och i lagen om enskilda vägar finns bestämmelser varigenom plangenomförandet kan tryggas. Någon övergångsbestämmelse motsvarande den som upptagits i paragrafens andra mening har därför inte sin plats i PBL. I anslutning till vad som sägs på s. 693 är det angeläget att framhålla att om kommun eller annan genom avtal åtar sig att underhålla och sköta en väg, för vilken t. ex. en vägförening är huvudman, detta inte inverkar på frågan vem som formellt har ansvaret för väghållningen; huvudmannaskapet för vägar kan inte rättsligt sett ändras genom ett avtal.

6 §

Enligt första stycket skall under de första fyra åren efter lagens ikraftträdande kommunens skyldighet att till följd av stadsplanen lösa viss mark

regleras inte av 14 kap. 1 § första stycket PBL utan av 48 § första och tredje styckena byggnadslagen. Departementschefen anger att man härmed får en mjukare övergång till den föreslagna ovillkorliga inlösenskyldigheten. Fördelarna av förslaget i denna del har inte närmare belysts. Departementschefen föreslår inte någon motsvarande regel för det fall då annan än kommunen är huvudman. I lagrådets förslag har första stycket i 6 § utgått. Andra stycket, som då kommer att utgöra en egen paragraf, har av systematiska skäl placerats före 5 § remitterade förslaget.

8 §

Paragrafen reglerar den inlösenskyldighet för kommunen som föreslås till följd av att fastighetsägarens rätt kan försämras då en stadsplan eller byggnadsplan ändras eller upphävs. Innan lagrådet går in på en granskning av bestämmelsen erinrar lagrådet om den i yttrandets allmänna del framförda kritiken mot grundtankarna i departementschefens förslag.

I paragrafens första stycke uppställs de förutsättningar som skall föreligga för att kommunens skyldighet att lösa mark skall inträda. En av förutsättningarna (punkt 1 i lagrådsremissen) är att fastighetsägare på grund av ett långvarigt förbud enligt 35 eller 109 § byggnadslagen varit förhindrad att bygga enligt planen. I specialmotiveringen sägs att något absolut krav på att förbudet skall ha gällt utan avbrott inte bör ställas. Som skäl härför anförs att om ett förbud upphör att gälla en kortare tid på grund av att giltighetstiden har löpt ut innan den har förlängts så har fastighetsägaren i praktiken inte haft några möjligheter att utnyttja byggrätten. Samma syn bör enligt departementschefen läggas på sådana fall där förbudet har upphört kort tid före PBL:s ikraftträdande. Lagrådet vill fästa uppmärksamheten på ytterligare en situation där kravet i punkt 1 bör anses uppfyllt. Lagrådet åsyftar det fallet att ett långvarigt förbud enligt 109 § byggnadslagen någon tid före ikraftträdandet av PBL ersatts av ett förbud enligt 110 § andra stycket att bygga innan vägar, vattenförsörjning och avlopp anordnats. På den tid som stått fastighetsägaren till buds kan hans reella möjligheter att undanröja hindren för bebyggande ha varit mycket begränsade. Om man ser till de faktiska omständigheterna är det därför också i detta läge det första förbudet som omöjliggjort för fastighetsägaren att bygga.

Som framgått av det anförda skall enligt lagtexten förbudet ha varit "långvarigt". I detta uttryck kan inte anses ligga en fix och en gång för alla given tidsgräns. Ett visst utrymme för att vid prövningen ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet bör finnas. Departementschefens uttalande (s. 332) att förbudet skall ha gällt under minst åtta år och alltså ha utfärdats före den 1 januari 1979 (eller med beaktande av förslaget i lagrådsremissen den 13 december 1984 om tidigarelagt ikraftträdande av PBL före den 1 januari 1978) är alltför onyanserat och bör modifieras.

En annan förutsättning för inlösenskyldighet är att fastigheten skall vara

belägen inom ett område som i huvudsak är bebyggt i enlighet med planen (punkt 2 i lagrådsremissen). Formuleringen antyder att den bebyggelse som finns skall överensstämma med planen beträffande både byggnadernas användningssätt och tillåten bostadsarea. Lagrådet har i sin text sökt uttrycka att det – i enlighet med vad som anförs i specialmotiveringen – endast är användningssättet, dvs. att bebyggelse skett för bostadsändamål, som åsyftas. En ytterligare förutsättning (punkt 3 i remitterade förslaget) är att fastighetsägaren efter upphävande eller ändring av planen endast kan använda marken på sätt som är uppenbart oskäligt. De fall som härmed avses är enligt specialmotiveringen antingen att marken inte alls får bebyggas eller att bebyggelse för enskilt ändamål i vissa fall – huvudsakligen i fråga om flerbostadshus – medges i begränsad omfattning. De situationer som sålunda åsyftas bör enligt lagrådets mening tydligare anges i lagtexten. Av lagtexten bör också framgå att frågan om huruvida inskränkningen av byggnadsrätten är uppenbart oskälig skall ske med utgångspunkt i hur situationen ter sig för en fastighetsägare. Vidare bör inlösenskyldighet föreligga så snart en fastighetsägare efter upphävande eller ändring av planen får sin byggrätt oskäligt inskränkt. Domstolen bör alltså pröva frågan utifrån plansituationen i det läge som gäller när tvisten avgörs. Beaktas det sist sagda behöver andra stycket endast ge hänvisning till de materiella och processuella regler som skall tillämpas i mål om inlösen. Vill kommunen gentemot inlösenanspråk åberopa kommande planläggning kan uppskov eller vilandeförklaring ske om bestämmelserna i rättegångsbalken tillåter det. Härutöver bör emellertid inte kommunerna kunna utverka rådrum. Lagrådet ansluter sig alltså inte till förslaget att inlösenfrågan på kommunens yrkande skall uppskjutas till en särskild rättegång tio år efter PBL:s ikraftträdande.

9 §

I lagrådets förslag har dels närmare preciserats vilka stadsplaner och byggnadsplaner som avses – nämligen sådana som har antagits men inte fastställts vid lagens ikraftträdande – dels uttryckligen angetts att i både processuellt och materiellt avseende äldre bestämmelser skall tillämpas.

10 §

Första stycket i förevarande paragraf, som i lagrådets förslag betecknas 11 §, bör i konsekvens med det av lagrådet förordade tillägget i 3 § första stycket kompletteras med en bestämmelse om de regionplaner som skall upphöra att gälla när PBL träder i kraft.

Andra stycket har ingen motsvarighet i lagrådets förslag. Anses en bestämmelse i ämnet erforderlig synes den böra tas in i lagen (1968:598) ang. handläggning av frågor om regionplan för kommunerna i Stockholms län.

12 §

Paragrafen handlar om tomtindelningar som har antagits men inte fastställts före ikraftträdandet. Beträffande utformningen av bestämmelsen i lagrådets förslag (13 §) hänvisas till vad lagrådet anfört under 9 §.

19 §

Hänvisningen till 73 § byggnadslagen har utgått i lagrådets förslag. Något självständigt förordnande kan nämligen inte meddelas enligt 73 §. De föreskrifter som kan ges enligt sistnämnda paragraf måste alltid gå tillbaka på ett förordnande enligt 70 § byggnadslagen. Nu förevarande paragraf har i lagrådets förslag betecknats 20 §.

22 §

Enligt denna paragraf, 23 § i lagrådets förslag, skall äldre bestämmelser om skyldighet att betala gatukostnader tillämpas om gatubyggnadsåtgärderna påbörjats före utgången av år 1980. Lagtexten ger ingen upplysning om vad som gäller när åtgärderna påbörjats därefter men före PBL:s ikraftträdande. Enligt specialmotiveringen skall då bestämmelserna i PBL tillämpas. Dessa bestämmelser överensstämmer med gällande gatukostnadsregler i byggnadslagen. När lagrådet nu föreslår att äldre bestämmelser skall tillämpas om gatubyggnadsåtgärderna har påbörjats innan PBL trätt i kraft innebär detta alltså ingen ändring i sak.

Paragrafen har som angetts under kapitelrubriken kompletterats med ett andra stycke om rätt till återbetalning av gatukostnader som erlagts enligt äldre bestämmelser. Lagrådet hänvisar till vad lagrådet anfört under 14 kap. 7 §.

23 §

Enligt denna paragraf skall äldre bestämmelser fortfarande tillämpas i fråga om tre punktvis angivna situationer. Punkt 1 avser mål enligt byggnadslagen eller påföljdslagen i vilka talan har väckts vid domstol före ikraftträdandet, punkt 2 ärenden enligt byggnadsstadgan som byggnadsnämnden avgjort före ikraftträdandet och punkt 3 byggnadsarbeten som utförs med stöd av byggnadslov enligt byggnadsstadgan.

I punkterna 1 och 2 ges alltså regler om mål och ärenden som pågår vid PBL:s ikraftträdande. Räckvidden av vad som föreslagits i dessa punkter framgår inte klart. Vad först gäller ärenden enligt både byggnadslagen och byggnadsstadgan bör enligt lagrådets mening vid överprövning äldre bestämmelser tillämpas i både materiellt och processuellt hänseende, om byggnadsnämnden avgjort ärendet före ikraftträdandet. En regel härom

har i lagrådets förslag upptagits som första stycke i 24 §. Avgörs ärendet i första instans efter lagens ikraftträdande skall alltså PBL tillämpas. Mål enligt byggnadslagen om ersättning, inlösen eller gatukostnad bör prövas enligt äldre materiella bestämmelser om talan väckts före ikraftträdandet. En bestämmelse härom finns i 24 § andra stycket lagrådets förslag. De processuella reglerna för mål som här avses är oförändrade. Någon övergångsbestämmelse i fråga om förfarandet behövs därför inte. Vad som i punkt 1 föreslagits om mål enligt påföljdslagen låter sig inte väl förenas med 21 §. För dessa mål fordras ingen annan övergångsbestämmelse än det sistnämnda stadgandet. Detta överensstämmer i sak med vad som allmänt gäller och som har lagfästs i 5 § andra stycket brottsbalkens promulgationslag. Vad slutligen angår punkt 3 åsyftas härmed att bestämmelserna i 60–64 §§ byggnadsstadgan skall tillämpas på arbeten som utförs på grund av byggnadslov meddelat enligt byggnadsstadgan. Regeln är erforderlig med hänsyn till de förändrade bestämmelserna i PBL om tillsyn. Vad som regleras i punkt 3 skiljer sig sakligt sett från de båda föregående punkterna. Regeln har därför i lagrådets förslag tagits upp i en särskild paragraf (25 §). Den har utformats så att tillämpliga lagrum i byggnadsstadgan direkt angetts.

Bilaga

Lagrådets lagtext

Förslag till Plan- och bygglag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

2 § Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. — 2 § 4 st.[1]

3 § Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall i stort ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelsen bör utvecklas. — 2 § 1–3 st.

Den närmare regleringen av markens användning och bebyggelsen inom delar av kommunen sker genom *detaljplaner*.

För ett område av kommunen, som inte omfattas av detaljplan, får *områdesbestämmelser* antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser skall bli tillgodosedda.

Fastighetsplaner får antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner.

För samordning av flera kommuners planläggning får *regionplaner* antas.

4 § Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av bygglov, rivningslov respektive marklov i den omfattning som följer av denna lag. — 3 §

Beträffande åtgärder som kräver bygglov får ges förhandsbesked huruvida byggande kan tillåtas på den avsedda platsen.

5 § Vid prövning av frågor enligt denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet. — 4 §

6 § För att mark skall få användas för bebyggelse skall den vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Lämplighetsbedömningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked. — 5 §

7 § I varje kommun skall det finnas en byggnadsnämnd, som har att utöva det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten i kommunen. — 6 §, 8 kap. 19 §

[1] Anteckningarna i marginalen avser att underlätta jämförelse med den remitterade lagtexten.

8 § Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning. 7 §

Statens planverk har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket.

2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse

1 § Planläggning skall ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Mark skall användas till det ändamål för vilket marken är mest lämpad med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. 1 § o. 2 § 2 m.

Vad som anges i första stycket skall beaktas även i ärenden om bygglov och förhandsbesked.

2 § Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser tillämpas. Hänsyn skall också tas till förhållandena i angränsande kommuner. 2 § o. 1 § 1 st. 2 m.

3 § Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till 3 o. 4 §§

1. de boendes och övrigas hälsa,
2. jord-, berg- och grundvattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice,
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar.

Bebyggelse och anläggningar, som för sin funktion kräver tillförsel av energi, skall lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

4 § Inom områden med samlad bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av 5 §

1. skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
2. hushållning med energi och vatten samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden,
3. trafikförsörjning och god trafikmiljö,
4. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området,
5. förändringar och kompletteringar.

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

3 kap. Krav på byggnader m. m.

Nya byggnader

1 § Byggnader skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvär-

dena på platsen. Byggnader skall ha en yttre form och färg, som är lämplig för byggnaderna som sådana och ger en god helhetsverkan.

2 § Byggnader skall placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Inverkan på grundvattnet som kan vara skadlig för omgivningen skall begränsas. I fråga om byggnader som skall placeras under markytan skall dessutom i skälig omfattning beaktas att användningen av marken över byggnaderna inte försvåras.

3 § Byggnader skall medge god hushållning med energi och vatten.

I byggnader som innehåller bostäder eller arbetslokaler skall uppvärmningssystemet i skälig utsträckning utformas så att skilda energislag som är lämpliga från allmän energisynpunkt kan användas utan omfattande ändringar.

En- eller tvåbostadshus som i huvudsak skall värmas upp med elektricitet eller naturgas skall i skälig utsträckning utformas så att ett byte till uppvärmning med annat energislag underlättas. Sådana byggnader får förses med uppvärmningssystem för direktverkande elvärme endast om det finns särskilda skäl.

4 § Byggnaders grundkonstruktion, stomme och andra bärande delar skall ha betryggande bärförmåga, stadga och beständighet. Övriga byggnadsdelar skall ha en med hänsyn till ändamålet tillfredsställande hållfasthet. 4 § o. 8 § 2 m.

5 § Byggnader skall vara lämpliga för sitt ändamål och ge möjlighet till trevnad, god hygien, en god arbetsmiljö och ett tillfredsställande inomhusklimat.

6 § Byggnader skall ge ett tillfredsställande skydd mot olycksfall, mot uppkomst och spridning av brand och mot personskador vid brand.

Avfall skall kunna tas om hand och forslas bort från byggnader på ett tillfredsställande sätt.

7 § Byggnader som innehåller bostäder, arbetslokaler eller lokaler till vilka allmänheten har tillträde skall vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och inrättade så att bostäderna och lokalerna blir tillgängliga för och kan användas av dessa personer. I den utsträckning som behövs med hänsyn till kravet på tillgänglighet skall byggnaderna vara försedda med hiss eller annan lyftanordning.

Kravet att bostäder skall vara tillgängliga genom hiss eller annan lyftanordning gäller inte byggnader som har färre än tre våningsplan. Om sådana byggnader innehåller bostäder som inte nås från marken, skall de dock utformas så att hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet.

I fråga om en- eller tvåbostadshus får undantag medges från kravet på tillgänglighet till byggnaden, om det är befogat med hänsyn till terrängen.

Beträffande byggnader som innehåller arbetslokaler får, såvitt gäller dessa lokaler, undantag medges från första stycket, om det är befogat med hänsyn till arten av den verksamhet för vilken lokalerna är avsedda.

8 § Byggnader skall utföras med sådant material och på sådant sätt att reparations-, underhålls- och driftkostnader begränsas.

9 § I fråga om fritidshus med högst två bostäder gäller inte bestämmelserna i 3 § andra och tredje styckena samt 7 §. 9 § 2 st. o. 13 §

I fråga om byggnader som får uppföras utan bygglov skall bestämmelserna i 1–8 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

Befintliga byggnader

10 § Tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar av byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara. 10 § 1 o. 3–7 st. o. 13 §

Härutöver skall tillses att

1. tillbyggnader som kräver bygglov uppfyller kraven i 1–8 §§ och andra tillbyggnader uppfyller dessa krav i skälig utsträckning,

2. ombyggnader utförs så att ombyggda delar tillförs de i 1–8 §§ angivna egenskaperna i den omfattning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag,

3. andra ändringar än tillbyggnad eller ombyggnad utförs så att ändringarna i skälig utsträckning uppfyller kraven i 1–8 §§.

I detaljplan eller områdesbestämmelser kan kommunen ställa lägre krav än vad som följer av andra stycket 2 under förutsättning att bebyggelsen inom området får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Vid tillämpning av andra och tredje styckena skall hänsyn tas till byggnadens förutsättningar. Vid ändring av fritidshus med högst två bostäder gäller inte bestämmelserna i 3 § andra och tredje styckena samt 7 §.

11 § Med ombyggnad avses åtgärder som fordrar bygglov och avsevärt förlänger brukstiden för byggnaden eller en del av den. Även sådant inredningsarbete som syftar till en väsentligt ändrad användning av byggnaden eller en del av den utgör ombyggnad. 10 § 2 st.

12 § Byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär får inte förvanskas. 11 §

13 § Byggnader skall underhållas så att deras egenskaper i de hänseenden som avses i 3–5 §§ i huvudsak bevaras. Anordningar som avser att tillgodose kraven i 6 och 7 §§ skall hållas i stånd. Byggnaders yttre skall hållas i vårdat skick. 12 §

Underhållet skall anpassas till byggnadens värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt samt till omgivningens karaktär.

Beträffande byggnader som avses i 12 § skall byggnadens yttre och dess inre underhållas så att byggnadens särart bevaras.

Andra anläggningar än byggnader

14 § I fråga om anläggningar och anordningar för vilka bygglov krävs skall vad som föreskrivs om byggnader i 1–13 §§ tillämpas. I fråga om övriga anläggningar och anordningar som anges i 8 kap. skall 1–13 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

Tomter, allmänna platser m. m.

15 § Tomter som tas i anspråk för bebyggelse skall anordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Dessutom skall tillses att

1. naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara,
2. betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer,
3. risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för trafiken inte uppkommer,
4. det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon till och från bebyggelsen på tomten,
5. tomten, om det inte är obefogat med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt, är tillgänglig för och kan användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,
6. lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna.

Om tomten är avsedd för byggnad som innehåller bostad eller lokal för barnstuga, skola eller annan jämförlig verksamhet, skall det finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse på tomten eller på utrymmen i närheten av denna.

Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att anordna både parkering och friyta, skall i första hand friyta anordnas.

16 § På bebyggda tomter får bestämmelserna i 15 § första stycket 6 samt andra och tredje styckena tillämpas i skälig utsträckning.

Vid tillbyggnad som kräver bygglov eller vid ombyggnad skall tomten anordnas så att den uppfyller kraven i 15 § i skälig utsträckning.

17 § Tomter skall, oavsett om de har tagits i anspråk för bebyggelse eller inte, hållas i vårdat skick. De skall skötas så att betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas. Byggnadsnämnden kan besluta att plantering skall utföras och att befintlig växtlighet skall bevaras.

Anordningar som har tillkommit för att uppfylla kraven i 15 § skall hållas i stånd i skälig utsträckning.

Lekplatser och fasta anordningar på lekplatser skall underhållas så att risken för olycksfall begränsas.

18 § I fråga om allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall vad som föreskrivs om tomter i 15–17 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

4 kap. Översiktsplan

1 § Översiktsplanen skall utgöra underlag för beslut om användningen av mark- och vattenområden. 1 § o. 3 § 1 st.

Planen skall ange

1. grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,
2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser.

2 § Översiktsplanen består av en särskild handling samt en eller flera kartor. Planen skall utformas så att dess innebörd kan utläsas utan svårighet. 4 § o. 3 § 2 st.

Till planen skall fogas en sådan planbeskrivning som anges i 8 § och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 §.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, skall det anmärkas i planen.

3 § När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. Andra som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd. 5 § 1 st.

4 § Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse och förslagets innebörd redovisas. 5 § 2 st.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

5 § Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att 6 §

1. ge råd om tillämpningen av 2 kap. och verka för att riksintressen enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser tillgodoses,
2. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,
3. ta till vara statens intressen.

6 § Innan översiktsplanen eller ändring av den antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst två månader. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden. 7 § o. 10 § 1 st.

7 § Kungörelse om utställningen av planförslaget skall minst en vecka före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter skall lämnas. Avser förslaget en viss del av kommunen, skall det framgå av kungörelsen. 8 §

För kungörandet skall gälla vad som är föreskrivet i lagen (1977: 654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m.

Ett exemplar av förslaget med planbeskrivning och samrådsredogörelse skall, innan förslaget ställs ut, överlämnas till länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget.

8 § Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av 9 § o. 4 § 2 st.

1. planbeskrivning som avses i andra stycket,
2. samrådsredogörelsen,
3. gällande översiktsplan,
4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen.

Avser förslaget ändring av översiktsplanen för en viss del av kommunen, skall ändringens verkningar för andra delar av kommunen redovisas.

9 § Länsstyrelsen skall under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget. 10 § 2 o. 3 st.

Av yttrandet skall framgå om

1. riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser inte tillgodoses,

2. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

3. bebyggelsen blir olämplig från hälsosynpunkt eller med hänsyn till behovet av skydd mot olyckshändelser.

10 § Efter utställningstiden skall kommunen sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet. 11 §

Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske.

11 § Översiktsplanen och ändringar av den antas av kommunfullmäktige. 2 § 1 m.

12 § Beslut att anta eller ändra översiktsplanen gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft. 2 § 2 m.

13 § När kommunens beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft, skall planen, planbeskrivningen, samrådsredogörelsen, granskningsyttrandet, utlåtandet enligt 10 § och ett protokollsutdrag med beslutet utan dröjsmål sändas till länsstyrelsen samt till regionplaneorgan och kommuner som berörs. 12 § 2 st.

5 kap. Detaljplan och områdesbestämmelser

Detaljplan

1 § Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning skall ske genom detaljplan för

1. ny samlad bebyggelse,

2. ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse,

3. bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

Första stycket äger motsvarande tillämpning också i fråga om andra anläggningar än byggnader, om anläggningarna kräver bygglov enligt 8 kap. 2 §.

Detaljplan behöver inte upprättas i den mån tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser.

2 § Vid utformningen av en detaljplan skall skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

I de delar som planen medför att mark eller särskild rätt till mark kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§ skall planen dessutom utformas så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen åsamkar enskilda. Ny

3 § I detaljplanen skall redovisas och till gränserna anges 4 §
1. allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker,
2. mark för bland annat bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden,
3. vattenområden för bland annat båthamnar och friluftsbad.

I fråga om allmänna platser, för vilka kommunen är huvudman, skall användningen och utformningen anges. För mark som avses i första stycket 2 och för vattenområden skall användningen anges.

4 § Om kommunen inte skall vara huvudman för allmänna platser, skall 5 §
det anges i detaljplanen.

5 § I detaljplanen skall anges den tid inom vilken lov skall sökas för att 6 § 1 o. 2 st.
planen skall få genomföras (genomförandetid). Tiden skall bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen och vara minst fem och högst femton år. Tiden räknas från den dag då beslutet att anta planen vinner laga kraft eller från den dag dessförinnan då del av planen får genomföras på grund av förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket. I planen kan anges att tiden skall räknas från senare tidpunkt än den då beslutet att anta planen vinner laga kraft. För skilda områden av planen kan olika genomförandetider bestämmas.

Saknar planen bestämmelser om genomförandetid, är tiden tio år från dag som anges i första stycket.

Om förlängning och förnyelse av genomförandetid finns bestämmelser i 14 §.

6 § Medger detaljplanen tillfällig användning av mark eller byggnader 6 § 3 st.
enligt 7 § första stycket 9, skall i planen bestämmas den tid under vilken användningen får pågå. Tiden får bestämmas till högst tio år och skall räknas från dag som anges i 5 § första stycket. Saknar planen bestämmelser om tiden, är denna fem år. Om förlängning av tiden finns bestämmelser i 15 §.

7 § Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen 8 § o. 7 § 2 m.
meddelas bestämmelser om

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § tredje stycket, 6 § första stycket, 8 § första stycket samt 9 § första och andra styckena,
2. den största omfattning i vilken byggande över och under markytan får ske och, om det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen eller miljön, även den minsta omfattning i vilken byggande skall ske,
3. byggnadssätt och byggnaders användning, varvid för bostadsbyggnader kan bestämmas andelen lägenheter av olika slag och storlek,
4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar, anordningar och tomter, varvid får meddelas ombyggnadsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § tredje stycket och skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 §,
5. vegetation samt markytans utformning och höjdläge,
6. användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman,
7. stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser,
8. placering och utformning av parkeringsplatser samt förbud att använda viss mark för parkering,

9. tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som anges i planen,

10. markreservat för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar,

11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen (1969:387),

12. principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar,

13. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §, varvid, om mark skall tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i samverkan, planen skall innehålla uppgift därom.

Planen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

8 § I detaljplanen får bestämmas att bygglov inte skall lämnas till åtgärder som innebär väsentlig ändring av markens användning förrän 9 §

1. viss trafik-, vatten-, avlopps- eller energianläggning för vilken kommunen inte skall vara huvudman har kommit till stånd,

2. viss byggnad eller anläggning på tomten har rivits, byggts om eller fått en i planen angiven ändrad användning eller utfarten eller annan utgång från fastigheten har ändrats eller

3. beslut om antagande av en i detaljplanen förutsatt fastighetsplan har vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

9 § Detaljplanen består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser eller, om innehållet framgår tydligt, av endast endera av dessa handlingar. 10 §

Av en plankarta skall framgå hur planområdet delas upp på mark för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden.

Planhandlingarna skall utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön.

10 § Till detaljplanen skall fogas en sådan planbeskrivning som anges i 26 § och en sådan genomförandebeskrivning som anges i 6 kap. 1 §. 11 § 1 o. 2 st.

11 § Före genomförandetidens utgång får mot berörda fastighetsägares bestridande detaljplanen ändras eller upphävas endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen. 12 §

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

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

12 § Bestämmelserna i 1–10 §§ skall tillämpas även när detaljplanen ändras eller upphävs. 13 §

13 § Om detaljplanen ändras eller helt eller delvis upphävs för ett område som omfattas av en fastighetsplan, skall det framgå av detaljplanen i vilka delar fastighetsplanen enligt 6 kap. 11 § upphör att gälla. 14 §

Att detaljplanen i vissa fall ändras till följd av att en fastighetsplan antas framgår av 6 kap. 5 §.

14 § Innan genomförandetiden gått ut kan den förlängas med högst fem år i sänder. Efter det att genomförandetiden gått ut, kan den förnyas med varje gång högst fem år. Förlängning och förnyelse kan avse visst område av detaljplanen. 15 § 1 o. 2 st.

Har under genomförandetiden åtgärder vidtagits för planens genomförande såvitt gäller viss fastighet men har åtgärderna inte kunnat fullföljas på grund av omständigheter över vilka kommunen råder, skall genomförandetiden förlängas i skälig utsträckning för den fastigheten. Ansökan om förlängning skall göras före genomförandetidens utgång.

15 § Den tid under vilken tillfällig markanvändning får pågå kan förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tjugo år. 15 § 3 st.

Områdesbestämmelser

16 § För ett område som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser. I områdesbestämmelser får meddelas föreskrifter om 4 kap. 13 §

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § första stycket, 6 § första stycket, 7 §, 8 § andra stycket och 9 § tredje stycket,
2. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, friluftsliv, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål,
3. byggnadsarean i områden för fritidsbebyggelse och storleken på tomter i sådana områden,
4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar, anordningar eller tomter, varvid får meddelas ombyggnadsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § tredje stycket och skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 §,
5. vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket,
6. användning och utformning av allmänna platser,
7. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen,
8. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

Om regleringen enligt första stycket 5 avser friluftsområden, får den inte vara så ingripande att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras.

17 § Områdesbestämmelserna och skälen till dem skall redovisas i en särskild handling. Handlingen skall utformas så att det tydligt framgår hur bestämmelserna reglerar miljön. 4 kap. 15 §

Vad som föreskrivs i första stycket gäller även när områdesbestämmelserna ändras eller upphävs.

Förfarandet m. m.

18 § Detaljplanen bör grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen. 16 §

19 § Vid upprättande av förslag till detaljplan skall det, om det inte är uppenbart obehövligt, finnas en för ändamålet avsedd karta (grundkarta) och en fastighetsförteckning. I fastighetsförteckningen skall i den mån de berörs av planen redovisas 11 § 3 st.

1. fastigheter, mark, som är samfälld för flera fastigheter, och andra områden samt ägare till och innehavare av annan särskild rätt än hyresrätt i nämnda egendom,

2. gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen (1973: 1149) samt ägarna till de fastigheter som deltar i anläggningen.

Om en samfällighetsförening enligt lagen (1973: 1150) om förvaltning av samfälligheter förvaltar samfällighet, särskild rätt eller gemensamhetsanläggning skall i stället för ägare eller innehavare anges föreningen.

20 § När förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och de bostadrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd. 17 § 1 st.

21 § Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program för planen, skall också programmet redovisas. 17 § 2 st.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

22 § Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att 18 §

1. ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap. och verka för att riksintressen enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser tillgodoses,

2. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

3. ta till vara statens intressen.

23 § Innan detaljplanen antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden. 19 §, 22 § 1 st. 1 m.

24 § Kungörelse om utställningen av planförslaget skall minst en vecka före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå 20 § 1 st. o. 2 st. 1 m.

1. var planområdet ligger,

2. om förslaget avviker från översiktsplanen,

3. vilken mark eller särskild rätt till mark som till följd av planens antagande kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§,

4. var utställningen äger rum,

5. inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas,

6. att den som inte senast under utställningstiden framfört synpunkter på förslaget enligt 13 kap. 5 § kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

För kungörandet skall gälla vad som är föreskrivet i lagen (1977: 654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m.

Ett exemplar av förslaget med en sådan planbeskrivning som anges i 26 §, en sådan genomförandebeskrivning som anges i 6 kap. 1 § och samrådsredogörelsen skall, innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen och kommuner som berörs av förslaget.

25 § Underrättelse om innehållet i kungörelsen skall senast dagen för kungörandet i vanligt brev sändas till — 20 § 2 st. 2 m. samt 3 o. 4 st.

1. kända sakägare,
2. känd organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av planförslaget eller, om förhandlingsordning inte gäller, känd förening av hyresgäster som är ansluten till en riksorganisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen,
3. andra som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Om förslaget berör en samfällighet för vilken finns styrelse eller annan utsedd att förvalta samfällighetens angelägenheter, får underrättelsen sändas till en ledamot av styrelsen eller till förvaltaren. Saknas styrelse eller förvaltare, får underrättelsen sändas till en av delägarna för att hållas tillgänglig för alla. I sådant fall skall kungörelsen innehålla uppgift om hos vem underrättelsen hålls tillgänglig.

Underrättelse enligt första stycket behöver inte sändas, om ett stort antal personer skall underrättas och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till envar av dem. Ägare av sådan mark och innehavare av sådan särskild rätt till mark som avses i 24 § första stycket 3 skall dock alltid underrättas enligt första stycket.

26 § Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av — 21 §

1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,
2. samrådsredogörelsen,
3. program för planen, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,
4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning. Beskrivningen skall åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, skall avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

Annat material som belyser förslagets innebörd, bör också ställas ut.

27 § Efter utställningstiden skall inkomna synpunkter och förslag med anledning av dem redovisas i ett särskilt utlåtande, som skall fogas till handlingarna i ärendet. — 22 § utom 1 st. 1 m.

Utlåtandet eller meddelande om var utlåtandet hålls tillgängligt skall för kännedom snarast möjligt i vanligt brev sändas till dem vilkas synpunkter på det utställda förslaget inte har blivit tillgodosedda. Om ett stort antal personer skall underrättas, får underrättelse i stället ske genom kungörelse på sätt anges i 24 §.

Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske.

28 § I stället för vad som föreskrivs i 18 §, 20 §, 21 § andra stycket samt 22–27 §§ får bestämmelserna i andra stycket tillämpas (enkelt planförfa- — 25 §

rande), om förslaget till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 4 kap. 9 §.

Vid enkelt planförfarande skall länsstyrelsen och de som anges i 25 § första stycket beredas tillfälle till samråd. När förslag till detaljplan föreligger skall de underrättas därom och, om de inte godkänner förslaget, under minst två veckor ha tillfälle att skriftligen lämna synpunkter på förslaget. En sammanställning av inkomna synpunkter och förslag med anledning av dem skall redovisas i ett särskilt utlåtande, som skall fogas till handlingarna i ärendet.

29 § Detaljplanen antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. 3 §

30 § Senast dagen efter det att justering av protokollet med beslut om antagande av detaljplanen har tillkännagivits på kommunens anslagstavla skall meddelande om tillkännagivandet, protokollsutdrag med beslutet samt uppgift om vad den som vill överklaga beslutet har att iaktta sändas i vanligt brev till 23 §

1. länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av planen,

2. sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt sådan organisation eller förening som avses i 25 § första stycket 2, om de senast under utställningstiden eller under den i 28 § andra stycket angivna tiden skriftligen har lämnat synpunkter i ärendet, som inte har blivit tillgodosedda.

Om ett stort antal personer skall underrättas enligt första stycket 2 och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till envar av dem, får underrättelse i stället ske genom kungörelse i ortstidning på sätt anges i 24 §. Ägare av sådan mark och innehavare av sådan särskild rätt till mark som kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§ skall dock alltid underrättas enligt första stycket.

Kungörelse som avses i andra stycket skall införas i ortstidning samma dag som beslutet att anta planen tillkännages på kommunens anslagstavla. Av kungörelsen skall framgå vad beslutet avser, tidpunkten för tillkännagivandet och vad den som vill överklaga beslutet har att iaktta.

Handlingarna i ärendet skall utan dröjsmål sändas till länsstyrelsen.

31 § När beslutet att anta detaljplanen har vunnit laga kraft, skall detta kungöras i ortstidning. I kungörelsen skall erinras om innehållet i 15 kap. 4 §. 24 §

Snarast möjligt efter det att beslutet har vunnit laga kraft och senast en månad därefter skall två exemplar av planen, planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen sändas till länsstyrelsen.

32 § Bestämmelserna i 18–31 §§ skall tillämpas även när detaljplanen ändras eller upphävs. 26 §

33 § Vid upprättande och antagande av områdesbestämmelser skall 20–32 §§ tillämpas. 4 kap. 16 §

34 § Beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket. 4 kap. 17 § 1 st. o. 5 kap. 27 §

35 § Områdesbestämmelser upphör att gälla när det för området föreligger ett lagakraftvunnet beslut att anta detaljplan eller ett förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket att planen får genomföras. 4 kap. 17 § 2 st.

36 § Av 8 kap. 11, 12, 17 och 18 §§ följer att bygglov, rivningslov och marklov får vägras till åtgärder som strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Även sådana åtgärder som inte kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. 4 kap. 18 § o. 5 kap. 28 §

Enligt vad som föreskrivs särskilt får beslut enligt vissa andra författningar än denna lag inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

6 kap. Plangenomförande

Genomförandebeskrivning

1 § Vid upprättandet av förslag till detaljplan skall i en särskild handling (genomförandebeskrivning) redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen.

Exploateringssamverkan

2 § Kommunen får besluta att exploateringssamverkan enligt lagen (0000:000) om exploateringssamverkan får ske, om det med hänsyn till bebyggelseutvecklingen är angeläget att i ett sammanhang ställa i ordning mark för bebyggelse och utföra sådana anordningar som behövs för bebyggelsen. Sådant beslut meddelas genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

I beslutet skall anges samverkansområdets huvudsakliga avgränsning samt den tid inom vilken ett exploateringsbeslut enligt lagen om exploateringssamverkan skall meddelas. Denna tid får bestämmas till högst fem år från den dag då beslutet att anta planen eller områdesbestämmelserna vinner laga kraft eller från den dag dessförinnan då del av planen eller av områdesbestämmelserna får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket. Har något exploateringsbeslut inte meddelats inom den angivna tiden, upphör planen eller områdesbestämmelserna att gälla såvitt avser kommunens beslut om exploateringssamverkan.

Fastighetsplan

3 § I fastighetsplan kan för områden som omfattas av detaljplan meddelas bestämmelser om markens indelning i fastigheter och om servitut, ledningsrätt och liknande särskilda rättigheter samt om gemensamhetsanläggningar. 7 § 1 st. o. 3 § 1 st.

Fastighetsplan skall antas om 3 § 2 st.

1. det behövs för genomförande av en ändamålsenlig indelning i fastigheter,

2. detaljplanens genomförande i andra fall underlättas genom en fastighetsplan eller
3. en fastighetsägare begär det och planen inte är uppenbart obehövlig.

4 § Fastighetsplanen skall omfatta ett lämpligt avgränsat område. Skälig hänsyn skall tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

Om planen skall reglera markens indelning i fastigheter eller om den skall ge bestämmelser om servitut och liknande särskilda rättigheter, tillämpas 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Om planen skall reglera inrättandet av en gemensamhetsanläggning, tillämpas 5 och 6 §§ anläggningslagen (1973:1149). Skall den ge bestämmelser om ledningsrätt, tillämpas 6 § ledningsrättslagen (1973:1144).

5 § Fastighetsplanen får inte strida mot detaljplanen. Om syftet med detaljplanen inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. I sådana fall skall detaljplanen anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen.

6 § I den mån det behövs med hänsyn till syftet med fastighetsplanen skall i planen anges 8 § 2 st.
1. områdets indelning i fastigheter,
2. vilka servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som skall bildas, ändras eller upphävas,
3. de anläggningar som skall utgöra gemensamhetsanläggningar,
4. de fastigheter som skall delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som skall tas i anspråk för anläggningarna.

7 § I fastighetsplanen får bestämmas att planen gäller endast under förutsättning att beslutet att anta en viss detaljplan har vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket. 7 § 2 st.

8 § Fastighetsplanen består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser eller, om innehållet framgår tydligt, av endast endera av dessa handlingar. 8 § 1 st.

9 § Till fastighetsplanen skall fogas en sådan planbeskrivning som anges i 12 §. 9 § 1 st.

10 § Före utgången av detaljplanens genomförandetid får mot berörda fastighetsägares bestridande fastighetsplanen ändras eller upphävas endast om det finns synnerliga skäl.

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

11 § Om detaljplanen ändras och detta medför att fastighetsplanen strider mot detaljplanen, upphör fastighetsplanen att gälla i de delar som den strider mot detaljplanen. Om detaljplanen helt eller delvis upphävs, upphör fastighetsplanen att gälla i de delar som berörs. 12 §

12 § Fastighetsplanen upprättas i samma ordning som gäller för detaljplanen. Om fastighetsplanen inte upprättas gemensamt med detaljplanen, 13 § o. 9 § 2 st.

behöver dock samråd inte ske med länsstyrelsen och kommuner som berörs av förslaget och behöver planförslaget ej heller sändas till dem.

I planbeskrivningen skall redovisas vilken detaljplan som fastighetsplanen hänför sig till och skälen till den utformning av fastighetsplanen som har valts. Om planförslaget avviker från detaljplanen, skall avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

13 § Fastighetsplanen antas av byggnadsnämnden eller, om planen har upprättats gemensamt med detaljplanen och denna ej skall antas av nämnden, av den som antar detaljplanen. 6 § o. 13 § 1 st.

14 § Bestämmelserna i 3–9, 12 och 13 §§ tillämpas även när fastighetsplanen ändras eller upphävs. 11 o. 14 §§

15 § Beslut att anta, ändra eller upphäva fastighetsplan gäller först sedan beslutet har vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

16 § Av 8 kap. 11 § följer att bygglov inte får meddelas i strid mot fastighetsplan. Även sådana åtgärder som inte kräver bygglov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot planen.

Enligt vad som föreskrivs särskilt får beslut enligt vissa andra författningar än denna lag inte meddelas i strid mot fastighetsplan.

Avstående av mark m. m.

17 § Kommunen får lösa mark som enligt en detaljplan skall användas för allmänna platser för vilka kommunen är huvudman.

Annan mark som enligt planen skall användas för annat än enskilt bebyggande får kommunen lösa, om markens användning för avsett ändamål inte ändå kan anses säkerställd.

Besväras mark som kommunen får lösa enligt första eller andra stycket av särskild rätt, får rättigheten lösas.

Om skyldighet för kommunen att lösa mark i vissa fall finns bestämmelser i 14 kap.

18 § Om kommunen inte skall vara huvudman för allmänna platser, är den som äger obebyggd mark, som enligt detaljplanen är avsedd för allmän plats, skyldig att utan ersättning upplåta marken, om den behövs för att mark för bebyggelse, som tillhörde honom när planen antogs, skall kunna användas för avsett ändamål. 19 §

19 § På ansökan av kommunen får länsstyrelsen förordna att mark, som för områdets ändamålsenliga användning enligt upprättat förslag till detaljplan behövs för sådana allmänna platser för vilka kommunen är huvudman eller för allmänna byggnader, utan ersättning skall avstås till kommunen. Under samma förutsättningar får länsstyrelsen förordna att mark, som skall användas för allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman, utan ersättning skall upplåtas till huvudmannen. Med antagandet av detaljplanen skall anstå till dess ansökningen har avgjorts genom beslut som vunnit laga kraft. 20 §

Förordnande får meddelas endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta markens ägare kan väntas få av planen och till övriga omständigheter.

Den mark som förordnandet avser skall anges till läge och gränser. Marken skall avträdas eller upplåtas när den behöver tas i anspråk för avsett ändamål.

20 § När fråga har väckts om tillämpning av 19 §, skall byggnadsnämnden genast anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken. Överlåtelse av mark, som sker efter det att sådan anmälan har inkommit, inverkar inte på den bedömning som skall ske enligt 19 § andra stycket. 21 §

Skall detaljplanen ändras, får länsstyrelsen på ansökan av kommunen förordna att mark som har avstått eller skall upplåtas enligt 19 § byts ut mot annan mark, om det är lämpligt och kan ske utan olägenhet för ägaren.

21 § Den som har avstått mark enligt 19 § skall frigöra marken från inteckning och annan särskild rätt. Kan detta inte ske, är han skyldig att ersätta skada som uppkommer för den till vilken marken har avstått. 22 §

22 § I ett förordnande enligt 19 § får länsstyrelsen, i den mån det är skäligt, på kommunens begäran föreskriva att markens ägare skall vara skyldig att i den ordning som länsstyrelsen bestämmer bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp. 23 §

23 § Bestämmelserna i 19–22 §§ om ägare gäller även exploateringssamfällighet enligt lagen (0000:000) om exploateringssamverkan. 24 §

24 § Om kommunen är huvudman för allmänna platser, får kommunen efter genomförandetidens utgång lösa delar av fastigheter som tillhör olika ägare och som enligt fastighetsplanen skall utgöra en fastighet. 25 §

Kommun som är huvudman för allmänna platser får efter genomförandetidens utgång även lösa mark, som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen. Lösenrätt föreligger dock inte så länge det finns ett bygglov som kan tas i anspråk.

Besväras mark som avses i första och andra styckena av särskild rätt, får rättigheten lösas.

25 § Rätt att använda mark enligt 18 eller 19 § gäller framför annan rätt till marken som uppkommit efter antagandet av detaljplanen. 26 §

Upplåtande av vissa allmänna platser m. m.

26 § Inom områden med detaljplan skall kommunen vara huvudman för allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Att planen skall utvisa om kommunen inte skall vara huvudman framgår av 5 kap. 4 §. 27 §

Kommunen skall efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman, så att platserna kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång skall platserna upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggts i enlighet med planen. Inom områden som efter genomförandetidens utgång bebyggs i enlighet med planen skall allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som bebyggelsen färdigställs.

27 § När gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman upplåts till allmänt begagnande, skall de till bredd, höjdläge och utformning i övrigt stämma överens med detaljplanen. De skall vara utförda på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed. Mindre avvikelser från planen får göras, om syftet med planen inte motverkas. 28 §

28 § Om någon vill bebygga fastighet innan den gata till vilken fastigheten har utgång blivit iordningställd och avloppsledning anlagts, skall han anordna utfartsväg och avloppsanordning från fastigheten. Kommunen är skyldig att låta honom utan ersättning använda för ändamålet avsedd mark som kommunen äger. 18 o. 29 §§

29 § Är staten väghållare inom område med detaljplan, skall vad som föreskrivs om kommunens ansvar för gator i 26 § andra stycket och 27 § i stället gälla staten. 30 §

Kostnad, som föranleds av att gatan enligt planen byggs till större bredd eller med dyrbarare utförande i övrigt än som behövs med hänsyn till trafiken, skall dock betalas av kommunen, om inte regeringen bestämmer annat.

30 § Kommunen skall svara för underhållet av gator och sådana andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman. Denna underhållsskyldighet består även om detaljplanen för området upphävs. 31 §

Är staten väghållare inom område med detaljplan, skall, med den begränsning som anges i 29 § andra stycket, staten svara för underhållet av allmän väg.

Om underhåll av vägar och andra allmänna platser med enskilda väghållare finns bestämmelser i lagen (1939:608) om enskilda vägar och anläggningslagen (1973:1149).

Om gatukostnader m. m.

31 § Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser, får kommunen besluta att kostnader för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till allmänna platser skall betalas av ägarna till fastigheterna inom området. 32 §

Kostnaderna skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund.

Kommunen beslutar om avgränsningen av det område inom vilket fördelning skall ske, om de kostnader som skall fördelas samt om grunderna för fördelningen.

32 § Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra en gata, får kommunen besluta att kostnaden för detta skall betalas av ägarna till de fastigheter som är belägna vid gatan. Därvid får för varje fastighet tas ut en ersättning som motsvarar hälften av den kostnad som belöper på gatan framför fastigheten. Kostnaden för sådana anordningar som normalt hör till en gata får tas ut med lika delar av fastighetsägarna. Kostnaden för att anlägga gatukors får tas ut med lika delar av ägarna till fastigheterna vid gatukorset. 33 §

Om kostnaden för att anlägga eller förbättra gatan inte är densamma överallt, får kommunen besluta att kostnaden skall fördelas mellan fastig-

hetsägarna efter någon annan skälig och rättvis grund än som anges i första stycket.

33 § Den ersättning som enligt 31 eller 32 § belöper på varje fastighet skall jämkas, om de kostnader som skall ersättas är oskäligt höga eller om de åtgärder som ersättningen avser har en omfattning eller ett utförande som betydligt överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheten. 34 §

34 § Till grund för bestämmande av ersättning enligt 31 eller 32 § får läggas antingen de faktiska kostnaderna eller på tidigare erfarenhet stödda beräkningar av vad det kostar att i motsvarande utförande anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser. 35 §

35 § Skyldighet för en fastighetsägare att ersätta kommunen kostnaderna för gator och andra allmänna platser inträder när den anläggning som ersättningen avser kan för hans fastighet användas för avsett ändamål. 36 §

Ersättningsskyldigheten skall fullgöras vid anfordran. Om ersättningsbeloppet är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter, får fastighetsägaren dock betala ersättningen genom avbetalningar, om godtagbar säkerhet ställs. Avbetalning skall ske med minst en tiondel årligen. På obetalt belopp skall betalas skälig ränta från den dag då kravet på ersättning framställdes. Om betalningsvillkoren ändå blir alltför betungande för fastighetsägaren, skall villkoren jämkas.

När skyldighet att betala ersättning har inträtt, är ny ägare bunden i samma omfattning som tidigare ägare. Den nye ägaren svarar dock inte mot kommunen för sådan ersättning som har förfallit till betalning före tillträdesdagen.

36 § Innan kommunen beslutar att kostnader för gator och andra allmänna platser skall betalas av fastighetsägare enligt 31 eller 32 §, skall kommunen låta utreda frågan och upprätta det förslag som utredningen föranleder. 37 §

Förslag till ersättningsskyldighet enligt 31 § skall ställas ut under minst tre veckor efter det att kungörelse om detta har skett på tid och sätt som anges i 5 kap. 24 §. Underrättelse om utställningen av förslaget skall dessutom i vanligt brev sändas till kända fastighetsägare, vilkas rätt berörs av förslaget. Underrättelse behöver dock inte sändas till den som skriftligen har godkänt förslaget. Efter utställningstidens utgång får kommunen besluta i ärendet.

Avser förslaget ersättningsskyldighet enligt 32 §, skall de fastighetsägare, vilkas rätt berörs och som inte har godkänt förslaget, beredas tillfälle att yttra sig över detta, innan beslut i ärendet fattas.

37 § Beslut enligt 31 eller 32 § meddelas av kommunfullmäktige. Ny

38 § Mark framför fastigheter, som är belägna vid torg, parker eller andra sådana allmänna platser, skall anses som gata till en bredd som motsvarar fem fjärdedelar av den enligt detaljplanen tillåtna högsta byggnadshöjden som gällde för fastigheten när gatan upplåts till allmänt begagnande.

39 § Vad som föreskrivs i detta kapitel om fastigheter skall tillämpas även på mark som är samfälld för flera fastigheter. Med fastighetsägare avses därvid ägarna av de fastigheter som har del i samfälligheten. Är samfälligheten inte avsedd för bebyggelse, skall den anses bebyggd när den väsentligen tagits i anspråk för angivet ändamål. Den högsta tillåtna byggnadshöjden antas därvid vara medeltalet av vad som gäller för de fastigheter som har del i samfälligheten.

Bestämmande av ersättning

40 § Vad som föreskrivs i detta kapitel om fastigheter skall tillämpas även på mark som är samfälld för flera fastigheter. Med fastighetsägare avses därvid ägarna av de fastigheter som har del i samfälligheten. Är samfälligheten inte avsedd för bebyggelse, skall den anses bebyggd när den väsentligen tagits i anspråk för angivet ändamål. Den högsta tillåtna byggnadshöjden antas därvid vara medeltalet av vad som gäller för de fastigheter som har del i samfälligheten. Ny

7 kap. Regionplanering

Regionplaneorgan

1 § Behöver sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner utredas gemensamt eller behöver flera kommuners översiktliga planering samordnas och kommer utrednings- och samordningsverksamheten inte till stånd på annat sätt, får regeringen utse ett regionplaneorgan, som under viss tid eller tills vidare skall ha hand om denna verksamhet (regionplanering). I beslutet skall regionplaneorganets huvudsakliga uppgifter anges.

Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund. Regeringen kan också förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund, som skall vara regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund skall lagen (1957:281) om kommunalförbund tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i detta kapitel.

För handläggningen av frågor om regionplanering för kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser.

2 § Regionplaneorgan skall inte utses om de berörda kommunerna mera allmänt motsätter sig det och har beaktansvärda skäl härför. 2 § 2 st.

3 § Regionplaneorganet skall inom regionen bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag i sådana frågor för kommunernas och statliga myndigheters planering.

Regionplaneorganet kan anta en regionplan för regionen eller en del av den. Därvid skall 4–7 §§ tillämpas.

Regionen omfattar de kommuner för vilka regionplaneorganet har utsetts.

Regionplan

4 § Regionplanen skall tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen kan, i den mån det har betydelse för regionen, ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och anläggningar. 4 och 9 §§

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § om planhandlingar och deras utformning samt om planbeskrivning skall tillämpas på regionplanen. Någon redovisning av åtgärder för att fullfölja planen behöver dock inte lämnas.

5 § När förslag till regionplan eller till ändring eller upphävande av planen upprättas, skall bestämmelserna i 4 kap. 3–10 §§ om samråd, utställning, kungörande, granskningsyttrande och utlåtande tillämpas med den avvikelsen att utställningstiden skall vara minst tre månader. 6 §

6 § Regionplanen antas av fullmäktige i det kommunalförbund eller regionplaneförbund som är regionplaneorgan. Även ändring och upphävande av planen beslutas av fullmäktige. 5 §

7 § Senast dagen efter det att justering av protokollet med beslut om antagande, ändring eller upphävande av regionplanen har tillkännagivits på anslagstavla som anges i 11 § lagen (1957:281) om kommunalförbund skall meddelande om tillkännagivandet och protokollsutdrag med beslutet sändas till de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen samt till regeringen. 7 § 2 o. 3 st.

När beslutet har vunnit laga kraft, skall planen utan dröjsmål sändas till länsstyrelserna inom regionen.

8 § Regionplanen gäller under en tid av högst sex år räknat från utgången av den i 12 kap. 5 § angivna tiden eller, om regeringen har prövat beslutet att anta planen, från dagen för regeringens beslut.

Beslut att ändra eller upphäva planen gäller från tidpunkt som anges i första stycket. Den ändrade planen gäller endast under den tid som återstår av den ursprungliga planens giltighetstid.

8 kap. Bygglov, rivningslov, marklov

Åtgärder som kräver bygglov

Generella bestämmelser

1 § Bygglov krävs för att 1 § utom 4

1. uppföra byggnader,
2. göra tillbyggnader,
3. ta i anspråk eller inreda byggnader helt eller till viss del för väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats,
4. göra sådana ändringar av byggnader som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar byggnadernas planlösning,
5. i byggnader installera eller väsentligt ändra eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation, vattenförsörjning eller avlopp.

Kravet på bygglov för de åtgärder som anges i första stycket 4 och 5 gäller inte i fråga om byggnader som tillhör staten eller landstingskommuner.

I 4 och 10 §§ finns särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus och för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret. Enligt 5–7 §§ kan kommunen föreskriva undantag från kravet på bygglov eller längre gående krav.

2 § I fråga om andra anläggningar än byggnader och beträffande anordningar krävs bygglov för att

1. anordna nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor,

2. anordna upplag eller materialgårdar,

3. anordna tunnlar eller bergrum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift,

4. inrätta fasta cisterner eller andra fasta anordningar för hälso- och miljöfarliga varor och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser,

5. uppföra radio- eller telemaster eller torn,

6. uppföra vindkraftverk,

7. uppföra murar eller plank,

8. anordna parkeringsplatser utomhus,

9. väsentligt ändra anläggningar eller anordningar som avses i 1–8.

Bygglov för att inrätta eller uppföra en anordning enligt första stycket 4 eller 5 eller för att ändra anordningen krävs inte, om anordningen är avsedd för endast en viss fastighets behov. Bygglov för åtgärd enligt första stycket 8 behövs inte, om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Enligt 5 § kan kommunen föreskriva undantag från kravet på bygglov. I 10 § finns särskilda bestämmelser för vissa anläggningar och anordningar avsedda för totalförsvaret.

Särskilda bestämmelser för områden med detaljplan

3 § I områden med detaljplan krävs, utöver vad som föreskrivs i 1 och 2 §§, bygglov för att 1 § 4 och 3 § 1 st.

1. färga om byggnader eller byta fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller utföra andra åtgärder som avsevärt påverkar byggnadens yttre,

2. sätta upp eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar.

I 4 och 10 §§ finns särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus och för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret. Enligt 5 § tredje stycket kan kommunen i fråga om vissa enklare byggnader föreskriva undantag från kravet på bygglov enligt första stycket.

Särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus

4 § Bestämmelserna i 1–3 §§ gäller inte i fråga om nedan angivna åtgärder beträffande en- eller tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra mindre byggnader (komplementbyggnader):

1. installera eller ändra anordningar för vattenförsörjning eller avlopp, om byggnaden skall vara ansluten till en egen anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,

2. göra andra invändiga ändringar, som inte innebär att det inreds någon ytterligare bostad eller någon lokal för handel, hantverk eller industri och ej heller berör konstruktionen av byggnadens bärande delar, eldstäder eller rökkanaler,

3. färga om byggnader, om byggnadens karaktär därigenom inte ändras väsentligt,

4. med mur eller plank anordna skyddade uteplatser i anslutning till bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter, inte sträcker sig mer än 3 meter ut från huset och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,

5. anordna skärmtak över sådana uteplatser som anges i 4 eller över altaner, balkonger eller entréer, om skärmtaket inte är större än 12 kvadratmeter och inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,

6. uppföra högst två komplementbyggnader i omedelbar närhet av bostadshuset, om byggnadernas sammanlagda byggnadsarea inte är större än 10 kvadratmeter, taknockshöjden inte överstiger 3 meter och byggnaderna inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

Om de grannar som berörs medger att åtgärd som avses i första stycket 4–6 utförs närmare gränsen än 4,5 meter, krävs inte bygglov.

Enligt 6 § kan kommunen i visst fall föreskriva att åtgärd som avses i första stycket 3 kräver bygglov.

Kommunala beslut om bygglovspliktens omfattning

5 § Kommunen kan i områdesbestämmelser föreskriva att bygglov inte krävs för att

1. uppföra komplementbyggnader,
2. göra mindre tillbyggnader,
3. utföra sådana åtgärder som avses i 1 § första stycket 4 och 5,
4. utföra eller ändra anläggningar eller anordningar som avses i 2 §,
5. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.

Föreskrift enligt första stycket får inte meddelas, om bygglov krävs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen. Ej heller får åtgärder i fråga om andra arbetslokaler än sådana som avses i första stycket 5 eller personalrum undantas från kravet på bygglov.

Kommunen kan i detaljplan föreskriva att enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader på det sätt som närmare anges i planen får uppföras, byggas till eller i övrigt ändras utan bygglov.

6 § Kommunen kan för ett område som utgör en värdefull miljö föreskriva att bygglov krävs för att

1. inom områden som inte omfattas av detaljplan utföra åtgärder av det slag som avses i 3 § första stycket 1,
2. inom områden med detaljplan färga om en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader,
3. underhålla sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som avses i 3 kap. 12 §.

Föreskrift enligt första stycket skall meddelas i detaljplan eller i form av områdesbestämmelser.

I fråga om byggnad som avses i 10 § får föreskrift enligt första stycket inte meddelas.

7 § Kommunen kan i områdesbestämmelser föreskriva att bygglov krävs för att sätta upp eller väsentligt ändra ljusanordningar inom områden, som ligger i närheten av befintliga eller planerade försvarsanläggningar, statliga flygplatser, andra än staten tillhöriga flygplatser för allmänt bruk, kärnreaktorer eller andra kärnenergianläggningar. 3 § 2 st.

Åtgärder som kräver rivningslov eller marklov

8 § Inom områden med detaljplan krävs rivningslov för att riva byggnader eller delar av byggnader, om inte annat har bestämts i planen. 7 §

Kommunen kan i områdesbestämmelser föreskriva att rivningslov krävs för att riva byggnader eller delar av byggnader.

Rivningslov behövs inte för att riva sådana byggnader eller delar av byggnader som får uppföras utan bygglov. Kommunen får inte föreskriva att rivningslov skall krävas för att riva sådana byggnader eller byggnadsdelar.

9 § Inom områden med detaljplan krävs, om inte annat har bestämts i planen, marklov för schaktning eller fyllning, som medför att höjdläget för tomter eller mark för allmän plats ändras avsevärt. Om ett visst höjdläge för markytan anges i planen, krävs dock inte marklov för att bringa markytan till denna nivå. 8 §

Kommunen kan i detaljplan föreskriva att marklov krävs för trädfällning eller skogsplantering.

Kommunen kan i områdesbestämmelser föreskriva att marklov krävs för schaktning, fyllning, trädfällning eller skogsplantering inom områden som är avsedda för bebyggelse eller friluftsliv eller som ligger i närheten av befintliga eller planerade försvarsanläggningar, statliga flygplatser, andra än staten tillhöriga flygplatser för allmänt bruk, kärnreaktorer, andra kärnenergianläggningar eller andra anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde.

Vissa för totalförsvaret avsedda byggnader m. m.

10 § Bestämmelserna om bygglov, rivningslov och marklov gäller inte åtgärder med byggnader, andra anläggningar eller anordningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Sådana åtgärder skall föregås av samråd med länsstyrelsen, som på lämpligt sätt skall underrätta kommunen om åtgärderna och var de skall utföras. 9 §

Förutsättningar för lov

Bygglov

11 § Ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan skall bifallas om 10 §

1. åtgärden inte strider mot detaljplanen,
2. den fastighet och den byggnad på vilken åtgärden skall utföras stämmer överens med detaljplanen och med den fastighetsplan som gäller för området och
3. åtgärden kan antas uppfylla kraven i 3 kap.

Om fastigheten inte stämmer överens med fastighetsplanen och om ansökningen kommer in före utgången av genomförandetiden för detaljplanen, skall sökanden föreläggas att inom viss tid visa att ansökan om förrättning gjorts för att genomföra den fastighetsindelning, som förutsätts i fastighetsplanen.

Beträffande sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 4 och 5 och sådana yttre åtgärder på byggnader som anges i 3 § första stycket 1 skall bygglov lämnas även om byggnaden inte stämmer överens med detaljplanen.

Även om förutsättningarna i första stycket är uppfyllda, får bygglov till åtgärder på mark som enligt detaljplanen utgör mark för allmänt ändamål lämnas endast om ändamålet är närmare angivet i planen.

Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller fastighetsplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen.

12 § Ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden som inte omfattas av detaljplan skall bifallas om åtgärden 11 § utom 2 st. sista m.

1. uppfyller kraven i 2 kap.,
2. kan antas uppfylla kraven i 3 kap.,
3. inte skall föregås av detaljplaneläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 § och
4. inte strider mot områdesbestämmelser.

Beträffande en- eller tvåbostadshus skall ansökningar om bygglov till kompletteringsåtgärder som anges i 13 § bifallas, om åtgärden kan antas uppfylla kraven i 3 kap. och inte strider mot sådana områdesbestämmelser som anges i 5 kap. 16 § första stycket 3 eller 4. Bygglov får dock vägras, om tillstånd har lämnats till expropriation som berör den byggnad eller mark där åtgärden skall utföras.

Bestämmelserna i andra stycket gäller även andra byggnader än en- eller tvåbostadshus, om ansökningen avser inre åtgärder av det slag som anges i 1 § första stycket 4 och 5, yttre åtgärder av det slag som anges i 3 § första stycket 1 eller underhållsåtgärder på sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 §.

Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från områdesbestämmelser, om avvikelserna är förenliga med syftet med bestämmelserna.

13 § Med kompletteringsåtgärder avses att 11 § 2 st. sista m.

1. uppföra komplementbyggnader,
2. göra mindre tillbyggnader,
3. utföra inre åtgärder av det slag som anges i 1 § första stycket 4 och 5 och yttre åtgärder av det slag som anges i 3 § första stycket 1,
4. utföra underhållsåtgärder på sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 §.

14 § Kan bygglov inte lämnas på grund av bestämmelserna i 11 eller 12 §, får bygglov för tillfällig åtgärd lämnas, om sökanden begär det. Sådant lov skall lämnas, om den ansökta åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark. 12 §

I ett bygglov som avses i första stycket får medges att en byggnad uppförs eller annan anläggning utförs eller att en byggnads eller en byggnadsdels användning ändras. Lovet skall lämnas för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tjugo år.

15 § Om bygglov har vägrats till viss åtgärd på grund av att tillstånd till expropriation lämnats och tillståndet har upphört att gälla, får en ny ansökan om bygglov till åtgärden inte avslås på samma grund förrän tio år har förflutit från den dag då det första tillståndet till expropriation meddelades. 14 §

Rivningslov och marklov

15 § **16 §** Ansökningar om rivningslov skall bifallas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen behövs för bostadsförsörjningen eller bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

16 § **17 §** Om upprustningsåläggande enligt 2 § bostadssaneringslagen (1973: 531) har meddelats och åläggandet inte har förfallit, får rivningslov inte lämnas för den byggnad som avses med åläggandet.

Rivningslov får inte heller lämnas för sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 § och som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser.

18 § Ansökningar om marklov skall bifallas om den sökta åtgärden inte

1. strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser,
2. förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning för bebyggelse eller friluftsliv,
3. medför olägenheter för användningen av sådana försvarsanläggningar eller andra anläggningar som avses i 9 § tredje stycket,
4. i annat fall medför störningar för omgivningen.

Beslut i ärenden som avser friluftsområden får inte medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Marklov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller områdesbestämmelserna, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen eller bestämmelserna.

Handläggningen av lovärenden

Generella bestämmelser

19 § Byggnadsnämnden prövar ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov.

Ansökningar om lov skall göras hos nämnden. Ansökningarna skall vara skriftliga. Beträffande enkla åtgärder får ansökan dock göras muntligen.

Bestämmelser om prövning av bygglov eller marklov utan ansökan finns i 10 kap. 19 § andra stycket.

20 § När ansökan görs, skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt lämnas in som behövs för prövningen.

Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas.

Följs inte ett föreläggande enligt 11 § andra stycket, får ärendet avgöras i befintligt skick.

Förelägganden som avses i andra och tredje styckena skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet ej följs.

21 § Även om en åtgärd med byggnader, andra anläggningar, anordningar eller mark inte kräver lov enligt 1–9 §§, skall byggnadsnämnden, om det begärs, pröva frågan om lov till åtgärden.

Bestämmelserna i denna lag om lov skall tillämpas i ärende enligt första stycket.

22 § Innan lov lämnas, skall byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap. 25 § första stycket 2 tillfälle att yttra sig över ansökningen, om åtgärden

1. innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller
2. skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser.

I det fall som avses i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen får underrättelse ske genom kungörelse i ortstidning.

Ärende om lov får inte avgöras utan att sökanden underrättats om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Byggnadsnämnden får dock avgöra ärende utan att så skett, om det är uppenbart obehövligt att sökanden yttrar sig.

23 § Begärs tillstånd att expropriera den byggnad eller mark som en ansökan om lov avser eller påbörjas arbete för att anta, ändra eller upphäva detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan som berör byggnaden eller marken, får byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att ärendet om expropriationstillståndet avgjorts eller planarbetet avslutats. Om kommunen inte avgjort planärendet inom två år från det att ansökningen om lov kom in till byggnadsnämnden, skall dock ansökningen avgöras utan dröjsmål. 13 § o. 17 § 2 st.

24 § Begärs upprustningsåläggande enligt 2 § bostadssaneringslagen (1973:531) av den byggnad som en ansökan om rivningslov avser, skall byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att ärendet om upprustningsåläggandet avgjorts. 17 § 1 st.

25 § Om byggnadsnämnden finner anledning anta att en åtgärd som kräver lov fordrar tillstånd även av någon annan myndighet, skall nämnden upplysa sökanden om detta. 24 §

26 § Beslut, varigenom ärende om lov avgörs, skall innehålla skälen till beslutet i enlighet med vad som föreskrivs i 17 § förvaltningslagen (1971:290).

Beslut, varigenom lov lämnas, skall ange

1. lovets giltighetstid,
2. de anmälningar och besiktningar som behövs för tillsyn och kontroll enligt 9 kap. och
3. de villkor och upplysningar i övrigt som erfordras.

27 § Sökanden och den som har beretts tillfälle att yttra sig enligt 22 § och vars synpunkter inte har tillgodosetts skall av byggnadsnämnden omedelbart underrättas om innehållet i beslut varigenom ärende om lov avgörs. Är det uppenbart att beslutet går honom emot, skall han även underrättas om vad han har att iaktta vid överklagande av beslutet och om skiljaktig mening som antecknats i protokoll eller annan handling. Underrättelse får ske genom delgivning. 23 §

I det fall som avses i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen får underrättelse ske genom kungörelse i ortstidning. Sökanden skall dock alltid underrättas enligt första stycket.

28 § Om förordnande enligt 12 kap. 4 § meddelats, skall byggnadsnämnden genast sända sådana beslut om lov eller förhandsbesked som omfattas av förordnandet till länsstyrelsen. 25 §

Särskilda bestämmelser om bygglov

29 § Byggnadsnämnden skall granska och i beslut om bygglov fastställa de ritningar och övriga handlingar som är nödvändiga för nämndens prövning. Nämnden skall godta typgodkända material, konstruktioner och anordningar i de avseenden som typgodkännandet gäller. 28 §

I beslut om bygglov kan nämnden bestämma att konstruktionshandlingar och andra handlingar skall ges in till nämnden innan arbetena påbörjas. Sådana handlingar skall granskas av nämnden. Den byggande skall underrättas om resultatet av granskningen.

I beslut om bygglov kan nämnden även bestämma att handlingar som beskriver byggnaden i färdigställt skick skall ges in till nämnden, när arbetena har avslutats.

30 § Bygglov som avser arbetslokaler eller personalrum för verksamheter i vilka arbetstagare skall utföra arbete för arbetsgivares räkning får meddelas endast om 29 §

1. yrkesinspektionen har yttrat sig över åtgärdens lämplighet från arbetarskyddssynpunkt och
2. om det av yttrandet framgår att skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över ansökningen.

Första stycket 2 gäller endast om det är känt för vilket slag av verksamhet arbetslokalen är avsedd.

31 § I beslut om bygglov får bestämmas att byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller ställt säkerhet för ersättningen.

Om bygglov eller marklov meddelats till en åtgärd som redan har utförts, får i beslutet om lov föreskrivas skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet skall anges en viss tid inom vilken ändringarna skall vara utförda.

Giltighetstiden för lov

32 § Bygglov, rivningslov och marklov upphör att gälla, om åtgärden inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från dagen för beslutet om lov. 27 §

Förhandsbesked

33 § På ansökan skall byggnadsnämnden ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. 32 §

Meddelas tillstånd som avses i första stycket, skall nämnden bestämma en viss tid från dagen för beslutet, högst två år, inom vilken ansökan om bygglov skall göras samt föreskriva de villkor i övrigt som behövs. Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom den bestämda tiden.

Görs inte ansökan om bygglov inom den bestämda tiden, upphör tillståndet att gälla. I beslutet om förhandsbesked skall tas in en upplysning om

detta. Sökanden skall också upplysas om att tillståndet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden.

Bestämmelserna i 19–23 samt 25–28 §§ skall tillämpas i fråga om förhandsbesked.

9 kap. Byggnadsarbeten, tillsyn, besiktning m. m.

1 § Den byggande skall se till att byggnads-, rivnings- och markarbeten utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrift eller beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Han skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning. 1 och 3 §§

2 § Arbetena skall planeras och utföras så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppkommer.

3 § För arbeten som kräver lov skall det finnas en av den byggande utsedd ansvarig arbetsledare. Om arbetena är av mindre omfattning kan dock byggnadsnämnden bestämma att ansvarig arbetsledare inte skall utses. För skilda delar av ett arbete kan olika ansvariga arbetsledare utses. En av dem skall samordna deras uppgifter. 4 §

Till ansvarig arbetsledare får utses endast den som har fått godkännande (riksbehörighet) av den myndighet som regeringen bestämmer eller den som byggnadsnämnden godkänner för ett visst arbete. Riksbehörighet får meddelas för visst slag av arbete och får begränsas till viss tid.

Den ansvarige arbetsledaren skall leda och ha fortlöpande tillsyn över arbetena så att de utförs på föreskrivet sätt. Han skall vara närvarande vid byggnadsnämndens besiktningar.

Om byggnadsnämnden finner att den ansvarige arbetsledaren har åsidosatt sina skyldigheter, får nämnden frånta honom ledningen av arbetet. Om han grovt har åsidosatt sina skyldigheter, kan nämnden besluta att han under viss tid inte får vara ansvarig arbetsledare inom kommunen. Nämnden skall anmäla sådana beslut till den myndighet som avses i andra stycket. Om en ansvarig arbetsledare med riksbehörighet grovt har åsidosatt sina skyldigheter, får myndigheten återkalla godkännandet av honom.

4 § När en byggnad eller annan anläggning skall uppföras, ändras eller rivas och åtgärden kräver bygglov eller rivningslov, skall den ansvarige arbetsledaren göra anmälan till byggnadsnämnden innan arbetena påbörjas och när de har slutförts. Om ansvarig arbetsledare ej har blivit utsedd, skall anmälningarna göras av den byggande. Nämnden får medge befrielse helt eller delvis från anmälningsskyldigheten. 4 § 3 st. 2 m. och 5 §

Utöver vad som följer av första stycket skall anmälan göras vid de tillfällen som byggnadsnämnden bestämmer i beslutet om lov.

5 § När till byggnadsnämnden har inkommit anmälan enligt 4 § första stycket att en byggnad skall uppföras eller byggas till eller att annan anläggning skall utföras eller väsentligt ändras, skall nämnden skyndsamt låta utstaka byggnaden, tillbyggnaden eller anläggningen och utmärka dess höjdläge, om detta är påkallat med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt. Är byggnaden eller anläggningen till sitt läge direkt beroende av gränsen mot grannes fastighet, skall grannen kallas till utstakningen. 6 §

6 § Byggnadsnämnden skall i erforderlig utsträckning besikta arbeten som kräver bygglov. Slutbesiktning skall göras, om det inte är uppenbart onödigt, och skall alltid göras, om den byggande eller yrkesinspektionen begär det. Skall byggnad besiktas av annan myndighet än nämnden, skall nämnden verka för att den besiktningen på ett lämpligt sätt samordnas med nämndens besiktningar. 7 §

Byggnadsnämnden kan, om byggnaders och andra anläggningars egenskaper och funktioner inte på ett enkelt sätt kan iakttas och bedömas vid nämndens besiktningar, begära att den byggande skall förete bevis av sakkunnig om att egenskaperna och funktionerna uppfyller kraven i 3 kap.

Byggnadsnämnden skall meddela skriftligt bevis över vad som förekommit vid nämndens besiktningar.

10 kap. Påföljder och ingripanden vid överträdelser m. m.

Inledande bestämmelser

1 § Byggnadsnämnden skall ta upp fråga om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i denna lag eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

När en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, skall byggnadsnämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand.

2 § Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftlig upplysning om det beträffande en viss byggnad, annan anläggning eller anordning har vidtagits någon åtgärd som föranleder ingripande enligt detta kapitel.

Förbud att fortsätta byggnadsarbeten m. m.

3 § Byggnadsnämnden får förbjuda att ett visst byggnads-, rivnings- eller markarbete eller en viss åtgärd fortsätts, om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Är det uppenbart att ett arbete eller en åtgärd som avses i första stycket äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätts, även om de förutsättningar som anges i första stycket inte föreligger.

Förbud enligt första eller andra stycket får förenas med vite.

Beslut enligt denna paragraf gäller omedelbart.

Avgifter

4 § Utför någon utan lov en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov, skall byggnadsavgift tas ut.

Byggnadsavgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt taxa, fastställd med stöd av 11 kap. 4 §, skulle ha betalats om lov till samma åtgärd hade meddelats. Byggnadsavgiften skall dock bestämmas till minst 500 kronor. När avgiften bestäms på

grundval av taxan, skall hänsyn inte tas till sådana höjningar eller sänkningar av normalbeloppet som enligt taxan orsakas av omständigheterna i det särskilda fallet. Hänsyn skall inte heller tas till belopp som avser kostnader för nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad, andra mätningstekniska åtgärder eller framställning av fotonegativ eller bildkort.

Är överträdelsen ringa, får byggnadsavgiften bestämmas till ett lägre belopp än som följer av andra stycket eller efterges.

5 § Byggnadsavgift skall inte tas ut, om det som har utförts blir rättat innan frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden. Byggnadsavgift skall inte heller tas ut, om åtgärden avser rivning av en byggnad och rivningen har företagits

1. med stöd av lag eller annan författning eller annars varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller
2. därför att byggnaden till väsentlig del hade skadats genom eldsvåda eller någon annan liknande händelse.

6 § Särskild avgift skall tas ut om, i andra fall än som avses i 4 § första stycket, en överträdelse sker genom att

1. arbete utförs utan ansvarig arbetsledare i strid mot bestämmelserna i 9 kap. 3 §,
2. någon underlåter att göra sådana anmälningar till byggnadsnämnden som avses i 9 kap. 4 § eller
3. arbete utförs i strid mot beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt denna lag.

Särskild avgift skall bestämmas till minst 200 och högst 1 000 kronor. Är överträdelsen ringa, behöver någon avgift inte tas ut.

7 § I sådana fall som avses i 4 § första stycket skall förutom byggnadsavgift även tilläggsavgift tas ut, om åtgärden innebär att

1. en byggnad uppförs,
2. en tillbyggnad görs,
3. en byggnad helt eller till viss del tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden eller byggnadsdelen senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats eller
4. en byggnad rivs.

Tilläggsavgift skall inte tas ut i de fall som anges i 5 §. Tilläggsavgift skall inte heller tas ut, om den olovliga åtgärden omfattar ett utrymme vars bruttoarea inte överstiger tio kvadratmeter.

Tilläggsavgift skall tas ut med ett belopp som motsvarar 500 kronor för varje kvadratmeter bruttoarea som åtgärden har omfattat. När bruttoarean beräknas skall dock tio kvadratmeter frånräknas.

Avgiften får bestämmas till ett lägre belopp än som följer av tredje stycket eller efterges, om föreläggande om rättelse har meddelats enligt 14 §, om det utförda har rättats genom handräckning eller på annat sätt eller om det annars finns särskilda skäl.

8 § Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Finner byggnadsnämnden att förutsättningar föreligger att ta ut tilläggsavgift på grund av bestämmelserna i 7 § första och andra styckena, skall nämnden anmäla förhållandet till allmän åklagare.

Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av åklagaren. Talan får väckas endast om byggnadsnämnden har gjort anmälan enligt andra stycket. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter, och om kvarstad i brottmål.

9 § Byggnadsavgiften skall tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare av den fastighet, byggnad, anläggning eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg. Den särskilda avgiften skall tas ut av den som begick överträdelsen.

Tilläggsavgiften skall tas ut av

1. den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad som den olovliga åtgärden avsåg,
2. den som begick överträdelsen,
3. den i vars ställe denne var,
4. den som har beretts vinning genom överträdelsen.

10 § Var två eller flera ägare av den fastighet, byggnad, anläggning eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg, svarar de solidariskt för byggnadsavgift och för tilläggsavgift som påförs dem i deras egenskap av ägare.

11 § Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen nedsätta eller efterge byggnadsavgift eller särskild avgift som byggnadsnämnden har beslutat. Frågor om nedsättning eller eftergift prövas efter besvär enligt 13 kap. 2 § över nämndens beslut.

Ingripanden för att åstadkomma rättelse m. m.

12 § Tingsrätten får meddela handräckning så att rättelse sker när någon

1. utan lov har vidtagit en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov,
2. har vidtagit en åtgärd med stöd av bygglov, rivningslov eller marklov, om lovet har ändrats eller upphävts genom ett beslut som har vunnit laga kraft,
3. i annat fall än som avses i 1 har vidtagit en åtgärd som strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen,
4. har underlåtit att utföra arbete eller vidta en åtgärd som har förelagts honom enligt 15 §, 16 § första stycket eller 17 §.

13 § Ansökningar om handräckning får göras av byggnadsnämnden. Bestämmelser om sådan handräckning finns i 17 § handräckningslagen (1981:847).

14 § I de fall som avses i 12 § 1–3 får byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, förelägga ägaren av den fastighet, byggnad, anläggning eller anordning som frågan gäller att inom viss tid vidta rättelse. Följs inte föreläggandet, får byggnadsnämnden begära handräckning.

Avser ett föreläggande enligt första stycket en åtgärd som har utförts utan bygglov, där sådant krävs, får byggnadsnämnden i föreläggandet förbjuda att åtgärden åter utförs.

Beviljas bygglov, rivningslov eller marklov efter det att föreläggande har meddelats, upphör föreläggandet att gälla.

15 § Om någon underlåter att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller enligt någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga honom att inom en viss tid vidta åtgärden.

16 § Om en byggnad, annan anläggning eller anordning är förfallen eller om den är skadad till väsentlig del och inte sätts i stånd inom skälig tid, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att inom en viss tid riva byggnaden, anläggningen eller anordningen.

Om en byggnad eller annan anläggning har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av den, får byggnadsnämnden förbjuda användning av byggnaden eller anläggningen. Förbudet får allt efter omständigheterna riktas mot ägaren, mot den som har nyttjanderätt till egendomen eller mot båda.

Beslut om användningsförbud gäller omedelbart och till dess byggnadsnämnden bestämmer annat.

17 § Om en byggnad, annan anläggning eller anordning inom område med detaljplan kommit att medföra stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort den eller att vidta någon annan åtgärd med den. Beträffande byggnader får dock sådant föreläggande meddelas endast om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde.

Inom områden med detaljplan får byggnadsnämnden, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten, förelägga ägaren av en fastighet eller en byggnad att anordna stängsel eller ändra utfart eller annan utgång mot gator eller vägar.

18 § Föreläggande enligt 14 § första stycket, 15 §, 16 § första stycket eller 17 § får förenas med vite eller med föreskrift att åtgärden, om föreläggandet inte följs, på den försumliges bekostnad kan utföras genom byggnadsnämndens försorg. Förbud enligt 14 § andra stycket och 16 § andra stycket får förenas med vite. 19 §

Följs inte ett föreläggande som innebär att åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg, skall nämnden, om det inte finns skäl till annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. Därvid skall nämnden se till att oskäliga kostnader inte uppstår. När det finns skäl till det, får i nämndens beslut förordnas att beslutet skall gälla omedelbart.

Kronofogdemyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att beslut enligt andra stycket skall kunna genomföras.

19 § Har en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov vidtagits utan sådant lov men framstår det som sannolikt att lov kan meddelas till åtgärden, skall byggnadsnämnden, innan handräckning begärs eller föreläggande meddelas, bereda ägaren tillfälle att inom viss tid ansöka om lov. 20 §

Om ansökan inte inkommer inom föreskriven tid, får byggnadsnämnden utan hinder av att ansökan inte har gjorts pröva frågan om lov till åtgärden. Nämnden får därvid på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt företa de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för prövningen av ärendet.

20 § Finner byggnadsnämnden att det föreligger brister i fråga om underhållet av en byggnad eller annan anläggning, får nämnden uppdra åt en sakkunnig person att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder. 18 §

Verkan av föreläggande i vissa fall m. m.

21 § Har ett föreläggande enligt 14 § första stycket, 15 §, 16 § första stycket eller 17 § eller ett förbud enligt 14 § andra stycket eller 16 § andra stycket meddelats någon i egenskap av ägare till en viss fastighet och övergår fastigheten till ny ägare, gäller föreläggandet eller förbudet i stället mot denne. Utsatt vite gäller dock inte mot den nye ägaren, men byggnadsnämnden får sätta ut vite för denne.

Första stycket gäller även när ett föreläggande eller förbud har meddelats någon i egenskap av ägare av en byggnad på mark som tillhör annan.

I ärenden om föreläggande eller förbud som anges i första eller andra stycket skall bestämmelserna i rättegångsbalken om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

Anteckning i fastighetsboken m. m.

22 § Den myndighet som meddelar ett föreläggande eller förbud som avses i 21 § skall genast sända sitt beslut till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken.

23 § Återkallas ett föreläggande eller förbud som har antecknats enligt 22 §, skall byggnadsnämnden genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för motsvarande anteckning. Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom lagakraftvunnet beslut eller upphört att gälla, eller har föreläggandet följts, skall byggnadsnämnden, så snart nämnden har fått vetskap om detta, anmäla förhållandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning.

24 § Gör inte byggnadsnämnden anmälan i de fall som avses i 23 §, skall länsstyrelsen göra sådan anmälan om någon vars rätt berörs ansöker om det.

Övriga bestämmelser

25 § Överlåts egendom, på vilken har utförts en åtgärd som avses i 4 § första stycket, mot ersättning och skall rättelse i det utförda vidtas på grund av beslut enligt detta kapitel, skall 4 kap. 12 § jordabalken tillämpas, om inte överlåtaren vid överlåtelsen upplyst om åtgärden eller förvärvaren annars känt till eller bort känna till denna.

26 § Byggnadsavgifter och särskilda avgifter tillfaller kommunen. Tilläggsavgifter tillfaller staten.

27 § Har frågan om påföljd för en överträdelse som avses i 4 § första stycket inte tagits upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden inom tio år från det att överträdelsen begicks, får byggnadsavgift eller tilläggsavgift inte tas ut. Detta gäller också i fråga om särskild avgift. Därvid skall dock i stället för tio år gälla en tid av tre år.

Sedan tio år har förflutit från det att en åtgärd som avses i 12 § 1–3 vidtogs, får byggnadsnämnden inte ansöka om handräckning eller besluta om föreläggande enligt 14 § första stycket.

28 § Beslut eller domar varigenom någon påförs avgift enligt detta kapitel skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet eller domen vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet eller domen.

29 § Betalas inte avgiften inom den tid som anges i 28 §, får avgiften tillsammans med en restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953: 272), indrivas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt.

Vid fördelning mellan staten och kommunen av medel som har influtit skall medel i första hand avsättas för kommunens fordran.

30 § Vite som har förelagts med stöd av detta kapitel får inte förvandlas.

11 kap. Byggnadsnämnden

1 § Utöver de uppgifter byggnadsnämnden har enligt övriga föreskrifter i denna lag skall nämnden

1. verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsmiljö,
2. uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning,
3. samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vilkas arbete och intressen berör nämndens verksamhet,
4. lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet,
5. övervaka efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut.

Byggnadsnämnden skall ta tillvara de möjligheter lagen ger att förenkla och underlätta ärenden för enskilda och bör därvid verka för att lagens föreskrifter om begränsning av bygglovsplikten vinner tillämpning.

2 § Om någon begär det skall byggnadsnämnden lämna skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning.

Behövs nybyggnadskarta för prövning av fråga om bygglov inom områden med samlad bebyggelse, skall byggnadsnämnden tillhandahålla sådan karta.

3 § Följande bestämmelser i 3 kap. kommunallagen (1977: 179) skall tillämpas i fråga om byggnadsnämnden

2 § om antalet ledamöter m. m.,
3 § första stycket om valbarhet m. m.,
4 § om rätt till ledighet från anställning,
5 § första stycket om mandattid,
5 § tredje stycket om verkan av ledamots avgång,
6 § om ordförande och vice ordförande,
7 § om tid och plats för sammanträde samt om närvarorätt vid sammanträde,
8 § om suppleants tjänstgöring m. m.,

9 § första stycket om beslutförhet,
10 § om beslutsförfarande och protokoll m. m.,
11 § om delgivning m. m.,
12 § om reglemente och delegation.

För Stockholms kommun gäller dock inte 3 kap. 5 § första stycket och 6 § kommunallagen.

Delegationsuppdrag enligt 3 kap. 12 § andra stycket kommunallagen får inte omfatta befogenhet att

1. avgöra ärenden som är av principiell natur eller i övrigt av större vikt,
2. meddela förelägganden eller förbud vid vite utom i sådana fall som avses i 10 kap. 3 § och 16 § andra stycket eller meddela förelägganden med föreskrift att en åtgärd på den försumliges bekostnad kan utföras genom byggnadsnämndens försorg eller
3. avgöra frågor om avgift enligt 10 kap.

Utan hinder av 2 § 2 förvaltningslagen (1971:290) skall 4 och 5 §§ nämnda lag tillämpas i samtliga ärenden hos byggnadsnämnden.

4 § Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. 5 §

Lämnas bygglov för uppförande eller tillbyggnad av en byggnad eller annan anläggning inom område med detaljplan, får byggnadsnämnden dessutom ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som enligt denna lag erfordras för att upprätta eller ändra detaljplaner och fastighetsplaner. Planavgift får endast tas ut om fastighetsägaren har nytta av planen.

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Avgifterna får tas ut i förskott.

12 kap. Statlig kontroll beträffande riksintressen m. m.

1 § Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet

1. inte tillgodoser ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser,
2. innebär att regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller
3. innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

2 § Beslut i fråga om prövning skall fattas inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen.

3 § Länsstyrelsen skall upphäva kommunens beslut i dess helhet, om något förhållande som avses i 1 § föreligger. Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i en viss del.

4 § Om det finns särskilda skäl, kan länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område förordna att 1–3 §§ skall tillämpas på beslut att lämna lov eller förhandsbesked.

Om länsstyrelsen, efter det att ett förordnande enligt första stycket har meddelats, beslutar att ett lov eller förhandsbesked skall prövas, kan länsstyrelsen förordna att lovet eller förhandsbeskedet inte skall gälla förrän frågan om prövning har slutligt avgjorts.

5 § Regeringen kan pröva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan. Beslut om prövning skall fattas inom tre månader från den dag då beslutet kom in till regeringen. Regeringens prövning får avse endast frågan huruvida planen tillgodoser ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser. Regeringen får upphäva beslutet i dess helhet eller i en viss del. 6 §

6 § Om det behövs för att tillgodose sådana intressen som avses i 1 § 1 och 2, kan regeringen förelägga kommunen att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande). 7 §

7 § Om kommunen inte följer ett planföreläggande, kan regeringen på kommunens bekostnad låta upprätta de förslag som behövs samt anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Därvid skall länsstyrelsen ombesörja ärendets beredning. 8 §

13 kap. Överklagande

1 § Kommunfullmäktiges beslut rörande översiktsplan, uppdrag åt kommunstyrelse eller byggnadsnämnd att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser, skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för allmänna platser samt taxa för avgifter i ärenden hos byggnadsnämnd överklagas i den för kommunalbesvär föreskrivna ordningen. Detsamma gäller kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut rörande regionplan samt kommunfullmäktiges, kommunstyrelses eller byggnadsnämnds beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller, i annat fall än som avses i 6 kap. 3 § andra stycket 3, en fastighetsplan. Ny

2 § Annat av kommunfullmäktige, kommunstyrelse eller byggnadsnämnd meddelat beslut enligt denna lag än som anges i 1 § samt annan kommunal myndighets beslut enligt lagen överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. 1 § 2 st., 2 §, 6 §, 7 §

Beslutet får dock inte överklagas i vad det avser fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked. 13 § 1 st.

3 § Beslut som anges i 2 § första stycket överklagas genom att en besvärshandling ges in till länsstyrelsen. I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. I fråga om annat av byggnadsnämnden meddelat beslut än beslut angående detaljplan, områdesbestämmelser eller

fastighetsplan räknas dock besvärstiden från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Besvär som inte har anförts i rätt tid får inte tas upp till prövning. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till kommunen, skall besvären ändå tas upp till prövning. Besvären skall också tas upp till prövning, om besvärshandlingen kommit in för sent till länsstyrelsen och detta beror på att underrättelsen om vad som skall iakttas vid överklagande av beslutet har innehållit en oriktig uppgift om besvärstid eller besvärsinstans.

12 kap. 5 §

4 § Länsstyrelsens beslut om prövning enligt 12 kap. 1 § och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyrelsens beslut om prövning enligt 12 kap. 4 § första stycket får inte överklagas. Inte heller får talan föras mot länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov eller förhandsbesked inte skall gälla.

1 o. 2 st. 13 kap. 4, 5 o. 8 §§

Annat länsstyrelsens beslut enligt denna lag än som anges i första stycket överklagas genom besvär

hos *kammarrätten* om beslutet avser

1. bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan,
2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och besvären avser fråga om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,
3. rivningslov eller marklov och besvären avser fråga om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,
4. förordnanden enligt 6 kap. 19 eller 20 § att avstå eller upplåta mark eller enligt 6 kap. 22 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp,
5. ingripanden mot försumlig arbetsledare enligt 9 kap. 3 § fjärde stycket,
6. påföljder och ingripanden enligt 10 kap.,
7. debitering av avgifter som anges i 11 kap. 4 §

samt hos *regeringen* i övriga fall.

9 § 2 o. 3 st.

5 § Beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas endast av den som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Om bestämmelserna för enkelt planförfarande har tillämpats, får beslutet överklagas endast av den som enligt 5 kap. 28 § har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda.

Om ett planförslag efter utställningen eller, när bestämmelserna om enkelt planförfarande tillämpats, efter det att underrättelse skett enligt 5 kap. 28 § andra stycket ändras till nackdel för någon, får han utan hinder av bestämmelserna i första stycket av denna paragraf överklaga beslutet.

13 § 2 st.

6 § Bostadshyresgäster och boende som inte är bostadsrättshavare får inte överklaga ett beslut om bygglov till sådana åtgärder på fastigheten som en organisation av hyresgäster har godtagit eller som hyresnämnden har medgett enligt 2 a § andra stycket bostadssaneringslagen (1973: 531).

11 §

7 § Ett beslut i fråga om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket får överklagas av luftfartsverket, om beslutet berör en civil flygplats, av tillsynsmyndig-

heten, om beslutet berör en kärnreaktor eller annan kärnenergianläggning, och av överbefälhavaren eller den myndighet han bestämmer i övriga fall.

Avser ett beslut om bygglov eller förhandsbesked sådana arbetslokaler eller personalrum som avses i 8 kap. 30 §, får beslutet överklagas av huvudskyddsombud eller, om sådant ombud inte finns, annat skyddsombud inom verksamheten. Finns inget skyddsombud, får beslutet i stället överklagas av den eller de arbetstagarorganisationer som har yttrat sig över ansökningen.

8 § Myndighet som har att pröva besvär över ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan skall antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändring av ringa betydelse göras. 15 §

På kommunens begäran kan myndigheten förordna att det överklagade beslutet får, utan hinder av att besvären inte har slutligen avgjorts, genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av besvären. 14 §

Förordnande enligt andra stycket får inte överklagas.

14 kap. Skyldighet att lösa mark och utge ersättning

Ersättning och inlösen utan kvalificerad skada

1 § Mark som enligt en detaljplan skall användas för allmänna platser för vilka kommunen är huvudman samt annan mark som enligt planen skall användas för annat än enskilt bebyggande är kommunen skyldig att lösa, om fastighetsägaren begär det. Mark som enligt planen skall användas för allmänna platser för vilka annan än kommunen är huvudman är denne skyldig att förvärva med äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt, om fastighetsägaren begär det. Huvudmannen får bestämma om förvärvet skall avse äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt.

Om detaljplanen medger tillfällig användning av mark, skall första stycket inte tillämpas beträffande marken under den tid då sådan användning får pågå.

I fråga om mark som är belägen inom ett samverkansområde enligt lagen (0000: 000) om exploateringssamverkan gäller särskilda bestämmelser.

2 § Finns det i en detaljplan bestämmelser att mark, som är avsedd för enskilt bebyggande, skall användas även för en allmän eller en för flera fastigheter gemensam trafikanläggning eller för en allmän ledning, skall kommunen eller annan som skall vara huvudman för anläggningen förvärva nyttjanderätt eller annan särskild rätt i den omfattning som behövs för ändamålet, om fastighetsägaren begär det. Huvudmannen får bestämma vilken rätt förvärvet skall avse.

3 § Har byggnadsnämnden med stöd av 10 kap. 17 § meddelat föreläggande att en byggnad, annan anläggning eller anordning skall tas bort eller bli föremål för annan åtgärd eller att en utfart eller annan utgång skall ändras, har ägaren rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider.

4 § Blir ett område som enligt detaljplan har varit avsett för allmän samfärdsel vid genomförandet av en ny plan helt eller delvis använt för annat ändamål eller ändrat till sitt höjdläge och uppstår härigenom skada för ägaren av en fastighet som ligger intill området, eller för den som innehar särskild rätt till fastigheten, har han rätt till ersättning av väghållaren för den skada han lider.

5 § Om en detaljplan ändras eller upphävs före genomförandetidens utgång, har ägaren av en fastighet och innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av kommunen för den skada de lider.

Medför ändringen eller upphävandet att synnerligt men uppkommer vid användningen av en fastighet, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Ändras eller upphävs en detaljplan efter genomförandetidens utgång skall första och andra styckena tillämpas, om bygglov har sökts men ärendet inte slutligt avgjorts före genomförandetidens utgång.

6 § Har skada uppkommit till följd av undersökningar, mätningar eller andra åtgärder som avses i 16 kap. 7 §, har den skadelidande rätt till ersättning för skadan av kommunen eller, om åtgärden har vidtagits på uppdrag av statlig myndighet, av staten.

7 § Om ersättning har betalats för gatukostnader enligt 6 kap. 31 eller 32 §, är kommunen skyldig att betala tillbaka ersättningen, om skada uppkommer för ägaren av fastigheten genom att han på grund av att bygglov vägras inte kan använda fastigheten så som förutsattes när ersättningen togs ut.

Kommunen är också skyldig att betala ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag fastighetsägaren betalade ersättningen.

Ersättning och inlösen vid kvalificerad skada

8 § Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen för den skada de lider om

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller på annat sätt förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,
2. rivningslov vägras med stöd av 8 kap 16 §,
3. skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § meddelas i en detaljplan eller i områdesbestämmelser,
4. bestämmelser om skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,
5. marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § 3.

Rätt till ersättning föreligger om skadan motsvarar en tiondel eller mer av värdet av berörda delar av fastigheten.

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket och som har meddelats inom tio år före det senaste beslutet.

Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat skyddsbestämmelser som avses i första stycket 3 för att tillgodose ett riksintresse

enligt lagen (0000:000) hushållning med naturresurser är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

Bestämmande av ersättning

9 § Vid bestämmande av ersättning i fall som avses i 1–8 §§ skall 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas i den mån inte annat följer av 10 §. Vad som sägs i 4 kap. 3 § nämnda lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då talan om inlösen väcktes. 9 § 1 st. o. 10 §

10 § Ersättning för minskning av fastighetens marknadsvärde i fall som avses i 3 §, 4 §, 5 § första stycket eller 8 § första stycket skall bestämmas som skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet eller den åtgärd som avses i 4 §. Härvid skall bortses från förväntningar om ändring av markanvändningen. 9 § 2 o. 3 st.

Ersättning för skada enligt 8 § skall reduceras med en tiondel av värdet av berörda delar av fastigheten.

15 kap. Domstolsprövning m. m.

1 § I den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag, skall, utöver vad som följer av 6 kap. 40 § och 14 kap. 9 §, expropriationslagen (1972:719) tillämpas i mål om 14 kap. 9 § 1 st.

1. inlösen enligt 6 kap. 17 eller 24 §,
2. ersättning för gatukostnader och kostnader för andra allmänna platser enligt 6 kap. 31 eller 32 §,
3. ersättning, inlösen eller förvärv av nyttjanderätt eller annan särskild rätt i fall som avses i 14 kap. 1–8 §§.

2 § Talan om inlösen enligt 6 kap. 17 § får väckas utan hinder av att beslutet att anta detaljplanen inte har vunnit laga kraft. 6 kap. 41 § 1 st.

3 § Talan om inlösen enligt 6 kap. 24 § andra stycket skall väckas inom tre år efter genomförandetidens utgång. 6 kap. 41 § 2–4 st.

Har ansökan gjorts om fastighetsbildning i överensstämmelse med fastighetsplanen eller om förlängning av genomförandetiden eller har kommunen väckt fråga om förnyelse av genomförandetiden, skall målet förklaras vilande till dess att ärendet slutligt har avgjorts. Bildas fastighet som överensstämmer med fastighetsplanen eller förlängs eller förnyas genomförandetiden, förfaller kommunens talan.

När kommunen har väckt talan om inlösen, skall fastighetsdomstolen omedelbart sända underrättelse om det till fastighetsbildningsmyndigheten.

4 § I fall som avses i 14 kap. 3, 5, 7 eller 8 § skall talan väckas inom två år från det att beslutet, på vilket talan grundas, vann laga kraft. 14 kap. 12 § 2 o. 3 st.

I fall som avses i 14 kap. 4 eller 6 § skall talan väckas inom två år från det att den åtgärd på vilken talan grundas utfördes.

Talan får dock väckas senare än som anges i första och andra styckena, om skadan inte rimligen kunde förutses inom angiven tid.

5 § Ersättning för skada enligt 14 kap. 3–6 eller 8 § skall bestämmas i pengar att betalas på en gång eller, om det finns särskilda skäl, med ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena, skall det årliga beloppet omprövas, om kommunen, fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten begär det. 14 kap. 11 §

Om kommunen begär det och det inte är uppenbart oskäligt skall domstolen förordna att ersättning enligt 14 kap. 8 § första stycket 2 eller 3 skall betalas ut först när vissa åtgärder med byggnaden har utförts.

Vad som i fråga om ersättning har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan kommunen och ägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten skall gälla även mot ny ägare av fastigheten eller ny innehavare av den särskilda rätten.

6 § Ogillas talan som har väckts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, skall vad i rättegångsbalken är föreskrivet om skyldighet att ersätta motparten hans rättegångskostnad i tvistemål tillämpas. Om han har haft skälig anledning att få sin talan prövad av domstol, kan domstolen dock efter omständigheterna förordna att kommunen skall ersätta honom hans rättegångskostnader eller att vardera parten skall bära sina kostnader. 14 kap. 13 §

7 § Om den ersättning som har fastställts i ett mål om inlösen inte har nedsatts på det sätt som föreskrivs i expropriationslagen (1972: 719) skall följande gälla. Om någon som är berättigad till ersättning begär det, skall den väckta frågan om avstående av mark förfalla såvitt den rör hans rätt, under förutsättning att marken inte har tillträtts eller övergått på kommunen enligt 6 kap. 10 § expropriationslagen. 14 kap. 14 §

16 kap. Bemyndiganden m. m.

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m. m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs 1 kap. 10 §

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar eller anordningar samt tomter och allmänna platser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, utom i fråga om 3 kap. 7 §, i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 3 kap.

2 § Efter ansökan kan prövas huruvida vissa slag av material, konstruktioner eller anordningar får användas i byggnader eller andra anläggningar (frivilligt typgodkännande). Ny 1 kap. 11 § 1 o. 2 st.

Om det behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, får regeringen föreskriva att material eller annat som anges i första stycket får användas i byggnader eller andra anläggningar endast efter godkännande (obligatoriskt typgodkännande).

Vid meddelande av typgodkännande får bestämmas att fortlöpande kontroll skall utföras.

3 § Typgodkännande som avses i 2 § meddelas av den myndighet som regeringen bestämmer. 1 kap. 11 § 1 o. 3 st.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för typgodkännande.

4 § Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen meddela sådana från denna lag avvikande föreskrifter som fordras av hänsyn till byggnadsverksamhet som är av betydelse för totalförsvaret. 1 kap. 12 §

5 § Om en fastighet har upplåtits med tomträtt, skall vad som i denna lag är föreskrivet om fastighetsägaren, fastigheten eller fastighetsboken tillämpas på tomträttshavaren, tomträtten eller tomträttsboken, dock att tomträttshavare ej är skyldig att bekosta anläggande av gator och vägar. 1 kap. 9 § 1 st.

6 § Den som innehar egendom på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon skall vid tillämpning av denna lag anses som egendomens ägare. 1 kap. 9 § 2 st.

7 § För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har byggnadsnämnd och länsstyrelse samt den som på deras uppdrag utför arbetet rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader och andra anläggningar samt att där vidta de åtgärder som behövs för arbetets fullgörande. 9 kap. 8 §

Rätt som avses i första stycket tillkommer även den som i annat fall än som där avses utför kartläggning för samhällets behov.

Polismyndighet skall lämna det biträde som behövs.

8 § Med den byggande avses i denna lag den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten. 9 kap. 3 §

17 kap. Övergångsbestämmelser 15 kap.

Ikraftträdande m. m.

1 § Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

Genom lagen upphävs, med de begränsningar som följer av detta kapitel,

byggnadslagen (1947:385),

byggnadsstadgan (1959:612),

lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. och

lagen (1976:296) om kriskoppling.

2 § Varje kommun skall före utgången av år 1988 anta översiktsplan.

Generalplaner m. m.

3 § Generalplaner skall i den mån de är fastställda gälla som områdesbestämmelser enligt denna lag.

Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen (1947:385) skall, i andra fall än som avses i 16 § andra stycket detta kapitel, väckas före utgången av år 1986. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

Stomplaner skall upphöra att gälla vid lagens ikraftträdande.

Stadsplaner, byggnadsplaner, avstyckningsplaner m. m.

4 § Stadsplaner och byggnadsplaner enligt byggnadslagen (1947: 385) eller stadsplanelagen (1931: 142), sådana äldre planer och bestämmelser som anges i 79 och 83 §§ sistnämnda lag samt avstyckningsplaner, till den del de inte omfattas av förordnande enligt 168 § byggnadslagen, skall gälla som detaljplaner enligt denna lag. Avstyckningsplaner, till den del de omfattas av förordnande som nyss har angetts, skall upphöra att gälla vid lagens ikraftträdande.

I fråga om stadsplaner och byggnadsplaner, som har fastställts efter utgången av år 1977, skall genomförandetiden vara tio år räknat från den dag då beslutet att fastställa planen vann laga kraft. I fråga om övriga planer som avses i första stycket skall genomförandetiden anses ha gått ut.

5 § Bestämmelserna i 6 kap. 25 § andra stycket gäller inte i fråga om sådana planer, för vilka genomförandetiden på grund av bestämmelsen i 4 § andra stycket har gått ut. 6 § 2 st.

6 § Bestämmelserna i 6 kap. 26 § första stycket gäller inte inom områden som vid lagens ikraftträdande omfattas av byggnadsplan eller avstyckningsplan. 5 §

7 § Bestämmelserna i 8 kap. 10 § fjärde stycket gäller inte inom områden som vid lagens ikraftträdande omfattas av stadsplan eller byggnadsplan.

8 § Om en stadsplan eller byggnadsplan, vars genomförandetid på grund av bestämmelsen i 4 § andra stycket har gått ut, upphävs eller ändras, är kommunen på fastighetsägarens begäran skyldig att lösa mark, om marken

1. enligt planen är avsedd huvudsakligen för bostadsändamål,
2. på grund av ett långvarigt förbud enligt 35 eller 109 § byggnadslagen (1947: 385) inte kunnat bebyggas enligt planen,
3. är belägen inom ett område som i huvudsak är bebyggt med bostadshus och
4. efter upphävandet eller ändringen inte får bebyggas eller får bebyggas endast i en utsträckning som en fastighetsägare uppenbarligen inte bör tåla.

I mål om inlösen skall bestämmelserna i 14 kap. 9 § samt 15 kap. 1 och 6 §§ tillämpas.

9 § I fråga om stadsplaner och byggnadsplaner som har antagits men inte har fastställts vid lagens ikraftträdande skall äldre bestämmelser tillämpas beträffande såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

10 § Bestämmelserna i 11 kap. 4 § andra stycket om planavgift gäller inte, när bygglov meddelas inom område med sådan detaljplan som avses i 4 §. Ny

Regionplaner

11 § Regionplaner som har fastställts efter utgången av år 1980 skall gälla som regionplan enligt denna lag, dock längst till den dag då sex år har förflutit från det att planen fastställdes. I övrigt skall regionplaner upphöra att gälla vid lagens ikraftträdande. 10 §

Tomtindelningar

12 § Tomtindelningar enligt byggnadslagen (1947: 385) eller stadsplanelagen (1931: 142) skall gälla som fastighetsplan enligt denna lag. 11 §

13 § I fråga om tomtindelningar som har antagits men inte har fastställts vid lagens ikraftträdande skall äldre bestämmelser tillämpas beträffande såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak. 12 §

Nybyggnadsförbud m. m.

14 § Med de undantag som anges i 15 och 17 §§ skall förbud mot nybyggnad och förbud mot rivning som har utfärdats med stöd av byggnadslagen (1947: 385) upphöra att gälla vid lagens ikraftträdande. 13 §

15 § Har förbud mot nybyggnad utfärdats med stöd av 110 § andra stycket byggnadslagen (1947: 385), skall förbudet gälla som bestämmelse i detaljplanen enligt 5 kap. 8 § 1. 14 §

16 § Förbud enligt 17 § byggnadslagen (1947: 385) mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd skall fortsätta att gälla, dock längst till utgången av år 1988. 15 §

Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av år 1989. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

17 § För områden där förbud mot nybyggnad m. m. råder enligt 81 § byggnadslagen (1947: 385) eller har utfärdats med stöd av 82 § samma lag skall förordnande om prövning som avses i 12 kap. 4 § anses ha utfärdats i fråga om beslut om bygglov, marklov och förhandsbesked. 16 §

Inom områden som omfattas av föreskrifter enligt 54 § 1 mom. tredje stycket byggnadsstadgan (1959: 612) skall skyldighet föreligga att enligt 8 kap. 3 § söka bygglov för att sätta upp eller väsentligt ändra ljusanordningar och att enligt 8 kap. 9 § söka marklov för schaktning eller fyllning.

Talan om ersättning eller inlösen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av år 1986. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

18 § Inom områden där förbud med stöd av 40 § andra stycket eller 110 § fjärde stycket byggnadslagen (1947: 385) har utfärdats mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd skall skyldighet föreligga att enligt 8 kap. 9 § söka marklov för sådana åtgärder. 17 §

Andra beslut enligt byggnadslagen (1947: 385)

19 § Har undantag från förbud mot nybyggnad enligt byggnadslagen (1947: 385) eller byggnadsstadgan (1959: 612) medgetts genom beslut som har vunnit laga kraft efter utgången av år 1984 och har byggnadslov till den åtgärd som medgivandet avser inte meddelats före lagens ikraftträdande, skall medgivandet gälla som förhandsbesked. Medgivandet upphör att gälla, om inte ansökan om bygglov görs inom två år från den dag då beslutet om medgivandet vann laga kraft. I övriga fall upphör beslut om undantag att gälla. 18 §

20 § Förordnande enligt 70 eller 113 § byggnadslagen (1947:385) om skyldighet att avstå eller upplåta mark skall gälla som förordnande enligt 6 kap. 19 eller 22 §. 19 §

Särskilda krav på befintliga byggnader

21 § Bestämmelserna i 82 och 82 a §§ byggnadsstadgan (1959:612) skall fortfarande tillämpas. 20 §

Påföljder m. m.

22 § För överträdelser som har begåtts före lagens ikraftträdande skall bestämmelserna i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. tillämpas vid målens prövning i sak. Bestämmelserna i 10 kap. skall dock tillämpas, om de leder till lindrigare påföljd. 21 §

Gatukostnader

23 § Äldre bestämmelser om skyldighet att betala ersättning för gatumark och gatubyggnadskostnad skall tillämpas, när gatubyggnadsåtgärder har påbörjats före lagens ikraftträdande. 22 §

Om ersättning för kostnader erlagts enligt äldre bestämmelser, skall i fråga om rätt att i visst fall återfå ersättningen 14 kap. 7 § tillämpas.

Pågående mål och ärenden m. m.

24 § Beträffande ärenden enligt byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) som byggnadsnämnden har avgjort före lagens ikraftträdande skall äldre bestämmelser tillämpas i fråga om såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak. 23 § 2

Beträffande mål enligt byggnadslagen om ersättning eller inlösen i vilka talan har väckts före lagens ikraftträdande skall äldre bestämmelser tillämpas i fråga om målens prövning i sak. 23 § 1

25 § Bestämmelserna i 60–64 §§ byggnadsstadgan (1959:612) skall tillämpas i fråga om byggnadsarbeten till vilka byggnadslov har meddelats enligt byggnadsstadgan. 23 § 3

26 § Vad som i lag eller annan författning föreskrivs om stadsplan eller byggnadsplan skall i stället avse detaljplan. Vad som föreskrivs om byggnadslov skall – beroende på arten av den åtgärd som avses med lovet – i stället gälla bygglov, rivningslov eller marklov. 24 §

27 § Den som innehar egendom under ständig besittningsrätt eller med fideikomissrätt skall vid tillämpning av denna lag anses som egendomens ägare. 1 kap. 9 § 2 st.

Bilaga 11

Lagrådets yttrande över förslaget till ändring i expropriationslagen och i övergångsbestämmelserna i plan- och bygglagen

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1985-03-12

Närvarande: f. d. regeringsrådet Lidbeck, regeringsrådet Brink, justitieråd det Heuman.

Enligt lagrådet den 27 december 1984 tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 13 december 1984 har regeringen på hemställan av statsrådet Gustafsson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. ändring i det till lagrådet remitterade förslaget till plan- och bygglag,
2. lag om ändring i expropriationslagen (1972:719).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av departementssekreteraren Lars Magnusson.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Enligt förslaget till ändring i förslaget till plan- och bygglag (PBL) skall lagen träda i kraft den 1 januari 1986 eller ett år tidigare än vad som angetts i det till lagrådet den 20 oktober 1983 remitterade förslaget. Ändringen motiveras av departementschefen med att det från kommunalt håll har framförts önskemål om ett tidigareläggande av ikraftträdandet.

PBL-förslaget berör många samhällsområden, samhällsorgan, organisationer och enskilda. Det skiljer sig i väsentliga delar från de regler om planering av mark- och vattenområden och om bebyggelse som gäller i dag. Den föreslagna lagstiftningen är omfattande och innehåller många nyheter. För att de som berörs av den blivande lagstiftningen skall få rimliga möjligheter att sätta sig in i den planeras, enligt vad som framgår av remissen, en omfattande utbildnings- och informationsverksamhet i samarbete mellan bostadsdepartementet, statens planverk, statens lantmäteriverk och Svenska kommunförbundet. Den skall rikta sig till kommunala förtroendemän, statliga och kommunala tjänstemän, konsulter, fastighetsägare, byggare m. fl. och äga rum under hösten 1985 och våren 1986. Lagrådet vill för sin del framhålla behovet av den planerade utbildnings- och informationsverksamheten. Givetvis hade det varit önskvärt att den varit avslutad före ikraftträdandet. Det kan befaras att tillämpningssvårigheter uppkommer under inledningsskedet beroende på att tiden mellan riksdagens antagande av förslaget och ikraftträdandet blir alltför kort.

I remissen till lagrådet tar departementschefen upp vissa handläggningsfrågor och framhåller i det sammanhanget såsom särskilt angeläget att lagrådets granskning av PBL-förslaget slutförs i så god tid att riksdagen hinner ta ställning till förslaget under våren 1985. PBL-förslaget förutsätter att – förutom det nu remitterade förslaget om ändring i expropriationslagen – en lag om hushållning med naturresurser (NRL) samt följdlagstiftning till PBL antas. Föredragningen i lagrådet av förslaget till PBL avslutades i januari 1985. Förslaget till NRL, som remitterades till lagrådet den 6 december 1984, har inte föredragits i lagrådet. Förslaget till följdlagstiftning har ännu inte remitterats till lagrådet. För att riksdagen under vårriksdagen 1985 skall kunna ta ställning till PBL-förslaget är det enligt departementschefen önskvärt att lagrådet avger ett särskilt yttrande över förslaget till PBL och yttrar sig senare över förslagen till NRL och till följdlagstiftningen. Med hänsyn till lagstiftningsärendenas inbördes sammanhang är denna handläggningsordning förenad med olägenheter. Även av detta skäl hade det varit önskvärt att det ursprungliga förslaget om ikraftträdande av PBL den 1 januari 1987 vidhållits. Lagrådet vill dock inte motsätta sig att PBL träder i kraft ett år tidigare. För att tillmötesgå departementschefens önskemål har lagrådet denna dag avgett ett särskilt yttrande över förslaget till PBL. Denna handläggningsordning har medfört att granskningen i lagrådet av nämnda förslag blivit ofullständig i vissa delar. Härom hänvisas till lagrådets yttrande över PBL-förslaget.

I det remitterade PBL-förslaget förutskickades att omfattande ändringar behövde göras i expropriationslagens värderingsregler. Bl. a. framhölls att det nya systemet med genomförandetider för detaljplaner gjorde det nödvändigt att ange vilka ersättningsprinciper som borde gälla före och efter genomförandetidens slut. I departementspromemorian Ds Bo 1984:2 utvecklas denna tankegång närmare. Värderingsreglerna borde enligt promemorian ändras så att de bidrar till att detaljplanerna genomförs inom avsedd tid. I enlighet härmed föreslogs i promemorian att vid expropriation före genomförandetidens slut den ianspråktagna marken skulle ersättas till fulla marknadsvärdet; även förväntningsvärden skulle alltså ersättas. Vid expropriation efter genomförandetidens slut föreslogs ersättningen däremot skola i princip bestämmas endast med hänsyn till den pågående markanvändningen. På grund av svårigheter att bestämma ett marknadsvärde baserat på den pågående markanvändningen skulle ersättningen dock utgöra lägst en fjärdedel av det marknadsvärde som skulle ha förelegat om detaljplanen fått genomföras.

I det nu remitterade förslaget till lag om ändring i expropriationslagen behandlas endast sådana ändringar som anses nödvändiga, om PBL-förslaget genomförs, eller som bedöms särskilt angelägna för att PBL skall få avsedd effekt. Förutom övergångsbestämmelser föreslås ändring av 4 kap. 1 och 3 §§ expropriationslagen. I det förstnämnda lagrummet tas in en bestämmelse som ersätter 42 § byggnadslagen att ersättning inte betalas för

mark som ingår i allmän väg, när marken tas i anspråk för gata eller sådan allmän plats för vilken kommunen är huvudman. Ändringen i 4 kap. 3 § är föranledd av att dagens stads- och byggnadsplaner enligt PBL-förslaget ersätts av en enda planform, detaljplanen, och att den statliga fastställelseprövningen slopas. Till detta senare förslag återkommer lagrådet i det följande.

Vad gäller mark som är avsedd för enskilt bebyggande skall enligt det remitterade förslaget marknadsvärdet ersättas fullt ut vare sig expropriationen sker före eller efter genomförandetidens slut. I båda fallen skall förväntningsvärden inräknas i ersättningen. I denna del står förslaget i mindre god överensstämmelse med PBL:s genomföranderegler. Dessa innebär att den byggrätt som detaljplanen ger under genomförandetiden har ett ekonomiskt värde för fastighetsägaren. Han kan utnyttja marken i förvissning om att detaljplanen i princip ligger fast under hela genomförandetiden. Efter genomförandetidens slut har däremot detaljplanen, även om den fortfarande gäller, inte samma värde för fastighetsägaren. Kommunen kan då, utan att behöva ta hänsyn till fastighetsägarens intressen, upphäva planen och ersätta den med en ny. Det vore i och för sig konsekvent om dessa sakförhållanden återspeglades i ersättningsreglerna. Departementschefen säger sig också känna stark sympati för de motiv som ligger bakom förslaget i departementspromemorian att värderingen av mark normalt bör leda till olika resultat beroende på om expropriation sker före eller efter genomförandetidens slut. Argumentet för att likväl nu ha samma ersättningsregler i båda situationerna är en förmodan att marknadsvärdet på en obebyggd tomt kan förväntas sjunka efter genomförandetidens slut. Antagandet må ha fog för sig i vissa fall men inte i andra. En i centrala delar av ett större samhälle obebyggd tomt som i realiteten inte kan användas på annat sätt än detaljplanen anger kommer sannolikt att ha ett lika stort förväntningsvärde även efter genomförandetidens slut. Vilken inverkan bibehållandet av gällande ersättningsbestämmelser kommer att få för att ge genomföranderegleрna avsedd effekt är svårt att förutse. Departementschefen säger sig vara medveten härom och ämnar uppmärksamt följa utvecklingen. Detta uttalande sett mot bakgrunden av departementschefens nyss återgivna sympati för motiven till de i departementspromemorian föreslagna reglerna är ägnat att skapa ovisshet om varaktigheten i den nu föreslagna ordningen. Enligt lagrådets mening måste det ses som en brist att det inte redan nu skapas en mera definitiv klarhet i frågan om genomförandetidernas inverkan på expropriationsersättningen.

4 kap. 3 § expropriationslagen

Första stycket i paragrafen innehåller den s.k. presumtionsregeln. Avsikten med denna regel är att den skall begränsa expropriationsersättningen så att den inte omfattar värdestegring som beror på förväntningar om

ändrad markanvändning. I andra stycket har regeln därför kompletterats med en särskild bestämmelse för det fall att stads- eller byggnadsplan har fastställts efter den tidpunkt som annars skulle ha utgjort presumtionstidpunkt, dvs. dagen tio år före ansökningen om expropriation. Bestämmelsen innebär att, om en plan för enskilt bebyggande fastställts före ansökningen om expropriation, presumtionsregeln skall tillämpas endast på värdestegring som inträffat efter den tidpunkt då planen fastställdes. I det remitterade förslaget föreslås ändringar i bestämmelsen som är föranledda av att dagens stads- och byggnadsplaner i PBL ersätts med en enda planform – detaljplanen – och att den statliga fastställelseprövningen slopas. Ändringarna innebär att, i stället för dagen för planfastställelsen, den dag då planen antogs blir avgörande vid tilllämpningen av bestämmelsen. Det framgår inte om den avgörande tidpunkten är dagen då planbeslutet meddelades eller dagen då beslutet vann laga kraft. Innan lagakraftägande beslut om antagande föreligger kan det förflyta lång tid. Enligt lagrådets mening är det bäst förenligt med avsikten bakom presumtionsregeln att den för stadgandets tilllämpning avgörande tidpunkten bestäms till den dag då beslutet meddelades. Lagrådet föreslår därför att andra stycket i paragrafen ges följande lydelse: "Har beslut om en detaljplan, enligt vilken marken avses för enskilt bebyggande, meddelats före ansökningen om expropriation, skall första stycket tillämpas endast på värdestegring som inträffat efter beslutet."

Granskningen av de remitterade förslagen har föranlett vissa ändringar av redaktionell art.

Bilaga 12

STATSKONTORET

RAPPORT
1985-04-22

1 INLEDNING

Uppdraget

Regeringen uppdrog i skrivelse 1981-05-14 (bilaga 1) åt statskontoret att biträda bostadsdepartementet i arbetet med en ny plan- och byggnadslagstiftning. Uppdraget avsåg främst frågor av organisatorisk och administrativ karaktär samt de kostnadsmässiga och finansiella aspekterna på utformningen och genomförandet av förslaget.

En av utgångspunkterna för arbetet skulle vara att den samlade resursåtgången för kommunernas och statens insatser för genomförandet och tillämpningen av den nya lagen inte fick överskrida de befintliga ekonomiska ramarna i sammanhanget.

Arbetets uppläggning

I en första omgång organiserades under hösten 1981 en arbetsgrupp inom statskontoret med 5 personer som skulle följa arbetet i departementet och göra kartläggningar av främst kommunernas och länsstyrelsernas arbete med plan- och byggfrågor. Arbetsgruppen skulle under hand också medverka med synpunkter på materialet som utarbetades i departementet.

Arbetet i denna grupp pågick i stort sett fram till sommaren 1982. Genom en enkät till ett fyrtiotal kommuner erhölls kunskap om innehållet och omfattningen av plan- och byggloysarbetet i kommunerna. Främst genom intervjukontakter med tiotalet länsstyrelser erhölls den bild av länsstyrelsernas arbete med plan- och byggfrågor som ligger till grund för kostnadsbedömningarna nedan.

Efter våren 1982 upplöstes projektgruppen och enbart en projektansvarig inplanerades att fortsättningsvis följa arbetet med lagförslaget.

Denna rapport redovisar en preliminär bedömning av lagförslagets konsekvenser i första hand med avseende på de administrativa kostnaderna i olika organ. Främst med hänsyn till den pressade tiden under ärendets slutbehandling har det inte varit möjligt att nu åstadkomma den mer genomarbetade redovisning som från början planerats. Därför kommer till denna bedömning senare att fogas en rapport som bl a redovisar statskontorets kartläggningsmaterial som till viss del bör kunna användas vid en ev framtida utvärdering av lagens konstnadsmässiga konsekvenser.

Totalt har statskontorets medverkan i plan- och bygglagsarbetet hittills kostat ca 780 kkr.

2 ALLMÄNT OM BEDÖMNINGSMODELLEN

Jämförelsen av kostnaderna till följd av lagförslaget har gjorts dels med kostnaderna som betingas av nuvarande formella lag- och andra bestämmelser, dels med kostnaderna för att tillämpa nuvarande handläggningsordning.

De enkätsvar som statskontoret erhållit från kommunerna visar nämligen att man i vissa sammanhang redan följer lagförslagets intentioner. Vis a vis kommunerna kan man därför hävda att förslaget på flera punkter lagfäster en etablerad praxis.

I dessa fall görs statskontorets bedömning i relation till nuvarande verkliga kostnader snarare än till vad den nuvarande lagstiftningens formella bestämmelser skulle kräva.

En annan bedömningsfråga blir aktuell i de fall då lagförslaget ger kommunerna möjlighet att själva välja olika alternativ och därmed bestämma den ambitionsnivå som skall gälla i ett visst sammanhang.

I dessa fall har jämförelsekostnaden vid bedömningen varit de kostnader som föranletts av lagförslagets tvingande bestämmelser. När exempelvis kostnaderna för administrationen av bygglov för lantbrukets ekonomibyggnader skall bedömas, tar analysen fasta på bestämmelserna som ger kommunen rätt att undanta dessa objekt från kravet på bygglov i samma utsträckning som gäller f.n. Från kommunens utgångspunkt ställer m.a.o. lagförslaget i detta fall inte några krav på ökade administrativa kostnader.

Bedömningen av lagförslagets konsekvenser för den enskilda fastighetsägaren blir å andra sidan att förslaget i detta fall medför ökade kostnader i samband med bygglovprövningen.

Ett annat exempel. Möjligheten för kommunerna att besluta om områdesbestämmelser innebär givetvis att kommunerna härigenom kan ådra sig administrativa kostnader. Dessa bestämmelser är emellertid frivilliga och kostnaderna härför bör i det enskilda fallet motsvaras av intäkter i någon form som gör att kommunen trots kostnaderna bestämmer sig för att använda sig av områdesbestämmelserna. Kostnaderna är m.a.o. dispositiva och finns ej med när vi gör den sammanlagda bedömningen om lagförslagets bestämmelser medför ökade administrativa kostnader för kommunerna.

När statskontoret erhöll utredningsuppdraget ingick bestämmelserna om riksintressen i det lagförslag som skulle utvärderas. Dessa har senare brutits ut och presenteras numera i ett förslag till en särskild lag om hushållning med naturresurser m.m.

Kostnadskonsekvenserna av dessa bestämmelser och hur de påverkar handläggningen av plan- och byggärenden enligt förslaget till plan- och bygglag får övervägas i anslutning till bedömningen av förslaget till naturresurslag.

3 LAGFÖRSLAGET

I bilaga 2 ges ett sammandrag av statskontorets synpunkter på lagförslagets paragrafer. Det är främst sådana bestämmelser som bedöms medföra väsentligt ändrade administrativa kostnader som kommenteras.

4 SAMMANFATTANDE BEDÖMNINGAR

Bestämmelser som påverkar kostnaderna i kommunernas arbete m.m.

Översiktsplanen

För kommunernas del blir kravet på en kommunomfattande översiktlig planering som skall hållas aktuell genom återkommande revideringar ett nytt formellt krav. Den verkliga situationen ute i kommunerna är emellertid den att nästan alla kommuner redan nu förfogar över någon form av översiktlig plan som med relativt begränsade resurser bör kunna utvecklas till ett planförslag som väl duger som en första översiktsplan enligt PBL. I realiteten är en stor del av kommunerna redan inne i en revidering av planmaterialet. Det finns flera som också antagit sin andra kommunöversikt och är i färd med att utveckla underlaget för en kommande andra revidering.

Att arbete med den översiktliga planeringen i så många fall prioriterats, trots att inget tvingande legalt krav i sammanhanget föreligger, bör kunna tolkas så att ledningen i dessa kommuner bedömt att värdet av att hålla den översiktliga planeringen aktuell uppväger de kostnader som arbetet medfört.

Om översiktsplanen ges en formell ställning enligt lagförslaget blir det möjligt att utnyttja det i planen nedlagda arbetet ännu effektivare. Översiktsplanens riktlinjer för markanvändningen i olika områden kommer då att visa kommunfullmäktiges uppfattning om vilka ambitioner man har med markanvändningen m. m. i kommunens olika delar. En antagen översiktsplan avspeglar även statens intresse av markanvändningen så som det uttryckts vid samrådet. Härigenom bör en fortsatt detaljplanläggning och kanske speciellt handläggningen av lovärenden i områden utan detaljplan underlättas.

Arbetet, som en kommun måste lägga ner för att påverka beslut som rör kommunen enligt andra lagar, kan sägas vara beroende av om det finns en väl utvecklad och aktuell översiktlig planering. Det är styrkan i kommunens argumentering för den ena eller andra lösningen som avgör om sådana beslut kan påverkas eller inte. En aktuell översiktsplan kan i ett sådant sammanhang bygga under kommunens uppfattning och därmed göra beredningsarbetet effektivare .

Planformernas inbördes relationer.

Den konstruktion som valts, att låta bestämmelserna i en detaljplan som trätt i kraft automatiskt ta över översiktsplanens riktlinjer innebär att ev. ändrade dispositioner i kommunen beträffande markanvändningen i ett visst område inte först behöver föranleda en revidering av översiktsplanen. Man kan utan formella hinder gå direkt på en detaljplanläggning och där uttrycka kommunens nya intentioner med området. Att detaljplanen på detta sätt "slår hål på" översiktsplanen inom sitt område ger kommunen samma flexibiltet att bearbeta ändrade planeringsförutsättningar i detaljplan som gäller i dag.

Detsamma gäller enligt lagförslaget för områdesbestämmelser, som sedan de trätt i kraft, på samma sätt som detaljplanen "slår hål på" översiktsplanen vars riktlinjer automatiskt får ge vika för områdesbestämmelserna.

I relation till områdesbestämmelser och fastighetsplan har detaljplanen givits en dominerande ställning. När en detaljplan får laga kraft utsläcker den alla andra planbeslut som inte överensstämmer med detaljplanens syfte. Områdesbestämmelser upphör samtidigt att gälla inom detaljplanens område.

Den föreslagna ordningen mellan planinstituten kombinerar anpassningsmöjligheter och smidighet i handläggningen och medför inte heller nya formella låsningar för kommunerna.

Detaljplanen i stort samma institut som nuvarande stadsplan och byggnadsplan.

I PBL:s detaljplan slås nuvarande stadsplaneinstitut och byggnadsplaneinstitut ihop. Genom särskilda bestämmelser i planen klargörs huvudmannaskapet för allmänna platser. Lagförslagets allmänna krav på när detaljplan skall upprättas är mildare än nuvarande bestämmelser men motsvarar i stort gällande praxis. Genom en formellt antagen översiktsplan och möjligheterna till reglering genom områdesbestämmelser bör behovet av detaljplanläggning i viss mån kunna minska ytterligare.

Bestämmelse om obligatorisk genomförandetid

Bestämmelserna om genomförandetid bör medverka till att detaljplaner produceras i anslutning till projekt som från allmän synpunkt är angelägna för utvecklingen av kommunen. Markägarna får genom bestämmelsen ett tryck på sig att medverka i den bebyggelseutveckling som bedöms vara nödvändig i anslutning till övriga kommunala planer.

Administrativt bör bestämmelsen medverka till att ärenden som avser ett visst område koncentreras i tiden och därmed antagligen kan handläggas effektivare. Förutsättningar och kunskap om tidigare beslut är aktuella hos handläggande tjänstemän och beslutsfattare vilket bör underlätta handläggningen.

Bestämmelserna om genomförandetid bör också medföra lättnader för kommunerna när de, sedan genomförandetiden gått till ända, vill göra ändringar i planerna. Lättnaderna hänförs i detta sammanhang dels till arbetet med ändringsbeslutet, dels till eventuella ersättningsanspråk från markägare som inte bebyggt tomten enligt den tidigare planen.

Vidgad sakägargrupp

Genom att göra samtliga som bor på en fastighet till sakägare vidgas antalet personer som skall kallas till samråd och utställning. Detta medför givetvis en något mer omfattande administration av t ex kallelser till samråd och utställning. Genom möjligheten till kallelse genom kungörelse bör dock olägenheterna i detta sammanhang kunna inskränka sig till kostnaderna för annonseringen. Samtidigt behöver inte markägare längre kallas genom rekommenderat brev vilket innebär en viss lättnad jämfört med nuvarande ordning.

Av betydelse för bedömningen av kostnaderna i detta sammanhang är frågan om hur den vidgade sakägargruppen kommer att påverka besvärsfrekvensen i olika ärenden. Kommunen skall ju i sin tur lämna ett yttrande över inkomna besvär till besvärsmyndigheten. Med en ökad besvärsfrekvens kan kommunens arbete med sådana yttranden naturligtvis komma att öka i motsvarande grad.

Hur förslaget att också hyresgästorganisation i området skall kallas till samråd och utställning kommer att verka med hänsyn till besvärshandläggningen är också osäkert. Det är därför svårt att bedöma hur denna nya bestämmelse kommer att påverka kostnaderna för kommunerna. Sannolikt kommer bestämmelsen att medföra ökade kostnader.

Högre krav på tydlighet och begriplighet av planförslagets illustrationsmaterial

Kravet på tydlighet och begriplighet har studerats av statskontoret. Befintligt forsknings- och utredningsmaterial visar att det går att åstadkomma en presentation av planförslag som allmänheten uppfattar som tillfredställande ur tydlighetssynpunkt i stort sett inom befintliga resurser. En förespråkad teknik i sammanhanget är den s k axonometriska projektionen som i själva planen också åskådliggör byggnadsvolymer och markytor. Det bör m a o vara möjligt för kommunerna att nå en tillfredställande nivå på illustrationsmaterialet enligt PBL i stort sett med nuvarande resursinsatser sedan planteknikerna tillgodogjort sig nu tillgängliga tekniker.

Utlåtande över anmärkningar och kommunicering

Kravet på utlåtande över inkomna anmärkningar föreligger redan nu enligt 18 § BS. Kravet att berörda sakägare skall beredas tillfälle att bemöta yttrandet har ingen motsvarighet i BS men motsvarar bestämmelserna i 15 § förvaltningslagen. I praktiken förekommer det både att länsstyrelsen svarar för denna kommunicering som ett led i fastställelseprövningen och att kommunen svarar för den innan ansökan om fastställelse sker. I det förra fallet medför lagförslaget att en arbetsuppgift på länsstyrelsen överförs till kommunen. Kommunens merarbete i detta sammanhang bör dock bli marginellt, eftersom man ändå i andra sammanhang måste göra en sammanställning där nuvarande anmärkningar som inte tillgodosetts redovisas

Områdesbestämmelser kan införas

Genom möjligheten till områdesbestämmelser kan kommunerna inom större områden införa vissa preciserade bestämmelser. Härigenom kan t ex en del av frågeställningarna som kanske måste lösas för flera detaljplaner hanteras i ett sammanhang och föras undan från diskussionen vid en följande detaljplanläggning. Också möjligheten att genom områdesbestämmelser ställa speciella krav inom ett område innebär att detaljplanläggning i vissa sammanhang kan undvikas.

Eftersom det är frivilligt för kommunerna att använda sig av områdesbestämmelser bör de konstnadsmässiga konsekvenserna därmed vara dispositiva. De bör dock kunna medföra en effektivare hantering av vissa planfrågor jämfört med nuvarande ordning.

Nya typer av anläggningar och anordningar blir bygglovpliktiga

PBL inför obligatoriskt bygglovkrav för en ny grupp av objekt nämligen, idrottsplatser, fritidsanläggningar, skidliftar, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, motorbanor och golfbanor. Tillkommande objekt är också tunnlar, bergrum, radiomaster, telemaster och torn samt parkeringsplatser. Detta innebär givetvis visst merarbete för kommunerna men frekvensen av nytillkommande objekt av ifrågavarande slag är förhållandevis låg. Till viss del skall kommunerna kunna kompensera sig för kostnaderna i samband med bygglovhandläggningen genom avgifter.

Nivån på lovpliktiga objekt kan varieras

Genom bestämmelserna i 8 kap 5-6 §§ ges kommunerna rätt att variera nivån på lovpliktiga objekt. I princip kan en kommun anpassa nivån till den nuvarande om man inte önskar en mer kontrollerad bebyggelseutveckling än lagstiftningen kräver f n. Behovet av utökade administrativa resurser för handläggningen av bygglov blir därmed ett resultat av den enskilda kommunens behov och ambitioner med styrning och kontroll av bebyggelseutvecklingen.

Kommunalekonomiska hänsyn kan ges ökad betydelse

Möjligheten att låta kommunalekonomiska överväganden göra sig gällande i plansammanhang understryks i lagförslaget. Ekonomiska bedömningar får därmed en starkare ställning enligt PBL än f n. På lång sikt bör detta kunna medföra besparingar för kommunerna samtidigt som kraven på resurser för ekonomiska utredningar kan komma att öka.

Hänsyn till grundvattenförhållanden och vattenplanering accentueras

I olika sammanhang återkommer kravet på att kommunerna enligt lagförslaget aktivt skall värna om vattentillgången som naturlig resurs. Både vid planläggning och vid bygglovshandläggning blir det i vissa områden nödvändigt att göra bedömningar som har med tillgången på naturligt vatten att göra. Detta innebär att kompetens, framför allt om grundvattenfrågor, i många fall måste tillföras kommunen.

Långvariga byggförbud försvinner.

Ett av syftena med lagen har varit att dra undan möjligheten för kommunerna att genom återkommande beslut om byggförbud åstadkomma "eviga förbudsområden". Den tidsfrist om två år som ges för att besluta om en ev förändrad markanvändning innebär givetvis krav på kommunal beredskap för att hand-

lägga uppkommande behov av ny- eller omplanläggning. Översiktsplanens riktlinjer bör i detta sammanhang vara till hjälp när detaljplanläggningen skall förberedas genom programskrivning eller på annat sätt. I stor utsträckning bör denna planläggning samordnas med och göras till en integrerad del av kommunens fysiska planering. Behovet av särskilda resurser för detta ändamål är dock svårbedömbart och bör göras sedan övergångsskedets behov av nya planer klarats av.

Länsstyrelsernas fastställelseprövning upphör

Länsstyrelsernas nuvarande arbete med fastställelse av generalplaner samt stads- och byggnadsplaner upphör. I stället skall länsstyrelserna i samrådsskedet ge råd till kommunerna om tillämpningen av bestämmelserna i 2 o 3 kap., verka för att riksintressen tillgodoses, verka för en god samordning av mark- och vattenresurser mellan kommunerna och ta tillvara statens intressen.

För kommunernas del innebär den nya ordningen dels att kontakterna med länsstyrelsen i planärenden koncentreras till samrådsskedet då länsstyrelsen skall kunna representera eller samordna de samlade statliga synpunkterna på planförslaget. Därmed behöver inte kommunerna längre upprätthålla nuvarande obligatoriska rutinmässiga kontakter med ett flertal centrala myndigheter.

Den nya ordningen innebär också att kommunerna får svara för kommuniceringen till de sakägare vars synpunkter inte beaktats av kommunens utlåtande över inkomna synpunkter. Detta bör dock inte innebära något egentligt merarbete eftersom utlåtandet ändå måste utarbetas inför kommunens antagandebeslut.

Ökad frihet att bemanna och organisera plan- och bygglovarbetet i kommunerna

PBL stadgar i generella termer att byggnadsnämnden skall ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredställande sätt. Jämfört med nuvarande bestämmelser får kommunen en större frihet att välja sina befattningshavare och organisera arbetet. Detta bör innebära att flera organisatoriska lösningar kan komma i fråga med större möjligheter att välja ett fördelaktigare alternativ än f n.

Statliga och landstingskommunala byggnader blir bygglovpliktiga

Bestämmelsen om att statliga och landstingskommunala byggnader blir bygglovpliktiga innebär givetvis ett visst merarbete för kommunerna. Resursmässigt bör detta inte medföra några svårigheter när man dels har rätt att kompensera sig genom avgifter, dels har möjlighet att anpassa sin granskning till "den byggandes förutsättningar att bygga efter gällande bestämmelser och nämndens föreskrifter." Genom att koncentrera sin granskning till de planmässiga förutsättningarna i sammanhanget bör arbetet kunna hållas på samma nivå som nuvarande anmälningsplikt kräver.

Bestämmelser som påverkar länsstyrelsernas kostnader

Länsstyrelsens fastställelse av planerna tas bort

Länsstyrelsens nuvarande fastställelse av generalplaner, stads- och byggnadsplaner tas bort. I stället skall man bevaka riksintressen, den mellankommunala samordningen samt hälso- och olycksskyddet i antagna planförslag genom att pröva dessa. En stor del av länsstyrelsernas nuvarande resurser för fastställelseprövning blir därmed friställda och kan utnyttjas för andra ändamål.

Länsstyrelsen blir första instans vid förvaltningsbesvär enligt PBL

Länsstyrelsen får genom bestämmelsen i 13 kap. 2 § ansvaret att som första besvärsinstans handlägga förvaltningsbesvär enligt lagförslaget.

Samma grupper av ärenden som gäller i dag kommer att följa denna ordning. Det är därför främst den utökade kretsen av sakägare som kan komma att påverka omfattningen av länsstyrelsernas arbete i detta sammanhang. Hur dessa kommer att agera är, som tidigare påpekats, svårt att ha en uppfattning om. Därför bör erfarenhet först vinnas hur dessa i allmänhet kommer att reagera och agera genom besvär i den typ av plan-och bygglovsfrågor som blir aktuella när lagen trätt i kraft innan en underbyggd skattning går att göra. Ytterligare en faktor som talar för att en bedömning av resursbehovet i detta sammanhang görs vid ett senare tillfälle är, att perioden efter det att lagen trätt i kraft i stor utsträckning kommer att präglas av ärenden, som är att hänföra till övergångsbestämmelserna.

Länsstyrelserna avlastas en del förstainstansärenden

PBL samlar lovgivningen för bl a ändring av skyltar eller ljusanordningar inom detaljplanelagt område hos byggnadsnämnden som därmed tar över en grupp ärenden som enligt nuvarande bestämmelser handläggs av länsstyrelsen.

Beslut om marklov och när man skall kräva marklov i områden utan detaljplan blir en kommunal angelägenhet. Länsstyrelsens nuvarande arbete med denna typ av ärenden försvinner därmed.

Även nuvarande ärenden om rivningsförbud blir en kommunal angelägenhet som bl a kan hanteras genom att införa rivningslovplikt i områden utan detaljplan genom områdesbestämmelser.

Samrådet under planberedningen blir länsstyrelsens viktigaste uppgift

Samrådet mellan kommuner och länsstyrelse enligt PBL kommer att bli viktigare. Dels har länsstyrelserna fått ansvaret att samordna de statliga kontakterna med kommunerna. Dessa avlastas därmed nuvarande rutinmässiga kontakter med ett antal statliga myndigheter. Dels återstår inte fastställelseprövningen som en möjlighet att påverka ett planbeslut. Samrådsrollen ställer därför krav på länsstyrelsen att bl a hålla sig a jour med den kommunala tidsplaneringen av olika planprojekt och därigenom i tid förbereda de statliga organ som kan ha ett intresse att bevaka i respektive område.

Bestämmelser som påverkar kostnaderna hos andra myndigheter.

Planverket

Planverkets uppgift enligt förslaget, att ha den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket stämmer överens med nuvarande bestämmelser.

Behovet av utbildningsinsatser under genomförandeskedet och allmän rådgivning både till länsstyrelser och kommuner under den första perioden innan praxis i olika avseenden etablerats kan möjligen innebära att befintliga resurser blir otillräckliga. I ett fortvarighetstillstånd bör dock lagförslagets krav på verkets insatser i stort överenstämma med verksamhetens nuvarande omfattning.

Statliga verk som enligt nuvarande bestämmelser skall informeras i plansammahang

Antagen generalplan skall enligt nuvarande bestämmelser skickas till statens planverk, statens naturvårdsverk, statens vägverk, riksantikvarieämbetet, länsstyrelse och vederbörande fastighetsbildningsmyndighet. Lagförslaget utgår från att denna planhantering upphör och ålägger länsstyrelserna att svara för samordningen i detta sammanhang.

Förändringen bör innebära att de centrala verken avlastas vissa rutinärenden.

Besvärshandläggande organ

Även i detta sammanhang gör sig osäkerheten gällande om hur den vidgade sakägargruppen kommer att påverka besvärsfrekvensen. En bedömning bör vänta tills erfarenhet vunnits om hur den nya rätten till besvär utnyttjas i olika sammanhang.

Domstolar

Lagförslaget övertar nuvarande bestämmelser om ersättning till markägare och påföljder vid överträdelser. Det bör därför inte medföra några större förändringar i arbetsbelastningen för de myndigheter som handlägger sådana ärenden i fortvarighetstillståndet.

Övergångsbestämmelserna kan dock medföra en viss anhopning av ärenden som markägarna vill skall avgöras enligt nu gällande bestämmelser.

5 SLUTSATSER

Enligt statskontorets bedömning bör nyheterna i den nya plan- och bygglagen för kommunernas vidkommande knappast medföra ökade krav på administrativa resurser. Övergångsvis kommer givetvis en omfattande utbildningsverksamhet att krävas så att förtroendevalda och tjänstemän så snart som möjligt får kunskap om avsikterna med lagändringen och den nya lagens sätt att verka. En viss kompetensförstärkning hos en del kommuner kan också bli nödvändig t ex beträffande grundvattenfrågor.

En särskilt osäkerhet i bedömningen ger bestämmelsen om den utökade sakägarkretsen. Hur denna grupp kommer att agera är svårt att förutse. Inte förrän erfarenheter vunnits kan en slutlig bedömning göras av kostnadskonsekvenserna såväl för kommunerna som för länsstyrelser och övriga besvärshandläggande organ.

Rätten för markägare att begära ersättning eller inlösen i vissa situationer - särskilt de som behandlas i övergångsbestämmelserna - är svåra att bedöma. Detta gäller både processkostnadernas och ersättningarnas storlek. Till viss del bör dock dessa kostnader kunna ses som "investeringar" som underlättar det fortsatta planeringsarbetet i kommunerna.

Länsstyrelsens förändrade roll bör på längre sikt ge möjligheter till en minskning av arbetsinsatserna för planhandläggningen. I ett övergångsskede är det emellertid väsentligt att alla befintliga resurser utnyttjas för den massiva utbildningsinsats som krävs för att få alla medagerande på kommunal och regional nivå att följa och använda sig av den nya lagens bestämmelser.

För övrigt bör inte lagförslaget innebära några ändrade krav på administrativa resurser av betydelse. Med nuvarande ambitioner bör lagen kunna verka inom ramen för nuvarande resurser. Hur kraven senare utvecklas blir mer beroende av hur lagen hanteras av kommunerna, i vilken riktning bebyggelseutvecklingen går och ambitionsökningar i allmänhet snarare än av lagens nya utformning.

BOSTADSDEPARTEMENTET Bilaga 1

REGERINGSBESLUT

Datum 1981-05-14 Dnr PB

Statskontoret
Box 34107
100 26 STOCKHOLM

C. 25
340/81-5

Uppdrag åt statskontoret

Remisstiden för betänkandet (SOU 1979:65 och 66) med förslag om en ny plan- och bygglag gick ut den 2 juni 1980. Förslaget bereds f.n. i bostadsdepartementet. De samhällsekonomiska konsekvenserna av detta reformarbete är av mycket stor betydelse. Det är därför nödvändigt att den närmare organisatoriska och administrativa utformningen samt de ekonomiska effekterna studeras under arbetets gång och att en utvärdering av det slutliga lagförslaget görs i dessa frågor. Denna uppgift bör lämpligen utföras av statskontoret.

Regeringen uppdrar åt statskontoret att biträda bostadsdepartementet i arbetet med en ny plan- och bygglagstiftning i vad gäller organisatoriska och administrativa frågor samt att därvid särskilt belysa de kostnadsmässiga och finansiella aspekterna på utformningen och genomförandet av det förslag som utarbetas i departementet.

En av utgångspunkterna för lagstiftningsärendet är att den samlade resursåtgången för kommunernas och statens insatser för genomförandet och tillämpningen av den nya plan- och bygglagen skall hållas inom nuvarande ekonomiska ramar för berörd verksamhet. Det skall vara en strävan att söka efter enklast möjliga regler och förfaranden för beredning och beslut i plan- och byggärenden samt att i övrigt sänka kostnaderna för berörd verksamhet.

Birgit Friggebo

Ove Kullén

Kopia till
Budgetdepartementet (B/BA)

STATSKONTORET

RAPPORT
1985-04-22

Bilaga 2

Sammanställning av statskontorets paragrafkommentarer till lagförslaget

Kapitel 1 Inledande bestämmelser

1.3

PBL-bestämmelserna slår fast systemets planinstitut där den största nyheten är den obligatoriska kommuntäckande översiktsplanen som skall hållas aktuell. Denna ses som en kombination av nuvarande informella markdispositionsplaner och kommunöversikter. Ett visst merarbete kommer bestämmelsen om obligatorisk översiktsplan att medföra, speciellt i relation till nuvarande formella krav. Nästintill samtliga kommuner har nu antagit en kommunöversikt eller dess motsvarighet. Ett flertal kommuner reviderar existerande översiktliga planer f.n.

Även institutet områdesbestämmelser är en nyhet i plansammanhang. Dessa är emellertid inte obligatoriska varför deras resursmässiga konsekvenser får betraktas som dispositiva. I allmänhet torde de kunna medverka till att effektivera hela planprocessen genom att man t ex i en exploateringssituation successivt kan avgöra vissa delar av planbeslutet och föra bort dessa från diskussionen under den fortsatta planläggningen.

1.7

Den möjlighet som öppnas för kommunen att delegera byggnadsnämndens uppgifter till lokala organ enligt lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna kan medföra ändrade krav på resurser där man så beslutar. Detta är emellertid ett frivilligt åtagande vars resursmässiga konsekvenser inte kan föras tillbaka på PBL.

Inga resursmässiga konsekvenser.

1.8

Skyldigheten för kommunerna att tillställa planverket antagen generalplan försvinner. Detta borde medföra en viss lättnad av arbetsbelastningen såväl på kommunalt håll som hos planverket.

Kapitel 2 Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse

2.2

Vilka krav som lagen om hushållning med naturresurser ställer får kommenteras i anslutning till den lagen. Med föreslagna procedurer i samband med översikts- eller detaljplanläggning torde garantier för nödvändig mellankommunal samverkan ha åstadkommits. Resurskraven diskuteras vid resp procedurparagraf.

2.3

I specialmotiveringen förklaras att analysen bör kunna ske genom kostnadsjämförelser av olika alternativ. I dessa bör främst nödvändiga investeringar i system för exempelvis trafikförsörjning, vatten och avlopp räknas med. Också andra specifika kostnadskrav för kommunen, som ett alternativ för med sig, bör redovisas och vägas in alternativets jämförelsekostnad t ex om speciellt skydd mot bullerstörningar krävs för att ett markområde skall kunna användas för bostadsändamål.

Det är dock viktigt att inte kravet på en ekonomisk redovisning enligt ovan för med sig ett omfattande kalkylarbete i uppenbara fall.

Någon ändring av kraven på den administrativa hanteringen bör inte bli resultatet av paragrafens formulering. I stort sätt skall samma hänsyn tas enligt lagförslaget som gäller för närvarande möjligen med undantag för hänsynen till geotekniska förhållanden, särskilt grundvattenförhållanden, enligt punkt 2 som bör ges ökad vikt jämfört med nuvarande lagstiftning.

2.4

Paragrafens bestämmelser kan möjligen tas till intäkt för att bättre kompetens måste tillföras kommunen inom tillkommande områden som enligt PBL måste tillgodoses vid planläggningen.

Samtidigt påpekas i specialmotiveringen möjligheten för kommunen att genom ekonomiska överväganden i planläggningsskedet undvika dyrbara arrangemang för att åstadkomma acceptabel samhälls- och kommersiell service.

Ett viktigt påpekande görs i specialmotiveringens kommentar till paragrafens bestämmelser. Där anförtros kommunen huvudansvaret för ambitionen med bebyggelseutvecklingen. Man bör därför inte utfärda "föreskrifter i förordning eller myndighetsförfattning till bestämmelserna i denna paragraf" som på annat sätt knyter upp kommunen. De resursmässiga konsekvenserna av paragrafen bör därmed helt kunna återföras till kommunen.

Kapitel 3 Krav på byggnader m m

3.1

I specialmotiveringen till paragrafen uttalas att förslaget "innebär att byggnadsnämnderna får en mer aktiv roll vad gäller kravet på byggnaders utseende". Nämnden skall inte längre bara kunna förhindra olämpliga estetiska lösningar utan bör aktivt kunna påverka miljöns estetiska kvalité genom att ställa krav på "placering, utformning och färgsättning". Detta bör rimligtvis kunna medföra ett något ökat krav på byggnadsnämndens engagemang och därmed ökade krav på resurser. Fortfarande är dock lagens formulering så allmän att det bör vara möjligt för kommunen att själv bestämma hur aktivt man vill vara med och styra och vilka resursmässiga konsekvenser man därmed är beredd att acceptera.

Kommunerna får genom de föreslagna bestämmelserna möjlighet att redan vid bygglovstillfället ställa krav på byggnaden och dess placering. Detta bör innebära att exempelvis förhandsbesked kan beviljas med förbehåll om placering och utformning av byggnaden. Detta bör medverka till att bygglovsärendet från början styrs in så att byggnaden uppfyller krav som annars inte blev meddelade förrän bygglovsansökningen utarbetats och inkommit till kommunen. Denna ordning

bör medverka till en smidigare handläggning för kommunen och den sökande av sådana bygglovärenden där förbehåll måste ställas än med nuvarande bestämmelser.

3.2

Kraven på att hänsyn skall tas till grundvattenförhållandena accentueras. Dessutom ställer lagförslaget nya krav på att man inte skall försvåra användningen av marken över underjordsanläggningar. Möjligen ställer bestämmelserna ökade kompetenskrav när det gäller grundvattenförhållandena hos kommunens handläggande tjänstemän.

3.3

Inga egentliga ändringar förutom vattenhushållningskraven. Som påpekas i specialmotiveringarna behöver dessa inte slå igenom i områden där det inte föreligger någon egentlig brist på vatten. Kompetensförstärkning vid planering för vattenhushållning kan bli nödvändig i vissa områden.

3.5

PBLs formulering av kraven är allmännare så att de dels gäller alla byggnader, dels räknar upp allmänna egenskaper som måste preciseras när lagen i det särskilda fallet skall tolkas. I specialmotiveringarna framhålls kravet på att material som används "i möjligaste mån skall fungera väl även för personer som har allergiska besvär". Hänsynen till allergikernas krav skärps med den föreslagna skrivningen.De resursmässiga konsekvenserna av paragrafen hänförs till vad allergikravet ovan kan tänkas ge för resultat beträffande materialvalet. Administrativt bör paragrafen ha marginella krav på hanteringen av främst bygglovärendena. En utökad kompetens hos handläggande tjänstemän om allergipåverkan av olika material kan tänkas bli följden

3.6

I PBLs bestämmelser utökas kraven på att skyddet mot olyckor också skall omfatta bostadsbyggnader. Krav på ökade kostnader för skyddsanordningar kan bli följden av bestämmelsen.

A andra sidan bör ett ökat skydd leda till en lägre olycksfrekvens med åtföljande besparingar t ex i mänskligt lidande, sjukvårds- och rehabiliteringskostnader samt minskat inkomstbortfall. Administrativt torde ändringen inte ha några resursmässiga konsekvenser.

3.7

De nya bestämmelserna skärper kraven på att även de tvåvåningshus, som nu inte omfattas av hisskravet, åtminstone skall förberedas så att de senare kan kompletteras med hiss eller annan lyftanordning utan större svårighet.

Kravet på att bostäder med flera plan skall innehålla ett handikapptillgängligt våningsplan med samtliga funktioner i en bostad, kan innebära att krav ställs på att vissa funktioner i framtiden kommer att behöva fördubblas.

För övrigt torde kraven på handikappanpassning hållas på nuvarande nivå.

3.8

Det utökade kravet att byggnadens funktioner med skäliga insatser skall kunna hållas i stånd under brukstiden bör medverka till att byggnadens totala driftskostnader blir så låga som möjligt.

3.10

I de nya bestämmelserna utgår kraven från de långsiktiga effekterna som de avsedda ändringsarbetena får för byggnaden. De avser dock inte leda till några principiella ändringar i kommunens befattning med ombyggnadsärenden.

I dessa skall kommunen dels pröva om den tilltänkta ombyggnaden är godtagbar från i första hand byggnadstekniska utgångspunkter, dels om den ger byggnaden egenskaper som är önskvärda i ett långsiktigt perspektiv. Kommunen måste samtidigt ta ställning till om de långsiktigt eftersträvade egenskaperna kan vänta till en senare etapp eller om de skall tillföras byggnaden i samband med de planerade ombyggnadsarbetena. Båda dessa bedömningar skall göras efter vad som är lämpligt från allmän synpunkt.

Genom de nya bestämmelserna kan besparingar göras när nybyggnadsstandard, som krävs f n, inte behöver följas. Möjligen kräver övervägandena i samband med att bygglov beviljas, ett mer omfattande bedömningsunderlag.Detta kan kräva ett visst merarbete jämfört med nuvarande rutiner.

3.11

Enligt specialmotiveringen är avsikten med definitionen "att säkra att byggnader på inte alltför lång sikt tillförs sådana egenskaper eller kvaliteter som avses i 1--8 §§" dvs nybyggnadsstandard. När denna ambitionshöjning i verkligheten realiseras medför bestämmelsen kostnadsökningar i nivå med nuvarande lagstiftning.

3.12

Någon väsentlig skillnad i omfattning beträffande enskilda byggnader torde PBLs bestämmelser inte innebära. Möjligheten som ges att skydda samlad bebyggelse som anses värdefull är dock en nyhet. Detta kan komma att kräva bevaranderesurser som inte går att kräva i dag.

Departementschefen talar i specialmotiveringarna om kulturminnesvården i kommunen, som bl a genom inventeringar och sammanställningar av kulturhistoriskt intressanta objekt och miljöer bör initiera en offentlig diskussion av dessa. I t ex en sektorutredning kan sedan kommunens ambitioner i bevarandehänseende slås fast och användas som beslutsunderlag när bevarandefrågor skall avgöras. Redan nu finns sådant underlag utarbetat i många kommuner. Det arbete som lagts ner i detta sammanhang medverkar på längre sikt till en smidigare hantering av plan- och lovärenden i kommunen och i högre instanser.

3.13

Underhållskraven i PBL är mer omfattande än i gällande bestämmelser i byggnadslagstiftningen. T ex underhållskravet av hissar och andra anordningar för tillgänglighet, anordningar för att reglera innomhusklimatet och skydd mot olycksfall. I andra fall ställer andra lagar lika långtgående krav redan i dag. Som exempel upptas i specialmotiveringen bostadssaneringslagen, hälsoskyddslagstiftningen och brandlagstiftningen. De avser krav på fuktskydd och skydd mot brand och olycksfall. Merkostnaderna för ett utökat underhåll torde, som tidigare nämnts,i ett längre perspektiv dock medföra besparingar genom att omfattande reparationer

undviks eller senareläggs. Byggnadens användningstid förkortas också påtagligt vid uteblivet eller eftersatt underhåll.

Att underhållskraven har blivit mer omfattande och avser ett utökat antal objekt (jordbrukets ekonomibyggnader) innebär att byggnadsnämndens tillsynsansvar ökat i motsvarande grad. Jämfört med nuvarande ordning innebär detta att kontrollkraven och frekvensen av förelägganden med anledning av bestämmelserna om underhållsskyldighet kan komma att öka.

3.14

Anläggningar och anordningar som kräver bygglov enligt PBL men inte enligt nuvarande bestämmelser är bl a idrotts- och campingplatser, vindkraftverk, murar, plank och parkeringsplatser samt skyltar och ljusanordningar. Detta innebär att ett större antal objekt än f n kommer att bli föremål för bl a kontrollkrav.

3.15

I förhållande till nuvarande bestämmelser ställs nya krav på tomtens anpassning till natur och kulturförhållanden, att riskerna för olycksfall begränsas, på tillgänglighet samt att avfallshanteringen ges nödvändigt utrymme. Även kravet på friyta utökas jämfört med nuvarande bestämmelser. Parkeringsbehovet skall tillgodoses även om det inte kan ske på den egna tomten.

Tillkommande krav har naturligtvis kostnadskonsekvenser men bör ge en större boendekvalité främst när det gäller kravet på friyta. Någon administrativ resursmässig konsekvens av betydelse torde inte paragrafen föranleda, möjligen med untantag för att parkeringsplatser utanför tomten kan tänkas medföra ökade krav på att servitut, gemensamhetsanläggningar e.d. kommer till användning.

3.16

Utökade krav på friyta och parkeringsutrymme som PBL ställer på bebyggda tomter medför givetvis krav på förbättringar i dessa avseenden där minimikraven inte är uppfyllda. Enligt sepcialmotiveringen till paragrafen skall kravet på friyta

och parkering kunna ställas" i varje enskilt ärende oberoende av om särskilda bestämmelser om detta finns i detaljplan." Med stöd av paragrafens bestämmelser kan kommunen söka lösningar på parkeringsproblem i befintlig bebyggelse som annars skulle bli svåra att initiera.

3.17

Underhållskravet på anordningar för att begränsa olycksfallsrisken enligt 15 och 16 §§ tillkommer. Merkostnaderna för detta torde vara marginellt i ett längre perspektiv. Detta gäller också underhållskravet på lekplatserna fasta anordningar enl tredje stycket.

3.18

Byggnadsnämnden ges här rätt att ställa samma krav som skall gälla tomter i allmänhet på allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader. En stor grupp av markområden, som annars skulle ligga utanför byggnadsnämndens möjlighet att påverka, blir genom bestämmelsen möjliga att nå och kontrollera. Hur mycket nämnden anser att den ska agera blir avgörande för kostnaderna som bestämmelsen för med sig.

Kapitel 4 Översiktsplan

4.1

Upprättandet och uppdateringen av översiktsplanen kommer givetvis att kräva vissa resurser. Med den valda uppbyggnaden av plansystemet bör dock insatserna kunna minimeras och i stort bygga på beslut och underlag, som kommunen redan skaffat sig i samband med den fysiska riksplaneringen som påbörjades under 1970-talet, eller ändå måste kosta på sig för att avgöra eller påverka den bebyggelseutveckling som eftersträvas.

En genomgång av kommunernas nuvarande frivilliga översiktliga planering visar att ca 50 kommuner redan reviderat sina kommunöversikter eller markdispositionsplaner samt att

ungefär lika många arbetar med en revidering. Detta bör innebära att dessa kommuner anser att värdet av den översiktliga planeringen väl motsvarar vad den kostar eftersom några regler som i dag tvingar kommunerna att bearbeta den översiktliga planeringen inte existerar.

Vattenplanering och vattenhushållning är nya områden som skall vara föremål för planering och därför kan komma att kräva en utökning av kompetensen i kommunerna inom dessa områden.

Det stöd som översiktsplanens riktlinjer skall kunna ge vid handläggning av lovärenden främst i glesbygd bör medverka till en effektivisering av beslutshanteringen. Den precisering som översiktsplanen skall göra beträffande riksintressena inom kommunens område bör i den första översiktsplanen i stort sett kunna falla tillbaka på bestämmelserna i lagen om hushållning med naturresurser och underlag som utarbetats i samband med den fysiska riksplaneringen.

4.5

Länsstyrelsens uppgifter preciseras och begränsar samtidigt de områden där länsstyrelsen kan lämna avvikande uppfattning. Förskjutningen från nuvarande efterhandskontroll till samråd understryks av bestämmelserna. Som också påpekas av departementschefen bör de ökade kraven på länsstyrelsernas handlingsberedskap resursmässigt väl kunna fyllas med dem som f n står till förfogande då eftergranskningen kommer att avlastas avsevärt.

4.7

Den föreslagna proceduren underlättar för kommunerna som gentemot de statliga myndigheterna bara behöver ha kontakt med länsstyrelsen. Denna får däremot ett vidgat ansvar att hålla resp statligt organ underrättat om förslaget av någon anledning kan vara intressant för en kommentar.

4.8

Innehållsbeskrivningen innebär att standarden på dokumentationen av kommunens översiktliga planering i stort följer beskrivningarna som utarbetats av planverket i samband med den fysiska riksplaneringen.

En sådan klarhet i dokumentationen bör i sin tur ge en effektivare handläggning av planärenden på lägre nivå (områdesbestämmelser, detaljplaner) samt lovärenden som direkt är beroende av kommunöversiktens bestämmelser.

4.9

Minimikravet på innehållet i yttrandet bör utan större merarbete kunna åstadkommas genom att sammanställa tidigare uppfattning i samrådsarbetet som inte blivit tillgodosedda.

4.12

De nya bestämmleserna bör medföra något enklare och meningsfullare rutiner. Förutom länsstyrelse och berörda kommuner blir det bara de myndigheter vars synpunkter inte blivit tillgodosedda som får del av beslutet.

Kapitel 5 Detaljplan och områdesbestämmelser

5.1

Detaljplanekravet är mildare i PBL jämfört med nuvarande bestämmelser. Översiktsplanen och möjligheterna till viss reglering genom områdesbestämmelser gör att en reglering genom detaljplan inte behöver användas som hittills. Ökade krav på detaljplan blir följden genom att ombyggnadsstandard, skyddsbestämmelser i bevarandeområden och plangenomförande är tillkommande planegenskaper som får regleras i detaljplan.

Genom att vissa generella bestämmelser i BS 39 §, som handlar om hur byggnad skall förläggas på tomten inte finns med i PBL, kan krav på detaljplan av den anledningen eventuellt öka.

Sammantaget bör kravet på detaljplaner minska något jämfört med nuvarande ordning.

5.3

Inga ändrade krav på resurser för den adminstrativa hanteringen. Kostnadsmässigt kan dock övergången från specialområde till kvartersmark t ex för trafikanläggningar medföra ändrade ersättningsanspråk från kommunerna beträffande gatukostnader.

5.5

Bör innebära att kommunen får en bättre möjlighet att påverka genomförandet av tagna planbeslut. Genom att eviga byggrätter försvinner blir det enklare och mindre kostsamt att ändra och anpassa befintliga planer till nya krav.

5.7

Eftersom bestämmelserna inte är obligatoriska blir även kostnadskonsekvenserna frivilliga. Det blir kommunen som avgör om bestämmelserna skall användas och om man då också är beredd att ta på sig medföljande administrativa merkostnader. De utökade möjligheterna för kommunen att meddela specialbestämmelser bör medverka till att planarbetet effektiviseras och blir ett kraftfullare och samtidigt mer anpassbart instrument för kommunen.

Bestämmelserna i andra stycket överensstämmer med nuvarande lagstiftning och har därför inte några resursmässiga konsekvenser.

5.8

Även här har bestämmelserna en frivillig karaktär varför kommunen själv kan bedöma om kostnaderna motsvarar vad man kan vinna på att bestämmelsernas utnyttjas.

5.9

Första stycket ansluter till gällande rätt. Tydlighetskravet i andra stycket finns inte preciserat i nuvarande bestämmelser. De innebär att PBL ställer ökade krav på att planhandlingar skall vara begripliga för icke professionella plantekniker - allmänhet, hyresgäster etc.

En genomgång av tillämpade presentationsformer och möjligheter till alternativa sätt visar att detaljplanen t ex genom s k axonometrisk projektion bör kunna vinna i tydlighet utan att därför behöva öka kostnaderna.

Tydlighetskravet bör inte medföra några väsentliga krav på ökade kostnader.

5.10

I stort svarar första stycket mot gällande bestämmelser. Kraven på illustrationer och illustrationskarta har delvis kommenterats i anslutning till 9 § ovan. Redan nu utarbetas stadsplaner och byggnadsplaner med ambitionen att kunna åskådliggöra planförslagets konsekvenser så att icke-plantekniker kan ta del av innehållet.

5.11

Paragrafens bestämmelser bör medverka till att en plan som trätt i kraft blir genomförd mer samlat. Andra stycket innebär att planändringar efter genomförandetidens utgång blir lättare att genomföra.

5.14

Bör inte medföra några mer omfattande administrativa konsekvenser, speciellt då förfarandet för enkel detaljplaneändring enligt 24 § andra stycket i flertalet fall bör kunna tillämpas.

5.16

PBLs bestämmelser är mer specifika. Det är frivilligt för kommunen att använda sig av områdesbestämmelserna varför kostnadskonsekvenserna för kommunerna när dessa används får anses dispositiva.

5.18

Bestämmelsen är inte tvingande varför kostnadskonsekvenserna kan hanteras av kommunen.

5.19

I sak samma bestämmelser som gäller nu. Tillägget att samfällighetsföreningar i området skall jämställas med fastighetsinnehavare torde sannolikt medverka till att sakägarkontakterna kan reduceras.

Dock inga väsentliga förändringar med hänsyn till de administrativa kostnaderna.

5.20

Obligatoriska samrådskretsen utökad genom att sakägargruppen blivit större. Ökade kostnader för kontakterna med sakägargruppen men för övrigt bör inga direkta konsekvenser av de nya bestämmelserna bli följden.

5.21

Materialet som bör redovisas vid samrådet är ungefär av samma omfattning som krävs f n.

5.22

Länsstyrelsens nuvarande engagemang i plansamrådet har ett vidare område att bevaka. Trots att man skall samordna statens totala intresse enligt punkt 3 bör samrådsarbetet kunna minska genom ovanstående precisering.

5.24

Ändringen av gällande bestämmelser beträffande kungörelse av utställning bör inte medföra några väsentliga kostnadskonsekvenser.

5.25

Bestämmelsen medför bara marginella krav på utökad administrativ hantering.

5.26

Det tillkommande underlaget består framför allt av den s k genomförandebeskrivningen. Till viss del skall genomförandebeskrivningen behandla sådana frågeställningar, som enligt nuvarande bestämmelser skall analyseras i anslutning till "utredningen om de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för planens genomförande".

En noggrannare genomgång av genomförandeskedet kräver givetvis en större arbetsinsats. Emellertid bör en mängd frågor då kunna klaras ut som innebär att fullföljandet av planen underlättas och effektiviseras. Eftersom en bestämmelse om genomförandetid också skall ingå i detaljplanen och därför alltid skall beslutas blir genomförandebeskrivningen ett viktigt underlag för bedömningen av vilken genomförandetid som skall väljas. Också det fysiska genomförandet av detaljplanen bör genom genomförandebeskrivningen i stor utsträckning kunna underlättas.

Bestämmelsen om genomförandebeskrivning ställer ökade krav på administrativa resurser i planhanteringen.

5.27

Kravet på att kommunens utlåtande över inkomna synpunkter skall kommuniceras till dem vars synpunkter inte beaktats är en tillkommande rutin i planhanteringen. Denna kräver givetvis en del merarbete som dock bör bli marginellt då utlåtandet ändå måste utarbetas inför kommunens beslut av planen.

5.28

Paragrafens bestämmelser öppnar möjligheterna till enkelt planförfarande för fler kategorier planärenden.

Bör medföra möjligheter till administrativa förenklingar men följer i stort nuvarande regler för enkelt planförfarande.

5.29

Också i detta sammanhang bör en genomförd översiktlig planering ge större förutsättningar för delegering än nuvarande ordning.

Nyheten är att PBL ger kommunstyrelsen rätt att i kommunfullmäktiges ställe, efter delegering, anta detaljplan.

Ändringen ger kommunerna större frihet att organisera planarbetet så att effektivast möjliga ordning kan användas.

5.30

Länsstyrelsens kommuniceringsansvar övergår till kommunen samtidigt som möjligheten till kommunicering av antagandebeslut genom kungörelse i ortstidning införs.

Länsstyrelserna avlastas en stor grupp ärenden. Genom kungörelsedelgivningen minskas de administrativa olägenheterna med den utökade sakägarkretsen avsevärt.

5.31

Viss merkostnad i samband med kungörelsen i ortstidning.

5.35

Genom bestämmelsen, som inte har någon motsvarighet i nu gällande lag, fastläggs detaljplanens suveränitet i planhierarkien. Automatiken innebär att administrativa beslutsomgångar elimineras.

5.36

Dispensmöjligheterna minskar jämfört med nuvarande praxis. Detta innebär att det blir lättare att hålla undan ärenden om bebyggelse i strid mot gällande plan samtidigt som behovet av planändringar oftare kan komma att göra sig gällande.

Hur de administrativa kostnaderna i sammanhanget påverkas är svårbedömbart.

Kapitel 6 Plangenomförande

6.1

Givetvis innebär kravet på en genomförandebeskrivning krav på mer omfattande utredningar än vad som gäller för närvarande. Genom dessa bör dock effektivitetsvinster kunna göras under genomförandeskedet som speciellt med tanke på detaljplanens bestämmelse om genomförandetid blir viktiga.

6.2

Ett tillkommande administrativt instrument som dock inte obligatoriskt behöver tas i anspråk. Det bör med andra ord komma till användning när fördelarna med en exploateringssamverkan bedöms bli större än nackdelarna som följer exempelvis de ökade administrativa kostnaderna.

6.3

Att det obligatoriska kravet på tomtindelning tas bort minskar den administrativa belastningen i kommunerna.

6.5

Gör planhanteringen smidigare och mindre kostsam än nuvarande system tillåter.

6.7

Detaljplanens suveränitet slås fast. Viss anpassning går dock att göra om syftet inte motverkas. En automatisk ändring av detaljplanen blir i detta fall följden. En fastighetsplan som bygger på en viss detaljplan måste man givetvis kunna ge villkorliga bestämmelser som innebär att fastighetsplanen bara gäller om detaljplanen får laga kraft.

Den automatiska kopplingen innebär att viss hantering som krävs f n inte längre kommer att behövas.

6.8

Att PBL kräver en särskild handling för bestämmelserna bör inte medföra ökade kostnader av väsentlig betydelse.

6.9

Beskrivningen med redovisningen av skälen till och konsekvenserna av planen är en nyhet som kräver visst merarbete. Emellertid bör en sådan handling medverka till att efterföljande moment underlättas.

6.10

En konsekvens av genomförandetidens införande i detaljplanen. Bör inte innebära några direkta administrativa merkostnader utan snarare ge möjligheter till kostnadssänkningar för kommunen.

6.11

Automatiken medför att konsekvenserna för fastighetsplanen måste övervägas i samband med att detaljplansbeslutet bereds.

Ingen särskild ändring av fastighetsplanen nödvändig.

6.12

Förslaget överensstämmer i stort med gällande bestämmelser med den viktiga skillnaden att vissa dokument som krävs under handläggningen av en detaljplan enligt PBL också blir nödvändiga vid handläggningen av fastighetsplanen samt att länsstyrelsen inte längre behöver blandas in i handläggningen.

Observera att länsstyrelsens kommunicering av fastställelsebeslutet till markägare vars yrkande inte kunnat tillgodoses övergår till kommunen. Ett visst merarbete för kommunerna blir resultatet av lagförslagets bestämmelser.

6.13

Byggnadsnämndens uppgifter kvarstår oförändrade, länsstyrelsens nuvarande försvinner.

6.19

I PBL har beslutet att förordna om marken förts över från regeringen till länsstyrelsen. Därmed har också rätt att anföra besvär tillkommit.

Ingen ändring i förhållande till nu gällande bestämmelser med undantag för att regeringen avlastas och länsstyrelsen får ansvar för denna typ av ärenden.

6.21

Ändringen bör inte medföra någon ändring i kostnaderna för hanteringen av paragrafens bestämmelser.

6.22

Rätten att förordna övergår från regeringen till länsstyrelsen. Ny grupp av besvär blir följden men kostnadsmässiga konsekvenserna marginella.

6.23

Bestämmelsen är en konsekvens av lagen om exploateringssamfällighet. Kan innebära vissa förenklingar i relationen till kommunen.

6.24

Inga direkta kostnadsmässiga konsekvenser men vidgar möjligheterna att genomföra intentionerna i kommunens planering genom rätten till inlösen av mark som inte blivit bebyggd i enlighet med planen.

6.26

PBLs regler är inte så detaljerade som nuvarande bestämmelser. I stort följer de dock dessa. Genom bestämmelsen i första stycket föreskrivs att det är kommunen som skall vara väghållare inom område med detaljplan. Särskilda skäl som kan anföras för annan väghållare bör kunna sammanfalla med nuvarande fördelning av väghållaransvaret.

Kravet på färdigställande av gator och allmänna platser blir, jämfört med nuvarande bestämmelser, att en senareläggning av det slutliga iordningsställandet blir möjlig.

Möjligen kan den mjukare skrivningen innebära att besparingar kan göras om färdigställandearbetet får anpassas till fördelaktigare tidsmässiga förutsättningar.

6.27

PBLs bestämmelser överensstämmer med nuvarande med undantag för möjligheten att anpassa utformningen så länge inte planens syfte motverkas. Bör ge förutsättningar att utnyttja eventuella kostnadssänkande lösningar.

6.37

Bör medverka till att kommunens organisation utnyttjas så effektivt som möjligt.

Kapitel 7 Regionplanering

7.1

Någon väsentlig skillnad mellan den gällande lagen och PBL-förslaget som kan ha kostnadsmässiga konsekvenser kan inte uppfattas.

7.2

Draget av frivillighet beträffande regionplaneorgan och dess verksamhet understryks genom den särskilda bestämmelsen i paragrafen. De resursmässiga konsekvenserna har därför en frivillig karaktär som kommunerna till stor del själva beslutar om.

Bestämmelsen är också väsentlig för att regionplaneringen inte påbörjas om förutsättningarna för att kunna komma överens redan från början inte existerar.

7.3

Eftersom regionplaneorganets verksamhet är frivillig, är resurskonsekvenserna av rollbeskrivningen enligt paragrafens bestämmelser dispositiva.

7.4

Regionplanen har ingen egen rättsverkan men bör verka genom att styra kommunernas översiktliga planering, detaljplanering och lovgivning. Om överklagande sker vid avvikelse från regionplanen bör regionplanens intentioner tillmätas stor betydelse.

Inga direkta resursmässiga konsekvenser.

7.5

PBLs bestämmelser följer rutinerna för översiktsplan. Dessa i sin tur följer i stort sätt nuvarande rutiner. En viss förenkling för kommunerna föreligger då dessa enbart behöver ha kontakt med länsstyrelsen som i sin tur svarar för att berörda statliga myndigheter underrättas. Länsstyrelsens granskningsansvar reduceras till riksintressen, samkommunala frågor och hälso- och olycksaspekter.

7.6

Nuvarande bestämmelser kräver att regeringen rutinmässigt kopplas in vid varje fastställelse. Med PBL-förslaget avlastas regeringskansliet som endast kopplas in vid besvär.

7.8

Återkommande procedurer att anta regionplanen kräver givetvis resurser. Det är dock sannolikt att i de fall regionplanen skall bestå man senast efter sex år behöver diskutera igenom intentionerna för den fysiska utvecklingen som planen skall medverka till och slå fast dessa i ett nytt planbeslut.

Kapitel 8 Bygglov, rivningslov och marklov

8.1

PBL ställer ett generellt nytt krav på bygglov för byte av fasadbeklädnad o taktäckningsmaterial -även mot kringbyggd gård- inom detaljplan. Övriga krav övertas med ungefär samma innehåll som nuvarande bestämmelser har. För ändringar av eldstäder och rökkanaler betyder de nya bestämmelserna en minskning av bygglovkravet då det enligt PBL bara skall gälla väsentliga ändringar.

För statliga och landstingskommunala byggnader krävs enligt PBL bygglov. Detta ersätter anmälningsförfarandet som gäller enligt nuvarande bestämmelser. Bygglovkravet för denna kategori byggnader gäller dock inte inre ändringar enligt 5. och 6.

8.2

PBL ställer krav på bygglov för följande nytillkomna objekt, nämligen när mark tas i anspråk för idrottsplatser, fritidsanläggningar, skidliftar, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, motorbanor och golfbanor. Tillkommande objekt är också tunnlar och bergrum samt radiomaster, telemaster och torn samt parkeringsplatser.

8.3

I allt väsentligt sammanfaller de nya bestämmelserna med gällande lagstiftning. Flertalet skyltärenden samlas till byggnadsnämnden vilket bör förenkla för allmänheten. Samtidigt avlastas länsstyrelsen ett antal första instansärenden.

8.4

Några väsentliga ändringar av bestämmelserna föreligger inte.En nyhet är att man kan få bygga mindre uthus närmare tomtgränsen än 4,5 m om ägaren lämnar skriftligt medgivande.

8.5

Nuvarande generella frihet för jordbrukets skogsbrukets och fiskets ekonomibyggnader i områden utan fastställd generalplan, stads- eller byggnadsplan enl BS 35 § tas bort men kommunen kan i områdesbestämmelser besluta att nuvarande undantag från bygglovkravet skall gälla både beträffande dessa objekt och de i § 8.2 nytillkomna.

Att bygglovkravet för kolonistugor inom detaljplan också kan lämnas därhän genom en särskild planbestämmelse bör innebära vissa förenklingar både för kolonistugebrukaren och kommunen.

8.6

Genom kommunalt beslut kan bygglovsplikten skärpas i två specifika fall. Kommunen råder helt över resurskonsekvenserna i dessa fall. För den enskilde fastighetsägaren kan speciellt den andra punkten medföra bygglovskostnader som inte är rimliga om inte speciell hänsyn till denna typ av bygglov tas när taxesättningen fastställs.Genom kommunalt beslut kan bygglovsplikten skärpas i två specifika fall. Kommunen råder helt över resurskonsekvenserna i dessa fall. För den enskilde fastighetsägaren kan speciellt den andra punkten medföra bygglovskostnader som inte är rimliga om inte speciell hänsyn till denna typ av bygglov tas när taxesättningen fastställs.

8.7

I stort motsvarar nuvarande bestämmelser vad som föreslås i lagförslaget med skillnaden att länsstyrelsen inte behöver komma in i handläggningen. Enligt PBL blir det en helt kommunal angelägenhet att bestämma om bygglov eller inte för ifrågavarande objekt.

Någon egentlig ändring i bestämmelsernas innehåll föreligger inte med undantag för kommunens möjlighet att genom områdesbestämmelse besluta om rivningslov också för områden utan detaljplan. Resurskonsekvenserna i detta sammanhang dispositiva.

8.9

Den nya lagen lägger hela hanteringen av lovförordnanden hos kommunen. I motsvarande mån avlastas länsstyrelsen, som dock fortfarande kan påfordra att planbestämmelser med lovkrav införs i vissa områden.

PBLs konstruktion att införa rivningslovsplikt med områdesbestämmelser bör avlasta länsstyrelsen förstahandshandläggningen av dessa ärenden.

8.11

De nya bestämmelserna slår fast fastighetsägarens rätt till bygglov i områden med detaljplan. Något byggnadsförbud går inte att genomföra i likhet med nu gällande bestämmelser. Under genomförandetiden vill PBL slå fast fastighetsägarens rätt att få sitt bygglov. En ändring under denna period, som medför att byggrätten försvinner, ger fastighetsägaren rätt att påfordra inlösen. Efter genomförandetiden får å andra sidan kommunen rätt att ändra en detaljplan utan att ersätta fastighetsägare för en ev återkallad byggrätt.

Kravet på planprecisering i fjärde stycket ställer givetvis krav på en planändring som inte är nödvändig enligt nuvarande bestämmelser. Obs övergångsbestämmelsen som undantar befintliga planer från kravet på planprecisering av byggnader på allmän mark.

F ö ställer PBL ungefär samma krav som gäller f n.

8.12

PBL övertar i stort innehållet i nuvarande bestämmelser samtidigt som möjligheten till nybyggnadsförbud avskaffas. Översiktsplanens styrande inverkan på lovbeslutet är dock en nyhet som bör medverka till en klarare uppfattning om vad som gäller i ett visst område och därmed gör det enklare att administrera förhandslov och bygglovsansökningar.

8.14

Den längre perioden - högst tio år - som ett tillfälligt bygglov kan omfatta bör medverka till att frekvensen av återkommande ansökningar minskar.

8.16

Den nya bestämmelsen ger bevarandeintresset en möjlighet till permanent beslut och undviker för övrigt återkommande handläggningsomgångar när man en gång bestämt att rivningslov skall vägras.

8.17

Ingen förändring mot nu gällande bestämmelser vid upprustningsålägganden. Övriga kostnadsmässiga konsekvenser en följd av ev planbeslut.

8.18

Hanteringen av marklov ankommer helt på kommunen enligt PBL-förslaget. Länsstyrelserna avlastas härigenom handläggningen av en ärendegrupp. Beslut om marklov ger markägaren rätt till ersättning enligt 14 kap. 8 § i vissa fall. I detta avseende har i sak ingen ändring mot nuvarande bestämmelser gjorts.

8.19

Ingen ändring i bestämmelserna. Av vikt är att påpeka den enkla rutinen som specialmotiveringen tar upp som tillämpbar vid ansökningar om lov för enklare åtgärder.

8.20

Lagförslagets bestämmelser om innehållet i en lovansökan är, jämfört med nuvarande bestämmelser, mer allmänt hållna. De ger på så sätt byggnadsnämnden större frihet att avgöra vilka uppgifter som man kan kräva skall finnas med i en enskild lovansökan. För övrigt innehåller paragrafen samma bestämmelser som gäller för närvarande.

8.22

Den föreslagna ordningen innebär givetvis ett extra steg i handläggningsrutinen. Med den inskränkning som gäller enligt första stycket punkt 1 och 2 bör inte kravet på administrativa resurser bli alltför ofta förekommande. Påpekandet, att handläggningen kan underlättas genom att den sökande själv bifogar yttranden från grannar och andra sakägare när ansökan lämnas, bör strykas under och medverka till att minska de administrativa kostnaderna för handläggningen.

8.23

Bestämmelsen i sig bör inte medföra några kostnadsmässiga konsekvenser av större omfattning.

8.26

Med den konsekventa synen på byggherreansvaret blir det överflödigt för byggnadsnämnden att lägga sig i arbetets utförande med undantag för planmässigheten av bygget.

Kanske PBL-bestämmelsen kan medföra en viss begränsning av utförandeanvisningarna.

8.29

Det nuvarande kravet på detaljkontroll från byggnadsnämndens sida ersätts med en ordning där ansvaret för att arbetena följer gällande bestämmelser läggs på byggherren. Byggnadsnämndens ansvar koncentreras i stället till att kontrollera
1. om byggnadens placering, funktion och utformning stämmer överens med gällande planbestämmelser
2. om den yttre utformningen och placeringen tar tillbörlig hänsyn till stads- eller landskapsbilden
3. om byggnadens tillgänglighet och planlösning med hänsyn till kraven på tillgänglighet, god funktion och brandutrymning är tillfredställande
4. om grundkonstruktionen tar hänsyn till kända fakta om det berörda markområdet
5. om avlopps- och dagvattnet kan avbördas på ett tillfredställande sätt
6. om byggnadens brandsektionering är tillfredställande
7. om kraven på god energihushållning är uppfyllda och att miljön omkring byggnaden inte påverkas negativt
8. att byggherrens egenkontroll är tillfredställande.

Genom PBLs bestämmelser kan innehållet i bygglovsprövningen anpassas till kraven som det enskilda fallet ställer.

Kapitel 9 Byggnadsarbeten, tillsyn, kontroll m. m.

9.1

PBL inkluderar också rivningsarbeten. Bestämmelserna gäller också arbeten som inte är tillståndspliktiga. Specialmotiveringen slår fast att byggherrens ansvar inte kan föras över på byggnadsnämnden genom att vissa kontroller företagits inom ramen för nämndens tillsynsansvar. Bestämmelserna ger byggnadsnämnden en möjlighet att låta byggherrens interna kontroll ge underlag för nämndens tillsyn. Någon inspektion eller besiktning på platsen behöver då inte göras i samma utsträckning som f n av byggnadsnämndens personal.

9.2

Någon egentlig skillnad beträffande resursanspråken mellan PBL och nuvarande lagar föreligger inte möjligen med undantag för kravet på hydrologisk specialkompetens.

9.4

Lagförslaget ger en bättre möjlighet än nuvarande bestämmelser att anpassa anmälningsplikt och tillsyn till behovet i det särskilda fallet.

9.6

Praxis beträffande kravet på bevis om att egenskaper och funktioner hos byggnaden är uppfyllda i enlighet med de allmänna bestämmelserna i kap 3 eller bestämmelser speciellt givna i bygglovet blir givetvis avgörande för hur mycket den nya lagens formulering ytterst kommer att medföra krav på ändrade resurser. I detta sammanhang bör centrala normer eller rekomendationer ha ett stort inflytande på hur praxis utvecklas.

Kapitel 10 Påföljder och ingripanden vid överträdelser m. m.

10.1

Även marklovspliktiga åtgärder omfattas av PBLs bestämmelser.

10.2

Även här utökas omfattningen med marklovspliktiga åtgärder vilket kan ha vissa resursmässiga konsekvenser.

Nuvarande bestämmelsen att endast den vars rätt kan beröras får kräva besked är borttagen med motiveringen att okynnesbesked kan stävjas genom rätten som tillkommer byggnadsnämnden enl 11 kap 7 § att ta ut avgift för det arbete som beskedet föranleder.

Det anmärks i specialmotiveringen att ett felaktigt besked kan föranleda skadeståndsskyldighet enligt 3 kap. 2--6 §§ skadeståndslagen. Bl a därför kan det vara nödvändigt att företa en besiktning av objektet innan ett besked lämnas.

Någon väsentlig förändring av resurskraven föranleds inte av PBLs formulering av bestämmelserna.

10.3

I PBL utvidgas bestämmelserna till att gälla t ex schaktning, fyllning, trädfällning etc. samt verksamhet som kan avse att byggnad tas i anspråk för ett nytt bygglovpliktigt ändamål.

Någon väsentlig ändring av kraven på administrativa resurser torde inte föreligga.

10.4

Ev förändrade krav på resurser blir snarare en konsekvens av ändringar av tidigare paragrafer.

10.6

Resursmässigt innebär ändringen att det blir större negativa konsekvenser ekonomiskt sett för den som inte följer bestämmelserna med en motsvarande inkomstökning för kommunen.

10.12

En möjlighet till smidigare hantering av vissa ärenden har åstadkommits i PBL.

10.14

Observera påpekandet att förbudet måste vara kopplat till ett föreläggande vilket innebär att ett förbud inte kan utfärdas innan en åtgärd vidtagits första gången. Om möjligheten till förbud är nödvändig borde ett smidigare tillvägagångssätt åstadkommas som dels klargör nämndens uppfattning för den som tänker utföra åtgärden, dels minskar administrationen med en onödig omgång med föreläggande etc.

För övrigt torde inte PBLs formulering av paragrafen medföra några ändrade krav på administrativa resurser.

10.17

Konsekvensen av lagförslaget bör vara att länsstyrelsen avlastas och byggnadsnämnderna övertar en ny grupp ärenden.

10.20

Ett föreläggande innebär att fastighetsägaren får ställa upp med utredningsresurserna. Jämfört med nuvarande ordning avlastas byggnadsnämnden som hittills haft ansvaret för denna typ av utredningar.

Kostnadskonsekvenserna torde bli marginella för byggnadsnämnden medan fastighetsägare naturligtvis genom bestämmelsen kan få ytterligare kostnader. För en fastighetsägare bör dock en utredning i allmänhet medverka till att underhållsåtgärderna kan bedömmas bättre och planeras så att deras kostnader hålls på lägsta möjliga nivå.

10.21

Detta bör innebära att administrativa resurser i kommun och statliga organ som handlägger överklaganden får ett något färre antal ärenden att handlägga.

Kapitel 11 Byggnadsnämnden

11.1

Andra styckets uppmaning att utnyttja alla möjligheter som lagen ger att förenkla hanteringen och minska ärendegrupper som skall handläggas enligt lagen understryker vikten av att kommunerna använder sig av rätten lagstiftaren givit kommunerna att själva avgöra om bygglovplikt skall krävas och om en förenklad handläggningsordning skall följas. Bestämmelsen tolkas som att man hellre bör eftersträva en förenkling än att kräva omständligare handläggning eller utökade objektsgrupper "för säkerhets skull".

Bestämmelsen i andra stycket bör medverka till att en förenkling av arbetet med främst bygglovärenden åstadkommes.

11.4

En större frihet ges byggnadsnämnderna att välja sina befattningshavare.

Kapitel 12 Statlig kontroll beträffande riksintressen m. m.

12.1

En väsentlig minskning av arbetsbelastningen för länsstyrelsen i detta avseende torde bli resultatet.

12.2

Indirekt ställer bestämmelsen krav på resurser för en sådan aktiv bevakning av det pågående planarbetet i länet.

12.3

Bestämmelsen bör medverka till att nedlagt planarbete så långt som möjligt kan utnyttjas även om någon del av planen måste ges ett annat innehåll.

12.4

Med förslaget till bestämmelser i ovanstående paragraf bör det bli möjligt för länsstyrelse och regering att med den restriktivitet som ligger i "särskilda skäl" på ett smidigt sätt kunna följa och påverka markanvändningen inom speciella områden.

Kapitel 13 Överklagande

13.2

Den samlade rätten till förvaltningsbesvär beskrivs i paragrafen. Andra styckets stadgande att tidigare fattade beslut i detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked inte får överklagas är avgörande för resurskonsekvenserna av plansystemet.

Genom bestämmelsen blir det möjligt att definitivt lämna en planfråga när den väl är avgjord i ett planbeslut som vunnit laga kraft.

13.3

Ett ökat antal besvärsärenden bör bli följden av paragrafens bestämmelser eftersom ytterligare en beslutsnivå kommer in i handläggningen av besvärsärendena samtidigt som handläggningen av erinringar i anslutning till fastställelsebeslut försvinner

Bör sammantaget innebära en mindre arbetsbörda för länsstyrelserna.

13.4

Lagförslaget bör i stort föranleda ungefär samma arbetsbörda i kammarrätter och regeringskansli som gäller f n. Även här kan dock den utvidgade sakägargruppen leda till en ökad frekvens av ärenden.

13.8

Bör medverka till ett ökat utnyttjande av nedlagda resurser i planarbetet.

Kapitel 14 Skyldighet att lösa mark och utge ersättning m. m.

14.5

Ny bestämmelse. Bör innebära att kommunen blir friare att företa ändringar av stadsplaner som ändrar markanvändningen i områden som inte tagits i anspråk enligt den ursprungliga planen.

Bör medföra kostnadssänkningar i kommunens planhantering.

14.6

Ny bestämmelse men redan nu regleras ersättning för liknande skador enligt 4 kap 38 § fastighetsbildningslagen. Även de allmänna skadeståndsreglerna ger rätt till ersättning redan i dag.

De ökade kostnaderna som sannolikt blir följden av paragrafens bestämmelser bör dock bli marginella för kommunerna.

14.7

Återbetalningen av erlagda gatukostnadsersättningar i de situationer som beskrivs i paragrafen bör inte innebära några väsentliga kostnadsökningar för kommunerna.

Kapitel 15 Domstolsprövning

15.2

En nyhet som kan medverka till ett snabbare genomförande av en plan när den väl trätt i kraft.

15.6

En nyhet som kan medverka till ett snabbare genomförande av en plan när den väl trätt i kraft.

15.8

Bestämmelserna innebär att också tvister om betalningsvillkor för gatukostnadsersättning skall prövas i fastighetsdomstol.

Kommunen kan m a o få betala en större del av rättegångskostnaderna än vad som gäller f n.

Kapitel 16 Bemyndiganden m. m.

16.1

Kostnadskonsekvenserna för bestämmelserna i 3 kap 7 § går m a o inte heller att undvika.

16.2

Samma bestämmelser som gäller f n med skillnaden att obligatoriskt typgodkännande endast skall kunna krävas i få preciserade sammanhang.

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1985