Markanvändning och byggande

Ny plan- och bygglag

MOTIV TILL AVDELNINGARNA 2-7
SPECIALMOTIVERING

Del 2

SOU 1979:66

BETÄNKANDE AV PBL-UTREDNINGEN

149
35

Statens offentliga utredningar
1979:66
Bostadsdepartementet

Ny plan- och bygglag

Del 2

Betänkande av PBL-utredningen

Stockholm 1979

Omslaget är utfört av Jan Bohman
efter idé av Stig Oveland och Tommy Österberg
Fotografi på omslaget: Lantmäteriverket 1978
Jernström Offsettryck AB

ISBN ~~91-38-05005-6~~ 91-38-05111-7 (F)
ISSN 0375-250 K
Gotab, Stockholm 1979

Vinjettfotografierna:

Avsnitt 3, 5–8, 10, 12–13, 15–16, 19, 21–22 och 25: Lantmäteriverket 1978.
Avsnitt: 1–2, 4, 9, 11, 14, 18, 23–24 och 26: Örjan Wikforss.
Avsnitt 17: Suzanne de Laval.
Avsnitt 20: Bo-Erik Gyberg.

Flygfotografierna är godkända för spridning av Försvarsstabens säkerhetsavdelning resp. för reproduktion och spridning av statens lantmäteriverk 79-06-29.

Till Statsrådet och chefen för bostadsdepartementet

Den 16 november 1978 bemyndigade regeringen chefen för bostadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utforma förslag till en ny byggnadslagstiftning mot bakgrund *dels* av bygglagutredningens förslag i betänkandet (SOU 1974:17) Markanvändning och byggande och remissbehandlingen därav, *dels* av det arbete som dittills hade utförts av en särskild arbetsgrupp inom bostadsdepartementet. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen samma dag som utredare statssekreteraren Karl Gustaf Scherman som fr. o. m. november 1976 lett motsvarande arbete inom departementet.

Utredningen har antagit namnet PBL-utredningen.

Den nyss nämnda arbetsgruppen har biträtt i arbetet med detta betänkande. Gruppen har letts av rättschefen i bostadsdepartementet Lars Uno Didón och jämte honom bestått av hovrättsassessorn Per Eklund, sekreteraren Gunnar Ericsson, fastighetsrådet Bertil Hall, tekniske direktören Peter Heimbürger, stadsplanearkitekten Carl Lignell, departementssekreteraren Lars Magnusson, hovrättsassessorerna Stefan Molander och Lars Örbrink samt, fr. o. m. februari 1979, avdelningsdirektören Tommy Österberg.

I arbetet, och direkt knutna till dess ledning, har också deltagit f. överdirektören Helmer Wallner, biträdande överlantmätaren Torsten Sandberg samt, fr. o. m. januari 1979, sekreteraren Helena Bargholtz.

Under utredningsarbetet har ett omfattande samråd ägt rum med sakkunniga inom myndigheter och organisationer.

Med avlämnandet av detta betänkande är utredningsuppdraget slutfört.

Del 2 Rättelseblad till SOU 1979:66

Sid. 249 rad 29. Står: dignitet med beaktande av behovet av friytor i tätorternas omnejd Skall vara: dignitet, med beaktande av behovet av friytor i tätorternas omnejd,

Sid. 309 rad 8. Står: sammanfattades Skall vara sammanfattas

Sid. 410 rad 42. Står: avsnitt 7 Skall vara: avsnitt 9

Sid. 438 rad 2. Står: (KVK) Skall vara (KVL)

Sid. 462 rad 12. Står: sedan Skall vara: redan

Sid. 552 rad 17. Står: något absolut förbud Skall vara: någon absolut skyldighet

Sid. 647 rad 28. Står: överlåta Skall vara: underlåta

Sid. 676 rad 15. Står: skälig Skall vara: oskälig

Omslaget är utfört av Jan Bohman
efter idé av Stig Oveland och Tommy Österberg
Fotografi på omslaget: Lantmäteriverket 1978
Jernström Offsettryck AB

ISBN ~~91-38-05005-6~~ 91-38-05111-7 (F)
ISSN 0375-250 K
Gotab, Stockholm 1979

Till Statsrådet och chefen för bostadsdepartementet

Den 16 november 1978 bemyndigade regeringen chefen för bostadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utforma förslag till en ny byggnadslagstiftning mot bakgrund *dels* av bygglagutredningens förslag i betänkandet (SOU 1974:17) Markanvändning och byggande och remissbehandlingen därav, *dels* av det arbete som dittills hade utförts av en särskild arbetsgrupp inom bostadsdepartementet. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen samma dag som utredare statssekreteraren Karl Gustaf Scherman som fr. o. m. november 1976 lett motsvarande arbete inom departementet.

Utredningen har antagit namnet PBL-utredningen.

Den nyss nämnda arbetsgruppen har biträtt i arbetet med detta betänkande. Gruppen har letts av rättschefen i bostadsdepartementet Lars Uno Didón och jämte honom bestått av hovrättsassessorn Per Eklund, sekreteraren Gunnar Ericsson, fastighetsrådet Bertil Hall, tekniske direktören Peter Heimbürger, stadsplanearkitekten Carl Lignell, departementssekreteraren Lars Magnusson, hovrättsassessorerna Stefan Molander och Lars Örbrink samt, fr. o. m. februari 1979, avdelningsdirektören Tommy Österberg.

I arbetet, och direkt knutna till dess ledning, har också deltagit f. överdirektören Helmer Wallner, biträdande överlantmätaren Torsten Sandberg samt, fr. o. m. januari 1979, sekreteraren Helena Bargholtz.

Under utredningsarbetet har ett omfattande samråd ägt rum med sakkunniga inom myndigheter och organisationer.

Med avlämnandet av detta betänkande är utredningsuppdraget slutfört.

Stockholm i september 1979

Karl Gustaf Scherman

/Lars Uno Didón

Innehåll

Förkortningar . . . . . 19 Del 1

Författningsförslag

1. Förslag till plan- och bygglag 21

Första avdelningen

1 kap. Inledande bestämmelser 21

Andra avdelningen

2. kap. Allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning enligt denna lag 23
3 kap. Särskilda bestämmelser om riksintressen 24
4 kap. Särskilda bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning 26
5 kap. Särskilda bestämmelser om placeringen inom tomt och utformningen av byggnader och anläggningar, ordnande av tomt m. m. 27
6 kap. Särskilda krav beträffande vissa befintliga byggnader, underhåll m. m. 30

Tredje avdelningen

7 kap. Marköversikt 32
8 kap. Områdesplan 35
9 kap. Detaljplan 36
10 kap. Markförordnande 41
11 kap. Vissa frågor om plangenomförande 42
12 kap. Regionplanering 46

Fjärde avdelningen

13 kap. Tillståndsprövning 48
14 kap. Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m. . . . 55
15 kap. Påföljder, ingripanden m. m. 59
16 kap. Åtgärdsförelägganden m. m. 63

Femte avdelningen

17 kap. Underställning 64
18 kap. Besvär 66
19 kap. Planföreläggande 70

Sjätte avdelningen
20 kap. Ersättningsbestämmelser 70

Sjunde avdelningen
21 kap. Övergångsbestämmelser 73

2. Förslag till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719). . 75
3. Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988). 80
4. Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149). . 87
5. Förslag till lag om ändring i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. 93
6. Förslag till lag om ändring i lagen (1973:1152) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. 94
7. Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144). . 95
8. Förslag till lag om ändring i jordabalken. 97
9. Förslag till lag om ändring i civilförsvarslagen (1960:74). . . 97
10. Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948). 99
11. Förslag till lag om ändring i lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. . 105
12. Förslag till förordning om ändring i terrängtrafikkungörelsen (1972:594). 106
13. Förslag till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1978:594). 106
14. Förslag till lag om ändring i lagen (1960:690) om byggnadsminnen. 107
15. Förslag till lag om ändring i lagen (1942:350) om fornminnen. 109
16. Förslag till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822). . . 109
17. Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429). . . 117
18. Förslag till lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. 118
19. Förslag till lag om ändring i lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar. 120
20. Förslag till lag om ändring i gruvlagen (1974:342). 121
21. Förslag till lag om ändring i lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter. 122
22. Förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387). . 123
23. Förslag till lag om ändring i bostadssaneringslagen (1973:531). 124
24. Förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar. 125
25. Förslag till lag om ändring i lagen (1972:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar. 126

Sammanfattning 129

1 Inledning
1.1 Reformer efter år 1974 185
1.2 Lagteknisk lösning 186

1.3 Reformbehov 187
1.3.1 Ombyggnad och förnyelse 188
1.3.2 Stat – kommun – enskild 188
1.3.3 Lagstiftningens allmänna inriktning 189
1.3.4 Översiktsplaner 190
1.3.5 Detaljplaner 190
1.3.6 Plangenomförande 191
1.3.7 Särskilda frågor 191
1.3.8 Lagsystematik 193

2 Allmänna principer

2.1 Begreppet samhällsplanering 195
2.1.1 Allmänt om samhällsplanering 195
2.1.2 Allmänt om fysisk planering 197
2.2 Den kommunala fysiska planeringens samordning med annan kommunal planering 199
2.3 Riktlinjer för plansystemet 200
2.4 Medborgarinflytande 201
2.5 Statens inflytande på den kommunala planeringen 202
2.6 Lagens uppbyggnad och räckvidd 202
2.6.1 Allmänt 202
2.6.2 PBL:s struktur 204
2.7 PBL:s förhållande till andra lagar som styr markanvändningen 205
2.8 PBL:s räckvidd 206

Motivering till första avdelningen (Avsnitt 3)

3 Inledande bestämmelser

3.1 Inledande bestämmelser i BL 209
3.2 Överväganden och förslag 209
3.2.1 Lämplig samhällsutveckling 209
3.2.1.1 Hushållning med naturresurser 210
3.2.1.2 Bebyggelseresurser 211
3.2.1.3 Övriga resurser 211
3.2.2 Planering 212
3.2.3 Materiella krav till grund för planer och tillståndsbeslut 213
3.2.4 Begreppet pågående markanvändning 215
3.2.4.1 Allmänt 215
3.2.4.2 Grundläggande definition av begreppet . . 217
3.2.4.3 Närmare om effekterna från allmän synpunkt 220
3.2.5 Tillämpande myndigheter m. fl. 221

Motivering till andra avdelningen (Avsnitt 4–8)

4 Allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning

4.1 Gällande ordning 245
4.2 BLU:s förslag och remissutfallet 245

Del 2

4.3 Överväganden och förslag 246
4.3.1 Några utgångspunkter 246
4.3.2 Allmänna mål för beslutsfattandet 248
4.3.3 Vissa särskilda bevarandeintressen 250
4.3.4 Förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen 252

5 Särskilda bestämmelser om riksintressen
5.1 Gällande ordning 255
5.2 BLU:s förslag och remissutfallet 255
5.3 Överväganden och förslag 256
5.3.1 Allmänna utgångspunkter 256
5.3.2 Riksintressena 257
5.3.3 Precisering av riksintressena 257
5.3.4 Riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen 258
5.3.5 Strandskyddet 260
5.3.6 Uppgiftsfördelningen mellan riksdagen och regeringen 261

6 Särskilda bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning
6.1 Gällande ordning 263
6.2 BLU:s förslag och remissutfallet 263
6.3 Överväganden och förslag 264
6.3.1 Några utgångspunkter 264
6.3.2 Bebyggelsemiljöns utformning 265

7 Särskilda bestämmelser om placeringen inom tomt och utformningen av byggnader, anläggningar, ordnande av tomt m. m.
7.1 Gällande ordning 269
7.2 BLU:s förslag och remissutfallet 269
7.3 Överväganden och förslag 270
7.3.1 Byggnader och anläggningar m. m. 270
7.3.2 Tomt m. m. 279

8 Krav på befintliga byggnader, underhåll m. m.
8.1 Krav på befintliga byggnader m. m. 283
8.1.1 Överväganden och förslag 284
8.1.1.1 Förbättring i samband med ändring av en byggnad 286
8.1.1.2 Förbättring utan samband med annan ändring av en byggnad 286
8.1.1.3 Den yttre miljön 288
8.2 Underhåll av byggnader m. m. 290
8.2.1 BLU:s förslag m. m. 290
8.2.2 Överväganden och förslag 290
8.2.2.1 Byggnader i allmänhet 290

8.2.2.2 Byggnader med särskilt bevaringsvärde . . 293
8.2.2.3 Anläggningar 293
8.2.2.4 Underhåll av tomter m. m. 294
8.2.2.5 Rivning av skadade byggnader m. m. . . 294
8.3 Ingripanden med krav på förbättringar, underhållsåtgärder m. m. 295

Motivering till tredje avdelningen (Avsnitt 9–16)

9 Marköversikt

9.1 Gällande ordning. Nuvarande kommunomfattande planer . 301
9.2 BLU:s förslag och remissutfallet 302
9.3 Överväganden och förslag 303
9.3.1 Innehåll 305
9.3.1.1 Markanvändningsreglering i marköversikt . 305
9.3.1.2 Strukturfrågor 306
9.3.1.3 Regler om efterföljande planläggning . . . 307
9.3.2 Rättsverkan 307
9.3.2.1 Avskärande av underställningsrätt . . . 307
9.3.2.2 Rättsliga effekter för enskilda 309
9.3.2.3 Frågor om tillståndsplikt 310
9.3.2.4 Genomförandefrågor 310
9.3.3. Handlingar 310
9.3.4 Förfarandet 311
9.3.4.1 Allmänt 311
9.3.4.2 Kommunstyrelsens roll 312
9.3.4.3 Program 312
9.3.4.4 Samråd 312
9.3.4.5 Utställning 313
9.3.4.6 Antagande 314

10 Områdesplan

10.1 Gällande ordning. Nuvarande planer på mellannivå 317
10.2 BLU:s förslag och remissutfallet 318
10.3 Överväganden och förslag 319
10.3.1 Innehåll 320
10.3.2 Rättsverkan 321
10.3.2.1 Avskärande av underställningsrätt . . . 321
10.3.2.2 Rättsliga effekter för enskilda 321
10.3.3 Handlingar 322
10.3.4 Förfarandet 323
10.3.4.1 Ansvar m. m. 323
10.3.4.2 Program 323
10.3.4.3 Samråd 324
10.3.4.4 Utställning 324
10.3.4.5 Antagande 324

11 Detaljplan

11.1 Nuvarande förhållanden 327
11.2 BLU:s förslag och remissutfallet 328
11.3 Överväganden och förslag 328
11.3.1 Allmänna krav på projekteringsstyrande planläggning 328
11.3.2 Rättsverkan 330
11.3.2.1 Formellt detaljplanekrav och dess rättsverkan. Begränsningar för detaljplanläggningen . . 330
11.3.2.2 Detaljplanens expropriativa effekter . . . 335
11.3.2.3 Detaljplanens rättsverkan i övrigt 338
11.3.3 Innehåll 339
11.3.3.1 Detaljplanens innehåll i stort 339
11.3.3.2 Markens ändamål. Huvudman för allmän plats 341
11.3.3.3 Exploateringens intensitet 342
11,3.3.4 Miljöns utformning m. m. 343
11.3.3.5 Tekniskt utförande samt skydds- och säkerhetsfrågor 344
11.3.3.6 Planreglering av genomförandet 344
11.3.3.7 Särskild reglering av tillståndsprövningen . 348
11.3.4 Handlingar 349
11.3.5 Förfarandet 349
11.3.5.1 Normalförfarandet 349
11.3.5.2 Särskilt förfarande vid enkel detaljplaneändring 351

12 Markförordnande

12.1 Gällande ordning 355
12.1.1 Utomplansbestämmelser 355
12.1.2 Fastställd generalplan 356
12.1.3 Förordnanden enligt BL m. m. 356
12.2 BLU:s förslag och remissutfallet 357
12.3 Överväganden och förslag 358
12.3.1 Innehåll 358
12.3.2 Rättsverkan 360
12.3.3 Handlingar 361
12.3.4 Förfarandet 361

13 Vissa frågor om plangenomförande

13.1 Bakgrund 365
13.2 BLU:s förslag och remissutfallet 371
13.3 Överväganden och förslag 372
13.3.1 Genomförandefrågor i PBL 372
13.3.2 Genomförandebeskrivning 374
13.3.3 Fastighetsplan 375
13.3.4 Avstående av mark m. m. 380
13.3.5 Exploateringssamverkan 382
13.3.5.1 Behov och användningsområden 383

13.3.5.2 Krav på regelsystemet 384
13.3.5.3 Syfte och avgränsning av samverkansområdet 385
13.3.5.4 Exploateringssamfällighetens bildande . . 386
13.3.5.5 Metoder för att fördela kostnader och avkastning 388
13.3.5.6 Exploateringssamfällighetens verksamhet . 389
13.3.5.7 Detaljplan vid exploateringssamverkan . . 391
13.3.5.8 Marköverföring m. m. 392
13.3.5.9 Beskrivning av förfarandet 392
13.3.6 Exploateringsavtal 393

14 Regionplanering
14.1 Gällande ordning 397
14.2 BLU:s förslag och remissutfallet 398
14.3 Överväganden och förslag 398
14.3.1 Huvudman 400
14.3.2 Planeringens innehåll 400
14.3.3 Regionplans rättsverkan 401

15 Samband mellan olika planformer
15.1 Utgångspunkter 403
15.2 Regionplan 403
15.3 Kommunala översiktsplaner 404
15.4 Övriga planinstitut 405

16 Medborgarinflytande
16.1 Gällande ordning 407
16.2 BLU:s förslag och remissutfallet 407
16.3 Demokratiutredningens förslag 408
16.4 Överväganden och förslag 409
16.4.1 Allmänt 409
16.4.2 Reformer som stärker medborgarinflytandet 410
16.4.3 Kommunernas informationsskyldighet 411
16.4.4 Program och underlagsmaterial 411
16.4.5 Planhandlingarnas utformning 413
16.4.6 Samråd 413
16.4.7 Utställning 414
16.4.8 Besvär 415

Motivering till fjärde avdelningen (Avsnitt 17–19)
17 Tillståndsprövning
17.1 Bygglov 421
17.1.1 Bygglovpliktens omfattning 421
17.1.1.1 Gällande ordning 421
17.1.1.2 BLU:s förslag och remissutfallet 422
17.1.1.3 Överväganden och förslag 423
Strandskyddsregleringen 423

Variation av bygglovpliktens omfattning . 425
Allmänt om byggnader 427
Uppförande av nya byggnader 428
Tillbyggnader 432
Yttre åtgärder 432
Inre åtgärder 434
Väsentlig ändring av en byggnads användningssätt 435
Underhållsåtgärder 436
Allmänt om anläggningar 437
Vägar 437
Anläggningar som f. n. regleras i NVL . . 438
Flygplatser 439
Hamnar 440
Anläggningar för idrotts- och fritidsändamål 441
Ledningar 441
Gruva, täkt m. m. 442
Skyltar, ljusanordningar m. m. 443
Upplag 445
Tunnlar, bergrum m. m. 445
Grundvattenpumpning 447
Cisterner, master och torn 448
Mur, plank m. m. 448
Parkeringsplatser 449
Krossverk m. m. 449
Byggnader och anläggningar som kräver sekretess 450
17.1.2 Särskilda bestämmelser om prövningsgrunderna för bygglov 451
17.1.2.1 Planenlighetskravet och kraven i 5 kap. . . 451
17.1.2.2 Närmare om planenlighetskravet 452
17.1.2.3 Undantag från planenlighetskravet . . . 455
17.1.2.4 Expropriationstillstånd som grund för avslag 456
17.1.2.5 Detaljplanekravet som grund för avslag . . 457
17.2 Rivningslov 457
17.2.1 Gällande ordning 457
17.2.2 BLU:s förslag och remissutfallet 458
17.2.3 Överväganden och förslag 458
17.2.3.1 Prövningsgrunderna 459
17.2.3.2 Hinder mot att vägra rivning 460
17.2.3.3 Inverkan av planer 462
17.2.3.4 Förfaranderegler 463
17.3 Marklov 468
17.3.1 Gällande ordning 468
17.3.2 BLU:s förslag och remissutfallet 469
17.3.3 Överväganden och förslag 469
17.3.3.1 Regleringens syfte 470
17.3.3.2 Lagteknisk lösning 472

17.4 Förfarandet i tillståndsärenden 473
17.4.1 Gällande ordning 473
17.4.2 Överväganden och förslag 474
17.4.2.1 Gemensamma bestämmelser om förfarandet 474
17.4.2.2 Särskilda bestämmelser om förfarandet i bygglovärenden 478
17.4.2.3 Samordning med andra tillstånd 481
17.4.2.4 Vilandeförklaring m. m. 482

18 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.
18.1 Gällande ordning 485
18.2 Överväganden och förslag 486
18.2.1 Byggnadsnämnden 486
18.2.2 Tillsyn och kontroll 490
18.2.2.1 Olika kontrollformer 490
18.2.2.2 Typgodkännande 492
18.2.2.3 Tillverkningskontroll 493
18.2.2.4 Bestämmelser i PBL om byggnadsarbete samt byggnadsnämndens tillsyn och kontroll . . 493
18.2.3 Avgifter m. m. 497

19 Påföljder, ingripanden m. m.
19.1 Inledning 499
19.2 Påföljder 500
19.2.1 Byggnadsnämndens skyldighet att ingripa mot överträdelser 500
19.2.2 Avgiftssystemet 501
19.2.2.1 Gränsdragning mellan olika avgiftstyper . 501
19.2.2.2 Särskild avgift 502
19.2.2.3 Tilläggsavgift 503
19.2.2.4 Befrielse från avgiftsskyldighet m. m. . . 504
19.3 Ingripanden för att åstadkomma rättelse 507

Motivering till femte avdelningen (Avsnitt 20–22)
20 Underställning 513
20.1 Underställningsgrunderna 516
20.1.1 Riksintressen 516
20.1.2 Samordning av flera kommuners intressen 517
20.1.3 Uppenbar avvikelse från lagen 518
20.1.4 Olämplig garanti mot senare underställning 520
20.1.5 Sammanfattning av underställningsgrunderna . . . 520
20.2 Formerna för överprövningen 520
20.3 Underställningsbara beslut 524

21 Besvär 529
21.1 Den besvärsberättigade kretsen 532
21.1.1 Planer 532

21.1.1.1 Gällande ordning 532
21.1.1.2 BLU:s förslag och remissutfallet 532
21.1.1.3 Överväganden och förslag 533
21.1.2 Tillståndsärenden 535
21.1.2.1 Gällande ordning 535
21.1.2.2 BLU:s förslag och remissutfallet 536
21.1.2.3 Överväganden och förslag 536
21.2 Överklagningsbara beslut och besvärsgrunderna 537
21.2.1 Planläggning 537
21.2.1.1 Översiktliga planer 537
21.2.1.2 Detaljplaner 538
21.2.1.3 Fastighetsplaner 540
21.2.1.4 Markförordnanden 540
21.2.2 Tillståndsärenden m. m. 541
21.2.2.1 Bygglov 541
21.2.2.2 Rivningslov 541
21.2.2.3 Marklov 542
21.2.2.4 Påföljder, ingripanden m. m. 542
21.3 Instansordningen 543

22 Planföreläggande m. m.

22.1 Gällande ordning 551
22.2 BLU:s förslag och remissutfallet 551
22.3 Överväganden och förslag 551

Motivering till sjätte avdelningen (Avsnitt 23)

23 Ersättningsbestämmelser

23.1 Gällande ordning 559
23.1.1 Kompensationsregler 559
23.1.2 Värderingsregler 561
23.2 BLU:s förslag och remissutfallet 563
23.3 Överväganden och förslag 564
23.3.1 Ersättningssituationer 564
23.3.1.1 Intrång i tillåten markanvändning 564
23.3.1.2 Skada till följd av särskild reglering av pågående markanvändning 565
23.3.1.3 Rivning 570
23.3.2 Ersättningsprinciper 570
23.3.2.1 Kompensationssättet 570
23.3.2.2 Kompensationstidpunkten 571
23.3.2.3 Kvalifikationsgränsen 573
23.3.2.4 Värderingsregler 578
23.3.3 Särskilda frågor 581

Motivering till sjunde avdelningen (Avsnitt 24)

24 Övergångsbestämmelser

24.1 BLU:s förslag och remissutfallet 587
24.2 Planer från tiden före BL 588
24.3 Planer enligt BL 589

24.3.1 Regionplaner 589
24.3.2 Generalplaner 590
24.3.3 Stadsplaner och byggnadsplaner m. m. 591
24.3.4 Tomtindelning 592
24.4 Övriga beslut enligt BL 592
24.4.1 Nybyggnadsförbud 592
24.4.2 Rivningsförbud 595
24.4.3 Dispenser 595
24.4.4 Byggnadslov 595
24.4.5 Särskilda frågor 596
24.5 Vissa övriga övergångsfrågor 596
24.5.1 Marköversikt 596
24.5.2 Påföljder, ingripanden m. m. 596
24.5.3 Fastighetsbildningsfrågor 597
24.5.4 Strandskyddsbestämmelser 598

25 Samordning med annan lagstiftning

25.1 Principer för samordningen 601
25.1.1 Det planpolitiska intresset 602
25.1.2 Förfarandet vid dubbelprövning 606
25.1.3 Särskilda samordningsfrågor 609
25.2 Expropriationslagen (1972:719) 609
25.2.1 Gällande ordning 609
25.2.2 Överväganden och förslag 610
25.2.2.1 Inlösenreglernas placering 610
25.2.2.2 Expropriationsersättningen 611
25.3 Vattenlagen (1918:523) 613
25.3.1 Gällande ordning 613
25.3.2 BLU:s förslag och remissutfallet 615
25.3.3 Överväganden och förslag 615
25.3.3.1 De generella principernas tillämpning i VL-ärenden 615
25.3.3.2 Särskilt kommunalt inflytande i övriga frågor 617
25.3.3.3 Prövningsordningen 617
25.3.3.4 Ändringar i förslaget till ny VL m. m. . . 618
25.4 Fastighetsbildningslagen (1970:988) 619
25.4.1 Gällande ordning 620
25.4.2 BLU:s förslag och remissutfallet 621
25.4.3 Överväganden och förslag 622
25.4.3.1 Samordning av tillståndsprövning 622
25.4.3.2 Övriga ändringar i FBL 624
25.5 Anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter 625
25.6 Ledningsrättslagen (1973:1144) 625
25.7 Jordabalken 625
25.8 Civilförsvarslagen (1960:74) 626
25.8.1 Gällande ordning 626
25.8.2 Överväganden och förslag 627

25.9 Väglagstiftningen 627
25.9.1 Gällande ordning 627
25.9.1.1 Tillståndsprövning av vägföretag m. m. . 627
25.9.1.2 Säkerställande av vägmark 629
25.9.2 Förslag till lag om kommunvägar 629
25.9.3 Överväganden och förslag 629
25.9.3.1 Tillståndsprövning av vägföretag . . . 630
25.9.3.2 Ordnings- och säkerhetsföreskrifter . . 632
25.9.3.3 Säkerställande av vägmark 633
25.9.3.4 Ersättningsregler 634
25.9.3.5 Förslaget till lag om kommunvägar . . 634
25.10 Trafiklagstiftningen 634
25.10.1 Trafiklagstiftning och samordningsfrågor 634
25.10.2 Reglering av vägtrafik 635
25.10.3 Reglering av trafik utanför väg 636
25.10.4 Reglering av sjötrafik 640
25.11 Speciallagstiftning för kulturminnesvård och statligt byggnadsväsen 640
25.11.1 Olika författningar inom området 640
25.11.2 Byggnadsminneslagen 641
25.11.3 Lagen (1942:350) om fornminnen 645
25.11.4 Kungörelsen (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet 645
25.11.4.1 Organisation av det offentliga byggandet 645
25.11.4.2 Byggnadsminnesmärken 647
25.11.4.3 Kyrkobyggnader 649
25.11.5 Begravningsplatser 649
25.11.6 Övriga kyrkliga fastigheter 650
25.12 Naturvårdslagen (1964:822) 650
25.12.1 Gällande ordning 650
25.12.2 BLU:s förslag och remissutfallet 652
25.12.3 Överväganden och förslag 653
25.12.3.1 Samordningen 653
25.12.3.2 Naturreservat och naturvårdsområde . 654
25.12.3.3 Strandskyddet 656
25.12.3.4 Stängselgenombrott 656
25.12.3.5 Täktreglering 656
25.12.3.6 Samråd 657
25.12.3.7 Förfallna byggnader, skyltar, tavlor m. m. 659
25.12.3.8 Ersättningsbestämmelser 659
25.13 Skogsvårdslagen (1979:429) 659
25.13.1 Den nya skogsvårdslagen m. m. 659
25.13.2 BLU:s förslag och remissutfallet 660
25.13.3 Överväganden och förslag 660
25.13.3.1 Hänsynen till naturvårdens och friluftslivets intressen 660
25.13.3.2 Samordningen med planer enligt PBL . 662
25.13.3.3 Förslag till ändringar i SVL 663

25.14 Lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar . . . 663
25.14.1 Gällande ordning . . . 663
25.14.2 Övervägande och förslag . . . 664
25.15 Lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar . . . 665
25.15.1 Gällande ordning . . . 665
25.15.2 Övervägande och förslag . . . 665
25.16 Gruvlagstiftningen . . . 665
25.16.1 Gällande ordning . . . 665
25.16.2 BLU:s förslag och remissutfallet . . . 668
25.16.3 Uttalanden av riksdagen m. m. . . . 668
25.16.4 Vissa andra utredningar . . . 670
25.16.5 Övervägande och förslag . . . 671
25.17 Miljöskyddslagen (1969:387) . . . 675
25.17.1 Gällande ordning . . . 675
25.17.2 BLU:s förslag och remissutfallet . . . 676
25.17.3 Miljöskyddsutredningens förslag . . . 678
25.17.4 Övervägande och förslag . . . 678
25.17.4.1 Några erfarenheter och utgångspunkter . 678
25.17.4.2 Samordningen . . . 679
25.18 Bostadssaneringslagen (1973:531) . . . 682
25.19 Rörledningslagen . . . 682
25.19.1 Gällande ordning . . . 682
25.19.2 Uttalanden av riksdagen m. m. . . . 683
25.19.3 Övervägande och förslag . . . 683
25.20 Ellagen . . . 685
25.20.1 Gällande ordning . . . 685
25.20.2 BLU:s förslag och remissutfallet . . . 686
25.20.3 Uttalanden av riksdagen m. m. . . . 686
25.20.4 Övervägande och förslag . . . 687
25.20.4.1 Förbättrat samråd . . . 687
25.20.4.2 Samordning mellan koncessionsprövning och planer enligt PBL . . . 688

26 Specialmotivering

26.1 Förslaget till plan- och bygglag . . . 693
26.2 Förslaget till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719) 825
26.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988) . . . 830
26.4 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149) 836
26.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter . . . 843
26.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:1152) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter . . . 843
26.7 Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144) 844
26.8 Förslaget till lag om ändring i jordabalken . . . 844
26.9 Förslaget till lag om ändring i civilförsvarslagen (1960:74) . 844

26.10 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948) 845
26.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. 847
26.12 Förslaget till förordning om ändring i terrängtrafikkungörelsen (1972:594) 847
26.13 Förslaget till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1978:594) 847
26.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (1960:690) om byggnadsminnen 848
26.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (1942:350) om fornminnen 848
26.16 Förslaget till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822) . 848
26.17 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) . 851
26.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar 852
26.19 Förslaget till lag om ändringar i lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar 852
26.20 Förslaget till lag om ändring i gruvlagen (1974:342) . . . 852
26.21 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter 852
26.22 Förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) . 852
26.23 Förslaget till lag om ändring i bostadssaneringslagen (1973:531) 854
26.24 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar 854
26.25 Förslaget till lag om ändring i lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar 855

Bilaga: Pågående markanvändning 858

Sakregister 861

Motiveringar till ANDRA AVDELNINGEN

Motiveringarna gäller följande kapitel i lagen

2 kap. Allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning enligt denna lag 23

3 kap. Särskilda bestämmelser om riksintressen 24

4 kap. Särskilda bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning 26

5 kap. Särskilda bestämmelser om placeringen inom tomt och utformningen av byggnader och anläggningar, ordnande av tomt m. m. 27

6 kap. Särskilda krav beträffande vissa befintliga byggnader, underhåll m. m. 30

Motiveringarna behandlas i följande avsnitt

4 Allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning

4.1 Gällande ordning 245
4.2 BLU:s förslag och remissutfallet 245
4.3 Överväganden och förslag 246
4.3.1 Några utgångspunkter 246
4.3.2 Allmänna mål för beslutsfattandet 248
4.3.3 Vissa särskilda bevarandeintressen 250
4.3.4 Förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen 252

5 Särskilda bestämmelser om riksintressen

5.1 Gällande ordning 255
5.2 BLU:s förslag och remissutfallet 255
5.3 Överväganden och förslag 256
5.3.1 Allmänna utgångspunkter 256
5.3.2 Riksintressena 257
5.3.3 Precisering av riksintressena 257
5.3.4 Riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen 258
5.3.5 Strandskyddet 260
5.3.6 Uppgiftsfördelningen mellan riksdagen och regeringen 261

6 Särskilda bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning

6.1 Gällande ordning 263

6.2 BLU:s förslag och remissutfallet 263
6.3 Överväganden och förslag 264
6.3.1 Några utgångspunkter 264
6.3.2 Bebyggelsemiljöns utformning 265

7 Särskilda bestämmelser om placeringen inom tomt och utformningen av byggnader, anläggningar, ordnande av tomt m. m.
7.1 Gällande ordning 269
7.2 BLU:s förslag och remissutfallet 269
7.3 Överväganden och förslag 270
7.3.1 Byggnader och anläggningar m. m. 270
7.3.2 Tomt m. m. 279

8 Krav på befintliga byggnader, underhåll m. m.
8.1 Krav på befintliga byggnader m. m. 283
8.1.1 Överväganden och förslag 284
8.2 Underhåll av byggnader m. m. 290
8.2.1 BLU:s förslag m. m. 290
8.2.2 Överväganden och förslag 290
8.3 Ingripanden med krav på förbättringar, underhållsåtgärder m. m. 295

Viktiga punkter

I PBL finns krav som samhället skall lägga till grund för bedömning av markens användning och byggnaders utformning.

Främst bland kraven står att en lämplig samhällsutveckling skall främjas. Däri ligger också hänsyn till hushållning med naturresurserna och en allsidig bebyggelseutveckling liksom till det viktiga sambandet mellan boende, arbete och service.

Kommunerna skall få ett större inflytande över tillämpningen av kraven. För de s. k. riksintressena behåller staten emellertid ett avgörande inflytande. De kan avse behovet att bevara områden av särskilt värde för areell produktion, kulturminnesvård och naturvård men också exploateringsintressen.

Bebyggelsemiljön skall utformas så att den blir ändamålsenlig och hänsyn skall tas bl. a. till befintliga natur- och kulturvärden samt till energi- och vattenhushållning. Tillräckliga möjligheter till samhällelig och kommersiell service skall finnas. Byggnader skall vara säkra, handikappanpassade och uppfylla många andra

krav. Byggnader skall också underhållas så att deras funktioner inte försämras. Beträffande äldre byggnader ställs också krav på vissa förbättringar.

Vid beslut enligt PBL skall både allmänna och enskilda intressen beaktas.

4 Allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning

4.1 Gällande ordning

I dagens byggnadslagstiftning finns det vissa allmänna bestämmelser om planläggningens syfte och om vilka intressen och behov som skall beaktas vid planläggning. Dessa generella riktlinjer kompletteras i viss utsträckning med olika materiella krav för de särskilda planformerna. En redogörelse för gällande ordning lämnas av BLU (s. 167–171).

Bestämmelser om egenskaper hos bebyggelsemiljön och om byggnaders utformning finns på flera håll i BL och BS. Byggbestämmelser finns även i ett stort antal andra författningar.

4.2 BLU:s förslag och remissutfallet

BLU:s förslag på denna punkt innebär i korthet att blivande lag bör innehålla allmänna riktlinjer som är gemensamma för samtliga planinstitut och som samlas i ett enda avsnitt i lagen. I ett annat avsnitt bör finnas bestämmelser med egenskapskrav hos den färdiga bebyggelsemiljön. Dessa bör gälla oberoende av vilken planform som används för bestämmandet av miljöutformningen. Även i byggnadslovsärenden bör samma kravbestämmelser gälla. Slutligen bör lagen enligt BLU innehålla bestämmelser om de enskilda byggnadernas egenskaper. Det är något oklart om BLU avser att dessa skall tillämpas inte bara vid byggnadslovsprövning utan även vid planläggning. BLU uttrycker saken så att byggbestämmelserna i viss mån kan få återverkningar på innehållet i planerna (s. 196).

BLU förutsätter att alla de tre angivna kategorierna av kravbestämmelser kan behöva kompletteras med föreskrifter, råd och anvisningar för tillämpningen.

Bland remissinstanserna råder allmän enighet om att ett blivande lagsystem kan byggas upp i stort sett enligt BLU:s modell. Det görs dock flera delvis kritiska uttalanden om den teknik för normgivningen som BLU föreslår. Kritiken torde kunna sammanfattas på följande sätt. Metoden att skapa en ramlagstiftning som utfylls genom centralt utfärdade tillämpningsföreskrifter kan minska förutsättningarna för ett reellt lokalt inflytande. En mängd statliga detaljföreskrifter ger föga utrymme för en anpassning till lokala förhållanden och för politiska värderingar i den kommunala beslutsprocessen. Det är knappast motiverat att staten utfärdar andra föreskrifter gentemot kommunerna än sådana som är av så väsentlig eller allmängiltig natur att de kan införas i lagen.

Ingen av remissinstanserna har invänt mot förslaget att vissa allmänt hållna, grundläggande riktlinjer för planläggningen tas in i lagen. BLU:s uppfattning att de allmänna riktlinjerna skall gälla för planläggningsarbetet i dess helhet möter inte heller några invändningar hos remissinstanserna.

BLU sammanfattar sina förslag till allmänna riktlinjer på följande sätt (s. 181–182):

1. Planläggningens uppgift är att få till stånd en från allmän synpunkt lämplig markanvändning.
2. För ändring av markanvändningen fordras att ändringen vid planläggning prövats vara godtagbar från allmän synpunkt.
3. Planläggning skall främja en god hushållning med mark och vatten. Om inte särskilda förhållanden föranleder annat skall mark avses för det ändamål som den med hänsyn till beskaffenhet, läge, föreliggande markanvändningsbehov och övriga omständigheter är mest lämpad för.
4. Planläggning skall syfta till en socialt och i övrigt god miljö för människorna.
5. Planläggning skall främja en lämplig samhällsekonomisk utveckling.
6. Vid planläggning skall berörda enskilda intressen tillbörligen beaktas. Enskilda intressen skall dock inte kunna leda till att ändring i markanvändningen som inte uppfyller kravet i punkt 2 tillåts.
7. Skulle plan genom sitt innehåll försvåra pågående användning av viss fastighet skall planen ges detta innehåll bara om fördelarna från allmän synpunkt med denna planlösning överväger eventuella olägenheter från enskild synpunkt. Detsamma gäller om planen skulle försvåra användning som har tillåtits genom byggnadsplan men ännu inte påbörjats. Om syftet med planen lämpligen kan vinnas genom annan planlösning, som inte försvårar pågående eller tillåten markanvändning, skall denna lösning väljas.
8. Mark som vid planläggning avses för bebyggelse skall vara lämpad för sådant ändamål från sundhetssynpunkt samt med hänsyn till möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp och möjligheterna att undvika vattenförorening.
9. Områden med särskild betydelse från rekreationssynpunkt eller med hänsyn till naturens skönhet eller med hänsyn till vården av värdefulla bebyggelsemiljöer eller kulturlandskap skall vid planläggning bevaras, om särskilda skäl inte föranleder annat. Strandområden och öppna fjällområden skall alltid anses som områden med sådan särskild betydelse.
10. Vid planläggning skall beaktas olika offentliga verksamheters, näringsverksamheters och andra av samhället godtagna verksamheters behov med avseende på markanvändningen.
11. Vid planläggning skall beaktas vad som är möjligt och lämpligt med hänsyn till berörda offentliga och privata huvudmäns ekonomi och deras möjligheter i övrigt att genomföra planen.

4.3 Överväganden och förslag

4.3.1 *Några utgångspunkter*

Mot bakgrund av bl. a. det förut anförda är det klart att allmänt hållna, grundläggande riktlinjer för planläggningen bör tas in i lagen. Det är här fråga om riktlinjer som ger uttryck för en bestämd politisk vilja hos lagstiftaren. Syftet med dem är att ge vägledning i fråga om planläggningens mål och inriktning. Som principiellt har klarlagts i avsnitt 3.2.3 skall lagbestämmelser av detta slag bilda en grundval för de bedömningar och avvägningar som alltid måste göras i samband med markanvändningsbeslut. Bestämmelserna har en viktig funktion som ett stöd för den allmänna debatten och för medborgarnas opinionsyttringar. De har emellertid därutöver den mycket viktiga funktionen att ange utgångspunkten för de krav som samhället skall lägga till grund för bedömning av markens användning och byggnaders utformning.

Riktlinjerna bör utformas så att avvägningen dem emellan kan påverkas av de vid varje tillfälle givna lokala förutsättningarna. Som förut har påpekats är det inte avsett att riktlinjerna skall kompletteras med några föreskrifter i förordning eller myndighetsförfattning. Det kommer därför inte att finnas förutsättningar för en sådan central detaljstyrning som en del remissinstanser har befarat.

De av BLU föreslagna kraven innefattar i stor utsträckning grundläggande värderingar som får anses vara allmänt omfattade i vårt samhälle. BLU:s förteckning bör därför vara utgångspunkten för lagbestämmelser i ämnet. Vid remissbehandlingen har påpekats att några av kraven innebär självklarheter och att andra är alltför obestämda för att kunna föras in i lagtext. De punkter i BLU:s förslag som vid remissbehandlingen har kritiserats såsom alltför odefinierade och vaga är framför allt punkterna 4, 5, 10 och 11. Punkterna 6 och 7 om avvägningen mellan allmänt och enskilt intresse har kommenterats av flera instanser. Även när det gäller frågor av hushållningskaraktär i punkten 3 har efterlysts en precisering och utveckling av lagtexten. Med anledning härav behöver BLU:s förslag omarbetas och systematiseras. Kortfattat kommer också att redovisas skälen till att vissa av BLU:s lagförslag inte tas med. Det finns också skäl att undersöka om några tillägg till BLU:s förteckning är motiverade.

Det finns emellertid anledning att först beröra en fråga som aktualiseras av formuleringarna i BLU:s förslag.

Samtliga de av BLU föreslagna riktlinjerna handlar om vad som skall iakttas vid planläggning. I punkten 6 anges att enskilt intresse inte skall beaktas, om det omfattar en sådan ändring av markanvändningen som inte uppfyller kraven i punkten 2. I denna senare punkt klargörs, att all förändring av markanvändningen skall föregås av planläggning och att denna skall syfta till att pröva ändringens lämplighet från allmän synpunkt. Övriga punkter utom punkten 7 innehåller sådana krav som skall hävdas vid planläggning, medan punkten 7 utpekar vissa beaktansvärda motstående intressen, nämligen hänsynen till pågående markanvändning och vissa givna tillstånd.

Innebörden av hänvisningen i punkt 6 till vissa beaktansvärda enskilda intressen torde sålunda vara uttömmande beskriven i den följande punkten 7, i den mån med ordet beaktansvärda avses sådana intressen som skall medtas i en avvägning inför ett beslut. I avsnitt 11.3.1 s. 172 ff och avsnitt 11.7.3 s. 178 ff utvecklar BLU sin syn på dessa frågor.

BLU synes dra konsekvenserna av sitt synsätt så, att besvärsrätt tillerkänns enskilda när de företräder ett sålunda definierat beaktansvärt intresse. BLU synes också anse att sådana intressen skall, när intrång däri sker, kunna utlösa ersättning för intrånget. Det bör emellertid betonas, att BLU:s betänkande inte är så detaljerat att en säker slutsats kan dras om hur man ser på dessa frågor.

Föreliggande lagförslag innehåller en huvudregel som är grundad på det synsätt som kommer till uttryck i 4 § BL, nämligen att en avvägning skall ske mellan allmänna och enskilda intressen. Utifrån denna huvudregel, så som den framgår av 2 kap. 8 § PBL, blir det därefter nödvändigt att i olika speciella situationer ge särskilda regler för hur denna avvägning skall gå till. Därvid bör beaktas att intresset av en effektiv beslutsprocess i samhället med en allsidig

prövning av alla föreliggande omständigheter leder till vissa slutsatser beträffande enskilds talerätt. En sak är att det måste finnas en talerätt för att enskild rätt skall kunna bevakas. Enskild rätt är då definierad som en rätt att på vissa villkor erhålla ett tillstånd och att annars erhålla ersättning, om tillstånd uteblir. Talerätten bör emellertid ha ett vidare syfte och kunna innefatta även avgöranden där enskilda intressen är berörda.

Därmed är också konstaterat, att avskaffandet av enskild exploateringsrätt – slutgiltigt genomförd genom 1972 års reform – inte har som en nödvändig eller naturlig följd ett avskaffande av den enskildes möjligheter att få till stånd en överprövning av den tillämpning av lagens olika krav som har skett. De begränsningar av talerätten i förhållande till nu gällande ordning som ändå föreslås i bl. a. avsnitten om marköversikt (9), områdesplan (10), detaljplan (11), tillståndsprövning (17) och besvär (21) har en praktisk, inte principiell innebörd. Gränsdragningen har gjorts där enskild talerätt uppenbarligen skulle leda till svårigheter när offentliga organ skall fatta beslut och där det enskilda intresset knappast är identifierbart jämfört med de gemensamma intressen som företräds av det allmänna. Denna gräns är inte identisk med gränsen för vad som i det föregående definierats som enskild rätt och inte heller med gränsen mellan förändrad och pågående markanvändning.

Bestämmelser med allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning bör tas in i 2 kap. PBL. Dessa bestämmelser är av grundläggande betydelse, direkt eller indirekt, för varje beslut enligt PBL. I dessa redovisas de riktlinjer som skall ligga till grund för bedömningarna om markens användning och byggnaders utformning för olika ändamål. 2 kap. är centralt på två sätt. Dels utgör det grunden för de krav som i övrigt reses i PBL, dels kommer dessa riktlinjer att utgöra utgångspunkten för beslut om marks användning för olika ändamål. För den senare situationen innehåller kapitlet alltså en förteckning över de krav som samhället skall iaktta vid sin bedömning i detta avseende. Kraven i följande kap. utgör, som klargjorts i det föregående, en uttolkning och precisering av 2 kap. för beaktande i särskilda situationer och av särskilda intressen.

Föreliggande kap. utgör alltså utgångspunkten för och kommer ibland att utgöra enda underlaget för frågan om en viss markanvändning skall tillåtas eller inte. Det finns därför anledning att i anslutning till motiveringen av föreslagna krav översiktligt belysa hur de är avsedda att tillämpas i samspel med planering och övriga krav och bestämmelser i denna lag. Det bör emellertid betonas, att frågan om hur olika lämplighetsavvägningar bör utfalla vid tillämpning av lagen, resp. vilka faktorer som får vägas in i en sådan bedömning, inte rimligen kan låsas i förväg på annat sätt än som framgår direkt av de i lagen formulerade kraven och den däri föreskrivna proceduren för beslutsfattandet.

4.3.2 *Allmänna mål för beslutsfattandet*

Främst bland de materiella riktlinjerna, nämligen i 1 §, bör finnas en bestämmelse som slår fast att planläggning enligt lagen skall ske så att en lämplig samhällsutveckling främjas. Bestämmelsen bör liksom den följande paragrafen i förslaget styra enbart planläggningen. Så allmänt hållna bestämmelser som det här är fråga om kan nämligen inte på ett meningsfullt sätt

tillämpas på enstaka tillståndsärenden. Först i den sammanvägning av olika intressen och med det beaktande av ett bredare bakgrundsmaterial som planläggningen innebär kan dessa övergripande bestämmelser få sin betydelse.

I uttryckssättet att "en lämplig samhällsutveckling främjas" ligger bl. a. tanken att frågor som rör den fysiska miljön måste behandlas på ett sätt som ligger i linje med vad som har beslutats inom olika samhällsområden, t. ex. sådana områden som inrymmer miljövårds- och socialfrågor, jord- och skogsbruksfrågor samt industri- och sysselsättningsfrågor. Olika önskemål i fråga om den fysiska miljön måste härvid vägas mot varandra.

I kravet på en lämplig samhällsutveckling ligger också ett krav på en god hushållning med naturresurserna. Hushållningen med miljön och naturresurserna medför i ett långsiktigt perspektiv en god ekonomi. Därigenom kan vi också få en samhällsutveckling som bevarar ett rimligt mått av handlingsfrihet för kommande generationer.

I begreppet lämplig samhällsutveckling ligger många andra krav än de som här låter sig räkna upp. I avsnitt 2.1 har principiellt redogjorts för hur samspelet med annan sektorsplanering är avsett att gestalta sig och i avsnitten om de olika planformerna utvecklas detta. Därav framgår, att planeringen enligt PBL avses vara ett utflöde och en samordning av de olika intressen som samhället har att beakta i den utsträckning detta har konsekvenser av den typ som regleras i PBL. Detta innebär att planläggningen ytterst får konsekvenser för åtgärder som fordrar tillståndsprövning enligt PBL eller som kan påverkas vid prövning enligt speciallagstiftningen genom att kommunen avger ett yttrande grundat på ståndspunktstaganden inom ramen för PBL.

En allsidig bebyggelseutveckling innefattas också i kravet på en lämplig samhällsutveckling. Härmed avses ett krav på att kommunen i sin planering skall beakta behovet av en utveckling inom olika delar av sitt område. Därvid skall kommunen aktivt verka för goda förhållanden i tätorter av olika dignitet med beaktande av behovet av friytor i tätorternas omnejd och i områden utanför tätorterna. Det ligger i sakens natur att kommunens möjligheter i detta avseende är beroende av många faktorer, som inte låter sig reglera i PBL. Kravets räckvidd avser alltså i detta sammanhang sådana åtgärder som ligger inom ramen för PBL och som skall beaktas vid och påverka avvägningen mot andra krav som reses i lagen.

En god samhällsutveckling förutsätter också en sådan utveckling av bebyggelsen att boende, arbete och service fördelas på ett tillfredsställande sätt. BLU föreslog en riktlinje (punkten 4) av innehåll att planläggning skall syfta till en socialt och i övrigt god miljö för människorna. En bestämmelse av i huvudsak motsvarande slag bör tas in i 2 §.

Sysselsättningsaspekten är en viktig fråga för kommunen att väga in i sin planering. Frågan om sambandet mellan arbetsplatser och bostäder är av central betydelse. En grundtanke i kommunindelningsreformen var att skapa sådana planeringsenheter som normalt inom sig har möjlighet att beakta dessa frågor. Bestämmelsen i 2 kap. 1 § ger möjlighet att ta sådana hänsyn i den fysiska planeringen. Det förekommer i vissa regioner att arbetsmarknaden inte är begränsad till en enskild kommun. I sådana fall är det naturligt med en mellankommunal samverkan för att uppnå de sysselsättningspolitiska målen. Detta kan då lämpligen ske i regionplaneringens form. I den mån

så inte sker, ger underställningsinstitutet (avsnitt 20) ett visst utrymme för ingripande från statens sida. Ett sådant ingripande bör ske enbart om behovet av mellankommunal samordning åsidosatts. Som anförs i avsnitt 20 om Underställning (20.1.3) bör det inte i praktiken bli aktuellt att ingripa med underställning av kommunala beslut på grundval av "uppenbara avsteg" från lagens krav beträffande vissa av bestämmelserna i 2 kap. Ett sådant synsätt är i hög grad tillämpligt på 1 och 2 §§.

Den följande paragrafen anknyter nära till de närmast föregående 1 och 2 §§. I 3 § anges nämligen ramen för den lämplighetsprövning som omnämns i dessa paragrafer. I nära anslutning till 9 § andra stycket BS föreslog BLU (punkt 3) att, om inte särskilda förhållanden föranleder annat, mark skall avses för det ändamål för vilket den med hänsyn till beskaffenhet, läge, föreliggande markanvändningsbehov och övriga omständigheter är mest lämpad. 2 kap. 3 § har utformats i huvudsak i enlighet med BLU:s förslag. Genom att "föreliggande markanvändningsbehov" här anges som en av flera beaktansvärda omständigheter behövs det ingen självständig bestämmelse med den något oklara innebörden som BLU föreslår i punkten 10.

En motsvarighet till BLU:s punkt 8 och till 9 § andra stycket andra meningen BS bör tas in som 4 §. Här ges sålunda vissa riktlinjer för den lämplighetsprövning som skall ske vid beslut om att avsätta mark för bebyggelseändamål. Utöver de faktorer som BLU tar upp – sundhet, vattenförsörjning och avlopp samt möjligheterna att undvika vattenförorening – bör, i enlighet med vad som har påpekats under remissbehandlingen, anges också grundförhållandena och möjligheterna att ordna energi- och serviceförsörjning. I paragrafen bör anges också möjligheterna att förebygga luftförorening och bullerstörningar.

I 2 kap. har tagits in ett allmänt lämplighetskrav för byggnader och anläggningar (7 §) som grund för bestämmelserna i 5 kap.

4.3.3 *Vissa särskilda bevarandeintressen*

Bland de inledande bestämmelserna i 2 kap. bör införas allmängiltiga föreskrifter om vissa särskilda bevarandeintressen.

BLU sammanför bevarandeintressena i punkten 9. Här föreslås att denna punkt delas upp i två bestämmelser. Den ena bestämmelsen (5 §) skall då avse naturvården och den andra (6 §) kulturminnesvården. Enligt förslaget inryms i bestämmelserna krav på dels ett hänsynstagande till naturvårdens, friluftslivets och kulturminnesvårdens intressen i allmänhet, dels hänsynstaganden till sådana intressen som har en särskild tyngd. I det sistnämnda hänseendet har bestämmelserna utformats så att ett bevarandeintresse i regel inte skall behöva vika förrän det är klarlagt att en tänkt exploatering är avgjort mer fördelaktig ur samhällets långsiktiga perspektiv. Detta innebär att en avvikelse från huvudprincipen om bevarande i varje särskilt fall bör motiveras. Om en förändring trots allt måste vidtas inom områden av det slag som anges i 5 och 6 §§, bör en sådan förändring så långt möjligt underordna sig de krav på utformning och anpassning som det aktuella bevarandeintresset ställer.

Vissa tillägg bör göras till den av BLU föreslagna lydelsen för att det bl. a. klart skall framgå att även den vetenskapliga delen av naturvården skall

beaktas. Det särskilda skydd för strandområden och öppna fjällområden som inryms i sista meningen i BLU:s punkt 9 behöver inte nämnas särskilt i 2 kap. Nämnda skydd har sin plats i 3 kap. som innehåller särskilda bestämmelser om riksintressen.

2 kap. 5 och 6 §§ utgör grund för bl. a. åtskilliga av bestämmelserna i 3 kap. De utgör också grund för bestämmelserna i 5 kap. 14 och 15 §§. I specialmotiveringen till 2 kap. 5 och 6 §§ lämnas en redogörelse för bestämmelsernas räckvidd och innebörd. Där kommer också att beskrivas dels hur de i bestämmelserna angivna kraven återspeglas i andra bestämmelser i PBL som inrymmer liknande krav, dels vilka regleringsmöjligheter som erbjuds för olika situationer. Som allmän bakgrund till förslagen kan anföras följande.

Samhällets fysiska utformning ändras i en allt snabbare takt och mera genomgripande i våra dagar än under tidigare generationer. Detta för med sig ett behov att hushålla med resurser i naturen och i miljön, som inte kan återskapas om de en gång försvinner. Särskilda begrepp – naturvård och kulturminnesvård – har skapats, vilka sedan präglat egna intressesektorer i samhällsplaneringen.

Naturvård innefattar skydd av miljön genom bevarande, hänsynstagande, skötsel och restaurering. Den vetenskapliga naturvården syftar till att skydda och vårda ett så rikt bestånd av naturmiljöer att möjligheten bevaras för allmänheten och forskningen att förstå hur naturlandskapet har uppstått, förändrats och alltjämt förändras.

Åtgärder för att underlätta friluftslivet är viktiga framför allt i sådana områden som ligger nära bebyggelsen. Denna bör planeras så att naturens mångfald och samspel kan integreras i de bebyggda områdena. Härigenom skapas förutsättningar för människan att uppleva naturen i vardagsmiljön.

Områden som är av väsentlig betydelse för naturvården och friluftslivet kan förklaras som naturreservat enligt NVL. Naturvårdsverket har i en framställning i mars 1979 till regeringen (jordbruksdepartementet) föreslagit att kommunen ges möjlighet att i viss utsträckning besluta om inrättande av naturreservat. Befogenheten skulle enligt förslaget avse områden av lokal betydelse för friluftsliv. Den utveckling av kommunernas ansvar för naturvård och friluftsliv som har skett under senare år – och som naturvårdsverkets förslag ger uttryck för – fullföljs nu i PBL. Det blir således en viktig uppgift även för kommunerna att besluta om åtgärder till gagn för bl. a. friluftslivet.

Kulturminnesvården ger uttryck för grundsynen att kulturutveckling visserligen förutsätter nyskapande men att detta bör ske med respekt för tidigare generationers insatser. Den lokala byggnadstraditionen bör beaktas och där det är möjligt hållas levande. Detsamma bör gälla i fråga om kulturlandskapet. All befintlig kulturmiljö (byggnader, anläggningar, odlingslandskap) skall ses som en samhällsresurs, vars positiva värden bör vårdas och utvecklas. Bebyggelsevärden skall inte enbart mätas med kulturhistoriska och estetiska mått. Den sociala betydelsen skall också beaktas liksom hushållningsaspekter i vid bemärkelse. Vid samhällets förnyelse skall behovet av kontinuitet uppmärksammas. Större förändringar bör planeras så att varje etapp för sig kan upplevas som en fullgången miljö.

Kulturminnesvårdens intressen får liksom naturvårdens intressen en god förankring i PBL. Kommunerna ges ökade möjligheter att värna om särskilt värdefulla kulturvärden i bebyggelsen och miljön.

4.3.4 *Förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen*

Allmänna intressen om avvägning mellan enskilt och allmänt intresse har sin givna plats i 2 kap. I det föregående har behandlats riktlinjer som motiveras i huvudsak av allmänna intressen.

I en generell föreskrift (8 §), som skall tillämpas vid alla beslut enligt PBL, bör det sägas att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas. Föreskriften innebär bl. a. att planläggning skall ske så att förutsättningar skapas för en från allmän och enskild synpunkt lämplig markanvändning. Mot bakgrund härav har någon uttrycklig motsvarighet till BLU:s punkt 1 inte tagits med i detta kap.

Den föreslagna regeln i 8 § ger uttryck för en princip som skall iakttas i alla beslut enligt PBL. En avvägning mellan allmänt och enskilt intresse skall således alltid göras. Som framgår av det följande har det i vissa fall ställts upp särskilda regler för hur avvägningen skall göras och hur den skall falla ut. Tyngden av de allmänna eller enskilda intressena har sålunda i dessa fall preciserats i lagtexten. I fråga om detaljplanläggning anses exempelvis de allmänna intressena ha sådan tyngd att kommunens syfte med planen i vissa avseenden inte skall kunna sättas i fråga med hänsyn till enskilda intressen. Ett annat exempel är möjligheten att vidta åtgärder inom ramen för pågående markanvändning som innebär att de enskilda intressena får en stark ställning när därmed avsedda åtgärder kommer i fråga. Slutligen kan nämnas att en detaljplan får ändras efter genomförandetidens slut, om det kan visas att marken lämpligen bör användas eller bebyggas på ett annat sätt än planen anger. Här anges endast ett allmänt intresse som förutsättning för att en planändring skall få komma till stånd. Någon avvägning mot enskilt intresse ifrågakommer alltså inte i detta fall.

Sylarna

5 Särskilda bestämmelser om riksintressen

5.1 Gällande ordning

Vid den fastställelseprövning som staten nu gör av kommunala planer skall bedömas bl. a. hur kommunen har tillgodosett de olika intressen, som anges i byggnadslagstiftningen, närmast 4 och 5 §§ BL och 9–13 §§ BS. Riksdagens beslut i samband med den fysiska riksplaneringen (prop. 1972:111 bil. 2, CU 35, rskr 348) innebär att vissa specificerade intressen bör ges en särskild tyngd vid den avvägning mellan olika intressen, som kommun och stat har att göra enligt byggnadslagstiftningen. Riksdagens riktlinjer binder inte rättsligt regeringen eller myndigheter i enskilda beslut (prop. 1972:111 bil. 2 sid. 302) men väsentliga avsteg förutsätts inte ske utan riksdagens hörande (prop. sid. 140).

Många fler utomkommunala intressen än de som särskilt har markerats i samband med den fysiska riksplaneringen skall beaktas i kommunala planbeslut. I detta sammanhang skall bara pekas på behovet att tillgodose övergripande trafik- och försvarsintressen i den lokala planeringen. Har sådana intressen i visst fall åsidosatts utan tungt vägande skäl, kan staten vid sin bedömning av en sådan plan besluta att planen inte skall fastställas.

Statens inflytande är emellertid inte begränsat till att endast i efterhand utöva kontroll över kommunala beslut. Planläggning är enligt nuvarande lagstiftning formellt sett en uppgift både för staten och kommunerna, och staten har getts befogenhet att i vissa fall själv upprätta ny eller ändrad regionplan, generalplan, stadsplan och byggnadsplan (133, 11, 27 och 108 §§ BL). Vad gäller regionplan, stadsplan och byggnadsplan kan staten även fastställa en sådan plan mot kommunens bestridande. Motsvarande befogenhet finns inte i fråga om generalplan.

5.2 BLU:s förslag och remissutfallet

Enligt BLU borde de planbedömningar som skall göras för riket i dess helhet inte utmynna i någon formell riksplan. Riksintressena borde i stället i första hand tillgodoses i den normala fortlöpande planeringsverksamheten i kommunerna. För de fall då skiljaktiga uppfattningar råder mellan staten och en kommun om ett visst områdes användning, föreslog BLU att området skulle kunna förklaras vara zon av riksbetydelse – rikszon. För en rikszon skulle regeringen kunna ge direktiv om att vissa intressen särskilt skulle tillgodoses och om att kommunplanen här skulle ändras inom viss tid. Om en sådan upprättad plan inte i tillräcklig grad tillgodosåg riksintressen ansåg BLU att regeringen skulle få ändra planen så att dessa intressen blev tillgodosedda. Detta skulle dock ses som ett rent undantagsfall. Vad beträffar 136 a § BL föreslog BLU inga ändringar. Däremot borde rikszon inrättas i anslutning till företag som fick tillstånd enligt denna paragraf.

Remissinstanserna delar i stort BLU:s uppfattning att riksintressena i första hand bör

tillgodoses i den kommunala planeringen. Vad gäller förfaringssättet vid skiljaktiga meningar mellan staten och en kommun anser några instanser att nuvarande regler i NVL och 11 § BL är tillfyllest. Det stora flertalet som har yttrat sig i frågan anser dock att någon typ av tvångsmedel måste finnas och accepterar med vissa förbehåll rikszon som ett sådant instrument. En grupp remissinstanser anser att rikszonens extraordinära karaktär bör markeras genom att regeringen skall få tillämpa bestämmelserna om rikszon endast efter riksdagens hörande. En del instanser anser att staten måste ta på sig de ekonomiska konsekvenserna av beslut om rikszon. Flera remissinstanser anger att begreppet rikszon är oklart och att det måste förtydligas.

5.3 Överväganden och förslag

5.3.1 *Allmänna utgångspunkter*

Som förut har anmärkts bör statens formella möjligheter att påverka det materiella innehållet i planer begränsas i förhållande till vad som nu är fallet. Det behövs då regler som anger under vilka förutsättningar staten skall kunna ingripa i den kommunala planläggningen och som preciserar sanktionsmöjligheterna. En viktig uppgift blir alltså att söka precisera vilka intressen som skall kunna motivera statliga ingripanden i det kommunala bestämmandet. I det följande kallas sådana intressen där staten generellt skall bibehålla ett stort inflytande för *riksintressen.*

Riksintressena enligt PBL bör omfatta frågor om användningen av mark och vattenområden, där staten har materiella intressen att bevaka. Det övergripande intresset av en god planering och goda miljöförhållanden och levnadsvillkor i allmänhet för medborgarna innefattas sålunda inte i begreppet. Detta övergripande intresse utgör själva grundvalen för statsmakternas verksamhet och får sitt utflöde i all lagstiftning och andra åtgärder som statsmakterna vidtar.

Riksintressena enligt PBL kan avse vissa sektoriella intressen av sådan tyngd, att det är rimligt att staten behåller möjligheterna till ett stort inflytande på den kommunala planeringen. Riksintressena kan också avse vissa bestämda områden, där det är ett nationellt intresse att särskilda hänsyn tas vid beslut om förändringar av mark- och vattenområdenas användning. Det bör betonas att det skall röra sig om ett nationellt sett betydelsefullt intresse. Områden som närmast är av regionalt eller mellankommunalt intresse bör alltså inte innefattas i begreppet.

Det statliga ingripandet bör kunna ske på två sätt. Dels bör ett kommunalt beslut om antagande av en plan eller ett visst kommunalt tillståndsbeslut kunna underställas regeringens prövning och upphävas av regeringen om något riksintresse blivit åsidosatt, dels bör regeringen kunna förelägga en kommun att upprätta eller ändra en viss plan för att tillgodose ett specificerat riksintresse. En närmare beskrivning av formerna för underställning och planföreläggande ges i avsnitt 20 och 22.

Innan det närmare diskuteras vilka intressen som skall anses vara riksintressen, bör det strykas under att den väsentliga förändringen i förhållande till dagens system gäller de intressen, som inte ges karaktär av riksintressen. Där skall kommunen få en avsevärt ökad rätt att själv bestämma. Anges å andra sidan ett särskilt intresse som riksintresse, innebär

detta i stort att staten behåller nuvarande lagstadgade möjligheter att påverka de kommunala besluten.

5.3.2 *Riksintressena*

Vilka intressen är det då som bör ges karaktär av riksintressen, så att staten får möjligheter till ett starkare inflytande än i övriga fall?

Som en första grupp kan anges vissa sektoriella intressen av bevarandekaraktär. Det gäller här att slå vakt om mark- och vattenområden som har ett särskilt värde med hänsyn till areell produktion, den vetenskapliga naturvården, kulturminnesvården, friluftslivet m. m. Sådana intressen kan avse både större områden och enstaka objekt.

Som en andra grupp kan anges intressena av att möjliggöra en från nationell synpunkt viktig exploatering av naturresurser. Det gäller här att slå vakt om möjligheterna för sådana exploateringsintressen att göra sig gällande i den lokala planeringen. Lagen bör utformas så att även intressen av denna typ kan hävdas.

Det finns även andra intressen än de som avser bevarande eller exploatering som har sådan tyngd eller räckvidd att de bör anges som riksintressen för att säkra ett starkt statligt inflytande över den kommunala avvägningen i planer och tillståndsbeslut. Det är t. ex. viktigt för staten att kunna hävda vissa övergripande kommunikationsintressen så att de blir tillgodosedda i den kommunala planeringen. Det gäller här ofta övergripande tekniska system som kräver kontinuitet och sammanhang för att de skall fylla sin funktion. Som exempel på anläggningar som kan ingå i sådana system kan nämnas vägar, järnvägar, kanaler, större ledningar m. m. Även viktiga terminalanläggningar kan vara riksintressen.

Frågor för vilka staten har getts ett exklusivt ansvar i hela nationens intresse måste givetvis anges som riksintressen. I konsekvens härmed bör det militära och civila försvarets intressen också vara riksintressen.

Som en sista grupp kan anges det nationella intresset av att inom vissa landsdelar eller regioner påverka lokala beslut så, att vissa grupper av intressen generellt sett skall ges ökad och ibland avgörande tyngd vid de kommunala avvägningarna. Här kommer den fysiska riksplaneringens geografiskt preciserade riktlinjer in i bilden.

5.3.3 *Precisering av riksintressena*

Alla objekt eller områden som har något intresse för friluftslivet, den vetenskapliga naturvården eller kulturminnesvården är givetvis inte av riksintresse. Inte heller är alla kommunikationsanläggningar att betrakta som riksintressen. Med hänsyn till den kommunala planeringen är det angeläget att vad som är riksintressen preciseras så tydligt som möjligt och att denna precisering sker på ett tidigt stadium. Sektoransvariga myndigheter bör ha ansvaret för att söka precisera de objekt och områden som de uppfattar uppfyller kriterierna för riksintressen. En sådan redovisning bör dock inte innebära något slutligt beslut om att ett riksintresse föreligger. Med hänsyn till betydelsen för den kommunala handlingsfriheten av om ett riksintresse i det enskilda fallet faktiskt föreligger eller inte, bör ett sådant besked endast

kunna ges av regeringen. Besluten härom bör meddelas i en särskild förordning, som med tiden kan kompletteras och utvecklas. Riksintressena kan på så sätt förväntas bli uttryckta med successivt allt större tydlighet och fullständighet.

Det bör alltså observeras att begreppet riksintresse så som det nu föreslås i PBL inte överensstämmer med den innebörd begreppet har i prop. 1975/76:1 (sid. 155 f) med redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen. Där används ordet för att beteckna alla de anspråk som sektoransvariga myndigheter har ställt i samband med riksplaneringen.

Att i förväg kunna ange och precisera alla riksintressen är givetvis inte möjligt. Dels kan inte inventeringar göras så djupgående att man täcker alla aspekter, dels sker också en utveckling av själva värderingarna. Frågan om t. ex. en viss ledning är ett riksintresse eller inte blir det kanske inte anledning att ta ställning till förrän i samband med underställning av en viss plan. Det måste därför ges ett utrymme för regeringen att från fall till fall ta ställning till om ett riksintresse föreligger eller inte.

Vid ett ställningstagande till ett kommunalt beslut har regeringen alltså att först utreda och ta ställning till om ett riksintresse faktiskt föreligger, såvida detta inte redan är klarlagt. Om ett riksintresse inte föreligger skall regeringen inte göra någon bedömning i sak. Föreligger däremot ett riksintresse, skall regeringen avväga detta mot andra intressen som har redovisats i ärendet. I de flesta fall bör lagtexten utformas så att vissa aspekter skall ges en stor men inte alltid avgörande vikt. Även inom gruppen av riksintressen finns intressen med olika tyngd. Det kan även inträffa att två riksintressen motverkar varandra. Ett utrymme för en avvägning måste därför finnas.

Länsstyrelsens underställningsbeslut (se avsnitt 20) bör styras av den praxis som successivt kan förväntas utvecklas i regeringen vad gäller tyngden av olika intressen. I de fall länsstyrelsen bedömer det klart att en kommunal avvägning är rimlig och inte kommer att ändras i regeringen, bör underställning således inte ske.

5.3.4 *Riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen*

De av riksdagen antagna riktlinjerna för hushållning med mark och vatten har inga direkta rättsverkningar (prop. 1972:111 bil. 2 sid. 302, CU 35 sid. 30). Riktlinjerna ansågs nämligen till sin natur vara sådana att de behövde preciseras och utvecklas, innan de kunde läggas till grund för ställningstaganden i enskilda ärenden. Riktlinjerna skulle således inte binda regeringen eller myndigheterna i enskilda beslut rörande markanvändningen. Däremot avsågs riktlinjerna bli vägledande för regeringen vid beslut om markanvändningen i enskilda fall och väsentliga avsteg förutsattes inte kunna ske utan riksdagens hörande (prop. sid. 140).

Att låta detta komma till uttryck i lagstiftningen ansågs inte behövligt. I stället hänvisade departementschefen till att BLU närmare skulle överväga hur man mer generellt skulle förknippa beslut grundade på den fysiska riksplaneringen med direkta rättsverkningar för kommuner och enskilda. I ett särskilt cirkulär till samtliga statliga myndigheter (SFS 1973:15) anmanades dessa att i sina beslut beakta riktlinjerna.

Detta system innebär att riktlinjernas genomslagskraft i enskilda fall ofta inte är förutsebar. Det har åberopats flera skäl, främst allmänna legalitets-

synpunkter, till stöd för tanken att riktlinjernas inverkan på efterföljande beslut skall komma till klarare uttryck i lagstiftningen. På det sättet skulle de tillämpande myndigheterna, främst kommunerna, lättare kunna förutse riktlinjernas innebörd och i förväg anpassa sin planläggning efter vad riksintressena kräver. Man skulle då också få en mera enhetlig tillämpning än f. n. Riktlinjerna ges nämligen i dag olika tyngd i skilda kommuner och län. Den nuvarande ordningen garanterar inte heller att riktlinjerna får ordentlig genomslagskraft vid tillämpningen av olika speciallagar. Beslut om användningen av mark och vatten fattas ju inte enbart med stöd av byggnadslagstiftningen. Viktiga markanvändningsfrågor tillståndsprövas av olika specialmyndigheter enligt annan lagstiftning, t. ex. vid vägbyggnad, kraftledningar, rörledningar, vattenbyggnadsföretag, koncessionspliktig industri m. m. Härvid har frågan om riktlinjernas tillämpning vållat svårigheter. Genom att ange riktlinjerna som riksintressen i PBL kan dessa problem lösas inom ramen för den samordning som ändå måste ske mellan PBL och annan lagstiftning.

Ett annat problem som har påtalats är svårigheten att få en samlad överblick över de till riksplaneringen knutna riktlinjerna genom att de återfinns i propositioner och utskottsuttalanden som inte är särskilt lättillgängliga. Även detta problem blir löst om riktlinjerna införs i PBL.

Slutligen bör observeras att det nuvarande systemet bygger på statlig fastställelseprövning av de kommunala planerna och att kommunerna är formellt obundna av riktlinjerna. Om kommunerna i framtiden skall fatta de slutgiltiga besluten om planer måste riktlinjerna införas i lag.

Nästa fråga att ta ställning till är om alla riktlinjer som angivits i samband med den fysiska riksplaneringen skall ha karaktär av riksintressen i en ny lagstiftning. Någon identitet mellan dessa två begrepp är det ju inte fråga om. Övervägande skäl synes dock tala för att huvuddelen av de av riksdagen angivna riktlinjerna för geografiskt avgränsade områden också skall anges vara riksintressen. Vissa undantag bör dock göras. Sålunda bör inte sådana områden[1] tas med där endast angelägenheten av en särskild planering och redovisning betonas. Inte heller bör som riksintressen anges de särskilda riktlinjerna för de primära rekreationsområdena, för vilka riksdagen anvisat medel för planering (prop. 1978/79:100 bil. 13, KrU 22, rskr 229)[2]. Riktlinjerna här är så allmänt hållna att de knappast går utöver vad som skall gälla även inom andra områden[3]. Diskussioner om områdenas avgränsning pågår

[1] Vänern, Sydbillingen, Hogdalsnäset, Bråviken och Skåne.

[2] Primära rekreationsområden är Sydskånes sjö- och åslandskap, Östskåne, Kullaberg-Hallandsåsen, Åsnen-Listerlandet, Öland, Gotland, Östergötlands och norra Kalmar läns skärgårdar, Norra Bohusläns skärgård, Värmlands och Dalslands sjöområde, Tiveden, Södermanlands skärgård, Mälaren, Fryksdalen (samt eventuellt övre Klarälven enligt CU 1975/76:2 sid. 9, rskr 46), Siljansbygden, Ljusnan, Dalafjällen, Härjedalsfjällen, Åre, Nordingrå, Vindelälven, Tärna-Graddis fjällvärld, Norrbottens skärgård, Abisko-Kebnekajsefjällen, Malingsbo-Kloten samt nedre Dalälven.

[3] "Områdena skall kunna på ett ändamålsenligt sätt användas för rekreation och turism. Markanvändningsplaneringen inom området skall sålunda utgå från detta och innebära en vägning därav mot riksplaneringens övriga riktlinjer. Rekreationssyftet innebär bl. a. att betydande områden kan behöva avsättas för det rörliga friluftslivet men även för vetenskaplig naturvård och kulturminnesvård" (CU 1975/76:2 sid. 7, rskr 46).

också fortfarande.

De riktlinjer för hushållningen med mark och vatten inom vissa geografiskt bestämda områden som lagts fast i samband med den fysiska riksplaneringen och som nu föreslås intagna som lagbestämmelser i PBL omfattar *obrutna kuster, högexploaterade kuster, övriga kuster, obrutna fjällområden,* vissa *outbyggda älvar och älvsträckor* samt vissa *större sammanhängande områden med väsentliga eller sammanfallande intressen vad gäller naturvården, friluftslivet och kulturminnesvården.*

I detta sammanhang bör erinras om att en särskild rapport, Hushållning med mark och vatten 2 (SOU 1979:54 och 55), behandlar frågan om ändringar i nu gällande riktlinjer. Där läggs också fram förslag till nya riktlinjer. Det förutsätts att frågan om det materiella innehållet i de bestämmelser som skall införas i PBL kommer att övervägas mot bakgrund av rapporten och remissynpunkter på den.

5.3.5 *Strandskyddet*

Som närmare utvecklas i avsnitt 17 (Tillståndsprövning) bör strandskyddsbestämmelserna i NVL föras över till PBL. Någon större ändring i sak är inte avsedd och ett väsentligt statligt inflytande bör bibehållas. I konsekvens härmed bör hävdandet av strandskyddet tas upp som ett riksintresse. Stadgandet om strandskydd kan ses som ett fall där den geografiska avgränsningen i stort redan har beslutats av riksdagen (100 m. från strandlinjen), men där regeringen eller regeringen underställd myndighet getts befogenhet att modifiera strandskyddsområdets omfattning inom vissa gränser. Det bör i fortsättningen primärt ankomma på kommunen att besluta om fortsatta modifieringar och att pröva ansökningar om tillstånd att bygga m. m. inom strandskyddsområden.

Vissa mindre ändringar föreslås i strandskyddsbestämmelserna. Sålunda görs inte längre något undantag för jordbrukets m. fl. ekonomibyggnader. Inte heller bör strandskydd automatiskt gälla inom alla detaljplaneområden. I det enhetliga detaljplaneinstitut som nu föreslås skall kommunen normalt vara huvudman för all den mark för allmän plats som ingår i planområdet. För sådan allmän plats under kommunalt huvudmannaskap erfordras inte strandskydd. I enstaka fall kan dock kommunen besluta om annan huvudman för allmän plats i detaljplan. I sådana fall bör möjlighet finnas att låta strandskydd gälla även inom detaljplan. Även i andra fall kan det någon gång vara praktiskt att ha strandskydd inom detaljplan. För huvuddelen av detaljplanerna nära stränder fyller dock bestämmelserna om strandskydd inte någon funktion. Det synes därför mest ändamålsenligt att slopa det generella strandskyddet inom detaljplanelagda områden och i stället ha en möjlighet att bestämma om införande eller bibehållande av strandskydd inom de detaljplaner där behov kan föreligga. Någon ändring av strandskyddet i gällande stads- och byggnadsplaner enligt BL föreslås inte.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan enligt nu gällande lagstiftning besluta att strandskyddet skall upphävas för områden som uppenbart saknar betydelse för bad och friluftsliv eller i vissa andra fall besluta att strandskyddsområdet skall utvidgas. Dessa befogenheter bör nu generellt överföras till kommunen. Likaså bör kommunerna generellt ges

möjlighet att medge undantag från strandskyddsbestämmelserna om särskilda skäl föreligger. På samma sätt som beträffande övriga icke slutgiltigt preciserade riksintressen måste det ankomma på kommunen att göra en första sammanvägning mellan alla intressen – såväl riksintressen som övriga.

5.3.6 *Uppgiftsfördelningen mellan riksdagen och regeringen*

Som tidigare angetts bör det ankomma på regeringen att närmare bestämma och precisera vad som är riksintressen. Detta skall kunna ske både i en särskild förordning och från fall till fall vad gäller enstaka objekt och områden. En viktig fråga blir därvid omfattningen av regeringens befogenheter. I de av riksdagen godkända riktlinjerna för hushållningen med mark och vatten finns t. ex. uttrycket "obruten kust" och en hänvisning har därvid gjorts till en kartbild i mycket liten skala. Riktlinjens tillämpningsområde är därför ganska oprecist angivet. Att i PBL ta in mycket detaljerade regler om avgränsningen av de områden som skall hänföras till obrutna kuster är knappast lämpligt. Inte heller synes det lämpligt att regeringen efter eget skön får avgöra vilka områden i landet som skall hänföras till obrutna kuster, utan riksdagen bör ges ett inflytande över tillämpningsområdet i stort. Ett sådant inflytande för riksdagen innebär att tillämpningsområdet skall ges en grov avgränsning i lagtexten. Den detaljerade avgränsningen av ett i lagen angivet geografiskt område bör därefter kunna göras av regeringen i en särskild förordning. Regeringens befogenhet härvidlag inryms endast delvis i befogenheten enligt 8 kap. 13 § första stycket 1. regeringsformen att besluta om verkställighet av lag. En särskild bestämmelse där riksdagen ger regeringen en sådan befogenhet behöver därför tas in i PBL. Bestämmelsen bör utformas så att även andra förtydliganden kan ske genom förordning.

Regeringens befogenhet att geografiskt precisera riksintressen som inte har karaktären av geografiska riktlinjer bör givetvis inte omfatta möjligheter att med stöd av andra bestämmelser införa nya geografiska riktlinjeområden av liknande storleksordning. Här handlar det i stället närmast om objekt och områden av även kommunalt sett arealmässigt begränsad storlek. I den mån framtida behov uppstår av att markera mera omfattande riksintressen får nya bestämmelser införas i PBL.

Högsby

6 Särskilda bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning

6.1 Gällande ordning

Bestämmelser om egenskaper hos bebyggelsemiljön återfinns på flera ställen i BL och i BS. En del bestämmelser avser all planläggning, medan andra är kopplade till visst planinstitut eller gäller när byggnadslov meddelas.

En redogörelse för gällande rätt finns i BLU:s betänkande s. 167–171 och 184 f. Efter år 1974 har inte gjorts några ändringar i BL eller BS som bör redovisas här.

6.2 BLU:s förslag och remissutfallet

Enligt BLU är det angeläget att de krav på bebyggelsemiljön som bör ställas vid planläggning har förankring i lagstiftningen. BLU anser att lagstiftningen bör innehålla vissa grundläggande krav på egenskaper hos bebyggelsemiljön.

BLU anför att flera skäl talar för att tillämpningsbestämmelser till lagstiftningens egenskapskrav kan vara erforderliga. Preciserade tillämpningsriktlinjer kan emellertid medföra vissa problem. Det har enligt BLU i olika sammanhang förts fram att sådana riktlinjer kan komma att innebära en olycklig låsning av utvecklingen, svårigheter vid anpassning till lokala förhållanden, olämplig resursanvändning i vissa fall, förbiseende av viktiga krav vid sidan av dem som återfinns i riktlinjerna och försämrade möjligheter till inflytande över miljöutformningen för berörda medborgare. BLU anser att föreskrifter i allmänhet bör ha karaktär av generella egenskapskrav utan låsning av kravnivå. I övrigt bör riktlinjer meddelas lämpligen i form av råd och anvisningar.

BLU lämnade i 13 punkter (s. 194) förslag till innehållet i bestämmelserna om bebyggelsemiljöns egenskaper. Dessa punkter har följande lydelse.

1. Bebyggelse skall vara anordnad så att den under hänsynstagande till vad nedan sägs på ett tillfredsställande sätt kan fylla sin funktion och ge en socialt och eljest god miljö för dem som bor och arbetar där.
2. Bebyggelse skall vara anordnad på ett ekonomiskt lämpligt sätt.
3. För bebyggelse skall finnas en med hänsyn till bebyggelsens karaktär godtagbar tillgång till samhällelig och kommersiell service samt lokaler och utrymmen för fritidsaktiviteter.
4. För bebyggelse skall finnas med hänsyn till bebyggelsens karaktär tillräckligt stora samt lämpligt lokaliserade och anordnade ytor för lek, motion och rekreativ utevistelse.
5. Bebyggelse skall vara anordnad så att skäliga anspråk på tillgänglighet av samhällelig och kommersiell service är tillfredsställda för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga.
6. Vid lokalisering och utformning av bebyggelse skall samfärdselns krav beaktas,

varvid särskilt skall iakttas att en tillfredsställande kollektiv personbefordran möjliggöres.

7. Inom bebyggelse skall finnas erforderliga utrymmen för lastning och lossning av fordon. För bebyggelse skall även finnas utrymme för parkering.
8. Bebyggelse skall vara anordnad så att den ger trygghet mot brandfara och tillfredsställande skydd mot trafikolyckor samt i skälig utsträckning även mot andra olyckor.
9. Bebyggelse skall vara anordnad så att vattenförsörjningen kan tillgodoses samt så att avlopp och avfall kan omhändertas. Den skall vidare vara anordnad så att vattenförorening inte uppkommer.
10. Bebyggelse skall för att möjliggöra god hygien vara anordnad så att med hänsyn till bebyggelsens karaktär tillfredsställande ljud-, ljus- och luftförhållanden erhålls såväl inomhus som utomhus på vistelseytor.
11. Bebyggelse skall vara anordnad så att skäliga anspråk på skydd mot vind och nederbörd på vistelseytor och kommunikationsytor utomhus tillfredsställs.
12. Bebyggelse skall vara anordnad så att tillgängliga natur- och kulturvärden tillvaratas samt så att skäliga anspråk på skönhet tillfredsställs.
13. Bebyggelse skall vara anordnad så att möjligheterna till framtida förändringar och kompletteringar iakttas.

BLU:s förslag till hur bestämmelser om bebyggelsemiljön bör utformas tillstyrks eller lämnas utan erinran av ett stort antal remissinstanser (SOU 1975:17 s. 89).

6.3 Överväganden och förslag

6.3.1 *Några utgångspunkter*

Innan överväganden görs i fråga om bestämmelser rörande bebyggelsemiljön synes lämpligt att klargöra hur bestämmelserna härom, vilka finns i 4 kap., förhåller sig till de särskilda bestämmelserna i 5 kap. om placeringen inom tomt och utformning av byggnader och anläggningar, ordnande av tomt m. m. Något bör också nämnas om detaljplan (avsnitt 11) och tillståndsprövning (avsnitt 17).

Som har framhållits i avsnitt 3.2.3 och som kommer att ytterligare behandlas i det följande (se avsnitt 17.1.2 som innehåller särskilda bestämmelser om prövningsgrunder för bygglov) skall de materiella riktlinjer för avgöranden i markanvändningsfrågor som anges i bl. a. 4 och 5 kap. PBL i princip ligga till grund för både planläggning och beslut i tillståndsärenden. Bestämmelserna i dessa kap. – och för övrigt även 3 kap. – hämtar sitt stöd i de allmänna riktlinjerna i 2 kap. I fråga om detaljplanläggningen kommer i första hand bestämmelserna i 4 kap. om bebyggelsemiljön att verka styrande. Även en del bestämmelser i 5 kap., som rör byggnads placering och utformning med hänsyn till främst miljön, aktualiseras vid planläggning. De överväganden vid planläggningen, som görs mot bakgrund av den typ av bestämmelser i 4 och 5 kap. som det här är fråga om, skall redovisas i planen (se mera härom i avsnitt 11 om detaljplan). Planbestämmelserna utgör därefter en precisering av lagens egenskapskrav för det aktuella planområdet. När det gäller bestämmelserna i 5 kap. torde det som regel i tillståndsärendet bli så att ansökningen prövas mot bakgrund av innehållet i åtskilliga av dessa bestämmelser, även om en detaljplan finns.

6.3.2 *Bebyggelsemiljöns utformning*

I PBL bör det finnas bestämmelser av den typ och räckvidd som BLU har föreslagit. De anger de grundläggande krav som skall beaktas när bebyggelsemiljön formas. Hur dessa krav i praktiken skall uppfyllas kan givetvis inte anges i någon författning. Den slutliga utformningen av miljön blir resultatet av avvägningar mellan en rad olika faktorer som måste leda till att kraven tillgodoses i varierande omfattning. Vad som skall eftersträvas är bästa möjliga helhetslösning. Bindande föreskrifter i förordning eller myndighets författning i anslutning till dessa bestämmelser bör inte finnas. Det är dock lämpligt att den centrala förvaltningsmyndigheten, dvs. statens planverk, utfärdar allmänna råd i frågor som rör bebyggelsemiljön.

De allmänt hållna regler om bebyggelsemiljön, som i enlighet med vad som har anförts i det föregående bör finnas i PBL, skall möjliggöra en nyanserad och smidig tillämpning som utgår från lokala förhållanden och förutsättningar såväl vid planläggningen som vid tillståndsprövningen.

Flertalet av de bestämmelser som BLU har föreslagit och som har fått ett i huvudsak positivt gensvar bör tas in i PBL. Dessa kommer att kortfattat behandlas i det följande. I BLU:s betänkande redovisas motiven för dessa bestämmelser mera utförligt. Remisskritiken ger i vissa fall anledning till att föreslå bestämmelser med annan lydelse än vad BLU har förordat. Dessa bestämmelser kommenteras mera ingående liksom de förslag till nya bestämmelser som också kommer att lämnas. Kortfattat kommer också att redovisas skälen till att vissa av BLU:s förslag inte tas med.

Som första bestämmelse i en blivande lagstiftning om bebyggelsemiljöns utformning föreslog BLU en bestämmelse av innehåll att bebyggelse skall vara anordnad så att den på ett tillfredsställande sätt kan fylla sin funktion och ge en socialt och eljest god miljö för dem som bor och arbetar där. BLU förordade också en bestämmelse om att bebyggelse skall vara anordnad på ett ekonomiskt lämpligt sätt.

I 4 kap. 1 § har tagits in en föreskrift om att bebyggelsemiljön skall utformas så att den blir ändamålsenlig. I detta krav ligger att marken skall användas på ett rationellt sätt med hänsyn bl. a. till ekonomiska faktorer. BLU:s förslag har genom denna föreskrift väsentligen beaktats. Förslaget om att bebyggelsemiljön skall tillgodose kraven på en socialt och eljest god miljö för dem som bor och arbetar där har kommit till uttryck i den mera övergripande regeln som föreslås i 2 kap. 2 § och som föreskriver att planläggning skall skapa förutsättningar för en god bostads-, arbets- och fritidsmiljö. Någon motsvarighet till BLU:s förslag i detta avseende behöver därför inte tas in i kapitlet om bebyggelsemiljön.

BLU:s förslag om en grundläggande bestämmelse om tillvaratagande av befintliga natur- och kulturvärden vid bebyggelseutformningen har fått ett i huvudsak positivt gensvar vid remissbehandlingen. Mot den föreslagna bestämmelsen har emellertid invänts att den omöjliggör all omdaning och förnyelse av natur- och kulturmiljön (SOU 1975:17 s. 96).

En motsvarighet till den av BLU föreslagna bestämmelsen bör tas in i PBL (4 kap. 1 §). Med anledning av remisskritiken bör framhållas att bestämmelsen lika litet som andra bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning avses få den bindande och kategoriska verkan som remissinstanserna synes

anta. Syftet med bestämmelsen är att man i planeringen – kanske i högre grad än f. n. – skall beakta natur- och kulturvärden. Mot bakgrund av hur starka natur- och kulturintressena i det enskilda fallet kan anses vara jämfört med andra konkurrerande intressen företas de nödvändiga avvägningarna. Beträffande från nationell synpunkt särskilt skyddsvärda områden ger bestämmelserna i 3 kap. om riksintressen utrymme för direkt statlig påverkan på de kommunala besluten. Beträffande andra särskilt skyddsvärda intressen innehåller 2 kap. 5 och 6 §§ krav som kan hävdas på sätt som närmare framgår av specialmotiveringarna till dessa paragrafer.

BLU föreslog vidare att det i den nu diskuterade bestämmelsen även stadgas att bebyggelsen skall anordnas så att skäliga anspråk på skönhet tillfredsställs. F. n. finns bestämmelser om estetiska aspekter på bebyggelsemiljön i 9, 12, 29, 38 och 39 §§ BS. En bestämmelse om tillgodoseende av skönhetsvärden vid bebyggelsemiljöns utformning bör därför även fortsättningsvis finnas i lagstiftningen (4 kap. 1 §).

Enligt 9 § BS skall vid planläggning tillbörlig hänsyn tas till bl. a. energihushållningens behov. Givetvis måste krav på sådan hänsyn föreskrivas också i PBL. Under senare år har även behovet av bättre hushållning med vattnet uppmärksammats. Sannolikt måste denna fråga i framtiden ägnas än större uppmärksamhet. På grund härav bör bestämmelser om energibesparing vid bebyggelsens utformning kompletteras med motsvarande regler om vattenhushållningen. I 4 kap. föreslås därför en bestämmelse som föreskriver att bebyggelsemiljön skall utformas så att den möjliggör en god hushållning med energi och vatten.

BLU ansåg att kraven på god hygien och skydd mot föroreningar är självklara. Inga invändningar har förts fram mot denna uppfattning. En motsvarighet till gällande bestämmelser i dessa frågor bör återfinnas även i PBL. I 2 § föreslås därför en bestämmelse av innebörd att bebyggelsemiljön skall utformas så att avlopp kan ordnas och avfall kan omhändertas på ett tillfredsställande sätt och så att vattenförorening eller annan förorening inte uppkommer. BLU föreslog också ett krav på att bebyggelsen skall anordnas så att med hänsyn till bebyggelsens karaktär tillfredsställande ljud-, ljus- och luftförhållanden erhålls såväl inomhus som utomhus på vistelseytor. Här föreslås en mera allmänt hållen bestämmelse av innebörd att man även i övrigt skall skapa förutsättningar för goda hygieniska förhållanden inom bebyggelseområdena.

BLU förordade vidare att en bestämmelse om hänsyn vid bebyggelseutformningen till vind och nederbörd borde finnas. Vid remissbehandlingen (SOU 1975:18, s. 95) framfördes den uppfattningen att särskilda bestämmelser om bebyggelsens klimatförhållanden inte behövs. Bl. a. av hänsyn till hushållningen med energi är det emellertid befogat att ha regler med krav på sådana hänsynstaganden som BLU har föreslagit. En bestämmelse med denna innebörd har därför tagits in i 2 §.

Med hänvisning till nuvarande bestämmelser om skydd mot olyckor av olika slag framhöll BLU att en framtida lag bör innehålla särskilda bestämmelser om att skyddet mot brand och trafikolycksfall skall beaktas. Enligt BLU bör lagstiftningen vidare innehålla en mer allmänt hållen bestämmelse om utformning av bebyggelsemiljön med hänsyn till risker för olycksfall i övriga hänseenden.

BLU:s förslag bör i princip följas. Bestämmelserna härom (3 §) bör utformas som ett krav på att riskerna för brand, trafikolyckor och andra olyckor förebyggs. Den föreslagna paragrafen innefattar krav på att bebyggelsemiljön utformas så att den ger skydd mot det slag av olyckor som man erfarenhetsmässigt har anledning att räkna med.

Grundläggande bestämmelser om bebyggelsens friytor och om serviceförsörjningen är som BLU har påpekat av stor betydelse och bör tas in i 4 kap. (4 resp. 5 §).

Bestämmelserna om att krav som utgår från människors behov av olika transportslag skall beaktas får anses nödvändiga i en ny lagstiftning. Även en bestämmelse om att det inom bebyggelsen skall finnas utrymmen för parkering har sin plats i PBL. I 6 § föreskrivs därför att bebyggelsemiljön skall utformas så att olika trafikanters intressen beaktas och så att det finns tillräckliga utrymmen för parkering.

BLU föreslog vidare en bestämmelse om att bebyggelse skall vara anordnad så att skäliga anspråk på tillgänglighet till samhällelig och kommersiell service är tillfredsställda för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. De ökade kraven på handikappanpassning av bl. a. bostäder som har införts på senare år medför att man har anledning att ställa motsvarande krav även vad gäller den yttre miljön. En bestämmelse om tillgänglighet i bebyggelsemiljön har därför tagits in i 7 §.

I nuvarande byggnadslagstiftning är inte klart uttalat att bebyggelsen bör utformas så att senare ändringar och kompletteringar underlättas. Under senare år finns det i bebyggelseutformningen exempel på att man har haft i åtanke de möjligheter till framtida förändringar som kan visa sig erforderliga. I några fall har man t. ex. planerat utformningen av skolor med omgivning på så sätt att man senare kan förändra skolområdet till ett bostadsområde. BLU har förordat en bestämmelse som föreskriver att bebyggelsen skall anordnas så att möjligheterna till framtida förändringar och kompletteringar iakttas. I PBL bör en bestämmelse med denna innebörd tas in i 4 kap. Naturligtvis måste tillämpningen av bestämmelsen anpassas till förutsättningarna i varje enskilt fall. I anledning av vad som har uttalats under remissbehandlingen (SOU 1975:17 s. 96) bör det sägas att bestämmelsen inte skall tolkas så rigoröst att exempelvis reservområden alltid måste finnas inom alla planområden, vilket i vissa fall skulle leda till påtagliga problem. Det främsta syftet med bestämmelsen är i stället att främja en planering som på sikt kan medföra ekonomiska och andra väsentliga fördelar.

Bestämmelserna i 4 kap. skall tillämpas vid utformningen av en ny bebyggelse. Vid ändring eller komplettering av befintliga bebyggelsemiljöer bör bestämmelserna också vara tillämpliga. Detta bör dock endast ske i en utsträckning som är skälig med hänsyn till ekonomiska och andra omständigheter. Detta har kommit till uttryck i 9 §.

Rydsgård, Skurup

7 Särskilda bestämmelser om placeringen inom tomt och utformningen av byggnader, anläggningar, ordnande av tomt m. m.

7.1 Gällande ordning

Bestämmelser om byggnads lokalisering och egenskaper samt om tomts ordnande finns i 5 kap. BS. I BLU:s betänkande s. 79–83 och 184–185 finns en översikt av dessa bestämmelser. Sedan betänkandet publicerats har nämnda bestämmelser i 5 kap. BS ändrats på följande sätt. Skärpta krav på handikappanpassning av byggnader har införts i 42 a §. Vidare finns i 44 a § en ny föreskrift om att byggnad skall utföras så att den möjliggör en god energihushållning. Dessutom har i 46 § andra stycket 5 tagits in en föreskrift om att det till byggnad skall höra anordningar som möjliggör att avfall från byggnaden kan tas om hand och forslas bort på ett tillfredsställande sätt.

Även i annan lagstiftning än byggnadslagstiftningen finns bestämmelser om byggnads egenskaper. Som exempel kan nämnas hälsovårdsstadgan (1958:663) (HS) och arbetsmiljölagen (1977:1160).

F. n. gäller att planverket har rätt att meddela föreskrifter om konstruktion och utförande av byggnader samt de ytterligare råd och anvisningar som behövs för tillämpningen av BS. Föreskrift, som är av inte oväsentlig ekonomisk betydelse eller av annan orsak är av större vikt, skall emellertid för att bli gällande fastställas av regeringen (76 § 1 mom. tredje stycket BS). Genom tillkomsten av kungörelsen (1970:641, senast ändrad 1977:629) om begränsning av myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd har underställningsskyldigheten utökats, vilket har medfört att så gott som alla nya föreskrifter och även en del allmänna råd har underställts regeringens prövning.

7.2 BLU:s förslag och remissutfallet

BLU ansåg att en ny lagstiftning rörande byggnads egenskaper bör innehålla endast grundläggande krav. Genom lagbestämmelsernas utformning får statsmakterna avgöra dels vilka egenskaper som skall tillmätas den största betydelsen, dels även ange hur långtgående samhällets krav rörande dessa egenskaper skall vara. I lagen bör däremot enligt BLU inte införas bestämmelser som enbart tar sikte på att ange hur vissa egenskapskrav skall uppfyllas, dvs. vilka byggnadstekniska lösningar som skall tillämpas. Forskningsresultat och nya tekniska lösningar förbättrar ständigt möjligheterna att med nya metoder tillgodose uppställda egenskapskrav. BLU anser att en smidigare och mer ändamålsenlig form att meddela byggbestämmelser som närmare preciserar lagens egenskapskrav bör sökas. Det kan t. ex. anförtros åt regeringen eller planverket att meddela de närmare bestämmelser som erfordras för lagens tillämpning. I den mån tillämpningsbestämmelserna utfärdas som bindande föreskrifter bör dessa enligt BLU i största möjliga utsträckning utformas som egenskapskrav och inte som speciella tekniska lösningar.

Enligt BLU skulle det i och för sig stämma väl med lagstiftningen på andra områden att föreskrifterna meddelas i en regeringsförfattning. De bestämmelser som behövs kan

emellertid enligt BLU väntas bli så omfattande att deras omfång skulle väsentligt överstiga vad som lämpligen kan inrymmas i en sådan författning. BLU rekommenderar i stället att planverket i enlighet med nuvarande ordning får i uppdrag att meddela erforderliga tillämpningsbestämmelser. Slutligen förordar BLU att regeringen fastställer samtliga bindande föreskrifter som planverket meddelar.

De av BLU föreslagna bestämmelserna i lag (s. 206) var av följande lydelse.

1. Byggnads yttre skall anpassas till sin omgivning.
2. Byggnads grundkonstruktion och stomme samt övriga byggnadsdelar, som avses utsättas för belastning, skall ha betryggande bärförmåga och stadga samt med hänsyn till byggnadens ändamål erforderlig beständighet.
3. Skilda delar i byggnadens fasta inredning skall ha sådan beständighet som är skälig med hänsyn till byggnadens ändamål och till de olika delarnas utbytbarhet.
4. Byggnad skall utföras så att den från allmän synpunkt är lämplig för sitt ändamål och så att den nöjaktigt tillgodoser de verksamheter för vilka byggnaden avses.
5. Byggnad skall i skälig utsträckning utföras så att ett tillfredsställande brandskydd kan upprätthållas.
6. Byggnad avsedd att innehålla lokaler där människor stadigvarande skall vistas skall utföras så att den möjliggör god hygien, tillfredsställande inomhusklimat och tillfredsställande sanitära förhållanden.
7. Byggnad skall utföras så att den möjliggör god värmehushållning.
8. Byggnad skall utföras så att den vid nyttjandet i skälig utsträckning erbjuder skydd mot olycksfall.
9. Utrymmen i byggnad till vilka allmänheten eller arbetstagare har tillträde skall utformas så att de blir tillgängliga för och kan nyttjas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Ett stort antal remissinstanser tillstyrker BLU:s förslag att en ny lag bör innehålla allmänna bestämmelser som översiktligt anger kraven på byggnads egenskaper.

Förslaget att statens planverk liksom hittills bör anförtros uppgiften att meddela erforderliga tillämpningsbestämmelser har inte heller mött några invändningar vid remissbehandlingen.

Flera remissinstanser, bl. a. planverket, påtalar det angelägna i att få till stånd en samordning av alla byggbestämmelser.

7.3 Överväganden och förslag

7.3.1 *Byggnader och anläggningar m. m.*

Inledning

I det föregående avsnittet om bebyggelsemiljöns utformning har framhållits att lagreglerna i fråga om miljöns utformning bör vara av endast grundläggande och allmängiltig natur. Detta bör utan vidare kunna tillämpas också i fråga om de bestämmelser som rör enstaka byggnader och anläggningar. Sådana bestämmelser har tagits in i 5 kap.

Som BLU anfört behövs föreskrifter som fyller ut de allmänt formulerade egenskapskrav som tas in i PBL. Det kan diskuteras om föreskrifterna bör meddelas i en förordning – närmast motsvarande nuvarande BS – eller helt eller delvis beslutas av förvaltningsmyndighet. På de skäl BLU anfört synes

det inte föreligga anledning att frångå den nuvarande ordningen att planverket meddelar de föreskrifter och allmänna råd som behövs till reglerna i 5 kap. om placering och utformning av byggnader och anläggningar samt ordnande av tomt. Föreskrifter som planverket sålunda utfärdar bör fastställas av regeringen för att bli gällande. Som framgår av 1 kap. 15 § och som närmare har utvecklats i specialmotiveringen till denna paragraf skall föreskrifter av detta slag enbart vara verkställighetsföreskrifter.

Ett par frågor som särskilt rör normeringen av byggnads och anläggnings egenskaper bör här diskuteras något utförligare.

Planverkets föreskrifter och allmänna råd finns i Svensk Byggnorm (SBN 1975, numera i planverkets författningssamling PFS 1978:1). Åtskilliga av de nu gällande föreskrifterna i SBN innehåller absoluta krav, t. ex. måttangivelser och liknande från vilka byggnadsnämnden i allmänhet synes kunna göra avsteg enbart efter dispensprövning. Sådana krav kan också innebära en låsning till de tekniska lösningar som är aktuella när normerna utfärdas. Man bör sträva efter att så långt möjligt utforma bestämmelserna så att de innehåller generella krav på egenskaper och prestationer (funktionskrav). Det framtida normeringsarbetet bör inriktas på att införa bestämmelser med sådan utformning. Helt kan man naturligtvis inte avstå från absoluta krav. Mot bakgrund av det nu anförda torde det bli nödvändigt att se över föreskrifterna i SBN.

Med hänsyn till att förslaget om generellt utformade bestämmelser i lag och planverkets författning ger goda förutsättningar för lokalt anpassade lösningar torde behovet av avsteg från dessa bestämmelser inte bli så stort. En dispensbefogenhet för byggnadsnämnden bör emellertid finnas. Byggnadsnämnden bör ges en generell befogenhet att i särskilda fall medge mindre avvikelser från bestämmelserna i PBL eller från de föreskrifter som meddelas med stöd av dessa bestämmelser. En bestämmelse som ger byggnadsnämnden en sådan befogenhet har därför tagits in i 5 kap. 18 §. Den motsvarar i princip 67 § 1 mom. andra meningen BS.

Alltsedan tillkomsten av BS har det varit en strävan att ta in bestämmelser som rör byggandet i byggnadslagstiftningen och att mönstra ut sådana bestämmelser ur annan lagstiftning. Frågan behandlades i prop. 1967:100 (s. 210) om riktlinjer för bostadspolitiken, där föredragande statsrådet bl. a. framhöll att detta förfaringssätt var en samordningsåtgärd av betydande praktiskt värde.

Att bestämmelser om byggandet tas in i byggnadslagstiftningen medför att de grundläggande krav som samhället ställer på byggnader kan på lämpligaste sätt samordnas med krav som bör gälla av hänsyn till särskilda intressen. Med en sådan ordning skapas bl. a. förutsättningar för att projektörer, byggare och övriga berörda på ett enkelt sätt kan skaffa sig kännedom om uppställda krav. En sammanföring av byggbestämmelser i en enda författning underlättar möjligheterna att få en god överblick över dessa bestämmelser. Också för byggnadsnämnderna blir det därvid lättare att vid bygglovgranskningen bevaka att alla bestämmelser som avser byggande uppfylls.

I tämligen stor utsträckning har man fullföljt ambitionerna att göra byggbestämmelserna enhetliga och sammanförda i byggnadslagstiftningen. Alltjämt finns dock kvar byggbestämmelser i andra författningar. Detta leder till att tillämpningen av åtskilliga byggbestämmelser ännu i dag är uppdelad

på alltför många myndigheter både centralt och lokalt. Tillämpningen försvåras också av att bestämmelserna ofta är utformade på olika sätt. Risken för dubbelnormering är dessutom betydande.

I sitt remissyttrande över BLU:s betänkande lämnade planverket en redogörelse för angelägna områden där ett större mått av samordning av byggbestämmelser bör komma till stånd. Behovet av samordning av föreskrifter, råd och anvisningar ströks under även av andra remissinstanser (SOU 1975:17 s. 101). Också vid remissbehandlingen av byggadministrationsutredningens betänkande (SOU 1976:26) betonade flera remissinstanser det angelägna i att fullfölja samordningssträvandena (se prop. 1977/78:93 s. 98 f.).

Enighet råder sålunda om att byggbestämmelserna bör samordnas. Utan att göra anspråk på fullständighet nämns i det följande viss lagstiftning med byggbestämmelser som man bör överväga att samordna med PBL eller planverkets författning.

HS innehåller bestämmelser som syftar till att åstadkomma goda hygieniska förhållanden, särskilt i bostäder och lokaler dit allmänheten har tillträde. Hälsovårdsstadgeutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1978:44) Kommunalt hälsoskydd att de nuvarande föreskrifterna rörande sanitära förhållanden i bostäder i huvudsak behålls i hälsoskyddsförfattningen. I syfte att samordna sistnämnda författning med BSL föreslår utredningen vidare en ny bestämmelse av innebörd att anordning i bostadslägenhet för värme, vatten, belysning, avlopp, hygien och matlagning skall hållas i sådant skick att de är brukbara för avsett ändamål. Utredningens betänkande har remissbehandlats och övervägs f. n. inom socialdepartementet. Med hänsyn till att beredningen av utredningsförslagen pågår, framläggs inte nu förslag om hur denna samordning bör gå till.

Vad avser den från den 1 juli 1978 gällande arbetsmiljölagen anförde departementschefen (prop. 1976/77:149 s. 231 f.) att byggbestämmelser som rör arbetsmiljön som regel bör tas in i byggnadsförfattningarna. Någon ändring i förhållande till vad som tidigare gällde var således inte åsyftad. Byggnadstekniska bestämmelser bör liksom hittills i allt väsentligt finnas i planverkets författning. Bestämmelser rörande säkerhet och skydd för arbetstagarna vid uppförande av byggnader bör enligt departementschefen dock regleras genom arbetarskyddsstyrelsens tillämpningsbestämmelser. Särskilt sådana föreskrifter som avser arbetslokaler eller anordningar i dessa som är av mera speciell natur bör också utfärdas av arbetarskyddsstyrelsen. Departementschefen framhöll som viktigt att samråd i hithörande frågor sker mellan planverket och arbetarskyddsstyrelsen.

Vad beträffar civilförsvarslagen (1960:74) (CL) och skyddsrumsbyggandet har de byggnadstekniska tillämpningsbestämmelserna successivt anpassats till SBN. Denna samordning bör fullföljas i PBL. I 5 kap. har därför tagits in bestämmelser om utformningen av skyddsrum.

Samordningsintresset gör sig gällande även i fråga om annan lagstiftning, t. ex. förordningen (1961:568) om brandfarliga varor, kriskopplingslagen (1976:296) och andra specialförfattningar med bestämmelser om installationer och anordningar. Beträffande kriskopplingslagen kommer att i det följande lämnas förslag om en bestämmelse med sådan innebörd att nämnda lag kan upphävas i samband med att PBL träder i kraft.

Förslaget till bestämmelser om byggnader och anläggningar m. m.

I detta avsnitt läggs fram förslag om bestämmelser rörande bl. a. byggnaders och anläggningars placering och utformning. I det följande kommer förslaget att redovisas i dess väsentliga delar. Vad som skall betraktas som byggnad och anläggning som kräver tillstånd kommer att behandlas i avsnitt 17 om Tillståndsprövning (17.1.1.3 under rubrikerna Allmänt om byggnader samt Allmänt om anläggningar). Egenskapskraven blir först och främst tillämpliga på sådana byggnader och anläggningar som är bygglovpliktiga. Vissa elementära krav gäller emellertid också beträffande åtgärder som inte kräver tillstånd. Denna fråga kommer också att behandlas i avsnitt 17 och regleras i 13 kap. 7 §.

Hur de bestämmelser som nu kommer att föreslås förhåller sig till bestämmelserna om planläggning, tillståndsprövning och de i närmast föregående avsnitt föreslagna bestämmelserna om bebyggelsemiljöns utformning har redan berörts i sistnämnda avsnitt (6.3.1). Den grundläggande bestämmelsen om byggnaders och anläggningars placering och utformning har tagits in i 2 kap. 7 §. Denna föreskrift utgör en grund för de bestämmelser som nu föreslås och som har tagits in i 5 kap. PBL.

För att säkerställa en god bebyggelsemiljö i dess helhet är det väsentligt att de byggnader och anläggningar som ingår i den har en ändamålsenlig placering och utformning. Som inledande bestämmelse i 5 kap. föreslås därför en paragraf av innehåll att byggnader skall placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden samt strävandena att bevara natur- och kulturvärden. Vidare skall byggnaderna ges en sådan yttre utformning samt färg- och materialverkan som är lämplig med hänsyn såväl till stads- eller landskapsbilden och strävandena att bevara natur- och kulturvärden som till byggnaden som sådan. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar bl. a. 38 § första stycket BS, där det stadgas att byggnads yttre skall ges sådan utformning och färg, som stads- eller landskapsbilden fordrar och som befinnes lämplig såväl för byggnaden i och för sig som för en god helhetsverkan. Självklart skall kommunen vid tillämpning av 5 kap. 1 § vaka över att byggnader får ett tilltalande yttre. Förslaget om att man vid byggnaders placering och utformning skall ta hänsyn till strävandena att bevara natur- och kulturvärden utgör i princip en precisering av 38 § första stycket BS. Syftet med förslaget är att värden av detta slag skall beaktas på samma sätt som man skall ta hänsyn till övriga omgivningsfaktorer enligt 5 kap. 1 §. I det följande kommer att behandlas skyddet av speciella och kvalificerade kulturvärden i bebyggelsen (5 kap. 14 §).

Att man vid placeringen av en byggnad skall ta hänsyn till att byggnaden på ett lämpligt sätt ansluter till övrig bebyggelse på närbelägen mark framgår av 39 § BS. En liknande bestämmelse bör finnas även i PBL och har tagits in i 5 kap. 1 §.

Användning av sådana byggnader eller anläggningar som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annan sådan störning som inte är helt tillfällig regleras i ML. Sådana företeelser som inte definitionsmässigt faller inom ML:s tillämpningsområde men som rör den yttre miljön och människans livsbetingelser i övrigt regleras i huvudsak med hjälp av HS. Denna tar sikte på att undanröja olägenheter

som finns eller uppkommer från redan befintliga byggnader och anläggningar. Starka skäl talar för att man redan vid projekteringen beaktar den effekt som byggnadens användning kan få för omgivningen. Bestämmelser härom bör därför finnas i PBL. De har tagits in i 2 § och innebär att man skall beakta att byggnader inte förorsakar besvärande olägenheter för sin omgivning. Bestämmelserna är tillämpliga även på anläggningar. Det kan här erinras om att grannar eller andra som berörs av byggnadsnämndens beslut att bevilja bygglov eller förhandslov kan klaga på beslutet, om han anser att det strider mot 2 § (se 18 kap. 8 §).

Som BLU föreslår måste det finnas bestämmelser med krav på hållfasthet och beständighet hos byggnader och den fasta inredningen i dessa. Regler med dessa krav har tagits in i 3 §. De har jämkats något i förhållande till BLU:s förslag. I det föregående har förordats att en bestämmelse om utformningen av skyddsrum bör finnas i PBL. En sådan bestämmelse har också tagits in i 3 §.

Också BLU:s förslag om bestämmelser som tillgodoser önskemålen om god hygien, tillfredsställande inomhusklimat och sanitära förhållanden i byggnader där människor mer varaktigt uppehåller sig bör godtas. I 4 § föreslås därför en bestämmelse som föreskriver att en byggnad skall med hänsyn till den användning för vilken den är avsedd utformas så att den möjliggör god hygien, trevnad, tillfredsställande inomhusklimat, fuktskydd och goda sanitära förhållanden.

Regler om skydd mot brand och olycksfall bör givetvis finnas också i PBL. Erfarenheterna visar att såväl placeringen som utformningen av en byggnad har betydelse för möjligheterna att förebygga riskerna för brand och olycksfall. Vidare bör det ställas krav på att byggnader utformas så att personskador vid brand i möjlig mån kan undvikas. När det gäller möjligheterna att uppfylla sådana krav spelar beskaffenheten av byggnadens fasta inredning en inte obetydlig roll, vilket också framhålls i det under år 1978 lämnade betänkandet (SOU 1978:30) Brand inomhus. Lika viktigt som i fråga om byggnaden är det att tekniska installationer i denna utformas så att risk för brand och olycksfall förebyggs (jfr 44 § 7 mom. BS).

Med hänvisning till det anförda bör i PBL tas in bestämmelser om att byggnader skall placeras, utformas och inredas så att riskerna för olyckor och för uppkomst och spridning av brand motverkas. I uttrycket olyckor innefattas också trafikolyckor. I det följande kommer att föreslås att bestämmelserna om byggnader skall gälla också för t. ex. skyltar och liknande anordningar. Med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen kan därför ställas krav på att skyltar skall anordnas så att trafiksäkerhetens krav tillgodoses. Bestämmelsen, som har tagits in i 5 §, omfattar även utformningen av tekniska installationer.

Som har framgått av det förut anförda föreslås bestämmelser om att bl. a. kravet på en god energihushållning skall beaktas redan i samband med bebyggelseplaneringen. En betydande del av den totala energiförbrukningen avser uppvärmning av bostadshus och andra byggnader. En bestämmelse om energihushållning, som motsvarar den nu gällande bestämmelsen i 44 a § BS, bör därför finnas även i förevarande kap. Bestämmelsen bör ta sikte på inte bara utformningen av en byggnad utan även på placeringen av denna med hänsyn till kravet på energihushållning. Som har framhållits av planverket

vid remissbehandlingen av BLU:s förslag (SOU 1975:17 s. 105) är det också angeläget att vattenresurserna utnyttjas på ett förutseende sätt. Enligt planverket kan det därför finnas anledning att överväga huruvida krav bör införas i byggnadslagstiftningen att byggnader skall anordnas så att de medger en god hushållning med vattenresurserna. Vattentillgångarna är en mycket viktig del i den totala resurshushållningen. Vatten kan t. ex. sparas genom att kranar och toaletter utformas så att de inte släpper fram onödigt mycket vatten. Utvecklingen på detta område fortgår. Forskningen och det tekniska framåtskridandet kan leda till att man finner nya metoder att spara vatten vid utformningen av byggnader. Det är därför lämpligt att som planverket föreslår ta in en grundläggande bestämmelse om vattenhushållningen i detta kap.

I likhet med vad som har föreslagits i fråga om bebyggelsemiljöns utformning bör således bestämmelsen om energihushållning i byggnader kompletteras med regler som rör vattenhushållningen. I 5 kap. 6 § föreslås därför en bestämmelse som föreskriver att byggnader skall placeras och utformas så att de möjliggör en god hushållning med energi och vatten.

I fråga om byggnaders tillgänglighet för handikappade infördes nya regler i BS år 1976. Gällande bestämmelser (42 a § BS) innefattar obligatoriskt krav på handikappanpassning av offentliga lokaler, arbetslokaler och bostäder för annat än fritidsändamål. Byggnadsnämnden kan i några fall som anges i 42 a § medge undantag från kraven. Nuvarande bestämmelser bör huvudsakligen i oförändrat skick föras över till PBL (5 kap. 7 §). Mot detta kan visserligen invändas att dessa bestämmelser med sin detaljeringsgrad och med den uttryckliga dispensmöjligheten inte stämmer överens med den lagtekniska utformning som kännetecknar övriga föreskrifter i detta kap. Med hänsyn till bestämmelsernas syfte att åstadkomma en långtgående handikappanpassning, vilket har kommit till uttryck bl. a. genom att endast ett fåtal klart preciserade undantag från kraven kan godtas, torde det dock vara ofrånkomligt att regler av detta slag tas in i lagen.

I 46 § andra stycket 5 BS föreskrivs att till byggnader skall höra anordningar som möjliggör att avfall från byggnaden kan omhändertas och bortforslas på ett tillfredsställande sätt. Bestämmelsen bör med i huvudsak oförändrad lydelse föras över till 5 kap. PBL (8 §).

I sitt remissyttrande över BLU:s förslag (SOU 1975:17 s. 105) ansåg planverket att det i lagstiftningen borde införas ett grundläggande krav på att byggnader skall anordnas så att tillfredsställande uppvärmning kan erhållas även vid minskad eller utebliven tillförsel av importbränsle (SOU 1975:17 s. 105). Kravet borde enligt planverket lämpligen avse permanenta byggnader, som nyttjas stadigvarande under den kalla årstiden.

Den av planverket aktualiserade frågan har under våren 1979 behandlats i riksdagen. Med anledning av prop. 1978/79:115 om riktlinjer för energipolitiken såvitt avser bostadsdepartementets verksamhetsområde (bil. 3) väcktes i en motion förslag om en sådan ändring i BS att rökkanal för fastbränsleanläggning skulle krävas som förutsättning för byggnadslov för permanentbostäder. Civilutskottet anförde följande i anslutning till förslaget i motionen (CU 1978/79:37 s. 23 f.)

> Detta förslag är motiverat av beredskapssynpunkter att undvika ett ensidigt beroende av en energikälla, då närmast elförsörjningen.

Sett från angivna utgångspunkt är förslaget inte i första hand en specifikt energipolitisk fråga utan en fråga om vilka kostnader som samhällsekonomiskt bör läggas ner på att denna väg säkra kontinuerliga uppvärmningsmöjligheter vid eventuella avbrott i energitillförseln. En annan sak är att även sålunda avgränsade bedömningar kan komma att färgas av önskemål om en ändrad struktur i energiproduktionen.

Enligt utskottets mening finns det nu inte tillräckligt underlag för att genom en begäran om ett lagförslag ta ställning för den angivna lösningen. Frågan har beaktats i planverkets arbete (prop. bilaga 3 s. 32) som bl. a. resulterat i förslaget att alla nyproducerade elvärmda bostadshus förbereds så att skorsten enkelt kan installeras samt att oljeeldade villapannor förbereds för installation av elpatron. Planverket kommer vidare att i den fortsatta revideringen av byggnormerna uppmärksamma behovet av översyn av gällande beredskapsbestämmelser för nytillkommande bebyggelse. Därvid kommer att övervägas vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkra tillräcklig uppvärmning vid kortvariga avbrott i energiförsörjningen till el- och oljeuppvärmda byggnader. Motionärernas intressen får därmed anses tillgodosedda så långt nu är möjligt även utan en föreslagen riksdagens begäran om ett lagförslag.

Att en bestämmelse med det syfte som anges i planverkets remissvar är motiverad torde vara klart. Eftersom hithörande frågor behandlas i särskild ordning läggs emellertid något förslag inte fram i detta betänkande.

En regel som gör det möjligt att med stöd av PBL ställa krav på att s. k. kriskopplingar skall anordnas i vissa byggnader bör finnas i PBL. Som tidigare har förts fram innebär detta förslag att den gällande kriskopplingslagen kan upphävas vid PBL:s ikraftträdande.

Låsutredningen föreslog i betänkandet (SOU 1975:19) Konsumentskydd på låsområdet bl. a. att bestämmelser om inbrottsskydd borde föras in i BS. Utredningens förslag i denna del har överlämnats till bostadsdepartementet för att övervägas i samband med arbetet på en ny byggnadslagstiftning (se NU 1977/78:46 s. 7 och CU 1978/79:2 s. 29).

Ett effektivt inbrottsskydd är viktigt. Det torde dock finnas flera andra sätt att förbättra detta skydd än att införa byggnadstekniska föreskrifter om vilka lås, dörrar etc. som skall finnas för att förebygga inbrott. Något förslag i frågan läggs därför inte fram.

Under senare år har man särskilt uppmärksammat att underjordsarbeten kan orsaka olägenheter genom den inverkan som de kan ha på grundvattennivån (se bl. a. BLU:s betänkande bil. 2). Planverket och kommunförbundet har i skrivelser till dåvarande civildepartementet och till bostadsdepartementet framhållit som önskvärt att grundvattenfrågorna regleras i en kommande byggnadslagstiftning. I dessa skrivelser och till dessa hörande utredningar understryks att grundvattensänkning kan medföra skadeverkningar av olika slag. Frågan har också uppmärksammats i riksdagen (CU 1978/79:2 s. 26).

De erfarenheter som har vunnits av verkningarna av en sänkning av grundvattennivån gör det befogat att som planverket och kommunförbundet har framhållit införa en bestämmelse som syftar till att förhindra skadlig förändring av grundvattennivån vid byggande under marken. En sådan bestämmelse har tagits in i 5 kap. 10 §.

Underjordiska anläggningar är i många fall utformade så att det kan bli svårt att använda markytan ovanför anläggningen för annat ändamål. Om inte anläggningens syfte eller särskilda förhållanden i övrigt leder till annat,

bör man i samband med lokaliseringen och utformningen av underjordiska anläggningar uppmärksamma föreliggande eller framtida behov av att även kunna använda markytan för något ändamål. Ett sådant hänsynstagande är angeläget inte minst med hänsyn till behovet att hushålla med den fysiska miljöns resurser. Mot bakgrund av det anförda föreslås i 10 § en bestämmelse som tillgodoser de intressen som nu har berörts.

De bestämmelser som nu har föreslagits skall iakttas när helt nya byggnader uppförs och vid tillbyggnad av befintliga byggnader (angående begreppet till- och påbyggnad, se avsnitt 17.1.1.3 under rubriken Tillbyggnader). En bestämmelse om detta har tagits in i 11 § första stycket. Vid tillbyggnad är det bara denna och inte hela byggnaden som skall uppfylla kraven i 5 kap.

Ändringsåtgärder, som inte utgör till- eller påbyggnad, kallas i BS för ombyggnader. Nuvarande bestämmelser om ombyggnad finns bl. a. i 48 a och 49 §§ BS. Enligt 48 a § första stycket gäller i princip krav på nybyggnadsstandard när en ombyggnadsåtgärd som enligt 75 § BS är att anse som nybyggnad skall företas. Kraven kan emellertid endast ställas 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 utgör 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.

Bestämmelsen i 48 a § första stycket och principerna för den skälighetsavvägning som skall göras enligt bestämmelsen torde i huvudsak oförändrade kunna föras över till PBL. Jämfört med BS:s stadganden bör dock PBL:s föreskrifter om vad som skall gälla vid ändring av en byggnad förenklas och förtydligas.

Det har i olika sammanhang påpekats att det många gånger uppkommer problem vid tillämpningen av 48 a § BS, särskilt när det gäller att bestämma vilka delar av den aktuella byggnaden som skall anses berörda av ombyggnaden och på grund härav i princip uppfylla kraven för nya byggnader. Det framstår som uppenbart att de krav som gäller för nya byggnader skall iakttas också när en tillbyggnad utförs. Samma synsätt bör anläggas när en befintlig bygnad skall byggas om i något avseende. De delar som byggs om bör alltså i princip uppfylla nybyggnadsstandard. Med tanke på att en ombyggnad kan avse de mest skiftande åtgärder är det knappast möjligt att i en lagtext uttrycka denna princip på något mera klargörande sätt än att ange att nybyggnadsstandarden skall uppfyllas i de delar av byggnaden som berörs av ombyggnaden. Den närmare avgränsningen måste alltså överlämnas till de tillämpande myndigheterna även efter ikraftträdandet av PBL. Till vägledning för tillämpningen ges i specialmotiveringen några exempel på vad som i olika fall skall anses vara "berörda delar".

Av naturliga skäl kan det vid ombyggnader många många gånger uppstå svårigheter att helt uppfylla nybyggnadskraven. Frågan togs upp av departementschefen i prop. 1975/76:198 med förslag om förbättrad handikappan-

passning av byggnader. Han anförde där (a. prop. s. 23) att höga kostnader, byggnadstekniska hinder, kulturhistoriska eller miljömässiga värden kunde föranleda att skäliga anspråk på handikappanpassning inte kunde uppfyllas. Riksdagen framförde ingen erinran mot detta (CU 30, rskr 360). I prop. 1976/77:31 med förslag om ändringar i BS för att förbättra sophämtningspersonalens arbetsförhållanden gjorde departementschefen ett liknande uttalande och framhöll därvid (a. prop. s. 7) att de nyss angivna omständigheterna kunde påverka bedömningen av hur godtagbar avfallshantering skall kunna anordnas vid ombyggnader. Riksdagen godtog även detta uttalande (CU 6, rskr 96).

Dessa exempel på avvägningar mellan olika intressen som skall göras vid tillämpningen av 48 a § första stycket BS har aktualitet också om PBL införs. För att detta skall klart framgå bör i lagtexten anges att dessa intressen skall beaktas vid tillämpningen av ombyggnadsbestämmelsen. Även sådana faktorer som byggnadens ändamål och återstående användningstid bör ingå i skälighetsprövningen.

I 5 kap. har tagits in en bestämmelse (11 § andra stycket) av den nu angivna innebörden.

I närmast följande avsnitt (6 kap. Särskilda krav beträffande vissa befintliga byggnader, underhåll m. m.) lämnas förslag om bestämmelser som innebär att befintliga byggnader skall i skälig utsträckning uppfylla de krav som vid PBL:s ikraftträdande kan ställas med stöd av 5 kap. på bärförmåga, stadga och beständighet hos byggnadens bärande delar och på skydd mot olycksfall (1 §). Med hänsyn härtill och till de underhållsbestämmelser som föreslås i samma avsnitt saknas anledning att behålla de i 48 a § andra stycket BS upptagna kraven på de delar av en byggnad som inte berörs av ändringsarbetena.

Med hänsyn till att BS:s regler om nybyggnad inte kommer att få någon motsvarighet i PBL och att det därför är fullt tillräckligt med endast en paragraf i PBL som reglerar ombyggnadsfallen behövs inte heller en motsvarighet till 49 § BS i PBL.

De i det föregående föreslagna egenskapskraven skall avse både byggnader och anläggningar. En erinran om att kraven skall tillämpas även i fråga om anläggningar har tagits in i 12 §. Det ligger i sakens natur att en del av kraven är så speciellt avpassade för byggnader att de inte kan tillämpas på vissa slag av anläggningar.

I avsnittet om tillståndsprövning under rubriken strandskyddsregleringen (17.1.1.3) föreslås att reglerna om strandskydd i NVL skall flyttas över till PBL. Tillstånd enligt 13 kap. 3 § 11. krävs för utförande av anläggningar eller anordningar inom strandskyddsområden. En prövningsgrund som beaktar allmänhetens intresse att röra sig fritt inom sådana områden bör finnas i 5 kap. Bestämmelsen har tagits in i 13 §.

I 38 § andra stycket BS föreskrivs en längre gående pietet gentemot särskilt värdefulla byggnader. Om en byggnad har större värde från antingen historisk eller kulturhistorisk eller enbart konstnärlig synpunkt får man inte förvanska den. Man får inte heller äventyra dess upplevelsevärde genom att bygga i grannskapet på ett olämpligt sätt. Kritik har framförts mot att stadgandet inte ger något stöd för att kräva motsvarande hänsyn till värdefulla större miljöer. En motsvarighet till 38 § andra stycket BS bör tas in i PBL. Den nyss nämnda kritiken mot dagens regler måste anses vara befogad.

Bestämmelsen i PBL bör därför utformas så att även miljöer kommer att omfattas därav (5 kap. 14 §).

Det bevarandeintresse som skall föreligga för att 14 § skall kunna tillämpas måste vara starkt. Kriteriet har närmare utvecklats i specialmotiveringen till 14 §. När ett sådant intresse föreligger ger bestämmelsen utrymme för en reglering som såväl beträffande detaljer som total omfattning avses kunna gå klart utöver vad som eljest är möjligt (se avsnitt 4.3.3 om vissa särskilda bevarandeintressen). Med hänsyn härtill bör det vara en förutsättning för bestämmelsens tillämpning att det i en detaljplan eller ett markförordnande föreskrivits att bestämmelsen skall tillämpas på en byggnad som har de kulturella kvalifikationer som det här är fråga om. Bestämmelsen i 5 kap. 14 § har utformats i enlighet härmed.

Tätorternas tillväxt har bl. a. medfört att välbelägen mark i allt större utsträckning tas i anspråk för bebyggelse och sålunda inte längre blir tillgänglig för allmänheten. En viktig uppgift i den fysiska planeringen är att skapa utrymme för områden för allmänhetens friluftsliv. När det är fråga om sådana områden som är av särskild betydelse för friluftslivet finns, som närmare utvecklats i avsnitt 4.3.3 om vissa särskilda bevarandeintressen, starka skäl som talar för att friluftslivets intressen bör tillgodoses genom särskilda regler i PBL. I ett markförordnande som avser ett område av förevarande slag skall sålunda kunna tas in bestämmelser om dels vissa restriktioner som behövs för att trygga friluftsintresset (10 kap. 1 § 4), dels tillståndspliktens omfattning (10 kap. 1 § 6), dvs. i detta fall en skyldighet att söka marklov till vissa åtgärder inom området (13 kap. 9 § 2). I 5 kap. bör finnas en prövningsgrund som tillgodoser friluftsintressena. En bestämmelse om detta har därför tagits in i 15 §. Bestämmelsen har särskild betydelse som grund för prövningen av sådana åtgärder som ligger inom ramen för pågående markanvändning. Av samma skäl som i det föregående angetts i anslutning till bestämmelsen i 14 § bör det vara en förutsättning för tillämpningen av 15 § att det i ett markförordnande har angetts området för friluftslivet och de föreskrifter som skall gälla för området.

Beträffande de kvalifikationer som bör gälla för att området skall vara så betydelsefullt för friluftslivet att 15 § kan tillämpas bör – som närmare utvecklats i specialmotiveringen till 2 kap. 5 § – de kriterier som anges i 7 § NVL om naturreservat och den praxis som utbildats med stöd därav vara en lämplig utgångspunkt.

7.3.2 *Tomt m. m.*

I 53 § BS finns vissa bestämmelser om hur den yttre miljön skall vara anordnad. Enligt 2 mom. skall sålunda bebyggda tomter beträffande bl. a. lutning, höjdläge och planteringar vara anordnade på ett lämpligt sätt med hänsyn särskilt till ljustillförseln och till stads- eller landskapsbilden. Byggnadsnämnden kan föreskriva bl. a. att en plantering eller någon annan liknande anordning skall anläggas och vidmakthållas på tomten. Enligt 53 § 3 mom. skall det vidare finnas ett tillräckligt utrymme på tomten till parkering, lastning och lossning av fordon för dem som bor eller vistas på tomten samt för verksamhet som bedrivs där. Om det på tomten finns en byggnad med en eller flera bostadslägenheter föreskrivs i paragrafens 4 mom. att det på tomten eller på utrymme som är gemensamt för flera bostadslägenheter skall finnas en tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse, om en sådan friyta kan beredas för rimlig kostnad och

utan synnerlig olägenhet. Byggnadsnämnden kan medge undantag från bestämmelserna i 3 och 4 mom.

Kraven i 53 § 3 och 4 mom. på parkering m. m. resp. friyta gäller för både ny och befintlig bebyggelse.

De i PBL upptagna egenskapskrav som har behandlats i avsnitt 6 berör bebyggelsemiljön i stort. Bestämmelserna om tomts ordnande skall behandlas i förevarande avsnitt. Vad som förstås med tomt anges i 1 kap. 2 § andra stycket.

Ansvaret för att tomten anordnas på ett lämpligt sätt bör i första hand ligga på fastighetsägaren. Lika väl som fastighetsägaren enligt det förut anförda svarar för att byggnaden skall uppfylla vissa krav bör han även ha ansvaret för utformningen av tomten.

En motsvarighet till 53 § 2 mom. BS bör finnas i PBL. Det bör emellertid kunna krävas också att trafiksäkerheten skall beaktas när en tomt skall anordnas. En bestämmelse om detta har tagits in i 16 §.

I PBL bör också ställas krav på att tillkommande bebyggelse skall inrymma friytor med anordningar för lek och utevistelse, parkeringsutrymmen m. m. Bestämmelser om detta bör vidare kunna tillämpas i skälig utsträckning vid tillbyggnad eller vid ändring av en byggnad eller en anläggning. Vid prioriteringen av kraven på friytor och parkeringsutrymmen bör kraven på friytor ges företräde. Detta bör framgå av lagtexten. Bestämmelserna om friyta, parkering m. m. på tomt finns i 17 §. De motsvarar i huvudsak 53 § 3 och 4 mom. BS men är jämfört med BS:s regler mera allmänt hållna.

Frågan om hur utrymme för fordonsuppställning skall ordnas är komplicerad och berör ett flertal avsnitt av PBL men också annan lagstiftning. I avsnitt 6 har kommunens möjligheter att påverka utbudet av biluppställningsplatser något berörts. Förslag om byggnadsnämndens rätt att ställa krav på parkeringsutymmen i den befintliga bebyggelsen kommer att tas upp i avsnitt 8.1.1.3. I avsnitt 11.3.3.4 ges förslag till möjligheter att i detaljplaner styra användningen av mark för parkering. I avsnitt 17.1.1.3 diskuteras behovet av en tillståndsprövning av parkeringsanläggningar. Förslag om ändringar i AL lämnas i avsnitt 25.5.

I specialmotiveringen till 5 kap. 17 § ges en närmare översikt över de bestämmelser om parkering som finns redovisade i nämnda avsnitt.

Svängnäs

8 Krav på befintliga byggnader, underhåll m. m.

8.1 Krav på befintliga byggnader m. m.

Samhället har i dag möjligheter att kräva standardhöjande åtgärder beträffande vissa delar av byggnadsbeståndet. Med stöd av bostadssaneringslagen (1973:531, ändrad senast 1978:310), BSL, kan sålunda ägare till hus med bostadslägenheter under vissa förutsättningar åläggas att rusta upp lägenheterna till viss minimistandard. Med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160) kan förbättringsåtgärder krävas beträffande arbetslokaler. Även BS ger i viss begränsad omfattning stöd för krav på sådana åtgärder.

BLU konstaterar att lagstiftningen om standardhöjande åtgärder vilar på något olika grunder i olika fall, samtidigt som tillämpningen ankommer på särskilda organ. Bl. a. på grund härav föreslår BLU att bestämmelser om standardhöjande åtgärder inte skall tas in i den allmänna byggnadslagstiftningens regelsystem.

Några remissinstanser framhåller att en samordning bör ske med bestämmelserna i BSL om lägsta godtagbara standard. Hur en sådan samordning bör ske utvecklas dock inte närmare. Arbetarskyddsstyrelsen anser i likhet med utredningen att frågor om åtgärder för att förbättra arbetsmiljön för arbetstagarna liksom hittills bör handläggas av arbetarskyddsmyndigheterna. Även Hyresgästernas riksförbund ansluter sig till utredningens uppfattning men framhåller att kraven på fastigheters standard och den omgivande miljön är av begränsad omfattning. Några remissinstanser, bl. a. statens planverk anser att det bör finnas möjlighet att föreskriva säkerhetshöjande åtgärder. Ett par instanser förordar att inte bara nyproduktionen utan också den befintliga miljön bör anpassas till de handikappades krav.

BSL genomfördes för att ge kommunen möjlighet att mot fastighetsägares vilja genomdriva sanering av det omoderna bostadsbeståndet. Från början kunde upprustningsålägganden enligt BSL meddelas endast efter ansökan av kommunen. År 1974 ändrades 2 § BSL så att även hyresgästorganisationer numera är behöriga att ansöka om sådant åläggande. De ändrade bestämmelserna gäller dock inte i hela landet utan bara i vissa kommuner (SFS 1974:821 och 1976:673).

Samtidigt som hyresgästorganisationer fick behörighet att uppträda som sökande i mål enligt BSL genomfördes också en del andra betydelsefulla ändringar i BSL, vilka syftar till att ge hyresgästerna inflytande vid ombyggnad av bostadshus. Ändringarna innebär i stort att hyresgästerna genom hyresgästorganisationen kan hindra att sådana hyreshöjande arbeten

vidtas som inte behövs för att kravet på lägsta godtagbara standard enligt BSL skall uppfyllas. För tillämpningen av dessa bestämmelser gäller samma geografiska begränsning som för den nyss berörda ändringen i 2 § BSL.

Mål enligt BSL prövas i första instans av hyresnämnden. Talan mot hyresnämndens avgörande förs hos bostadsdomstolen, vars avgörande inte kan överklagas. I både nämnden och domstolen finns representation från parterna på hyresmarknaden.

När det gäller arbetslokaler kan yrkesinspektionen eller arbetarskyddsstyrelsen meddela förelägganden eller förbud som behövs för att bl. a. arbetsmiljölagen skall efterlevas (7 kap. 7–10 §§ arbetsmiljölagen). Talan mot beslut av yrkesinspektionen förs hos arbetarskyddsstyrelsen. Mot styrelsens beslut förs talan hos regeringen. I både inspektionen och styrelsen finns representanter för arbetsmarknadens parter.

8.1.1 *Överväganden och förslag*

Som förut har framhållits bör det eftersträvas att bestämmelser med kvalitetskrav på byggnader i så stor utsträckning som möjligt tas in i byggnadslagstiftningen. Av det nyss anförda framgår emellertid att frågor om standardhöjande åtgärder i såväl bostäder som arbetslokaler prövas av myndigheter där representanter för hyres- resp. arbetsmarknadens parter ingår som ledamöter. Att mot den bakgrunden ta in hithörande bestämmelser i byggnadslagstiftningen, där beslutanderätten ligger hos ett kommunalt organ, förefaller inte välbetänkt. Det skulle medföra risk för komplikationer och i många fall sannolikt leda till att handläggningstiderna förlängs. Specialregleringen i fråga om bostäder och arbetslokaler bör således behållas.

Vad som nu har föreslagits innebär inte något generellt avståndstagande från tanken att i PBL ta in bestämmelser som ger möjlighet att kräva standardhöjande åtgärder. Tvärtom bör sådana bestämmelser finnas, vilket kommer att förordas i det följande. Dessa bestämmelser bör emellertid inte, som BSL och arbetsmiljölagen, gälla bara för vissa kategorier av byggnadsbeståndet utan i princip vara tillämpliga på alla byggnader.

Byggnadslagstiftningen vilar på den grunden att bestämmelser med krav i fråga om 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. Det innebär dock inte att samhället saknar möjlighet att med stöd av byggnadslagstiftningen ställa krav på viss standard även i fråga om äldre byggnader.

Det kan till att börja med ske i samband med att åtgärder som kräver byggnadslov skall utföras på byggnaden. När åtgärderna är att hänföra till nybyggnad gäller – som framhölls i avsnitt 7.3.1 – enligt 48 a § första stycket BS i princip krav på nybyggnadsstandard. Två väsentliga begränsningar finns dock, nämligen att kraven kan ställas endast i fråga om de delar av byggnaden som berörs av åtgärden och endast i den omfattning som behövs för att byggnaden i dessa delar skall uppfylla skäliga anspråk på säkerhet, handikappanpassning, god energihushållning, trevnad, god hygien och godtagbar avfallshantering. I fråga om byggnadens övriga delar, dvs. de som inte berörs av ändringen, gäller enligt paragrafens andra stycke att sådana brister skall undanröjas som avser hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden

och som innebär så avsevärda olägenheter att de inte skäligen kan godtas.

Beträffande sådan ändring som inte är att hänföra till nybyggnad gäller enligt 49 § första stycket BS att bestämmelserna om nybyggnad skall äga motsvarande tillämpning i fråga om de delar av byggnaden som berörs av ändringen. Enligt paragrafens andra stycke kan byggnadsnämnden medge undantag när det är påkallat av omständigheterna och inte medför brandfara eller olägenhet i sanitärt avseende eller eljest.

Sedan den 1 april 1978 gäller härutöver enligt 82 a § första stycket BS skyldighet för ägare till byggnader, som har uppförts eller lovgivits före den 1 juli 1977, att se till att byggnaderna förses med anordningar som enligt den 1 april 1978 gällande normer skäligen kan fordras för att åstadkomma godtagbara arbetsförhållanden för dem som hämtar avfall från byggnaden.

Enligt kungörelsen (1939:783) angående anordnande och begagnande samt tillsyn av vissa hissar (ändrad senast 1979:211) kan ställas krav på att hissar skall uppfylla vissa säkerhetsnormer. Fr. o. m. den 1 juli 1979 gäller vidare enligt 82 a § andra stycket BS att de för nybyggnad gällande bestämmelserna om portar och liknande anordningar skall tillämpas i fråga om byggnader som har uppförts före den 1 juli 1974 eller för vilka byggnadslov har sökts före nämnda dag. Bestämmelser om besiktning m. m. finns i förordningen (1979:210) om maskindrivna portar m. m.

Riksdagen har slutligen på förslag i prop. 1978/79:99 om en ny trafikpolitik beslutat att 82 a § BS skall ändras så att krav på handikappanpassning skall kunna ställas på vissa utrymmen i terminalbyggnader (TU 1978/79:18, rskr 1978/79:419).

I det framtida stadsbyggandet får frågan om en successiv anpassning av den äldre bebyggelsen till nya krav allt större betydelse. Sådana krav kan avse åtgärder för hushållning med energi och vatten, bättre säkerhet, anpassning av boende- eller arbetsmiljön för vissa personkategorier (t. ex. barn, handikappade, brandkårs- och ambulanspersonal) m. m. Även utomhusmiljöns upprustning kommer då i blickpunkten i fråga om exempelvis lekplatser.

I diskussionerna om en ny byggnadslagstiftning har ofta förts fram önskemål om bestämmelser som ger möjlighet att kräva upprustning av fastighetsbeståndet. Detta låter enkelt och många gånger självklart. Erfarenheterna visar emellertid att det här rör sig om mycket omfattande och dyrbara ingrepp. Energin är ett exempel på detta. Som bekant omfattar energisparplanen åtskilliga miljarder i utgifter. Handikappanpassningen är ett annat exempel. Mycket stora investeringar har angetts vara nödvändiga, om redan fattade beslut skall kunna genomföras. Dessa båda exempel är tillräckliga som motiv till att frågan om en mer omfattande upprustning av bebyggelsen inte tas upp i detta sammanhang. Den frågan måste prövas mot bakgrund av bl. a. mycket ingående samhällsekonomiska och finansiella överväganden. Frågan om skyldighet för fastighetsägare att – utöver vad som följer av dagens regler – vidta förbättringsåtgärder tas i detta sammanhang upp endast när det gäller vissa säkerhetsaspekter beträffande byggnader och vissa krav på utemiljön.

8.1.1.1 Förbättring i samband med ändring av en byggnad

I 5 kap. 11 § PBL har tagits in en bestämmelse som innebär att, när en byggnad ändras, de delar av byggnaden som berörs av ändringsåtgärden i skälig utsträckning skall uppfylla de krav som ställs på en ny byggnad i fråga om bl. a.

bärförmåga, stadga och beständighet hos byggnadens bärande delar,
stadga och beständighet hos den fasta inredningen,
hygien, trevnad, inomhusklimat, fuktskydd,
brandskydd,
skydd mot olycksfall,
anordningar för avfallshantering,
energihushållning,
handikappanpassning.

Bestämmelsen i 5 kap. 11 § motsvarar 48 a § första stycket och 49 § BS. Dagens möjligheter att kräva förbättringar i berörd del i samband med ändring av byggnad förs således över till PBL.

Som framgår av förslagen i avsnitt 7.3.1 saknas det däremot anledning att i PBL ta in någon motsvarighet till 48 a § andra stycket BS. I 2 b § BSL förekommer en hänvisning till 48 a § andra stycket BS. I avsnitt 25.5 föreslås att BSL ändras så att den hänvisningen tas bort.

8.1.1.2 Förbättring utan samband med annan ändring av en byggnad

De krav på förbättringar som nyss behandlades måste uppfyllas, om fastighetsägaren skall ändra en byggnad. Här skall behandlas sådana förbättringar som fastighetsägaren måste genomföra oavsett om han tänker ändra byggnaden eller inte och som byggnadsnämnden genom ett åtgärdsföreläggande kan ålägga honom att utföra (se avsnitt 19.1).

De bestämmelser i BS som ger stöd för krav på förbättringar utan samband med annan ombyggnad bör föras över till PBL. Det gäller bestämmelserna i 82 a § BS om avfallshantering, och om handikappanpassning av terminaler. De bestämmelser om besiktning av hissar m. m. samt om portar och liknande anordningar som nu finns i hisskungörelsen resp. i förordningen om maskindrivna portar m. m. bör behållas i dessa författningar. Med hänsyn till innehållet i förordningen behöver någon motsvarighet till 82 a § andra stycket BS inte finnas i PBL.

Frågan om en vidgning av fastighetsägares skyldighet att vidta förbättringsåtgärder skall som inledningsvis anmärktes nu tas upp såvitt avser vissa säkerhetsaspekter beträffande byggnader och vissa krav på utemiljön.

Säkerheten i byggnader

Vid ombyggnad gäller som förut har anmärkts att den del av byggnaden som berörs av ombyggnaden skall uppfylla bl. a. skäliga anspråk på säkerhet (48 a § BS). De bestämmelser i BS som därvid blir tillämpliga är dels 42 §, som innehåller krav på betryggande bärförmåga, stadga och beständighet hos de delar av byggnaden som kan utsättas för belastning, dels 43 och 44 §§ med

regler om åtgärder till skydd mot brand m. m. och dels 45 § med krav på olycksförebyggande anordningar på tak.

I fråga om byggnader för särskilt ändamål, t. ex. industribyggnad, vårdanstalt, hotell och samlingslokal, blir dessutom vissa skärpta säkerhetsbestämmelser i 48 § tillämpliga.

Förslagen i avsnitt 7 innebär att dessa bestämmelser kommer att få sin motsvarighet i PBL.

I 14 § brandlagen (1974:80) föreskrivs att ägare eller innehavare av en byggnad m. m. är skyldig att bl. a. vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand, i den mån de inte medför oskälig kostnad. Om någon inte fullgör sina skyldigheter, får länsstyrelsen förelägga vite (23 §). Regelbunden brandsyn förrättas enligt 12 § 1 mom. brandstadgan (1962:91) med de tidsmellanrum brandchefen bestämmer av sådana byggnader m. m. som är särskilt brandfarliga eller där brand kan utgöra fara för ett större antal människor. När brandchefen eller länsstyrelsen finner det nödvändigt, hålls särskild brandsyn (12 § 3 mom.). Föreläggande att inom viss tid vidta rättelse skall meddelas om det vid brandsyn visar sig att ägaren eller innehavaren inte har följt vad som enligt lag eller författning åligger honom i fråga om förebyggande åtgärder mot brand (13 § 1 mom.). Samråd med byggnadsnämnden skall dock ske innan brandsyneföreläggande meddelas angående åtgärd av byggnadsteknisk art. Detta gäller inte om samråd är utan betydelse. Under förutsättning att det finns tvingande säkerhetsskäl torde gällande rätt medge att brandmyndigheterna ställer krav på förbättringsåtgärder.

De nu redovisade bestämmelserna får anses medge att brandskyddsfrågorna kan bevakas på ett tillfredsställande sätt av specialmyndigheten på området. Några särskilda regler med krav på brandskyddet tas därför inte in i PBL.

När det gäller övriga säkerhetskrav torde som redan har nämnts nuvarande bestämmelser innebära att byggnadsnämnden normalt måste vänta med att framställa krav på säkerhetshöjande åtgärder till dess att ägaren företar ändringsarbeten i byggnaden, även om denna har säkerhetsstandard som med dagens erfarenheter inte är tillfredsställande. Att byggnadsnämndens möjligheter är begränsade på detta sätt kan medföra skaderisker både för dem som vistas i byggnaden och ibland även för angränsande bebyggelse. Det kan knappast godtas att en modern byggnadslagstiftning har sådana konsekvenser. I PBL bör därför tas in bestämmelser som innebär en principiell skyldighet för byggnadens ägare att hålla byggnaden på en viss minimistandard.

När en fastighetsägare i dag skall uppfylla kraven i 82 a § första stycket BS på godtagbara arbetsförhållanden för dem som hämtar avfall är det de krav som kan ställas i samband med ombyggnad (48 a § första stycket BS) som skall vara vägledande. Den begränsningen föreskrivs dock att det är de krav som gällde den 1 april 1978 som skall uppfyllas. Kraven i PBL på en viss minimistandard i fråga om säkerhet bör utformas enligt samma principer. Den standard som med stöd av 5 kap. 11 § skall kunna krävas i samband med ombyggnad bör alltså vara vägledande. Det bör dessutom föreskrivas att det är kraven vid PBL:s ikraftträdande som skall uppfyllas. Om statsmakterna framdeles vill ha en högre säkerhetsstandard i byggnadsbeståndet, måste förbättringsbestämmelserna således ändras och anknytas till de standardkrav

som då anses böra gälla.

När det gäller bedömningen i det enskilda fallet av vad som ligger i det nu föreslagna säkerhetskravet måste en avvägning göras med ledning av de föreskrifter som kommer att meddelas och med hänsyn till byggnadstekniska förutsättningar, kulturhistoriska eller miljömässiga värden och kostnaderna för nödvändiga åtgärder. Av betydelse blir givetvis också byggnadens ändamål, dess ålder och återstående användningstid. Det bör t. ex. inte komma i fråga att kräva omfattande åtgärder när det står klart att byggnaden snart skall rivas.

Bedömningen i dessa situationer bör inriktas på att nå en med hänsyn till förhållandena lämplig avvägning mellan vad som bör krävas för att säkerhetsfrågorna skall få en tillfredsställande lösning och vad åtgärder i detta syfte bör få kosta. Riktmärket bör vara att åstadkomma en med hänsyn till byggnadstekniska och ekonomiska förutsättningar godtagbar helhetslösning.

Givetvis är det lämpligt att förbättringsåtgärderna så långt det är möjligt samordnas med annan ombyggnadsverksamhet på fastigheten. En sådan tidsmässig samordning av arbetena får emellertid inte medföra onödigt dröjsmål med förbättringsarbetena.

De föreslagna bestämmelserna kommenteras ytterligare i specialmotiveringen till 6 kap. PBL.

8.1.1.3 Den yttre miljön

Som nämndes i avsnitt 7.3.2 finns i 53 § BS vissa bestämmelser om hur den yttre miljön skall vara anordnad. Kravet i paragrafens 3 och 4 mom. på parkering m. m. resp. friyta gäller för både ny och befintlig bebyggelse. Det kan framställas i princip när som helst. Till skillnad mot vad som enligt det förut anförda gäller beträffande standardkrav på byggnader behöver byggnadsnämnden således inte avvakta att ägaren bygger om eller företar någon annan byggnadslovskrävande åtgärd. Enligt uttalande i förarbetena till bestämmelserna om parkering m. m. i 3 mom. (prop. 1959:168 s. 290) torde det dock vid ingripanden utan samband med nybyggnad eller annan byggnadslovskrävande åtgärd i allmänhet inte kunna fordras mer än att lediga utrymmen inom- eller utomhus ställs till förfogande. Ett uttalande av liknande innebörd gjordes när bestämmelserna om friyta i 4 mom. infördes (se prop. 1971:168 s. 20).

Enligt de bestämmelser som föreslås i 5 kap. 17 § skall kraven på parkering och friyta kunna ställas när en ny byggnad uppförs samt vid ändring eller tillbyggnad av en befintlig byggnad. Beträffande anläggningar gäller detta endast i fråga om parkering. Vad som nu bör övervägas är vilka krav som bör kunna resas utan samband med några byggnadsåtgärder.

När det gäller kravet på friyta i 53 § 4 mom. kan det konstateras att kravet har haft ganska liten effekt. Ofta finns den lämpliga lösningen inte att söka i åtgärder inom en tomt utan i samverkan mellan flera fastigheter (gårdssanering i kvartersenheter). I PBL bör tas in bestämmelser som gör det möjligt att ställa krav inte bara på utrymme för friyta utan också på att denna friyta ställs i ordning för lek och utevistelse antingen på tomten eller på ett utrymme som är gemensamt för flera bostadslägenheter. Hur långt detta krav

skall kunna drivas blir naturligtvis beroende av möjligheterna att täcka kostnaderna inom ramen för utgående hyror. En trivsam utemiljö behöver inte nödvändigtvis förutsätta stora investeringar. Ofta torde den kunna åstadkommas med ganska begränsade ekonomiska insatser, i vissa fall kanske bara genom att förhindra fordonsuppställning på en känslig plats. Till bilden hör också att en trivsam utemiljö kan inverka på berörda lägenheters bruksvärde.

Ett krav med den nu angivna innebörden bör kunna ställas om det har stöd i en detaljplan eller ett markförordnande.

Om det behövs för att kravet på friyta skall kunna tillgodoses, bör befintliga parkeringsplatser under vissa förutsättningar kunna tas i anspråk.

Om en friyta skall anordnas gemensamt för flera fastigheter, kan byggnadsnämnden enligt 18 § AL påkalla förrättning för inrättande av en gemensamhetsanläggning. I vissa kommuner i landet kan också hyresgästorganisationer påkalla en sådan förrättning (se SFS 1974:822).

Även när det gäller det generella kravet på biluppställningsplatser i 53 § 3 mom. BS har lagstiftningen haft liten effekt. Bristerna i den befintliga bebyggelsen har endast undantagsvis kunnat avhjälpas. Längre gående krav på insatser för parkeringens ordnande bör ställas i PBL.

Önskemål om att lösa parkeringsfrågor för den befintliga bebyggelsen kan hänföras till olika situationer. En fastighetsägare kan själv önska förbättra parkeringsförhållandena för sin fastighet. En nybyggnadsåtgärd på en angränsande fastighet kan leda till önskemål om att parkeringen skall ordnas gemensamt för en hel grupp fastigheter. Parkeringsfrågor för den befintliga bebyggelsen kan aktualiseras också av kommunen. Det kan t. ex. vara fråga om önskemål att få bort gatuparkering för att förbättra miljön inom ett område. Vidare kan möjligheterna att tillgodse parkeringsönskemålen variera. I vissa fall kan det vara möjligt att tillgodose önskemålen inom den egna fastigheten. I andra fall måste gemensamma lösningar tillgripas.

Om det bedöms lämpligt att en fastighets parkeringsbehov skall lösas, bör det vara möjligt för kommunen att aktualisera frågan. Byggnadsnämnden bör således kunna ålägga fastighetsägarna att ställa i ordning parkeringsplatser i skälig omfattning, antingen på den egna tomten eller på något utrymme utanför denna. Detta bör gälla inte bara i fråga om bebyggda tomter utan också beträffande mark som har tagits i anspråk för en anläggning, t. ex. en idrottsanläggning eller en campingplats. Vad som skall ligga i uttrycket skälig omfattning bör avgöras mot bakgrund av samma förhållanden som i nybyggnadsfallen (se avsnitt 7) och med hänsyn dels till de faktiska möjligheterna att till en rimlig kostnad tillgodose parkeringsbehovet, dels till andra krav på närmiljön. Vid denna bedömning måste beaktas fastighetsägarens möjligheter att finansiera de åtgärder som skall krävas. Utformningen av det statliga bostadslånesystemet påverkar därför möjligheterna att beträffande tomter hävda kravet på parkeringsplatser.

Ofta kan det vara en lämplig väg att lösa parkeringsfrågan för befintlig bebyggelse genom att inrätta en gemensamhetsanläggning enligt AL. Detta alternativ liksom alternativet att kommunen står som huvudman för parkeringsanläggningen (parkeringsköp) kommer att närmare behandlas i specialmotiveringen till 5 kap. 17 §.

Liksom när det gäller det nyss berörda kravet på friyta bör som förutsättning för krav på parkeringsplatser gälla att det skall ha stöd i en detaljplan eller ett markförordnande.

8.2 Underhåll av byggnader m. m.

8.2.1 *BLU:s förslag m. m.*

Enligt 50 § BS gäller f. n. att byggnader skall underhållas så att hållfastheten inte äventyras samt brandfara, sanitär olägenhet eller vanprydnad inte uppkommer. Paragrafen kompletterades under år 1978 med krav på dels att anordningar för omhändertagande m. m. av avfall från byggnader skall hållas i stånd, dels att byggnader eller en del av en byggnad, som har utförts enligt 44 a § BS, skall underhållas så att möjligheten till god energihushållning i skälig utsträckning behålls. I fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring är paragrafen tillämplig bara inom områden med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan (35 § BS).

BLU:s förslag till underhållsbestämmelser (betänkandet s. 209–212) innebär att byggnader, som har uppförts före ikraftträdandet av BS, dvs. den 1 juli 1960, skall underhållas så att skäliga anspråk på säkerhet, hygien och ett vårdat yttre tillgodoses. Byggnader som har tillkommit efter denna tidpunkt skall enligt förslaget underhållas så att de väsentligen behåller de egenskaper som krävdes då de uppfördes.

Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av ett stort antal remissinstanser (SOU 1975:17 s. 107–111). Några instanser anför kritik mot förslaget att strängare krav skall gälla beträffande byggnader som har uppförts efter den 1 juli 1960. En del av dessa instanser framhåller att tidpunkten för den blivande lagens ikraftträdande bör gälla som utgångspunkt för krav som är högre än vad som följer av den grundläggande underhållsregeln. Andra instanser förordar att enhetliga bestämmelser skall gälla för hela byggnadsbeståndet.

8.2.2 *Överväganden och förslag*

8.2.2.1 Byggnader i allmänhet

Bortsett från de kompletteringar i 50 § BS som genomfördes under år 1978 innebär paragrafen att ingripande med krav på åtgärder kan göras först när underhållet är klart eftersatt. BLU framhåller att de egenskapskrav som från tid till annan har ställts på byggnader skulle vara i stort sett meningslösa om de inte kompletteras med en underhållsskyldighet för byggnadens ägare. Den underhållsbestämmelse som BLU föreslår innebär – tillspetsat uttryckt – att byggnader inte får förfalla. De skall kontinuerligt underhållas. Ett sådant synsätt är av grundläggande betydelse för bebyggelsevården och förefaller i allt väsentligt ha godtagits av remissinstanserna. Det bör komma till uttryck också i PBL.

Det kan många gånger vara svårt att ange var gränsen går mellan vad som skall anses utgöra underhåll och vad som är att hänföra till standardhöjande ändringar. Som huvudprincip bör gälla att till underhåll skall hänföras sådana åtgärder som behövs för att byggnadens egenskaper skall bevaras. En sådan princip innebär givetvis inte att alla delar i en byggnad ständigt måste hållas i skick som nya. Avsikten med kravet är i stället att byggnadens funktioner i olika hänseenden inte skall försämras. En annan sak är att ägaren när han

skall fullgöra underhållsskyldigheten kanske finner det tekniskt och ekonomiskt befogat att byta ut äldre delar i byggnaden mot moderna av högre standard och med bättre egenskaper.

Det bör slås fast att samhället med stöd av bestämmelserna om underhåll inte skall kunna kräva åtgärder som innebär att en byggnad tillförs nya egenskaper eller att dess standard höjs. För att sådana krav skall kunna ställas måste det finnas stöd i särskilda bestämmelser. I avsnitt 8.1.1.2 har föreslagits bestämmelser med denna innebörd.

Som inledningsvis framhölls innebär BLU:s förslag att byggnader, som har uppförts före ikraftträdandet av BS – den 1 juli 1960 – skall underhållas så att skäliga anspråk på säkerhet, hygien och ett vårdat yttre tillgodoses samt att byggnader, som har tillkommit efter denna tidpunkt, skall underhållas aå att de väsentligen behåller de egenskaper som krävdes då de uppfördes. Av flera skäl bör underhållsbestämmelser i PBL utformas på ett annat sätt än BLU föreslog.

Till att börja med måste beaktas de förslag som har lagts fram i avsnitt 8.1.1.2 och som innebär att i princip alla byggnader i landet, uppförda före PBL:s ikraftträdande, skall uppfylla vissa minimikrav i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet hos de bärande delarna samt skydd mot olycksfall. När underhållsbestämmelsen utformas måste en utgångspunkt vara att alla dessa byggnader har denna minimistandard.

En annan omständighet som måste beaktas är – som också BLU och en del remissinstanser har påpekat – att det skulle föra alltför långt och i en del fall vara omöjligt att utreda vilka krav som gällde när byggnaden uppfördes.

En för både byggnadsnämnd och fastighetsägare bättre ordning måste vara att i underhållsbestämmelsen ange i vilka hänseenden byggnadens funktioner skall vidmakthållas. I dag ställs i BS krav på helt nya byggnader i följande hänseenden, nämligen byggnadens yttre (38 §), grundkonstruktion, stomme m. m. (42 §), tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga – handikappanpassning – (42 a §), brandsäkerhet (43 och 44 §§), energihushållning (44 a §) samt trevnad och god hygien (46 §). En byggnad skall dessutom vara försedd med dels anordningar som gör det möjligt att ta om hand och forsla bort avfall från byggnaden på ett tillfredsställande sätt (46 §), dels anordningar för uppstigning på taket m. m. och vissa andra anordningar till skydd mot olycksfall (45 §). Byggnader för särskilda ändamål, t. ex. industribyggnader, hotell, pensionat, skall utöver de nämnda egenskaperna fylla de särskilda krav som med hänsyn till verksamhetens art skäligen bör ställas på hygien, skydd mot ohälsa, olycksfall och brandfara samt på trevnad och bekvämlighet för dem som skall vistas i byggnaden. Dessa bestämmelser har i PBL sin motsvarighet i 5 kap. 3–8 §§.

Det kan knappast anföras några bärande skäl för att något av dessa krav skall undantas från underhållsskyldigheten. Bestämmelsen om underhåll bör då utformas så att den anger att byggnadens egenskaper i nu angivna hänseenden skall vidmakthållas. Det bör gälla även det i förhållande till BS nya kravet på tillfredsställande fuktskydd (se 5 kap. 4 §).

Detta innebär t. ex. att en byggnad, som har uppförts eller byggts om så att den uppfyller kraven på handikappanpassning, skall underhållas så att bl. a. dess handikappfunktioner behålls. För äldre byggnader, uppförda före PBL:s ikraftträdande, innebär bestämmelsen – i förening med den i avsnitt 8.1.1.2

föreslagna förbättringsbestämmelsen – att byggnaden förutsätts uppfylla de minimikrav som anges där och att den fortsättningsvis underhålls så att de funktioner som dessa krav tillgodoser behålls. Har en sådan äldre byggnad anordningar för avfallshantering skall också dessa underhållas.

När det gäller tillämpningen i det enskilda fallet kommer flera olika omständigheter att påverka bedömningen av vad som skall kunna krävas. En sådan omständighet kan vara byggnadens användning. Som BLU anför kan kravet på underhåll många gånger sättas lägre för byggnader som i huvudsak tillgodoser endast en enskild fastighetsägares behov än för byggnader dit allmänheten eller eljest en större krets av personer har tillträde eller annan anknytning. Underhållsskyldigheten måste vidare påverkas av den omgivning i vilken byggnaden ligger. I överensstämmelse med vad BLU anför bör man sålunda kunna ställa högre krav på underhåll, om byggnaden ligger i en känslig miljö. Ytterligare omständigheter av betydelse i sammanhanget är byggnadens ålder och återstående användningstid samt kostnaderna för nödvändiga åtgärder. Underhållsåtgärder, som skulle framstå som helt naturliga om byggnaden skulle stå kvar, kan många gånger undvaras, om det finns grundad anledning anta att byggnaden snart skall rivas. Det måste emellertid krävas att det är någorlunda uppenbart att byggnaden snart skall rivas om underhållet skall kunna skjutas upp. Om det exempelvis i kommunens bostadsförsörjningsprogram eller på något annat sätt har gjorts klart att byggnaden skall rivas under den kommande femårsperioden, torde det inte finnas anledning att kräva annat än att klart oacceptabla brister undanröjs.

BLU:s förslag innebär att underhållsbestämmelsen skall vara tillämplig på alla byggnader, dvs. också på sådana ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk och annan jämförlig näring som på grund av bestämmelserna i 35 § BS f. n. inte omfattas av underhållsreglerna i 50 § BS. I denna del har förslaget mött erinringar från bl. a. LRF, som anser att den föreslagna underhållsplikten skulle bli synnerligen betungande för landets lantbruksföretag, eftersom flertalet av dessa har flera byggnader än som behövs vid nuvarande driftsinriktning.

Den prövning som enligt det nyss anförda skall företas när underhållsskyldigheten bestäms ger byggnadsnämnden möjlighet att ta hänsyn bl. a. till byggnadens användning. Förslaget torde därför inte medföra att jordbruket belastas med nämnvärt större kostnader än de som redan nu måste läggas ned på dessa s. k. överloppsbyggnader. Tillräckliga skäl att i fråga om ekonomibyggnader avstå från det krav på brandskydd, skydd mot olycksfall m. m. som ställs på andra byggnader finns inte. Underhållsbestämmelsen i PBL bör således omfatta alla byggnader.

I detta sammanhang kan anmärkas att den som har en byggnad, som han inte har något behov av och därför inte vill underhålla, i vissa fall måste ha rivningslov om han vill ta bort byggnaden.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslås att underhållsbestämmelsen för byggnader i allmänhet utformas på följande sätt i PBL.

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, energihushållning och avfallshantering i skälig utsträckning hålls i stånd. Byggnadens yttre skall hållas i vårdat skick.

Vid tillämpningen av första stycket skall hänsyn tas till byggnadens ändamål, dess återstående användningstid, dess värde från kulturhistorisk synpunkt, omgivningens karaktär och kostnaderna för nödvändiga åtgärder.

8.2.2.2 Byggnader med särskilt bevaringsvärde

I fråga om byggnader med särskilt bevaringsvärde föreslår BLU (betänkandet s. 212–214) att den reglering som finns i BML och som omfattar objekt som har riksintresse bör behållas. Beträffande övrig bebyggelse med bevaringsvärde föreslår utredningen att kommunerna skall få möjlighet att i plan ange områden inom vilka särskild hänsyn skall tas till kulturminnesvårdens intressen och föreskriva riktlinjer beträffande underhållsåtgärder. Enligt utredningen bör i planbestämmelserna för sådana områden kunna föreskrivas en utsträckt byggnadslovsplikt, som gör det möjligt att mera ingående öva inflytande på utförandet av underhålls- och ombyggnadsarbeten.

Förslaget har fått ett positivt mottagande av de remissinstanser som yttrar sig i frågan (sammanställningen s. 112–118).

Som har föreslagits i avsnitt 7.3.1 har i 5 kap. 14 § PBL tagits in bestämmelser som gör det möjligt att i en detaljplan eller ett markförordnande ställa särskilda krav i fråga om byggnader som är av större betydelse från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär. Bestämmelserna om byggnader i 5 kap. är tillämpliga när en helt ny byggnad uppförs och när en byggnad ändras eller byggs till.

De möjligheter som 5 kap. 14 § erbjuder i nybyggnads- och ändringsfallen måste rimligtvis kompletteras med en motsvarande möjlighet när det gäller underhållet. Den underhållsbestämmelse för byggnader i allmänhet som nyss har föreslagits ger nämligen inte stöd för någon särbehandling av särskilt värdefulla byggnader. Det är därför nödvändigt att införa en bestämmelse som tar sikte på den kategori av byggnader som åsyftas med 5 kap. 14 §. Bestämmelsen bör ge möjlighet för kommunen att i en detaljplan eller ett markförordnande meddela sådana föreskrifter beträffande både det yttre och det inre underhållet som behövs för att byggnadens särart skall bevaras. Sådana föreskrifter kan givetvis få fastighetsekonomiska effekter som går utöver vad som normalt skall kunna krävas av ägare till byggnader. Under vissa förutsättningar skall därför ersättning kunna utgå. Den frågan behandlas i avsnitt 23 om ersättningsbestämmelser.

Som kommer att framgå av bl. a. avsnitt 11 om detaljplan och 12 om markförordnande skall kommunen i en sådan plan eller ett markförordnande kunna besluta att underhållsåtgärder av det slag som nu har berörts skall kräva bygglov.

8.2.2.3 Anläggningar

BLU:s förslag till underhållsbestämmelser omfattar endast byggnader. Krav på underhåll måste emellertid kunna ställas också i fråga om anläggningar.

F. n. finns i 52 § BS bestämmelser om skyltar och andra fasta anordningar samt om upplag. Enligt dessa bestämmelser får en anordning inte inverka

menligt på omgivningen, medföra brandfara eller risk för olycksfall, eller störa trafiken eller närboende. Skadad eller på annat sätt bristfällig anordning skall tas bort. Bestämmelserna i 52 § BS torde vara tillämpliga på både inrättande och underhåll av anordningar.

I avsnitt 7.3.1 har lagts fram förslag till bestämmelser om ny anläggnings egenskaper. Den nyss föreslagna underhållsbestämmelsen för byggnader bör kunna utgöra förebild för en motsvarande bestämmelse för anläggningar. De funktioner som skall vidmakthållas hos anläggningar torde emellertid kunna begränsas så att underhållsskyldigheten omfattar bärförmågan och stadgan hos de bärande delarna och anordningarna för skydd mot brand och olycksfall samt energihushållning. I övrigt bör bestämmelsen utformas på samma sätt.

8.2.2.4 Underhåll av tomter m. m.

Bestämmelser om hur tomter skall skötas finns i 53 § 1 och 2 mom. BS. Enligt 53 § 1 mom. skall en tomt, vare sig den har tagits i anspråk för sitt ändamål eller inte, hållas i vårdat skick. Växtligheten på tomten får inte hindra sikten för trafiken. I paragrafens 2 mom., som behandlar bebyggda tomter, finns föreskrifter om bl. a. plantering, stängsel m. m.

De anförda bestämmelserna bör med vissa förändringar föras över till PBL. Som föreslås av ett förhållandevis stort antal remissinstanser (SOU 1975:17 s. 112), bör bestämmelserna kompletteras bl. a. med regler om underhåll av markanläggningar av olika slag såsom planteringar, lekplatser, bilplatser m. m. Bestämmelserna, som har tagits in i 6 kap., kommenteras närmare i specialmotiveringen.

8.2.2.5 Rivning av skadade byggnader m. m.

Har en byggnad genom brand eller på annat sätt blivit skadad i väsentlig mån eller är den på grund av vanvård att anse som förfallen, kan byggnadsnämnden med stöd av 51 § 1 mom. BS föreskriva att byggnaden skall rivas, om den inte blir iståndsatt inom skälig tid. Enligt 52 § BS finns motsvarande möjlighet beträffande skyltar och andra anordningar.

Också i 21 § NVL finns regler om rivning och iståndsättning av förfallna byggnader. Regeln gäller för områden som inte ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan och ger länsstyrelsen möjlighet att ingripa. I konsekvens med förslagen i bl. a. avsnittet om tillståndsprövning (17.1.1.3) att vissa bestämmelser om byggnader, skyltar m. m. i NVL skall föras över till PBL, bör regler med samma sakliga innehåll som 51 och 52 §§ BS samt 21 § NVL tas in i PBL.

Gällande bestämmelser ger således byggnadsnämnden möjlighet att tvinga fram rivning av skadade eller förfallna byggnader. Saknas förutsättningar att besluta om rivning, kan byggnadsnämnden förelägga ägaren att fullgöra den underhållsskyldighet som åligger honom enligt 50 § BS. Även om byggnaden skulle ha brister som äventyrar säkerheten för dem som vistas i eller i närheten av byggnaden, saknar emellertid nämnden möjlighet att hindra användning av byggnaden under den tid som bristerna består. Detta måste anses otillfredsställande, särskilt om man betänker att det kan dröja

avsevärd tid innan frågan om skyldigheten att riva eller att sätta byggnaden i stånd blir slutligt avgjord. Byggnadsnämnden kan visserligen hemställa hos hälsovårdsnämnden att den med stöd av 70–72 §§ HS förbjuder användning av byggnaden, men ett sådant förbud torde förutsätta bl. a. att sanitära olägenheter föreligger.

Mot bakgrund av det anförda måste det anses befogat att byggnadsnämnden i nu avsedda fall får möjlighet att i anslutning till ett föreläggande om rivning eller iståndsättning förordna om användningsförbud. För att sådant skall få effekt bör nämnden ha möjlighet att besluta att förbudet skall gälla utan hinder av att det inte äger laga kraft. Användningsförbud bör kunna förenas med vite. På samma sätt som förelägganden bör det även gälla mot en ny ägare till byggnaden.

Användningsförbud bör under angivna förutsättningar få meddelas också beträffande anläggningar.

8.3 Ingripanden med krav på förbättringar, underhållsåtgärder m. m.

I det följande kommer att föreslås att lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. (ändrad senast 1976:890), LPI, med vissa jämkningar skall tas in i 15 och 16 kap. PBL. I sistnämnda kap., som föreslås få rubriken Åtgärdsförelägganden m. m., tas in sådana bestämmelser i LPI som rör ingripanden i andra fall än då en överträdelse har begåtts. Om t. ex. en byggnad inte uppfyller de i avsnitt 8.1.1.2 föreslagna minimikraven eller kravet på underhåll enligt avsnitt 8.2.2.1, skall byggnadsnämnden med stöd av bestämmelserna i 16 kap. kunna förelägga ägaren att fullgöra sin skyldighet i dessa avseenden. Föreläggandet kan förenas antingen med vite eller med föreskrift att, om föreläggandet inte åtlyds, åtgärden i fråga kan utföras genom nämndens försorg på ägarens bekostnad (tvångsutförande).

Liksom enligt dagens bestämmelser skall ägaren ha ansvaret för att byggnader m. m. uppfyller de nyss nämnda kraven. Byggnadsnämnden å sin sida har skyldighet att övervaka att bestämmelserna efterlevs. Även om nämnden på samma sätt som f. n. har detta ansvar, är det självfallet inte möjligt för den att ha kommunens hela byggnadsbestånd under konstant uppsikt. I stor utsträckning är nämnden beroende av anmälningar från andra. Det ligger i sakens natur att t. ex. brister i underhållet först upptäcks av dem som brukar byggnaderna, dvs. hyresgästerna, och i fråga om arbetslokaler, arbetstagarna. Normalt klaras problemen av genom att ägaren efter påpekande avhjälper förekommande brister. När det gäller bostadshus finns möjlighet för hyresgästerna att vid mera svårartade brister begära att fastigheten ställs under särskild förvaltning enligt bostadsförvaltningslagen (1977:792). Av intresse i sammanhanget kan också vara bestämmelserna i 12 kap. 16 § andra stycket JB (hyreslagen) enligt vilka hyresnämnden kan meddela s. k. reparationsföreläggande för hyresvärden.

I detta sammanhang bör erinras också om att en särskild utredare har tillkallats (Bo 1978:05) med uppgift att se över frågorna om underhåll av

hyres- och bostadsrättsfastigheter, formerna för finansiering av underhåll, förvaltning av underhållsmedel och inflytandet för de boende i dessa frågor.

I de fall då det blir aktuellt för byggnadsnämnden att ingripa med föreläggande att avhjälpa brister är det naturligtvis angeläget att nämnden samråder med andra kommunala organ, t. ex. hälsovårdsnämnden, och ser till att ingripanden som bör ske med stöd av PBL samordnas med de ingripanden som kan vara nödvändiga enligt annan lagstiftning. En fastighetsägare bör normalt kunna räkna med att kommunala organ på detta sätt samordnar sina insatser.

Motiveringar till TREDJE AVDELNINGEN

Motiveringarna gäller följande kapitel i lagen

7 kap. Marköversikt 32

8 kap. Områdesplan 35

9 kap. Detaljplan 36

10 kap. Markförordnande 41

11 kap. Vissa frågor om plangenomförande 42

12 kap. Regionplanering 46

Motiveringarna behandlas i följande avsnitt

9 Marköversikt

9.1 Gällande ordning. Nuvarande kommunomfattande planer 301
9.2 BLU:s förslag och remissutfallet 302
9.3 Överväganden och förslag 303
9.3.1 Innehåll 305
9.3.2 Rättsverkan 307
9.3.3 Handlingar 310
9.3.4 Förfarandet 311

10 Områdesplan

10.1 Gällande ordning. Nuvarande planer på mellannivå . 317
10.2 BLU:s förslag och remissutfallet 318
10.3 Överväganden och förslag 319
10.3.1 Innehåll 320
10.3.2 Rättsverkan 321
10.3.3 Handlingar 322
10.3.4 Förfarandet 323

11 Detaljplan

11.1 Nuvarande förhållanden 327
11.2 BLU:s förslag och remissutfallet 328
11.3 Överväganden och förslag 328
11.3.1 Allmänna krav på projekteringsstyrande planläggning 328
11.3.2 Rättsverkan 330
11.3.3 Innehåll 339
11.3.4 Handlingar 349
11.3.5 Förfarandet 349

12 Markförordnande
12.1 Gällande ordning 355
12.1.1 Utomplansbestämmelser 355
12.1.2 Fastställd generalplan 356
12.1.3 Förordnande enligt BL m. m. 356
12.2 BLU:s förslag och remissutfallet 357
12.3 Överväganden och förslag 358
12.3.1 Innehåll 358
12.3.2 Rättsverkan 360
12.3.3 Handlingar 361
12.3.4 Förfarandet 361

13 Vissa frågor om plangenomförande
13.1 Bakgrund 365
13.2 BLU:s förslag och remissutfallet 371
13.3 Överväganden och förslag 372
13.3.1 Genomförandefrågor i PBL 372
13.3.2 Genomförandebeskrivning 374
13.3.3 Fastighetsplan 375
13.3.4 Avstående av mark m. m. 380
13.3.5 Exploateringssamverkan 382
13.3.6 Exploateringsavtal 393

14 Regionplanering
14.1 Gällande ordning 397
14.2 BLU:s förslag och remissutfallet 398
14.3 Överväganden och förslag 398
14.3.1 Huvudman 400
14.3.2 Planeringens innehåll 400
14.3.3 Regionplans rättsverkan 401

15 Samband mellan olika planformer
15.1 Utgångspunkter 403
15.2 Regionplan 403
15.3 Kommunala översiktsplaner 404
15.4 Övriga planinstitut 405

16 Medborgarinflytande
16.1 Gällande ordning 407
16.2 BLU:s förslag och remissutfallet 407
16.3 Demokratiutredningens förslag 408
16.4 Överväganden och förslag 409
16.4.1 Allmänt 409
16.4.2 Reformer som stärker medborgarinflytandet . . 410
16.4.3 Kommunernas informationsskyldighet 411
16.4.4 Program och underlagsmaterial 411
16.4.5 Planhandlingarnas utformning 413
16.4.6 Samråd 413
16.4.7 Utställning 414
16.4.8 Besvär 415

Viktiga punkter

Varje kommun blir skyldig att ha en översiktlig plan för hela sitt område. Planen kallas marköversikt. Den skall handla om markens användning i stort. För en del av en kommun kan en områdesplan upprättas. Det är också en översiktlig plan. Marköversikt och områdesplan ger inte upphov till vare sig rättigheter eller skyldigheter för enskilda.

Detaljplan ersätter dagens stadsplaner och byggnadsplaner. Detaljplan ger byggnadsrätt. Rätten tidsbegränsas emellertid. Genomförandetiden skall sättas till mellan 5 och 15 år.

Markförordnande kan innehålla föreskrifter om att ett område skall bevaras på ett visst sätt eller att mark skall reserveras för allmän anläggning.

Nya regler ställs upp för att förstärka medborgarinflytandet. Hyresgästerna får en starkare ställning. Genomförandefrågor ges en ökad tyngd.

Ett regionplaneorgan kan bildas i regioner där samarbetet mellan kommunerna kräver det. Regionplaneorganet svarar då inom sitt ansvarsområde för samordning av kommunernas markanvändningsfrågor.

9 Marköversikt

9.1 Gällande ordning. Nuvarande kommunomfattande planer

Behovet av kommunomfattande planläggning avses enligt nu gällande lagstiftning närmast bli tillgodosett genom generalplaneinstitutet som infördes genom 1947 års lagstiftning. Redan vid införandet av generalplaneinstitutet räknade man med att planerna i allmänhet endast skulle antas som riktlinjer för utvecklingen i stort och för den fortsatta detaljplanläggningen. Vid behov skulle de helt eller till viss del kunna fastställas för att på så sätt ges direkt rättsverkan gentemot markägarna. Sådana fastställda generalplaner är dock närmast att jämställa med stora detaljplaner och berörs inte i detta kapitel.

Lagstiftningen utgick från att översiktliga bedömningar kunde göras vid både detaljplanläggning och byggnadslovsprövning. Detta begränsade behovet av översiktlig planering, särskilt i glesbygden. Av naturliga skäl kom därför de antagna generalplanerna i första hand att avse endast tätbebyggelseområden. Avsaknaden av andra effektiva lagmedel än den fastställda generalplanen för att påverka glesbebyggelse, jord- och skogsbruk och landskapsförändringar av olika slag, och de omfattande skyldigheter att betala ersättning som en fastställd generalplan kunde medföra, ledde till att intresset för översiktsplanering utanför tätorterna under lång tid var ganska litet. När utvecklingen medförde att behovet av översiktliga bedömningar ökade och vidgade möjligheter gavs till påverkan utan ersättningsskyldighet växte även intresset för en översiktlig planering. När sålunda genom 1972 års reform även glesbebyggelse kunde påverkas, uppstod också ett behov av att på ett systematiskt sätt deklarera kommunens inställning till nybebyggelse även inom kommunens glesbygd. Ökade krav på översiktlig planering ställdes i anslutning till den fysiska riksplaneringen. Mot bakgrund härav utvecklades kommunöversikten av planverket som ett informellt instrument att påverka lokaliseringen av ny bebyggelse utanför tätorterna.

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

Kommunöversikten utgör bedömningsunderlag och anger riktlinjer för bebyggelseutvecklingen inom områden utanför detaljplan samt pekar på behov av planläggning eller närmare utredning. Översikten hänvisar således till att ett mera detaljerat bedömningsunderlag krävs i vissa fall och ger direkt vägledning för prövning av ansökan om byggnadslov m. m. i andra fall.

Kommunöversikter ställs ofta ut och blir föremål för samråd på samma sätt som generalplaner och antas av kommunfullmäktige. De blir på så sätt fullmäktiges

principiella direktiv till byggnadsnämnden för behandlingen av enskilda ärenden. Kommunöversikterna saknar självständig rättsverkan. Först när byggnadsnämnden i det enskilda ärendet med stöd av byggnadslagstiftningens regler avgör om bebyggelse får komma till stånd eller inte, uppstår det formella beslut som blir bindande för markägaren och som kan överprövas.

I stort sett alla kommuner har upprättat kommunöversikter. Genom att kommunöversikter i stor utsträckning har kommit att utnyttjas för att tillgodose vissa av de krav på planering som statsmakterna har formulerat i den fysiska riksplaneringen, har de delvis fått karaktären av dokument som stadfäster överenskommelser mellan stat och kommun om hur riksplaneringens riktlinjer skall tillämpas.

Översikterna innehåller alltså i första hand informella riktlinjer för tillståndsgivningen vad gäller enstaka bebyggelse och reglerar inte mark- och vattenresursernas användning för skilda ändamål, såsom för tätorter, fritidsbebyggelse, jord- och skogsbruk, rörligt friluftsliv, skyddsområden, väg- och ledningsreservat m. m. För en informell sådan planering av markanvändningen har i stället utvecklats instrumentet kommunomfattande markdispositionsplaner i drygt femtiotalet kommuner.

9.2 BLU:s förslag och remissutfallet

Enligt BLU skulle beslut inom ramen för en kontinuerlig fysisk planering med jämna mellanrum sammanfattas i en kommuntäckande plan för markanvändningen, kallad kommunplan. I denna plan skulle anges grunddragen för markens användning på lång sikt. Kommunplanen skulle tjäna till ledning för efterföljande mer detaljerad planläggning och för markanvändningsbeslut enligt såväl plan- och byggnadslagstiftningen som annan lagstiftning samt utgöra en informationskälla för kommunala och statliga organ och för enskilda. Kommunplanen skulle hållas aktuell och omprövas med jämna mellanrum. Arbetet med att hålla kommunplanen aktuell borde nära samordnas med kommunens verksamhetsplanering och utgå från planeringsförutsättningar och handlingsprogram, som var gemensamma för all kommunal planering.

Enligt BLU borde kommunplanens redovisning kunna delas upp i två huvudavsnitt, föregångna av en allmän inledning där planeringen sattes in i sitt sammanhang. Det ena huvudavsnittet skulle sedan redovisa sektoriella frågor och dessas sammanvägning. Det andra huvudavsnittet skulle ta upp markanvändningsfrågorna för vart och ett av de olika delområdena som kommunen skulle delas in i.

Vad gällde kommunplanens betydelse för efterföljande markanvändningsbeslut angavs att efterföljande planläggning skulle stå i huvudsaklig överensstämmelse med kommunplanen och att denna skulle vara normerande vid olika myndighetsbeslut om byggande eller annan ändrad markanvändning. Kommunplanen skulle också kunna utgöra underlag för beslut med tvångseffekter, exempelvis förbud mot schaktning, täkter och trädfällning inom delområden. Däremot borde kommunplanen inte grunda byggnadsrätt eller annan rätt till ändrad markanvändning och inte heller ha några expropriativa effekter.

En kommunplan skulle för att bli gällande först antas av kommunfullmäktige och därefter godkännas av länsstyrelsen. Om planen inrymde rikszon, ankom det i princip på regeringen att godkänna planen i den delen.

BLU:s förslag till kommunplaneinstitut möts av en blandad reaktion hos remissinstanserna. Flertalet ansluter sig till utredningens förslag i fråga om syftet med kommunplanen. Det föreslagna kommunplaneinstitutet uppfattas dock olika. En del instanser klagar på att den är alltför långsiktig och inriktad på en slutlig utformning av ett område medan andra anser den vara alltför inriktad på att i första hand styra förändringar. Flera remissinstanser anser att planeringen måste avse betydligt längre

tidsperspektiv än de 10 år planen högst skall gälla, inte minst i den mån planen skall utgöra ett skydd mot förändringar. Andra instanser åter pekar på att samspelet med kommunens ekonomiska planering kräver kortare tidsperspektiv. Några instanser understryker starkt utredningens förslag att turordning av genomförandeåtgärder bör kunna tas upp i planen. Flertalet av remissinstanserna vill göra planen mera principiell och översiktlig och anser att utredningens exemplifiering av ett möjligt innehåll visar på en alldeles för detaljerad plan. Många av kritikerna vill föra över planens rättsverkningar för enskilda till kommundelsplan eller detaljplan och inte i något fall göra kommunplanen ersättnings- eller inlösengrundande. Några kommuner anser däremot att en kommunplan borde medföra expropriationsrätt för kommunen till alla områden som i planen avses för tätortsexpansion inom den närmaste 10-årsperioden.

9.3 Överväganden och förslag

Nuvarande institut för översiktlig planering är inte obligatoriska. De är inte heller anpassade till aktuella behov. Regionplaner och generalplaner enligt BL har ofta snabbt blivit föråldrade. Procedurreglerna för att få rättsverkande översiktsplaner har vidare ansetts alltför omständliga och tidsödande och sedan 1947 har endast något dussintal sådana planer fastställts. I stället har andra former av översiktsplaner vuxit fram vid sidan av de planinstitut som BL anvisar. Inte minst inom ramen för den fysiska riksplaneringen har sådana informella planer kommit att användas för att leda utvecklingen i fråga om samhällenas utveckling och naturresursernas användning i stort. En skyldighet för en kommun att bedriva fysisk planering inom hela kommunens område och en anpassning av lagstiftningens översiktsplaneinstitut till denna nya situation framstår som angelägen. En lagfäst översiktsplanering med nära samråd mellan stat och kommun utgör också en förutsättning för att statens inflytande på detaljplanernas utformning skall kunna begränsas. Av dessa skäl bör det införas en bestämmelse om att det i varje kommun skall finnas en plan som avser hela kommunens område.

Remissutfallet visar också att det råder en bred enighet om att någon typ av kommunomfattande plan behövs, men meningarna är delade om hur ingående den kommunomfattande fysiska planeringen skall vara och hur avgränsningen skall ske mot andra typer av kommunal planering. Uppenbarligen råder också viss osäkerhet om planens huvudsyfte är att redovisa långsiktig markanvändning eller att ge regler för förändring av markanvändningen på kort sikt.

Innan utformningen av ett institut för kommunomfattande planer närmare diskuteras kan det vara lämpligt att ta upp själva namnfrågan. BLU föreslog namnet kommunplan, vilket mötte viss kritik av remissinstanserna. Bland framförda alternativ kan nämnas markanvändningsplan, markdispositionsplan, generalplan, kommunöversikt och markplan. I en särskild PM den 10 juni 1977 utvecklar kommunförbundet sin kritik och anger att namnet kommunplan bör bytas ut, eftersom det är missvisande och ger intryck av att omfatta betydligt mer än den fysiska plan som är endast en av flera produkter av den kommunala planeringen.

Uppenbarligen ligger det mycket i kommunförbundets synpunkter. Också remisskritiken på BLU:s förslag visar att namnet kommunplan många gånger

har lett tankarna fel när det gäller den föreslagna planens innehåll. För att markera både att det är en fysisk plan som avser i första hand markens användning och att den skall ha en översiktlig karaktär föreslås nu namnet *marköversikt*.

Ett kommunomfattande planinstitut skall utformas utifrån de olika funktioner som skall tillgodoses. Till att börja med måste det strykas under att den plan för hela kommunen som skall regleras i PBL är en fysisk plan. Dess innehåll skall alltså avse dels användningen i stort av fysiska resurser, dvs. mark och vattenområden och dels lokaliseringen och dimensioneringen av nya bostads- och arbetsområden samt olika typer av strukturbildande element såsom kommunikations- och serviceanläggningar. Det är emellertid av väsentlig betydelse att den fysiska planeringen integreras i samhällets övriga planering och bidrar till att en socialt och estetiskt god miljö utvecklas och till en hushållning med naturresurserna. Den fysiska planens uppgift blir närmast att reglera markanvändning och på så sätt bidra till genomförandet av den mera omfattande kommunala planeringen, som även tar sig uttryck i andra typer av planer.

De regler för markanvändning och lokalisering som ges i fysiska planer är styrmedel för att länka utvecklingen i en viss riktning. För att en meningsfull diskussion om planerna skall kunna föras är det angeläget att till planerna fogas redovisningar av motiven för olika riktlinjer. Motiven kan avse ställningstaganden till både långsiktiga mål och val av medel att styra utvecklingen mot dessa mål. I många fall kan också konsekvenserna av vissa förslag eller planalternativ behöva analyseras och redovisas.

Vid redovisningen av planer och planmotiv är det väsentligt att klargöra vad som utgör endast redovisningar av befintliga förhållanden eller redan beslutade förändringar, vad som är inriktat på snara förändringar och vad som är strategiskt, dvs. bara utgör aviseringar av förändringar i en mera obestämd framtid och där avsikten i första hand är att bevara ett mått av handlingsfrihet. Det sagda gäller alla fysiska planer, men gör sig med särskild styrka gällande i översiktliga planer, där de åtgärdsinriktade delarna inte dominerar på samma sätt som i detaljplaner.

Marköversikten bör visa hur man i den kommunala planeringen har samordnat den fysiska planeringen med samhällsplaneringen i övrigt. Det bör därvid framgå bl. a. hur man har tagit hänsyn till övergripande planeringsöverväganden, t. ex. sådana som har kommit till uttryck i den fysiska riksplaneringen, i länsplaneringen eller i sektorplaner, t. ex. sådana för kommunikationernas utbyggnad. På så sätt kan marköversikten även ge underlag för den fortsatta övergripande planeringen.

Sådana övergripande överväganden kan aktualiseras vid olika tidpunkter beroende på hur respektive planering är styrd i tiden. Detta ställer krav på en fortlöpande ajourhållning av de kommunala planerna. Erfarenheterna av tidigare gällande översiktsplaner visar också på stora olägenheter av att låta planerna successivt bli alltmer föråldrade men fortfarande formellt gällande. Det sagda motiverar att det i lagen införs ett krav på att marköversikten skall hållas aktuell. Ett sådant krav gör det också möjligt att i planerna bättre skilja på vad som är åtgärdsinriktat och vad som är strategiskt.

Ett krav på aktualitet innebär att marköversikterna skall hållas kontinuerligt levande. Utöver de revisioner som beror av samhällsutvecklingen i stort

och förändrade förutsättningar kan man också räkna med ett behov av successiv utveckling och fördjupning av marköversikterna, då man bör utgå ifrån att de första marköversikterna kan bli förhållandevis enkla.

Ett krav på aktualitet gör bestämmelser om marköversiktens giltighetstid överflödiga. Inte heller behöver bestämmelser införas om att den skall omprövas med vissa i lagen angivna intervall. Aktualitetskravet torde göra det naturligt att regelbundet ta upp frågan om översikten behöver ändras eller inte. Som anges nedan skall i översikten särredovisas sådana markanvändningsförändringar av övergripande betydelse som beräknas ske inom den närmaste tiden. Detta innebär i sig ett krav på en rullande planläggning. Det kan vidare vara lämpligt att emellanåt göra en allmän genomgång av marköversikten. Resultatet av det anförda blir att det för många kommuner kan bli lämpligt att vart tredje till femte år fatta ett nytt beslut om marköversikten i dess helhet.

9.3.1 *Innehåll*

9.3.1.1 Markanvändningsreglering i marköversikt

Marköversikten bör ange de stora dragen i markanvändningen. Översikten bör grundas på sammanställningar av de intressen som finns för bevarande respektive förändring av markanvändning och miljö. Fyra olika kategorier av områden bör särskiljas i översikten. Som en första kategori bör redovisas bevarandeområden där inga förändringar av betydelse avses få ske. Det kan gälla befintlig bebyggelse, mark för jord- och skogsbruk som avses vara långsiktigt bestående, natur- och kulturreservat inklusive friluftS- och strandskyddsområden, skyddsområden kring vattentäkter o. d. liksom säkerhets- och skyddsområden omkring riskabla eller omgivningspåverkande anläggningar.

Som en andra kategori bör redovisas områden eller platser där väsentliga förändringar avses ske inom nära framtid. Med uttrycket "inom nära framtid" avses en sådan tidsperiod som kommunerna med någorlunda säkerhet kan överblicka, alltså högst 10 år.

Som en tredje kategori bör redovisas områden där man vill behålla handlingsfriheten för det allmänna att genomföra vissa förändringar av markanvändningen på lång sikt. Som exempel kan nämnas områden för framtida vägar och kraftledningar, som man med någorlunda säkerhet kan bedöma kommer att behövas. Det bör inte få komma i fråga att utlägga sådana områden, som avser förändrad markanvändning på längre sikt än ca 20 år, annat än i sådana fall där det redan vid planläggningen kan bedömas att realistiska alternativlägen saknas.

Marköversikten skall vara kommunomfattande, dvs. för hela kommunen redovisa vilka intressen som skall främjas, och innehålla de riktlinjer för kommande beslut och andra åtgärder som kan behövas för att man skall uppnå den önskade utvecklingen. Detta betyder inte att marköversikten behöver vara heltäckande i den meningen att man skall ange en viss markanvändning eller vissa riktlinjer för alla områden i kommunen. Inom många kommuner kan finnas stora områden där varken intressena för bevarande eller för förändring är så starka att andra regler behövs än generella

aktsamhets- och hänsynsregler i PBL och annan lagstiftning. Sådana områden, som kan sägas utgöra en fjärde kategori, behöver inte särskilt markeras i marköversikten. I PBL bör i stället tas in en presumtion att inga förändringar med mera omfattande miljöeffekter avses få ske. Uppkommer här fråga om sådana mera omfattande förändringar som inte förutsatts i marköversikten, t. ex. byggandet av en anläggning som alstrar omfattande trafik (större skidlift eller marina) eller öppnandet av ett stort grustag, kan marköversikten behöva ändras för att tillstånd skall få ges.

I vad mån en miljöförändring kan anses inrymmas eller inte i markö versiktens riktlinjer får bedömas mot bakgrunden av dess detaljeringsgrad. Det bör dock i detta sammanhang strykas under att markö versikten i första hand skall visa de stora och strukturellt betydelsefulla dragen och många gånger endast mycket övergripande bedömningar. Det kan finnas anledning att här betona, att det inte bör resas några formella hinder mot en långtgående detaljering avseende delområden i markö versikten. Däremot bör gränser uppställas för när och hur markö versikten skall tillmätas betydelse vid tillståndsprövning av enskilda företag enligt såväl PBL som annan lagstiftning. Härvid skall endast markö versiktens syfte avseende stora och strukturellt betydelsefulla frågor få hävdas och tillåtas slå igenom vid tillståndsprövningen. En närmare redogörelse härför kommer att ske i avsnitt 21 och 25.

Att olika områden så som ovan angetts hänförs till skilda kategorier gör att man lättare kan särskilja motiven för de riktlinjer man vill ge för olika områdens utnyttjande. I vissa fall bör man vara restriktiv mot förändringar över huvud taget för att området långsiktigt skall bevaras. I andra fall vill man vara restriktiv för att området inom en nära framtid skall tas i anspråk för annat ändamål än det för tillfället aktuella. I vissa fall kanske förändringar ligger så långt fram i tiden att eventuella restriktioner kan begränsas till att avse endast stora och oåterkalleliga förändringar.

9.3.1.2 Strukturfrågor

Det är viktigt för kommunerna att ta ställning i inomkommunala strukturfrågor, och detta bör ske i samband med den kommunomfattande planering av vilken markö versikten utgör ett utflöde. Det gäller att fördela bostadsbyggandet, lokalisera serviceanläggningar till olika delar av kommunen och bestämma deras servicenivå, ta ställning beträffande den kollektiva trafiken och söka påverka lokalisering och fördelning av arbetsplatser. Många kommuner har flera tätorter, och 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. Ställningstaganden i dessa och liknande frågor har naturligtvis ett avgörande inflytande på vilka markreservationer och riktlinjer för markanvändningen som behöver komma till uttryck i markö versikten.

Även glesbygdsfrågorna kan behöva speglas i markö versikten. Som har redovisats i avsnitt 4 har riksdagen vid flera tillfällen markerat ett intresse för utvecklingen av bebyggelsen i glesbygden. En viktig uppgift i markö versikterna blir att söka påverka lokaliseringen av tillkommande bostadsbebyggelse

så att befintlig glesbygdsservice stöds. I samband med den kommunomfattande planeringen bör undersökas hur en långsiktigt fungerande glesbygdsservice kan åstadkommas och anges var nytillkommande bostadsbebyggelse bör uppmuntras utanför tätorterna för att främja en levande bygd.

9.3.1.3 Regler om efterföljande planläggning

BLU föreslog att i en kommunplan skulle kunna regleras skyldigheten att upprätta kommundelsplan och byggnadsplan. Vidare borde föreskrifter kunna ges om sådana mer detaljerade planers inriktning och om den tidpunkt då dessa planer skulle föreligga.

Förslaget att behovet av mera detaljerad planläggning skall kunna regleras i kommunplanen mottas i allmänhet positivt av remissinstanserna, som emellertid i stort är tveksamma beträffande möjligheten att styra detaljplanläggningen i tiden. Man befarar att den skall leda till krångel och förseningar. De instanser som är positiva till tidsstyrning anser att det i första hand är genomförandet av olika åtgärder som behöver samordnas.

Att i marköversikten kunna ange att en områdesplan eller en detaljplan skall upprättas inom vissa områden synes ändamålsenligt. Det ger möjlighet för både staten och kommunfullmäktige att få garanterat ett senare inflytande på sådana detaljer i framtida markanvändningsförändringar som inte lämpligen bör regleras i marköversikten. Vad gäller tidsstyrning synes dock en sådan detaljerat styrande verkan vara främmande för marköversiktens karaktär. I den mån en koppling mellan olika åtgärder är önskvärd, bör den ske endast i form av regler av det slaget att en viss avsedd exploatering görs beroende av att annan förändringsåtgärd dessförinnan har vidtagits.

9.3.2 *Rättsverkan*

9.3.2.1 Avskärande av underställningsrätt

Produktionsförberedande planering innebär ofta en stegvis precisering genom successiva beslut. Det är angeläget att man inför varje nytt steg så långt som möjligt har klarat upp förutsättningarna i tidigare steg. Det är t. ex. inte lämpligt att satsa omfattande resurser på en detaljprojektering om inte själva lokaliseringsfrågan är slutligt avgjord. Nuvarande system med överprövning av detaljplaner för att avgöra om ett område över huvud taget är lämpligt att exploatera för avsett ändamål är från denna synpunkt varken rationellt eller lämpligt.

Tankar som de nu framförda har motiverat att ett särskilt förprövningsförfarande vad gäller miljöstörande och resurskrävande industri (136 a § BL) har införts. Även i många andra fall finns det dock anledning att undvika detaljprojektering innan de grundläggande förutsättningarna klarnat. Vad gäller enskilda byggnadsföretag införs i PBL möjligheter att genom detaljplan eller förhandslov få ett sådant tryggat projekteringsunderlag. Liknande möjligheter bör införas för kommunala exploateringsåtgärder. De översiktliga planerna enligt PBL synes vara lämpliga instrument för att jämka samman allmänna intressen och skapa ett tryggat underlag för detaljplanläggning och därmed sammanhängande projekteringsarbeten. Det kan t. ex. behöva

klarläggas på ett tidigt stadium i planprocessen om ett område över huvud taget skall få bebyggas eller var gränsen skall gå mellan två betydelsefulla områden. Genom samråd mellan staten och kommunen kan samförstånd uppnås om en viss lösning. Någon formell garanti för att inte senare detaljinriktade beslut blir underställda och upphävda kan dock inte ges i själva samrådet. När en sådan garanti skall ges, måste den knytas till ett formellt planbeslut.

Ett system bör byggas upp, som innebär att den precisering av innebörden i lagens kravbestämmelser som en plan utgör sedermera inte bör kunna ifrågasättas av de parter som har haft formella möjligheter att inverka på planens utformning. I stället bör en diskussion om tillämpningen av bestämmelserna och om avvägningen mellan skilda intressen ske i anslutning till planen. Genom en successivt allt mera detaljerad planläggning kan möjligheterna till ingripanden mot de gjorda avvägningarna stegvis elimineras.

Som nämnts bör marköversiktens syfte i första hand omfatta de stora och strukturellt betydelsefulla dragen i markanvändningen. Inom den allmänna sektorn måste dessa övergripande ställningstaganden kunna ifrågasättas. Finns det olika åsikter här skall regeringen efter underställning kunna upphäva kommunala beslut. (Se avsnitt 20). Möjligheterna att sedermera underställa och upphäva kommunala beslut bör i stor utsträckning kunna begränsas redan genom marköversikten. De statliga intressena bör formuleras så att de normalt kan slutgiltigt avstämmas mot de kommunala intentionerna redan på denna nivå.

Det kan emellertid inte uteslutas att en marköversikt inte kommer att ge tillräcklig ledning för att sådana bindningar skall kunna föreskrivas. I sådana fall bör marköversiktens anvisningar få gälla tills vidare, men utan någon underställningsavskärande verkan.

Det mest ändamålsenliga synes vara att kommunen i marköversikten anger i vilka hänseenden översikten skall medföra att underställning sedermera inte skall kunna ske. Om de frågor där kommunen på sådant sätt vill avkräva staten besked är så oklara, att staten vill kunna bibehålla möjligheterna att ingripa, får regeringen efter underställning av marköversikten upphäva den underställningsavskärande bestämmelsen. Detta bör kunna ske utan att planen i övrigt rubbas.

Om en garanti mot underställning väl har getts, bör garantin inte gälla för all framtid utan tidsbegränsas. En tidrymd av fem år från antagandet av planen synes innebära en rimlig avvägning. Kommunen bör ha möjlighet att genom förnyade antagandebeslut aktualisera en förlängning av garantitiden med fem år i taget.

Givetvis kan i enstaka fall sådana situationer uppkomma, där nya förutsättningar gör det angeläget för staten att före den utsatta garantitidens utgång kunna påkalla en ändring av en marköversikt. Sådana situationer torde dock bli så sällsynta, att de inte motiverar att man genom särskilda regler försvagar den trygghet mot oberäknade initiativ som reglerna avser att ge. I stället får sådana behov av planändringar tillgodoses förhandlingsvägen. I yttersta undantagsfall kan planföreläggande om ändring av marköversikten komma i fråga i de fall riksintressen berörs. Förutsättningarna för och innebörden av ett planföreläggande redovisas i avsnitt 22.

Inte blott statliga myndigheter utan även regionplaneorgan blir bundna av planer som avskär underställningsrätten. I den mån sådana företrädare för allmänna intressen inte vill gå med på en sådan effekt i en viss marköversikt, får de utnyttja sin rätt att underställa marköversikten regeringens prövning i just detta hänseende. I vilken utsträckning en underställningsavskärande verkan skall finnas kvar eller inte avgörs då av regeringen.

9.3.2.2 Rättsliga effekter för enskilda

I marköversikten sammanfattades översiktligt kommunens vilja i fråga om markanvändningen. Riktlinjer ges för tillkomsten av nya fysiska element och för avsedda markanvändningsförändringar av övergripande betydelse. Indirekt kan i viss mån regleras i vilken takt förändringar bör få komma till stånd. Behovet av mera detaljerade planer kan anges. Översikten skall således ha en markerat programmässig karaktär.

En marköversikt bör i första hand styra beslut inom den allmänna sektorn och bör inte ges någon direkt rättsverkan för enskilda markägare. Vid behov av sådan rättsverkan får översikten därför efterföljas av markförordnanden eller detaljplaner. Indirekt träffas dock den enskilde genom att riktlinjerna i marköversikten skall vara vägledande för kommunens egna organ, främst byggnadsnämnden. Översikten som sådan skapar emellertid inga rättigheter till förändring inom de områden där förändringar avses komma till stånd. Den rätten ges först genom detaljplanläggning eller lov. Inte heller ger marköversikten någon rätt för byggnadsnämnden att utan närmare motivering avslå ansökningar om lov till åtgärder som innebär förändrad markanvändning. Marköversiktens styrande verkan kan här uttryckas så, att byggnadsnämnden inte bör få fatta beslut som motverkar syftet med översikten. En sådan ordning skulle ju innebära att den överenskommelse mellan stat och kommun som en översikt innebär kunde frångås, utan att staten fått möjlighet att påverka besluten. En enskild, som vill hävda att de enskilda intressena är så starka att tillstånd bör ges i strid mot syftet med en marköversikt, får överklaga byggnadsnämndens beslut. Slutlig prövning får då utgå från en avvägning mellan såväl enskilda som kommunala och utomkommunala allmänna intressen mot bakgrund av marköversikten och kravbestämmelserna i lagen.

En annan sak är att sådana bedömningar av övergripande betydelse för kommunens allmänna utveckling och strategiska markanvändningsbeslut som redovisas i marköversikten måste tillmätas stor och ofta avgörande betydelse vid en sådan prövning.

Marköversikten avses bli i viss mån styrande även för tillämpning och tillståndsgivning enligt annan lagstiftning. Som angetts i avsnitt 3 skall den nämligen vara vägledande, när myndigheter prövar en fråga om tillstånd enligt viss speciallagstiftning. En närmare rdovisning härav kommer att ges i avsnitt 25.

I viss annan lagstiftning finns det särskilda aktsamhetsregler. Tillämpningen av sådana regler bör kunna påverkas av marköversikten. Har t. ex. i marköversikten angetts att ett visst område skall utgöra skyddsområde kring en vattentäkt eller att ett skogsparti är särskilt värdefullt som rekreations-

område, bör detta väga tungt vid tillämpningen av vattenlagens, miljöskyddslagens eller skogsvårdslagens aktsamhetsregler.

9.3.2.3 Frågor om tillståndsplikt

BLU föreslog att man genom bestämmelser i kommunplanen skulle kunna variera tillståndspliktens omfattning inom olika geografiska områden. Förslaget får ett blandat mottagande. Många remissinstanser är positiva men pekar på problem med alltför stora lokala variationer. Ett system med en grundläggande skyldighet av viss omfattning, kombinerad med i lagen begränsade möjligheter till lokala variationer, synes dock för många vara en lämplig lösning.

Som framgår i avsnitt 17 (Tillståndsprövning) skall det i PBL finnas regler med möjlighet för komunen att inom vissa ramar utöka eller begränsa tillståndsplikten. Att detta kan ske i samband med detaljplaner, som ju också ger förskrifter för markanvändning och miljöutformning, synes lämpligt. Översiktliga planer – marköversikt och områdesplan – skall ju inte ha någon rättsverkan för den enskilde. Inte heller skall de kombineras med något mera omständligt underrättelseförfarande. Det synes därför inte möjligt att genom bestämmelser i marköversikten reglera tillståndsplikten. Däremot bör avsikten att införa sådana särbestämmelser kunna redovisas. Beslutet att sedan införa bestämmelserna kan ges i form av ett markförordnande (se avsnitt 12).

Även en avsikt att införa andra särbestämmelser kan redovisas i marköversikten. Det kan gälla t. ex. en utökning eller begränsning av strandskyddsområden eller införandet av särskild samrådsplikt enligt NVL i vissa delområden. Inte heller i sådana fall skall marköversikten ha någon direkt rättsverkan, utan denna uppstår först när ett senare formellt förordnande sker.

9.3.2.4 Genomförandefrågor

Kompletterande åtgärder behövs för att länka utvecklingen i den riktning marköversikten anger. Sådana åtgärder kan innefatta markförvärv, avtal med markägare, detaljplanläggning samt utfärdandet av markförordnanden enligt PBL och förordnanden enligt annan lagstiftning. Det är angeläget att en översiktlig genomgång av planerade eller förutsatta åtgärder för att genomföra intentionerna i marköversikten sker i samband med planarbetet. Givetvis bör därvid nära samråd ske med olika myndigheter. Till själva planen bör sedan fogas en särskild genomförandebeskrivning som redovisar planerade eller förutsatta åtgärder för planens genomförande. En sådan beskrivning kan antingen utgöras av en särskild handling eller ett klart avgränsat avsnitt i den planbeskrivning som också bör fogas till marköversikten.

9.3.3 *Handlingar*

Marköversikten skall som nämnts redovisa riktlinjer för markanvändningen i olika delområden. Vissa områden avses långsiktigt bevaras, andra skall

förändras inom en nära framtid, andra åter utgöra reservat för mera långsiktiga framtida förändringar. Till de olika delområdena kan knytas riktlinjer för att styra tillståndsgivning av olika slag. Härutöver kan i översikten ges regler om fortsatt planläggning och riktlinjer för ett fullföljande av intentionerna genom markförordnanden enligt PBL och förordnanden enligt annan lagstiftning.

Att sammanfatta ställningstaganden av så olika slag i en enda karta med tillhörande text är inte lämpligt om ens möjligt. I stället bör marköversikterna utformas som en redovisning av översiktliga planövervägande på flera kartor med tillhörande text. Ingenting hindrar att översikten för vissa områden redovisas mera detaljerat i större skala. Till marköversikten skall höra en beskrivning som redovisar förutsättningar och motiv för valda lösningar. De särskilda åtgärder som behövs för att på olika sätt främja en utveckling i enlighet med marköversikten skall redovisas samlat i en särskild genomförandebeskrivning. I PBL ställs krav på att översikten liksom andra planer skall utformas så att den blir lättfattlig. Detta krav belyses närmare i avsnitt 16.4.5 om medborgarinflytande.

9.3.4 *Förfarandet*

9.3.4.1 Allmänt

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 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 måste ändå i sista hand 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 riksintressen har blivit behandlade i den kommunala planeringen. Marköversikten torde för övrigt många gånger bli ett centralt instrument för att belysa också hur sysselsättnings- och servicefrågor har tillgodosetts. Även grannkommuner, landstingskommuner, kommunalförbund och i förekommande fall regionplaneorgan kan ha synpunkter som måste få komma fram i sammanhanget. Vid utformningen av bestämmelser om förfarandet har man alltså att utgå från att de nu angivna intressena kräver lagreglering.

9.3.4.2 Kommunstyrelsens roll

I flertalet kommuner svarar i dag kommunstyrelsen för den översiktliga planeringen och byggnadsnämnden för detaljplanläggningen. Styrelsen leder och samordnar all kommunal verksamhet (planering, resursfördelning, uppföljning etc.). Den skall vidare med uppmärksamhet följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige och övriga nämnder liksom hos andra myndigheter göra de framställningar som styrelsen finner påkallade.

Det är naturligt att kommunstyrelsen skall ha ansvaret för planarbetet vad gäller marköversikten. Detta utesluter givetvis inte att byggnadsnämnden ges i uppdrag att svara för det tekniska planarbetet.

9.3.4.3 Program

Kommunerna arbetar alltmera med program i planeringen. I en betydelse innebär program politiska riktlinjer för att styra olika delar av den kommunala verksamheten. Sådana program är mer eller mindre fast anknutna till den organisatoriska ansvarsfördelningen och budgetindelningen. För bostadsbyggande, barnomsorg, trafik osv. finns olika utvecklingsprogram. Dessa påverkar och påverkas av mark- och bebyggelseplaneringen. De har relation både till den översiktliga planeringen av markanvändningen och till detaljplaneringen.

I en annan betydelse används program för att beskriva arbetet i ett inledande skede av en planeringsprocess. Då dras riktlinjerna upp för arbetets bedrivande, för vilka problem som skall behandlas och för vilket innehåll planerna skall ha.

Det är angeläget att kommunerna i ett tidigt skede tänker igenom inriktningen av ett planarbete och att program då används för samråd och information. Någon särskild lagreglering av programmens innehåll och hantering är dock knappast möjlig. Detta gäller även program för en marköversikt.

9.3.4.4 Samråd

I fråga om skyldigheten att söka samråd med övriga myndigheter bör i lagen främst anges samrådet med länsstyrelsen, med hänsyn till den mycket viktiga funktion som länsstyrelsen skall ha för bevakning av de samlade statliga intressena. Något hinder bör dock inte föreligga för kommunen att samråda direkt med statliga intressenter. Länsstyrelsens roll bör ses som en hjälp till kommunen att på ett praktiskt sätt få de samlade statliga anspråken redovisade. Att länsstyrelserna även har en viktig roll när det gäller att förmedla basinformation om natur- och kulturvårdsinventeringar, den statliga länsplaneringen, sysselsättningsfrågor m. m. behöver inte närmare poängteras. Samråd skall även obligatoriskt ske med regionplaneorganet om det finns ett sådant.

En allmän skyldighet för kommunen att samråda med grannkommuner, markägare, kommuninvånare, grupper och föreningar inom kommunen bör lagregleras, men några detaljerade regler för förfarandet kan inte ges. Kretsen

av intressenter måste bli mycket större när den första marköversikten utarbetas eller när mera omfattande ändringar görs än vid en sådan översyn som inte innebär annat än smärre förändringar. Samrådsförfarandet bör ha sin tyngdpunkt i programarbetet. Detta utesluter givetvis inte att man under arbetet med den formella planen skall samråda särskilt med sådana som kan ha ett väsentligt intresse av planens utformning i enskilda delar.

9.3.4.5 Utställning

Efter samråd bör marköversikten ställas ut under viss tid. Meddelande om utställning bör kungöras i ortstidning och dessutom sändas till länsstyrelsen och andra viktigare samrådsparter. Någon särskild underrättelse till enskilda intressenter bör inte krävas.

Som tidigare har angetts kan marköversikten behöva ses över med inte alltför långa tidsmellanrum, om kravet på aktualitet skall kunna uppfyllas. För en del kommuner kan det bli naturligt med en allmän genomgång vart tredje till femte år och kanske mindre justeringar däremellan. Om kommunerna tidsmässigt skall kunna klara en sådan återkommande översyn kan en längre minimitid än två månader för utställningen knappast föreskrivas. Man bör också komma ihåg att det för områden som inte särskilt markerats i marköversikten förutsätts, att inga större miljöförändringar skall få äga rum med mindre än att marköversikten ändras. En plötsligt uppkommen fråga om en kommunalt angelägen exploatering skall då också kunna bli föremål för ett någorlunda snabbt ställningstagande genom en ändring av marköversikten. Ett mera omständligt förfarande härvidlag skulle medföra behov av ett system med dispenser med de nackdelar som vidlåder ett sådant system när det gäller medborgarinflytandet.

Vid utställningen bör redovisas de mer väsentliga synpunkter som har framförts vid samråd eller i förhandsyttranden och kommunens kommentarer härtill.

Det är angeläget att motiven för planens utformning och dess riktlinjer för olika områden blir tydligt redovisade. I PBL ställs krav på att kommunen obligatoriskt skall redovisa erforderligt underlagsmaterial i form av planeringsförutsättningar vid utställningen för att på så sätt ge kommunmedlemmar och andra en tydlig bild av marköversiktens bakgrund och relation till befintliga förhållanden.

Som exempel på planeringsunderlag som regelmässigt bör redovisas kan anföras:

- 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 avsende natur- och kulturvård
- redovisning som belyser hur riktlinjerna i marköversikten har tillämpats i den löpande verksamheten.

En sådan redovisning är angelägen för att ge kommunmedlemmarna och

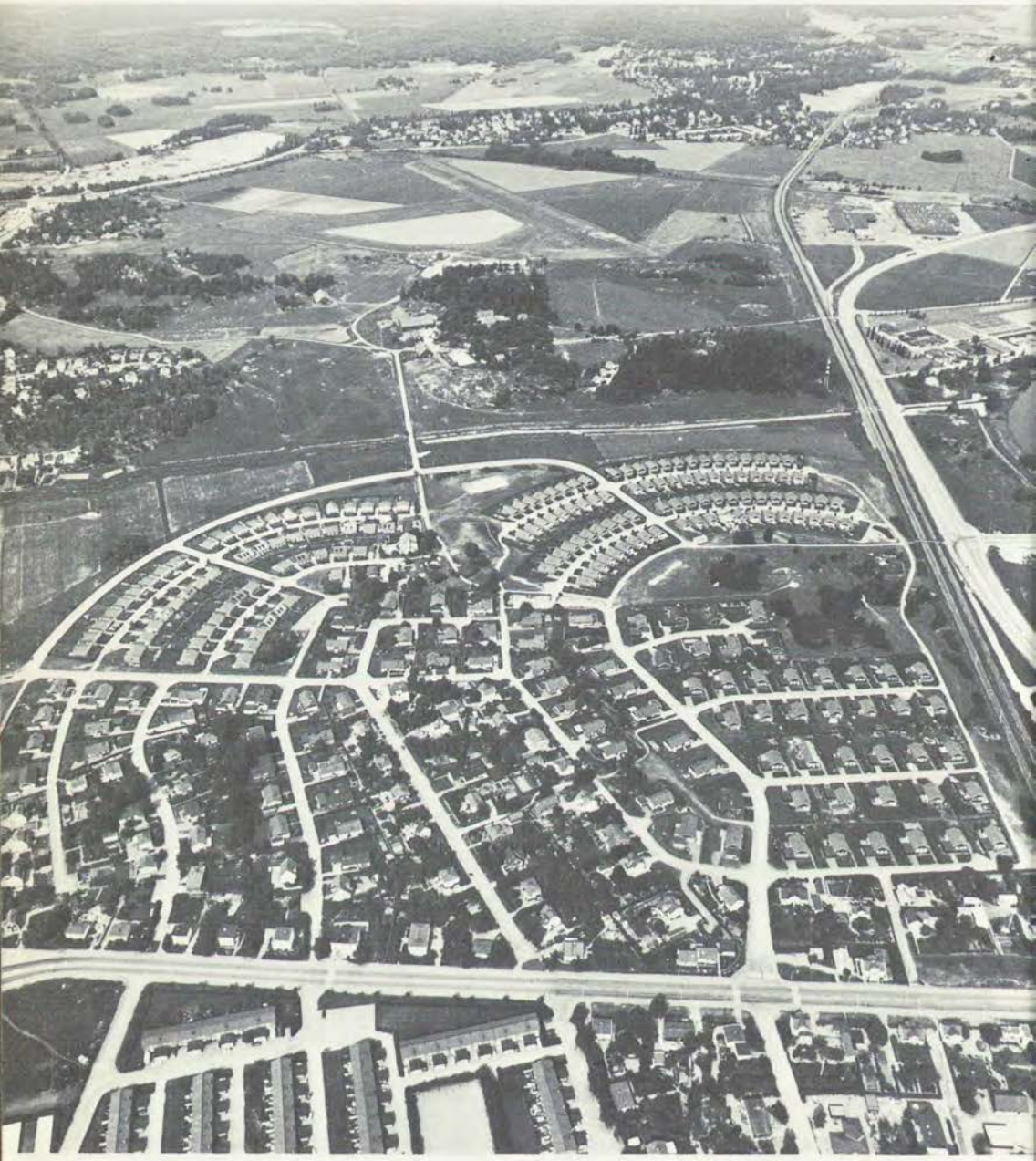
andra intressenter möjligheter att bedöma om översikten är lämpligt utformad för att styra utvecklingen i önskad riktning. Redovisningen kan även ge underlag för en diskussion om hur planen har påverkat olika typer av löpande beslut. Detaljerade regler om innehållet i denna kompletterande redovisning kan inte ges i lag. Det bör ankomma på regeringen eller planverket att meddela föreskrifter eller allmänna råd angående den information som skall finnas tillgänglig. Vid utställningen skall även finnas tillgänglig en samrådsredovisning med kommunstyrelsens yttrande över inkomna synpunkter.

Efter utställningen bör förslaget ses över. Om inte synpunkter under utställningstiden föranleder väsentliga ändringar i sak, kan översikten överlämnas till fullmäktige för antagande.

9.3.4.6 Antagande

Marköversikten blir gällande i och med att fullmäktiges beslut att anta den vinner laga kraft. Att beslutet kan upphävas helt eller delvis av regeringen efter underställning framgår i det följande (avsnitt 21).

Marköversikten gäller tills vidare. Någon längsta giltighetstid behöver inte föreskrivas. Kravet på aktualitet medför som har nämnts behov av en regelbundet återkommande översyn. Vid sådan översyn bör framställningar om ändringar som har inkommit under mellantiden tas upp och behandlas.



Eskilstuna

10 Områdesplan

10.1 Gällande ordning. Nuvarande planer på mellannivå

Gällande byggnadslagstiftning erbjuder generalplaneinstitutet som ett medel att för särskilt avgränsade områden ge regler om markanvändning och byggande på ett översiktligare sätt än detaljplaneinstituten medger. I lagstiftningen görs en bestämd skillnad mellan fastställd generalplan och endast antagen generalplan. Den förra är förenad med omfattande rättsverkningar medan den senare endast är av vägledande karaktär.

Fastställd generalplan innebär möjligheter att föreskriva en viss typ av markanvändning (trafikområde, friluftsområde, bostadsområde etc.) och att föreskriva en viss exploateringsgrad eller utfärda andra bestämmelser om utnyttjandet. I BL föreskrivs förbud att bygga i strid mot planen eller att utföra sådan schaktning, fyllning eller trädfällning som kan försvåra ett plangenomförande. Inom områden som har lagts ut för bebyggelse ges möjlighet till långvariga byggnadsförbud (formellt 5 år i taget men med obegränsade möjligheter till förlängning) för att man på så sätt skall kunna styra en etappindelning av plangenomförandet.

En fastställd generalplan medför dessutom lösenrätt till mark som inte avsetts för enskilt bebyggande och lösenskyldighet om planen medför synnerligt men för markägare. Om pågående markanvändning avsevärt försvåras har markägarna rätt till ersättning. Slutligen innebär fastställd generalplan att byggnadslovsplikten utökas till att omfatta även ekonomibyggnader för jordbruk och liknande.

Endast ett fåtal generalplaner har fastställts sedan institutet infördes 1948. I huvuddelen av fallen har det gällt att säkerställa kommunikationsleder och få lösenrätt till markreservaten härför på ett snabbt sätt.

Endast antagen generalplan har använts i betydligt större omfattning. Särskilt under de senaste åren har ett mycket stort antal sådana planer utarbetats och antagits – till stor del i anslutning till arbetet med att säkerställa den fysiska riksplaneringens intentioner. Visserligen har dessa planer fått många olika namn, såsom dispositionsplaner, områdesplaner, översiktsplaner eller kommundelsplaner, men de har ändå utarbetats och handlagts i enlighet med de regler för antagen generalplan som finns i byggnadslagstiftningen. I den fortsatta framställningen kallas alla dessa olika planer för områdesplaner.

Områdesplaner för lokala områden har på senare år blivit allt vanligare. Områdena omfattar mark som av en eller annan anledning har bedömts lämplig att studera i ett sammanhang. Det kan gälla en mindre tätort där förutsättningarna för kompletteringar behöver studeras, eller en del av en större tätort där förändringar väntas inträffa eller där aktiva kommunala åtgärder bedöms angelägna. Det kan också vara fråga om områden utanför tätort, där vissa bestämda intressen anses böra tillgodoses.

I vissa fall kan områdesplanen fungera som en *strategisk plan*, där man långsiktigt vill ange de övergripande avsikterna med markanvändningen inom ett område. I sådana fall syftar områdesplanen till att ge riktlinjer och utgöra bedömningsunderlag inför

framtida beslut om markanvändningen i frågor, där initiativet ofta ligger hos enskilda. Planen kan då precisera markanvändningen enbart för vissa delar och i övrigt belysa den mer schematiskt. På så vis kan kommunen skaffa sig ett visst mått av handlingsberedskap.

Områdesplanen kan också fungera som underlag för en kommunomfattande markdispositionsplan. De ansatser till markanvändning som görs i markdispositionsplanen kan prövas genom att man gör en mer detaljerad utredning i en områdesplan. Det finns alltså inget enkelt hierarkiskt förhållande mellan de två plannivåerna. I detta fall är det områdesplaneringen som *utredningsmetod* som är det väsentliga.

I andra fall kan områdesplanen syfta till att mer detaljerat ange förutsättningarna för vissa nära förestående förändringar och åtgärder inom ett begränsat område. Planen behöver då inte omfatta exakt det område där åtgärder skall genomföras. Avgränsningen har mer att göra med den tillkommande bebyggelsens funktion i förhållande till omgivningen, t. ex. väganslutningar, serviceunderlag osv. I detta fall är områdesplaneringen väsentligen en metod att samordna olika intressen och att *förbereda produktionen*, t. ex. av ett nytt bostadsområde. Här ligger initiativet till förändringar oftast hos kommunen och resultatet – själva planen – blir viktigt som förberedelse för fortsatta beslut. En sådan områdesplan kan ibland omfatta endast vissa aspekter, t. ex. trafiksystem eller friområden inom ett lokalt område. Områdesplanen lägger fast vissa kvalitetskrav, som skall bilda underlag för den slutliga regleringen av bebyggelsemiljön och för beslut om utformningen av byggnader och anläggningar.

Planeringsarbetet på områdesnivå syftar således dels till att utreda vissa frågor, dels till att avväga skilda intressen mot varandra. Här måste samråd ske med olika parter så att alla väsentliga intressen blir belysta.

Resultatet av planeringen – den färdiga planen – syftar till att kodifiera överenskommelser och beslut. Planen skall också utgöra underlag för fortsatta åtgärder, såsom markförvärv, detaljerad planläggning, investeringar etc. En viktig uppgift för planen är även att ge information till berörda intressenter om de kommunala ställningstagandena.

Områdesplanerna har vuxit fram som praktiska instrument i det kommunala planeringsarbetet. De behandlas som antagen generalplan enligt byggnadslagstiftningen men har ingen rättsverkan för enskilda markägare. Om det behövs en rättslig styrning av utomkommunala intressenters agerande måste planerna kompletteras med följdbeslut, såsom fastställelse av planen som generalplan, fastställelse av efterföljande detaljplan, förordnande enligt NVL eller BML, fastställelse av lokala trafikföreskrifter etc. Gemensamt för dessa följdbeslut är att de i första hand riktar sig till intressenter utanför den kommunala förvaltningen. Även om också kommunen själv formellt blir bunden av bestämmelserna så är detta inte det primära. För att man skall kunna styra fortsatta beslut inom kommunen räcker ju egentligen fullmäktigebeslutet.

10.2 BLU:s förslag och remissutfallet

Enligt BLU avsågs planen "på mellannivå" – kommundelsplanen – användas för mera ingående översiktliga ställningstaganden än dem, som det i varje särskilt fall bedömdes möjligt eller lämpligt att åstadkomma inom kommunplanens ram. Gränsen mellan kommunplanen och kommundelsplanen var dock flytande. BLU anvisade ett detaljplaneinstitut, byggnadsplan, där planläggningen skedde i nära anslutning till byggandet och där planen ofta bara omfattade en enstaka tomt. Under sådana förhållanden ansågs det nödvändigt med ett planinstitut på mellannivå. Behovet av kommundelsplan borde enligt BLU bedömas när kommunplanen upprättades, så att man i kommunplanen kunde ange med bindande verkan de områden där kommundelsplan skulle upprättas. Hinder förelåg dock inte att sedermera upprätta kommundelsplan även för andra områden. Kommundelsplaner avsågs inte behöva

någon fixerad giltighetstid eller några bestämda omprövningstillfällen utan skulle gälla tills vidare.

En kommundelsplan skulle antas av kommunen och därefter fastställas av länsstyrelsen, alternativt av regeringen i de fall planen innefattade rikszon. En fastställd plan skulle innebära att kommunen själv i fortsättningen kunde fastställa byggnadsplaner i enlighet med planen. Planen skulle vidare innebära direkt lösenrätt för det allmänna – såväl staten som kommunen – till sådan mark som inte avsågs för enskilt byggande. Den skulle vidare kunna utgöra underlag för att kräva, att markägare i vissa fall skulle utan ersättning överlämna gatu- och parkmark till kommunen och ställa i ordning gator och andra allmänna platser.

Förslaget att införa ett plansteg som mellanled mellan kommunplan och detaljplan får ett övervägande positivt mottagande av remissinstanserna. Kommundelsplanen uppfattas som ett samlat begrepp för de olika informella planer, som i praktiken har utvecklats på mellannivå. Många framför att kommundelsplanen borde kunna utvecklas till det centrala instrumentet för planläggning av samlad bebyggelse och därvid utgöra underlag för samråd och intresseavvägningar. Emellertid höjs även vissa kritiska röster. Sålunda ifrågasätts om det verkligen behövs två så snarlika instrument som kommunplan och kommundelsplan, där skillnaden i huvudsak skulle avse bara planområdets omfattning och inlöseneffekterna. En kommun skisserar ett alternativ, där kommunplanen i stället vid behov skulle kunna göras mer detaljerad för sådana delområden, där särskilda riktlinjer för detaljplanering och byggande behövs. Detaljplanerna (byggnadsplanerna) skulle då behöva göras något mera omfattande – mera lika dagens detaljplaner – vilket kommunen anser skulle vara en fördel.

Frågan om kommundelsplanens rättsverkan tas upp av flera instanser. Några av dem ifrågasätter om planen skall ha inlöseneffekter. Att även staten skall få lösenrätt ifrågasätts av flera kommunala remissorgan. Några instanser framhåller att någon skyldighet att avstå mark utan ersättning inte bör knytas till kommundelsplanen, eftersom en sådan plan inte garanterar någon exploateringsrätt.

10.3 Överväganden och förslag

Remissutfallet visar att det finns en stor uppslutning bakom önskemålet att lagfästa hanteringen och precisera de rättsliga effekterna av de olika slag av mer eller mindre informella översiktsplaner, som nu förekommer på mellannivå. Frågan kan emellertid ställas om detta lagstiftningsbehov bäst tillgodoses genom att man inför ett särskilt planinstitut utöver marköversikten. Kanske borde man i stället i första hand söka en lösning som innebär att marköversiktsinstitutet görs så flexibelt, att det i mån av behov kan användas även för ett fördjupat och mer detaljerat studium av lokala områden.

Det bör också anföras att detaljplanerna enligt PBL kommer att mycket likna dagens detaljplaner i fråga om den geografiska omfattningen. Det blir därför inte så stor spännvidd mellan marköversikten och detaljplanen som mellan kommunplanen och byggnadsplanen i BLU:s system. Vidare skall enligt PBL kommunerna själva fatta de slutliga besluten om detaljplaner, såvida inte planerna underställs regeringens prövning enligt de regler som föreslås i 17 kap. Ett av BLU:s motiv för ett särskilt kommundelsplaneinstitut, nämligen att det skall utgöra ett medel att styra fastställelseförfarandet när det gäller detaljplan, kommer därvid att falla bort.

Å andra sidan finns också skäl för att införa ett särskilt planinstitut "på mellannivå". Som ett första skäl kan anföras att den kommunomfattande

planen – marköversikten – skall vara obligatorisk och ges ett i viss mån formaliserat innehåll. Även om marköversikten kan utföras i större skala för funktionellt avgränsade områden, kan ändå kravet på viss formalisering av marköversiktens innehåll och uttryckssätt hindra en smidig anpassning av planutformningen till de problem, som en kommun i ett visst fall vill analysera och lösa i en områdesplan. Om man sökte tvinga in de mera informella planerna på mellannivå i systemet för marköversikter, skulle resultatet lätt kunna bli att kommunerna även i fortsättningen skulle föredra att utarbeta planer på mellannivå utanför det lagreglerade systemet. De regler i PBL som är avsedda att tillgodose behoven av samråd och insyn i planeringsprocessen skulle då inte bli tillämpliga. Detta motiv har ansetts så starkt att det ensamt motiverar förslaget att inom ramen för PBL erbjuda ett särskilt planinstitut på mellannivå, vilket skall vara mycket flexibelt till sitt innehåll.

Denna plantyp bör kallas *områdesplan* i likhet med majoriteten av nuvarande sådana planer. Eftersom rättseffekterna av de nya områdesplanerna avses bli begränsade, synes inga större problem av övergångskaraktär behöva uppstå. Även namnet kommundelsplan har diskuterats, men förledet "kommundel" leder tanken till avsevärt större områden än dem som planinstitutet mest kommer att användas för.

Någon skyldighet för en kommun att i vissa fall upprätta områdesplan bör inte föreskrivas. Kommunerna bör med utgångspunkt i kravet på en obligatorisk kommunomfattande marköversikt ha stor frihet att välja den form av underlag för beslut om markanvändning, som framstår som mest lämpad för varje situation. Det skall alltså ankomma på kommunerna att själva bedöma om det är nödvändigt att upprätta en områdesplan, eller om marköversikten kan utgöra ett tillräckligt underlag för ett beslut om detaljplan eller markförordnande.

10.3.1 *Innehåll*

Även om det således inte bör åläggas kommunerna någon skyldighet att upprätta områdesplaner, är det tänkbart att man i lagen kan ange vissa typiska ändamål för vilka denna planform bör kunna användas. Vad som därvid måste beaktas är att områdesplanen bör kunna användas i flera olika syften. På motsvarande sätt som nu gäller, bör den sålunda kunna vara av både strategisk och produktionsförberedande karaktär.

Områdesplanen kan således ibland betraktas som en översiktsplan för utnyttjandet eller bevarandet av mark, byggnader eller anläggningar i vissa delar av kommunen, men ibland också uttrycka en kommunal vilja att genomföra vissa bestämda åtgärder inom ett område. Dessa skiftande användningssätt gör att de föreskrifter som lämpligen kan ges i lagen om områdesplanens syfte och innehåll måste bli mycket allmänt hållna. Det föreslås sålunda en bestämmelse om att sådan plan skall kunna användas för att ange grunddragen för hur mark skall användas inom planområdet. En sådan bestämmelse avser att täcka innehållet i både en strategiskt inriktad och en produktionsförberedande områdesplan.

10.3.2 *Rättsverkan*

10.3.2.1 Avskärande av underställningsrätt

Som har angetts i avsnitt 9.3.3 bör en översiktsplan kunna ha den effekten, att efterföljande beslut i plan- och tillståndsärenden inte skall kunna underställas regeringens prövning på sådana grunder som man har tagit ställning till i översiktsplanen. Områdesplanerna torde många gånger bli viktiga instrument för att sammanjämka skilda intressen. Dels kan planerna göras så preciserade att konsekvenserna av en viss markanvändning kan utläsas, dels ligger planeringen så långt före bindande projekteringsbeslut att den reella handlingsfriheten är ganska stor.

En garanti mot underställning av efterföljande plan- och tillståndsbeslut bör kunna omfatta alla de förhållanden som tydligt anges i en områdesplan. I PBL bör därför anges att gällande områdesplan alltid skall avskära underställningsmöjligheterna. Anser länsstyrelsen att planen är olämplig bör den kunna underställas. Det ankommer sedan på regeringen att ta ställning till om planbeslutet skall bli gällande eller inte. På samma sätt som för marköversikt bör garantitiden vara fem år med möjlighet för kommunen att aktualisera en förlängning genom ett nytt antagandebeslut.

Det synes ändamålsenligt att låta en områdesplan gälla till dess den ändras eller upphävs. Det blir då bara garantin mot underställning som försvinner fem år efter antagandet.

10.3.2.2 Rättsliga effekter för enskilda

Områdesplanen bör lika litet som marköversikten ha någon rättsverkan mot enskilda markägare. I den mån en sådan verkan behövs, får en områdesplan efterföljas av en detaljplan eller ett markförordnande (se avsnitt 11 och 12).

Områdesplanens uppgift blir i många fall att förbereda ett markförordnande eller nya eller ändrade detaljplaner. Om områdesplanen skall kunna fylla sin uppgift som instrument för en samordning inom den allmänna sektorn, bör givetvis detaljplanläggning och tillståndsgivning inte sedermera få ske så, att en områdesplans syfte motverkas. Eftersom någon gräns för detaljeringsgraden i områdesplaner är svår att ange, skulle detta kunna innebära att den enskildes möjligheter att hävda sina intressen vid en senare tillståndsprövning blev mycket beskurna. En sådan verkan av områdesplaner skulle kräva att man införde möjligheter för enskild att klaga på områdesplaner genom besvär. Därvid skulle gränsen mellan detaljplan och områdesplan i viss mån suddas ut och många av fördelarna med områdesplanen försvinna.

Därför bör i stället den lösningen väljas att en områdesplan inte skall tillmätas någon självständig betydelse vid överprövning av efterföljande plan- och tillståndsbeslut utöver det syfte som kan hävdas vid en efterföljande detaljplanläggning.

Som framgår av vad som anförs i avsnitt 21 (Besvär) skall en enskild inte med framgång kunna klaga på de planmässiga syftena i en detaljplan, utan endast på de detaljlösningar i planen som valts för att nå dessa syften. Att låta en områdesplan reglera sådana detaljlösningar får anses vara främmande för

planinstitutets karaktär. Det sagda gäller inom områden där ett detaljplanekrav föreligger. När en områdesplan upprättas inom sådana områden, kan den sägas definiera syftena i en kommande detaljplanläggning. Man bör också komma ihåg att detaljplanekravet ensamt skall kunna utgöra grund för att avslå ansökningar om tillstånd till åtgärder som inte ligger inom ramen för pågående markanvändning. Det kan då knappast medföra någon rättsförlust för den enskilde att inte kunna överklaga en områdesplan.

Inom områden där inte något detaljplanekrav föreligger, finns inte heller samma starka samordningsbehov i detaljer. Den planmässiga samordningen i sådana områden bör här kunna inskränkas till sådana bedömningar som kan hävdas i marköversikten. Beslut i tillståndsärenden får här ske direkt mot bakgrund av marköversikten och lagens kravbestämmelser. En annan sak är att en områdesplan kan erbjuda en ytterligare belysning av marköversiktens syfte och därmed få en indirekt betydelse vid prövningen av ett tillståndsärende.

De angivna begränsningarna i områdesplaners inverkan på efterföljande beslut innebär givetvis också, att statens möjligheter att genom områdesplaner få garantier för riksintressenas tillgodoseende i detaljer begränsas i motsvarande mån. Om staten i något fall behöver bättre garantier för detaljlösningar, måste sådana därför ges genom planbeslut med rättsverkan för enskilda.

För tydlighetens skull bör till sist klargöras vad som gäller, i de fall en områdesplan upprättas som en inledning till en revidering av äldre inaktuella detaljplaner, där genomförandetiden har gått ut. I sådana fall gäller naturligtvis fortfarande detaljplanerna utan inskränkning. Däremot bör områdesplanen utgöra tillräcklig bevisning för att det föreligger ett sådant allmänt intresse av en planrevidering som motiverar att detaljplanerna ändras eller upphävs i de delar de inte längre bör genomföras.

En områdesplans inverkan på efterföljande plan- och tillståndsbeslut kan alltså sammanfattas på följande sätt.

Område där ett detaljplanekrav föreligger:

Det planmässiga syftet i efterföljande detaljplaner anges helt eller delvis redan i områdesplanen. Vid efterföljande planbeslut får områdesplanens syfte inte motverkas så länge detta syfte ligger inom vad som självständigt kan hävdas i en detaljplan.

Område där ett detaljplanekrav inte föreligger:

Områdesplanen skall inte tillmätas någon självständig betydelse vid efterföljande beslut om markförordnanden eller tillstånd. Sådana beslut skall avgöras direkt mot bakgrund av marköversikten och lagens kravbestämmelser.

10.3.3 *Handlingar*

BLU:s förslag gick ut på att en kommundelsplan skall bestå av text och karta. Utredningen ansåg att tyngdpunkten borde ligga på föreskrifter och annan text och att kartredovisningen ofta kunde få en mera underordnad betydelse, särskilt i fråga om de översiktliga planerna.

Som BLU framhåller kan man i skrift lättare redovisa konkurrerande markanvändningsintressen, alternativa utvecklingslinjer, successiva utbygg-

nadsprocesser m. m. Bilden har vidare i översiktligt sammanhang den nackdelen att den lätt ger sken av exakthet åt förhållandena. BLU:s farhågor att allmänheten skall uppfatta kartor som mindre lättillgängliga än skriven text förefaller dock överdrivna.

Riktlinjer måste uppenbarligen komma till uttryck i skriven text, oavsett på vilken nivå planen ligger. När det gäller översiktliga planer får kartbilden mer karaktär av illustration. Betydelsen av den kartmässiga redovisningen ökar emellertid ju närmare genomförandet planen ligger.

Det synes inte nödvändigt att närmare ange hur en områdesplan skall vara utformad i tekniskt hänseende. Planinstitutet skall kunna användas som underlag i så skiftande situationer, att planmaterialet knappast kan ges en enhetlig form. Kraven på såväl textmässig som kartmässig redovisning måste uppenbarligen vara olika vid å ena sidan nyexploatering, där en fortsatt detaljplanering är förutsatt, och å andra sidan när det är fråga om en komplettering av befintlig bebyggelse, där detaljplanläggning inte avses ske. Två frågor synes dock böra regleras särskilt.

Den första frågan avser bevarandeintressena. Det har inträffat att svårersättliga miljövärden spolierats, därför att man inte har haft tillräcklig kännedom om planernas konsekvenser från bevarandesynpunkt. I PBL bör därför införas ett krav på att en bedömning av befintliga natur-, kultur- och skönhetsvärden alltid skall redovisas i anslutning till sådana områdesplaner som syftar till förändrad markanvändning.

Den andra frågan avser genomförandet. Liksom beträffande marköversikten (se avsnitt 9.3.2.4) behöver genomförandefrågorna särskilt gås igenom och redovisas i en särskild genomförandebeskrivning. Särskilt för produktionsförberedande områdesplaner är det väsentligt att en sådan redovisning görs ganska utförlig.

10.3.4 *Förfarandet*

10.3.4.1 Ansvar m. m.

Områdesplaner upprättas ofta som underlag för kommunala investeringar och har i allmänhet ett nära samband med kommunens utbyggnadsplanering. De utgör många gånger underlag för samordning av olika nämnders aktiviteter. Det är därför naturligt att de skall antas av kommunfullmäktige och att kommunstyrelsen skall ha huvudansvaret för planarbetet. Detta utesluter givetvis inte att byggnadsnämnden kan ges i uppdrag att svara för det tekniska planarbetet.

Samma motiv för samråd och utställning som har angetts i avsnittet om marköversikt finns även vid områdesplaner. Erfarenheten visar att planeringen på områdesnivå ofta tilldrar sig ett ännu större intresse hos medborgarna än den mindre detaljerade, kommunomfattande planeringen.

10.3.4.2 Program

En områdesplan utgör många gånger ett första steg i en planering som syftar till förändrade miljöförhållanden. Det är därför angeläget att kommunen i detta tidiga skede diskuterar programfrågor. Dessa kan omfatta ett områdes

förutsättningar och avsedda användning, principer för planutformning, riktlinjer för planstandard samt arbetsprogram för det fortsatta planeringsarbetet. Programarbetet bör utgöra ett klart avskilt skede och programmet bli föremål för debatt och ställningstaganden. Att formellt kräva en sådan ordning skulle emellertid vara att gå för långt. Några närmare bestämmelser i PBL om program för områdesplaner föreslås därför inte.

10.3.4.3 Samråd

Samma interna samrådsregler bör gälla för områdesplaner som för marköversikten. I fråga om skyldigheten att samråda med övriga myndigheter bör främst anges samrådet med länsstyrelsen med hänsyn till den mycket viktiga funktion som länsstyrelsen skall ha för bevakning av de samlade statliga intressena.

På de grunder som har angetts i avsnittet om regionplanering skall samråd vidare i vissa fall ske med regionplaneorganet. I övrigt bör inga särskilda myndigheter pekas ut som samrådsparter, utan det får överlämnas åt kommunerna att från fall till fall bedöma vilka kontakter som lämpligen bör tas med grannkommuner, landstingskommuner och statliga sektormyndigheter.

När det gäller samråd med enskilda intressenter bör det föreskrivas att samrådet skall omfatta dem, som kan ha ett väsentligt intresse av frågan. Formerna för samrådet bör inte bindas genom lag. När marköversikten ändras samtidigt som en områdesplan upprättas skall givetvis de för marköversikten gällande reglerna för externa kontakter gälla.

10.3.4.4 Utställning

Vad härefter beträffar regler om utställning av planförslag och kungörelse i tidningar bör gälla samma principer som för marköversikten. Har ett förberedande program för planen upprättats, bör detta ställas ut.

10.3.4.5 Antagande

En områdesplan blir gällande när kommunfullmäktiges beslut att anta den vinner laga kraft. Planen gäller sedan tills den ändras eller upphävs.

Förfarandet vid ändring eller upphävande av en områdesplan bör vara detsamma som när en ny plan skall antas.

Abrahamsberg, Stockholm

11 Detaljplan

11.1 Nuvarande förhållanden

Ett primärt syfte med detaljplanläggning har alltid varit att påverka miljöns utformning. Plankartan ger grundstrukturen för bebyggelsen – lokalisering och dimensionering av markytor och byggnadsrätter så att området kan fungera så som har avsetts. Kompletterande bestämmelser kan beröra husens gestaltning mer i detalj. Möjligheterna till styrning har successivt ökat. I den tidigaste detaljplanen – stadsplanen – kunde man bara utskifta planområdet i byggnadsmark och gatumark. Planen har också fått ett väsentligt mer nyanserat innehåll i andra än utformningsmässiga hänseenden. Inte minst har sociala ambitioner kommit till uttryck.

Att stadsplanen formellt binder såväl samhället som enskilda markägare har varit en fundamental egenskap hos planen alltifrån 1907 års lagstiftning. Till planen knyts ett system av regler för att dels hålla dem skadeslösa, som får sin rätt inskränkt genom planen, och dels utkräva bidrag av dem som får förmåner genom samhällets insatser. Staten utövar en långtgående tillsyn genom länsstyrelsens fastställelseprövning.

Stadsplan behöver inte upprättas för ett samhälles hela område utan endast i den omfattning som byggandet motiverar. Nya planer skall kunna byggas färdiga inom överskådlig tid. De olika delarna i en tätorts sammanfogade stadsplanebild får därför olika ålder. I själva verket är endast en ringa del av de stadsplaner som täcker en tätort yngre än tio år. Mycket ofta har planerna samma ålder som bebyggelsen.

Detta innebär bl. a. att man också har många äldre planer utan ändamåls- och exploateringsbegränsningar. Planer från tiden före 1931 års stadsplanelag är inte ovanliga och även planer från tiden före 1900 förekommer i många städer.

Med tiden och i takt med ett ökat engagemang i sociala och andra frågor har kommunernas ansvar för plangenomförandet ökat. I verkligheten har planläggningen utvecklats till en process med många, under processens gång växlande parter inblandade. Stadsplanen har blivit ett bland flera dokument som har ett nära inbördes samband.

Nya stadsplaner har alltmer regelmässigt kommit att växa fram i intimt samarbete mellan den byggande och byggnadsnämnden. Även om planen därför i praktiken har mist något av sin auktoritärt styrande karaktär, har planläggningsobligatoriet sin klara betydelse för kommunens möjlighet att styra själva planläggningsprocessen. Utvecklingen har emellertid, inte minst genom nya upphandlingsförfaranden, lett till svårigheter för förtroendemän och allmänhet att i vissa lägen behålla ett reellt inflytande av önskvärd omfattning.

Genom 1907 års lagstiftning infördes också en möjlighet till planläggning avsedd för glesbygden. Denna utvecklades senare till ett byggnadsplaneinstitut som skiljer sig från stadsplan främst genom att samhället inte har något genomförandeansvar. Detta ligger alltså på fastighetsägarna. Vidare kan byggnadsplan ofta utformas enklare och mindre detaljstyrande än en stadsplan. Själva regleringstekniken följer i allt väsentligt vad som gäller för stadsplan. Byggnadsplanernas viktigaste rättseffekt enligt BL är

att nybyggnad inte får ske i strid mot planen. Länsstyrelsen kan också förbjuda åtgärder som kan avsevärt försvåra att området används enligt planen.

Byggnadsplan har använts i förhållandevis stor utsträckning och även för ganska stora tätortsbildningar. Huvudsakligen är det samlad fritidsbebyggelse som har reglerats genom byggnadsplan.

Bestämmelser om detaljplanläggning finns i BL:s tredje och sjunde avdelningar samt i 2 kap. BS. På praxis baserade råd och anvisningar angående vilka förhållanden som får regleras i detaljplan och på vilket sätt detta får ske har utgetts av statens planverk senast 1976 i publikationen Detaljplaneanvisningar.

11.2 BLU:s förslag och remissutfallet

BLU lade fram ett förslag till ett nytt detaljplaneinstitut, kallat byggnadsplan, som skulle ersätta de båda nu gällande.

I korthet innebar BLU:s förslag följande.

1. I princip skulle byggnadsplan upprättas separat för varje aktuell ändring av markanvändningen och även för rivning.
2. Planen skulle utformas i en integrerad process tillsammans med byggnadsprojekteringen.
3. Till sitt innehåll och sin tekniska utformning skulle byggnadsplanen kunna likna en stadsplan, men också kunna utföras mycket detaljerat för bevarandeområden eller mycket summariskt genom enbart en beskrivning utan karta.
4. Byggnadsplanen skulle ha en begränsad giltighetstid och utnyttjas i full utsträckning eller inte alls (planen kunde inte genomföras partiellt).
5. Ett viktigt inslag var att planen skulle tillgodose medborgarnas intresse av medinflytande, varför samrådsförfarandet betonades och krav ställdes på skriftlig kallelse vid utställning även till hyresgäster.
6. Byggnadsplanen skulle i princip antas av byggnadsnämnden och därmed vinna laga kraft om det fanns stöd i kommundelsplan eller i kommunplan. I övriga fall skulle det krävas fastställelse av länsstyrelsen.

11.3 Överväganden och förslag

11.3.1 *Allmänna krav på projekteringsstyrande planläggning*

En verkningsfull styrning av miljöutformningen måste sättas in på ett tidigt stadium, före eller möjligen parallellt med bebyggelseprojekteringen. I denna process måste kravet på medborgarinflytande också tillgodoses. Om en plan skall vara ett effektivt styrmedel bör den kunna anpassas till de villkor som gäller för projekteringen. Planen bör kunna växa fram i öppen samverkan mellan byggnadsproducent, byggnadsnämnd och övriga berörda. Själva planarbetet blir då viktigare för det slutliga resultatet än de formella planhandlingarna.

Det är emellertid nödvändigt att det också finns möjligheter att i planen vara mycket precis i utformningsfrågor. Detta behövs speciellt när man vill skydda något värdefullt mot förändringar. Planen kan också uttrycka sociala ambitioner. Självfallet måste sådana mål kunna uttryckas i bestämmelser som ger genomslagskraft i den konkreta utformningen av miljön.

Medborgarna skall garanteras insyn och påverkansmöjligheter vad gäller

all fysisk planering av intresse. Ju högre preciseringsgrad planeringen får, ju fattbarare 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. Planinstituten 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.

Byggnadsprojekteringen är en tidskrävande och dyrbar verksamhet. Det är därför ett starkt krav på den rättsliga plansituationen nära byggstart, att den skall bereda den byggande rimlig trygghet för hans projektering. Planeringen kan emellertid inte gå så långt i detalj att en prövning slutförs i det stadiet. Åtskilliga frågor måste i praktiken kvarstå till tillståndsprövningen.

Den enskilde har också behov av trygghet när det gäller den närmaste omgivningen. För att kunna projektera en anläggning och med viss säkerhet behålla dess funktion för framtiden måste han ofta känna till även vad som skall ske på angränsande mark. Likaså behöver han veta att denna markanvändning inte utan vidare radikalt förändras.

En lång erfarenhet av nuvarande lagstiftning har klargjort att i mer komplicerade bebyggelsesituationer både kommun och enskilda har ett starkt behov av rättsverkningar av den art som har bundits till nuvarande stadsplaneinstitut.

Det är på många sätt en fördel, om plansystemet kan byggas upp med utgångspunkt i etablerade planeringsrutiner. Om huvuddragen och många enskildheter liknar det som man i dag har erfarenhet av, underlättas övergången till ett nytt system.

De rent arbetsmässiga svårigheterna att helt byta ut gällande detaljplaner inom överskådlig tid utgör också en tungt vägande restriktion. Starka skäl talar sålunda för att det framtida planinstitutet i allt väsentligt skall likna dagens stads- och byggnadsplaneinstitut.

BLU:s förslag att nuvarande stadsplan och byggnadsplan skall slås samman till ett planinstitut har mottagits positivt av remissinstanserna. Mot bakgrund härav finns det inte anledning att ytterligare diskutera två detaljplaneinstitut på den grund dessa åtskiljs idag, nämligen att genomförandeansvaret är olika. En sammanslagning till ett institut blir ännu mer motiverad mot bakgrund av de förslag som har lagts fram av 1969 års vägutredning (SOU 1977:12) och gatukostnadsutredningen (SOU 1977:65). Kommunens kostnader för anläggande och drift av vägar, gator och parker skall enligt dessa förslag nämligen kunna tas ut på ett sätt som är oberoende av vilket planinstitut som används.

Grunden för det nya institutets uppbyggnad bör vara det nuvarande stadsplaneinstitutet. Som sammanfattande begrepp för stadsplan och byggnadsplan har sedan länge använts uttrycket detaljplan. Detta uttryck är neutralt i förhållande till innehållet i planen, vilket är till fördel. Det relaterar sig i stället till övriga led i beslutsprocessen. Nu föreslås därför att denna plantyp kallas detaljplan.

11.3.2 *Rättsverkan*

11.3.2.1 Formellt detaljplanekrav och dess rättsverkan. Begränsningar för detaljplanläggningen

Enligt 24 § BL skall stadsplan upprättas i den mån det genom kommunens utveckling påkallas för den närmare regleringen av bebyggelsen. Har tätbebyggelse uppkommit eller kan sådan bebyggelse väntas uppkomma och föranleder inte omständigheterna att stadsplan upprättas, skall enligt 107 § BL upprättas byggnadsplan i den mån sådan plan anses erforderlig för reglering av bebyggelsen.

Även andra bestämmelser har betydelse för frågan om det s. k. detaljplanekravets innebörd enligt gällande rätt. För att mark skall få användas för bebyggelse krävs enligt 5 § andra stycket BL att den har prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. När det gäller frågan hur prövningen skall ske skiljer lagstiftningen mellan tätbebyggelse och glesbebyggelse. Dessa begrepp definieras i 6 § BL. För att tätbebyggelse skall få komma till stånd krävs i princip prövning genom detaljplanläggning, dvs. stadsplan eller byggnadsplan (5 § BL och 56 § 1 mom. sista stycket BS). För glesbebyggelse och tätbebyggelse av mindre omfattning räcker det med att den sker i samband med prövningen av ansökan om byggnadslov.

BLU hade ett mycket omfattande detaljplanekrav. BLU såg detaljplan som i första hand en form av tillstånd för ett enstaka byggnadsföretag. I konsekvens härmed angavs att planen skulle förfalla i och med att planen/tillståndet utnyttjades eller en viss giltighetstid gick ut. Många remissinstanser uppfattade detta som att hela planen upphörde att gälla, vilket föranledde en omfattande kritik. Detaljplanen innehåller nämligen enligt gällande ordning också andra bestämmelser än sådana som tar sikte på markanvändning för byggande. Planen reglerar även markanvändningen i övrigt, såsom för gata, park och specialområden, t. ex. järnvägs- och andra trafikområden, skydds- och säkerhetsområden för vissa anläggningar, hamnområden, idrottsområden, begravningsplatser och vattenområden. Även frågor om utfart eller stängsel kan regleras. Stadsplanen kan även utgöra grund för inlösen, servitutsrätt eller förrättning enligt AL. Stadsplanen har betydelse för tomträttsinstitutet och tomträttsavgälder skall bestämmas med hänsyn bl. a. till planens innehåll. Den byggnadsrätt som har medgetts i planen utgör även grund för att bestämma avgifter för gator och ledningar. Efter plangenomföradet utgör detaljplanen ett dokument som fortlever och kan reglera markanvändningen oberoende av ändringar i ägarsituationen. Planen ger också stadga åt de grannerättsliga förhållandena genom att den inte kan ändras annat än i reglerade former.

Många av dessa effekter av detaljplanen bör behållas. Därför föreslås nu ett detaljplaneinstitut som mera anknyter till nuvarande system än till BLU:s förslag. Planerna skall gälla tills de ändras eller upphävs.

Även om nu gällande krav på upprättande av detaljplan inte är så långtgående som enligt BLU:s förslag, är det dock ganska vidsträckt. Motiven för detta är dock delvis andra än BLU:s Detaljplanen har utgjort ett väsentligt styrmedel när det gäller tillkomsten av tätbebyggelse. Att plankravet är vidsträckt har också tillförsäkrat staten ett stort inflytande via fastställelse- och dispensbefogenheter.

Eftersom samhället nu skall ha möjlighet att lämplighetspröva all bebyggelse kan tätbebyggelsebegreppet utmönstras. Behovet av detaljplanläggning måste därför nu bedömas ur ett delvis annat perspektiv.

Diskussionen om när detaljplanläggning bör ske kan delas upp med utgångspunkt i tre delfrågor. Dessa kan formuleras på följande sätt.

A. Behövs en precisering av de situationer där detaljplanläggning *skall ske*? (Formellt detaljplanekrav).
B. Behövs en avgränsning av möjligheterna att *hävda materiella krav* på markanvändningsåtgärder med hjälp av detaljplanläggning?
C. I vilka situationer skall kommunen kunna *förhindra tillkomst* av bebyggelse med hänvisning till att detaljplanläggning först måste ske?

A. Behövs en precisering av de situationer där detaljplanläggning skall ske?

När begreppet tätbebyggelse slopas måste ett lagligt krav på detaljplan formuleras på annat sätt eller anknytas till andra omständigheter. Man kan utgå från att det ofta kommer att ligga i kommunernas eget intresse att utnyttja detaljplaneinstitutet med hänsyn till de rättsliga effekter detta föreslås få. Kommunen torde också ofta finna det angeläget att via detaljplan kunna styra dels bygglovprövningen, dels tillämpningen av annan lagstiftning.

Planläggningen är emellertid en relativt tids- och resurskrävande process, och själva planen för också i allmänhet med sig skyldigheter för kommunen.

Det är därför inte självklart att kommunen alltid spontant kommer att upprätta detaljplaner i tillräcklig utsträckning. Behovet av tvingande lagregler blir då beroende av vilket syfte planläggningen skall ha och om dessa syften kan nås på annat sätt.

Ett första syfte är att ge möjlighet för ett allmänt medborgarinflytande. Ett annat är att trygga den byggandes projekteringsförutsättningar genom att regleringen för den egna och grannarnas mark inte utan vidare rubbas. Ett tredje syfte som tidigare nämnts är att finna en form för planmässiga överväganden som passar byggandets projekteringsenheter och detaljeringsnivå. Ingetdera av de närmast till hands liggande alternativen, områdesplan och förhandslov, tillgodoser dessa syften.

Detaljplanen har också väsentlig betydelse i andra avseenden. Genom en detaljplan skapas betingelser för att miljön skall få vissa kvaliteter. Kvaliteter i miljön kan bevaras genom att man reglerar underhåll och förändringsmöjligheter. Genom att man låser ändamålen i planen kan samhällets struktur påverkas bl. a. med avseende på service. Fördelning av anläggnings- och driftansvar för olika delar av planen kan bidra till att genomförandet tryggas. Med samma effekt kan man också skapa förutsättningar för samverkan i fråga om vägar, ledningar, biluppställning, grönytor m. m. Kommunen får rätt att lösa viss mark och blir också skyldig att lösa mark för att hålla den enskilde skadeslös.

Avgörande för frågan om detaljplan skall behöva upprättas eller inte bör således främst vara arten och omfattningen av de åtgärder som avses bli genomförda. Man kan urskilja följande typfall där detaljplan skall upprättas.

Det gäller för det första områden där samlad bebyggelse eller anläggningsverksamhet av betydelse skall komma till stånd. Uttrycket samlad bebyggelse av betydelse används i detta sammanhang inte i någon speciell juridisk-

teknisk bemärkelse utan avses ha den innebörd som det har i vanligt språkbruk. Som riktmärke kan anges tio till tjugo enbostadshus eller ett par mindre flerbostadshus. Vad gäller byggnader för annat än bostadsändamål eller anläggningar bör åtgärdens och verksamhetens omgivningspåverkan och behovet att samordna fysiska förhållanden vara utslagsgivande.

Liksom nuvarande tätbebyggelsebegrepp måste "samlad bebyggelse" emellertid också innefatta en framtidsaspekt. Om det står fullt klart att en samlad bebyggelse av betydelse skall tillkomma inom nära förestående tid, bör detaljplan krävas även för en begränsad första etapp i denna exploatering. Vad speciellt avser bebyggelse inom en zon närmast utanför en större tätort, s. k. randbebyggelse, måste tidsperspektivet kunna utsträckas längre. Detaljplanekrav bör i princip gälla för de markområden som erbjuder realistiska exploateringsalternativ under planeringsperioden. Härmed avses den tid för vilken marköversiktens strategiska studier gjorts (ca 20 år). Självfallet måste kravet hävdas med urskillning så att det inte hindrar sådana åtgärder för vilket själva planläggningen är ovidkommande.

En detaljplan skall vidare upprättas för områden där en samlad bebyggelse skall undergå förändring av betydelse. Vad som skall anses vara av betydelse får bedömas analogt med nyexploateringsfallet. Om en detaljplan redan gäller för området, kan en planrevidering självfallet också behövas för en mycket begränsad åtgärd om den klart strider mot planen.

Härefter kvarstår frågan om det i lag behöver regleras att detaljplan skall upprättas i vissa situationer.

Vad som kan inträffa om detaljplanläggning underlåts är – vilket framgår av det förut anförda – att medborgarna undanhålls insyn och inflytande, att markägare får osäkrare utgångspunkter för byggande och förvaltning, att tillståndsprövningen blir osäkrare vad gäller exempelvis miljöutformningen samt att gemensamhetsfrågor såsom service, VA-försörjning, rekreationsmöjligheter m. m. inte bevakas. Hos såväl sakägare som medborgare i gemen kan det alltså finnas beaktansvärda intressen av att planläggning sker, där situationen så kräver.

Även om det uppenbart är förenat med svårigheter att i gränsfall avgöra om en detaljplan måste upprättas eller inte, talar starka skäl för att man för tillkomst och för förändring av samlad bebyggelse av betydelse som ovan sagts inför ett lagstadgat detaljplanekrav riktat till kommunen.

I huvudsak skall behovet av detaljplanläggning klaras ut i marköversikten och i områdesplaner. Denna reglering kan dock bara få rekommenderande innebörd, eftersom översiktsplaner inte binder den enskilde.

Övervägandena leder sålunda i denna första del till följande förslag och regler (formellt detaljplanekrav):

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 en förändring av betydelse.

B. Behövs en avgränsning av möjligheterna att hävda materiella krav på markanvändningsåtgärder med hjälp av detaljplan?

Nästa fråga gäller om det regleringsinstrument, som detaljplaninstitutet utgör, måste styras med särskilda regler om när det får användas. Denna fråga måste bedömas mot bakgrund av vilken räckvidd själva regleringen avses få. Två huvudtyper av situationer uppstår, som får principiellt olika behandling.

a. Detaljplan som avser förändring av markanvändningen

En detaljplan innehåller ofta vissa delar som syftar till förändrad markanvändning och andra delar som anger oförändrad markanvändning. För den pågående markanvändning som avses få fortsätta innebär självfallet förändringarna av markanvändningen i den omedelbara omgivningen en påverkan.

Av 2 kap. 8 § framgår att såväl allmänna som enskilda intressen skall beaktas vid alla beslut enligt PBL. Bestämmelsen kan ligga till grund för hävande av intresset att inte pågående markanvändning skall utsättas för störningar genom förändringar i grannskapet. Av 9 kap. 3 § framgår att hänsyn vid detaljplanläggning skall tas till intresset av att kunna fortsätta den etablerade markanvändningen. Någon ytterligare reglering av dessa frågor erfordras inte.

När planen syftar till förändrad markanvändning, påverkas i princip inte markägarens möjligheter till åtgärder inom ramen för pågående markanvändning. Ett tillståndsärende som gäller en åtgärd hänförlig till pågående markanvändning skall nämligen bedömas fristående med utgångspunkt i kravbestämmelserna i enbart 5 kap. PBL. Dessa frågor belyses närmare i avsnittet om prövningsgrunderna för bygglov (17.1.2) och i specialmotiveringen till 13 kap. 30–39 §§.

En detaljplan kan emellertid innehålla planbestämmelser som inte har något direkt samband med markanvändningsändamålet. Så kan ibland vara fallet med bestämmelser om utfartsförbud, mark för allmänna ledningar och trafik, fastighetsbildning, stängselskyldighet, utrymmen för vissa väganordningar m. m. Även om inte heller dessa bestämmelser har någon egen verkan gentemot den pågående användningen kan de utgöra stöd för förelägganden eller lösenförfaranden baserade på andra lagrum innanför och utanför PBL. Exempelvis kan fastighetsägaren föreläggas att flytta sin utfart med stöd av bestämmelserna i 6 kap. PBL, rätt att lägga allmänna ledningar löses enligt ExL och LL, och en gemensamhetsanläggning inrättas enligt AL. Omvänt kan sålunda markägaren inom ramen för pågående markanvändning bygga på ett ledningsområde om någon särskild rätt till detta inte har lösts av kommunen. I en till planen hörande beskrivning bör anges om man avsett att göra något föreläggande oberoende av planens genomförande i övrigt.

Några särskilda begränsningar utöver de generella vad gäller kommunens möjligheter att i detta typfall reglera vid planläggning behöver sålunda inte ställas upp.

b. Detaljplan som avser pågående markanvändning

Som regel är byggnader uppförda enligt den detaljplan som gäller eller också har planen upprättats så att den stämmer med pågående markanvändning.

Endast undantagsvis strider de mot varandra. I 13 kap. 33 § stadgas att en sökt åtgärd alltid är underkastad bestämmelserna i gällande detaljplan, om denna avser samma markanvändning som faktiskt pågår och den byggnad, som ansökan avser, också ligger helt planenligt. Denna bestämmelse gäller oavsett om planen har upprättats före eller efter byggnadens tillkomst.

Här uppstår frågan under vilka villkor det då skall vara tillåtet att lägga ut en plan över befintlig bebyggelse, som till alla delar stämmer med den befintliga situationen. En sådan plan syftar sålunda till att slå fast fastighetens pågående användning inom vissa ramar.

Ett ställningstagande till frågan måste utgå från grundsatsen att prövningen av åtgärder inom ramen för pågående markanvändning skall ske mot bakgrund av redan gällande detaljplan eller 5 kap. PBL. Motsvarande gränser bör anges för möjligheterna att genom ny detaljplanläggning reglera dessa åtgärder.

Det finns naturligtvis situationer då man mot bakgrund av bestämmelserna i 5 kap. kan konstatera att det är olämpligt att lämna något utvecklingsutrymme alls. Redan utan detaljplan kan detta hävdas exempelvis om verksamheten med avseende på sin omgivningspåverkan har nått en kritisk nivå. Det kan gälla trafik, immissioner, brandskydd eller annat av väsentlig betydelse för miljön. Självfallet skall kommunen kunna precisera innebörden av dessa krav i form av en plan. Detta framgår av 9 kap. 2 § andra stycket.

En speciell fråga inom underrubrikens ram avser bevarande av bebyggelse av kulturhistoriska och miljömässiga skäl. De grundläggande bestämmelserna finns i 5 kap. 1 och 14 §§.

Bestämmelserna i 5 kap. 1 § får tillämpas både vid detaljplanläggning och i enskilda bygglovärenden. Om bevarandeintresset är särskilt starkt erbjuder 5 kap. 14 § en möjlighet till ett mer omfattande och detaljerat skydd. Frågan om kriterierna för tillämpning av detta stadgande föreligger skall prövas i detaljplan eller markförordnande samtidigt som bestämmelser ges om skyddets omfattning. Eftersom man i dessa fall skall kunna utfärda skyddsbestämmelser som medför en inte obetydlig minskning av markens värde föreslås i 20 kap. 5 § en kompensationsregel som direkt ansluter till 5 kap. 14 §.

Givetvis får också en sådan detaljplan antas som bekräftar en tidigare reglering. Om markägaren har till fullo utnyttjat sin tidigare byggnadsrätt får han sålunda acceptera att en ny plan inte tillåter någon utvidgning av hans pågående markanvändning.

C. I vilka situationer skall kommunen kunna förhindra tillkomst av bebyggelse med hänvisning till att detaljplanläggning först måste ske?

Huvudfrågan gäller om man behöver lagfästa de situationer, då kommunen skall kunna förhindra åtgärder som innebär förändrad markanvändning med hänvisning till att detaljplanläggning först måste ske.

I de fall där detaljplan enligt det föregående skall upprättas, dvs. där ett formellt detaljplanekrav enligt 9 kap. 1 § föreligger, finns ett behov av den sammanvägning av olika krav som detaljplanläggning innebär. Att i sådana situationer tvinga in kommunen i argumentation om bebyggelsens tillåtlighet innan en sammanvägning genom planläggningen har hunnit göras, vore

inte lämpligt. Om någon av de i 9 kap. 1 § uppräknade förutsättningarna föreligger bör kommunen alltså kunna åberopa behovet av detaljplanläggning 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.

Vad slutligen beträffar åtgärder inom ramen för pågående markanvändning gäller att själva kravet på detaljplanläggning aldrig skall kunna utgöra enda skäl för avslag på sökt tillstånd. Däremot bör kommunen ha möjlighet att vilandeförklara en sådan ansökan, om man vid prövningen blir uppmärksammad på exempelvis att marken bör användas för ett nytt ändamål, eller att skyddsbestämmelser bör beslutas genom detaljplanläggning. En sådan vilandeförklaring kan dock, så som närmare framgår av avsnitt 17.4.2 om tillståndsprövning, inte bli långvarigare än högst två år. Planfrågan måste därför i denna typsituation i praktiken tas upp omgående.

11.3.2.2 Detaljplanens expropriativa effekter

I det nu föreslagna systemet avses detaljplan utan föregående fastställelseprövning i vissa fall ge direkt möjlighet för kommunen till tvångsförvärv av en fastighet eller en del därav utan särskilt tillstånd. Att en detaljplan antas som innebär ett principtillstånd till ny bebyggelse kan också leda till att kommunen får en stark ställning i bevishänseende, om det senare väcks fråga om tillstånd till expropriation enligt 2 kap. 1 § ExL (s. k. tätbebyggelseexpropriation). Det finns alltså skäl att som en förutsättning för att en detaljplan skall få antas ställa upp en särskild regel som tar sikte på dessa effekter hos detaljplanen.

Frågan om vilka enskilda intressen som skulle tillmätas betydelse vid en planläggning som avser förändring av markanvändningen behandlades av BLU. I betänkandet (sid. 178) anförs följande.

> Sålunda bör, när fråga om ändring i markanvändningen som bedöms önskvärd från allmän synpunkt aktualiseras, en markägares eller nyttjanderättshavares intresse av att pågående markanvändning får fortsätta, tilläggas betydelse. En avvägning mellan motstående intressen bör i sådant fall ske, och ändringen bör tas upp i planen bara om fördelarna från allmän synpunkt kan anses väga tyngre än eventuella olägenheter från enskild synpunkt. Om ändamålet lämpligen kan tillgodoses på annat sätt, som inte medför intrång i enskilds intresse av att få fortsätta pågående markanvändning eller medför mindre sådant intrång, bör den alternativa lösningen väljas. Vid de nu berörda avvägningarna bör bl. a. beaktas huruvida den markanvändning som pågår i och för sig är lämplig från allmän synpunkt eller inte.

Mot bakgrund av det sålunda anförda föreslogs följande lagregel (sid. 182).

> Skulle plan genom sitt innehåll försvåra pågående användning av viss fastighet skall planen ges detta innehåll bara om fördelarna från allmän synpunkt med denna planlösning överväger eventuella olägenheter från enskild synpunkt. Detsamma gäller om planen skulle försvåra användning som har tillåtits genom byggnadsplan men ännu inte påbörjats. Om syftet med planen lämpligen kan vinnas genom annan planlösning, som inte försvårar pågående eller tillåten markanvändning, skall denna lösning väljas.

Det ligger nära till hands att med utgångspunkt i BLU:s förslag utforma en regel efter mönster från 2 kap. 12 § första stycket ExL. Där föreskrivs bl. a. att expropriationstillstånd inte skall meddelas om olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den.

För att något belysa bakgrunden till denna riktlinje i ExL kan följande anföras ur förarbetena till lagen. Expropriationsutredningen (SOU 1969:50 s. 129) uttalade bl. a.följande.

Man bör kunna begära av expropriationssökanden att han, när två för ändamålet lika användbara områden står till buds, begagnar sig av det område vars avstående medför minsta olägenhet för innehavaren. Även i övrigt är det naturligt att en expropriation genomförs på sådant sätt att minsta möjliga olägenhet orsakas annan person. En avvägning bör dock alltid göras med hänsyn till kostnaderna för den exproprierande.

Föredragande statsrådet gjorde följande uttalande (prop. 1972:109, s. 218 f).

Det torde kunna krävas att den som begär expropriation i första hand utnyttjar egen mark som enligt plan eller av annat skäl är lämplig för ändamålet. Förhållandet kan också vara det att det område som expropriationsansökningen avser inte är det enda, som lämpar sig för expropriationsändamålet. Den ledande principen för sådana fall bör vara att det alternativ skall väljas som vållar minst skada. Samma princip bör gälla också när frågan om vilken mark som bör tas i anspråk kan påverkas av olika sätt att genomföra det företag som expropriationen avser. Sökanden bör alltså inte ha något ovillkorligt anspråk på att erhålla just det av honom begärda området, ifall dess avstående eller upplåtande skulle medföra särskild olägenhet för ägaren och ett annat område, som också motsvarar ändamålet, står till buds. Det måste dock vid bedömningen av dessa frågor fasthållas, att ansvaret för samhällsutbyggnaden vilar på det allmänna. Det kan bara i rena undantagsfall komma i fråga att kommunens planintentioner frångås. I anledning av ett remissyttrande av statens vägverk vill jag framhålla att sökanden självfallet inte skall behöva visa att det är uteslutet att förlägga anläggningen till annan plats utan endast att särskilda skäl talar för det valda alternativet.

I vissa fall bör expropriationsmöjligheten vara utesluten trots att de olika rekvisiten för expropriation i och för sig är uppfyllda och den som vill expropriera behöver just den mark som ansökningen avser samt inte kan erhålla den på annat sätt. Är nämligen de motstående intressena, såväl enskilda som allmänna, av större styrka, bör sökandens intresse av att ta marken i anspråk få vika. Hänsyn bör tas inte bara till ekonomiska utan också till ideella värden. Som exempel kan nämnas intresset för dem som bor inom expropriationsområdet att få behålla sina hem, vare sig de är belägna i hyreshus eller egnahemsfastigheter. Vad angår de senare framhölls i 1971 års lagstiftningsärende (prop. 1971:122 s. 159, CU 1971:27 s. 16) ifråga om expropriation av tätbebyggd mark, att det är naturligt att kommunerna liksom tidigare i görligaste mån undviker att ta i anspråk mark som är bebyggd med egnahemsfastigheter. Den hänsyn som sålunda enligt statsmakternas ståndpunkt skall tas bör få ett direkt stöd i lagtexten.

På liknande sätt kan expropriationsanspråk få vägas mot andra intressen, t. ex. när marken i fråga tillhör ett industriföretag som inköpt den för att säkra sitt behov av utrymme för väntad framtida utvidgning av företaget. Självfallet måste dock också vid denna bedömning det allmännas ansvar för samhällsutbyggnaden träda i förgrunden. Bl. a. kan erinras om att kommunen har företrädesrätt till mark som är avsedd för tätbebyggelse även om fastighetsägaren själv är beredd att genomföra den planerade bebyggelsen. Något avsteg från denna genom 1971 års reform fastlagda princip kan inte komma i fråga. När det gäller hänsynen till motstående allmänna

intressen torde sådana göra sig gällande främst när enskilt rättssubjekt ansöker om expropriation. I andra fall torde som regel allmänintresset ha blivit beaktat redan före expropriationsansökningen. Tillståndsmyndigheten bör dock ha möjlighet att i samband med prövning av expropriationsansökningen väga också olika allmänna intressen, som t. ex. bebyggelse-, trafik-, naturvårds- och miljöskyddsintressen, mot varandra.

Motsvarande intresseavvägning som sålunda skall ske vid expropriation bör alltså nu ske även vid detaljplanläggning enligt PBL. En särskild regel härom behöver dock inte ta upp hänsynen till eventuellt motstående allmänna intressen. Enligt departementschefens uttalande gör sig dessa främst gällande när ett enskilt rättssubjekt söker expropriation. Enligt PBL kan inlösen till förmån för en enskild ske endast för att bilda fastigheter enligt fastighetsplan och då finns det knappast några motstående allmänna intressen. För övrigt sker en bevakning av allmänna intressen enligt en rad olika riktlinjer i 2–5 kap. PBL.

Den planläggningsbestämmelse som behöver införas därutöver kan alltså inriktas helt på hänsynstagande till motstående enskilda intressen. Ett av de förut återgivna motivuttalandena till ExL måste här kommenteras särskilt.

Departementschefen anförde att det bara i rena undantagsfall kan komma i fråga att kommunens planintentioner frångås. När man nu överför de grunder som bär upp regeln i 2 kap. 12 § första stycket ExL till en planläggningsregel i PBL kan man givetvis i uttrycket "planintentioner" inte lägga in de syften som framgår av en antagen detaljplan. Detta skulle innebära att resonemanget fördes i en cirkel. Avsikten med regeln i PBL är nämligen att den markanvändning som kommunen vill åstadkomma med planbeslutet skall prövas mot motstående intressen. I stället bör med "planintentioner" i detta sammanhang avses de översiktliga bedömningar som kommunen redovisar i marköversikten.

Vid ställningstagande i enskilda fall till vilken tyngd marköversikten därvid skall tillmätas bör man kunna tillämpa det allmänna synsätt på denna fråga som har redovisats i avsnittet om marköversikt (9.3.2.2) och ytterligare belysts i avsnittet om prövningsgrunderna för bygglov (17.1.2) samt i specialmotiveringen till 13 kap. 30–39 §§.

Mot bakgrund av det anförda föreslås en bestämmelse som säger att en detaljplan vars genomförande skulle försvåra pågående markanvändning får antas bara om fördelarna från allmän synpunkt överväger eventuella olägenheter för någon sakägare.

Den föreslagna regeln får givetvis inte innebära något absolut hinder mot att i planen lägga ut en fastighet eller en del av en fastighet för ett ändamål som bryter mot den faktiska användning som pågår vid tiden för planbeslutet. För att en planläggning med sådana verkningar skall få ske krävs dock att det allmänna intresse som talar för planläggningsåtgärden har en viss, påtaglig tyngd.

Den föreslagna planläggningsregeln innebär ett skydd för den pågående markanvändningen i två fall. Det ena är att planen syftar till en förändring av markanvändningen, t. ex. ny bebyggelse, medan markägaren hellre vill fortsätta att använda marken på samma sätt som tidigare, t. ex. för jord- eller skogsbruk. Det andra fallet är att planens syfte är att marken skall läggas ut

som park eller något annat allmänt ändamål så att inlösenrätt för kommunen uppstår direkt genom att planen antas. Även i denna situation kanske fastighetsägaren önskar fortsätta en etablerad verksamhet.

11.3.2.3 Detaljplanens rättsverkan i övrigt

Som tidigare sagts skall detaljplanen främst vara kommunens medel för att styra byggnads- och anläggningsverksamheten så att samhällets mål för medborgarnas livsmiljö i fysiskt avseende kan uppnås. Härav följer att motiven för planens utformning måste kunna hämtas från skilda områden.

En del av grunden för planbestämmelserna står sålunda att finna i sektoriella program avseende exempelvis bostadspolitik, trafikpolitik, socialpolitik, etc. Dessa bestämmer i väsentlig mån planens kvalitet. Medlen – planens bestämmelser – måste dock undantagslöst vara förankrade i PBL. Frågan om sambandet mellan plansystemet och de materiella kraven i PBL ges en ytterligare belysning i avsnitt 4.1.2.

En primär rättseffekt, som nyss behandlats är att planen ger och skall ge kommunen rätt och i vissa fall plikt att lösa mark, som behövs för uppgifter som tillkommer det allmänna. Från rättslig synpunkt utgör detaljplanen också en precisering av hur de allmänna kravbestämmelserna i PBL skall tillämpas för ett visst område.

Utöver materiella krav på byggnader och anläggningar måste en detaljplan kunna innehålla även andra regler. I en detaljplan skall kunna ges bestämmelser om tillståndsplikten på sätt som närmare utvecklas i avsnitt 17. En detaljplan skall kunna innehålla villkor för att en avsedd förändring av markanvändningen skall få ske. En tidsfrist (genomförandetid) för avsedda förändringar skall sättas ut (se nedan under rubriken 11.3.3.6 "planreglering av genomförandet").

Kommunen får inte med bindande verkan mot enskilda i detaljplan reglera andra förhållanden än som framgår av 2–5 kap., 6 kap. med särskilda krav beträffande vissa befintliga byggnader, underhåll m. m. samt av 9 kap. om detaljplan. Det ligger i sakens natur att bestämmelserna i kravkapitlen måste vara mycket allmänt hållna. Här ges ett betydande utrymme för anpassning till omständigheterna i varje särskilt fall.

Som allmän regel gäller som ovan sagts att en detaljplan inte får göras mer detaljerad än som behövs för att nå syftet med planen. Beträffande planbestämmelsernas utformning måste man liksom vid tidigare lagreformer i huvudsak hänvisa till den praxis som har vuxit fram på området. Nedan under avsnitt 11.3.3 Detaljplanens innehåll lämnas vissa förslag till nya regler som innebär avvikelse från hittills etablerad praxis.

De regler som kan anges i en detaljplan kan utvecklas under följande huvudpunkter.

1. Markens användningsändamål. Huvudman för allmän plats
2. Exploateringens intensitet
3. Miljöns utformning
4. Skydd och säkerhet

5. Planens genomförande
6. Tillståndsprövningen

De i det föregående omnämnda och i det följande närmare utvecklade rättsverkningarna av en detaljplan blir i ett grovt sammandrag följande.

- Detaljplanen innebär ett principiellt tillstånd att förändra markanvändningen (byggnadsrätt) – ett tillstånd som under en viss tid inte kan ändras utan att fråga om kompensation till markägaren uppkommer.
- Planen skall ge lösenrätt och i vissa fall lösenplikt för kommunen.
- I planen kan tas in föreskrifter om
  bebyggelsemiljöns utformning och markens användning eller bevarande av en byggnad eller en miljö
  byggelsens underhåll i vissa fall
  vidgning eller inskränkning av den generella skyldigheten att söka bygglov, rivningslov eller marklov
  principerna för fastighetsbildning.

11.3.3 *Innehåll*

11.3.3.1 Detaljplanens innehåll i stort

Principerna för detaljplanens rättsverkningar har tidigare behandlats. Rättsliga effekter av mer specifik karaktär tas upp i anslutning till redovisningen av vad en detaljplan kan innehålla.

Med hänsyn till att en detaljplan kan ha så vitt skilda syften kan krav på obligatorisk reglering ställas bara beträffande markens rättsliga karaktär. Man måste veta om marken skall vara för allmänheten disponibel allmän plats eller kvartersmark, över vilken i princip ägaren råder. Vad som skall vara vattenområde behöver vanligen klargöras av planmässiga skäl. I den mån planen omfattar mark för bebyggelse måste ändamål och exploateringsintensitet i någon form anges. I övrigt blir det nödvändiga planinnehållet beroende av de aktuella omständigheterna.

Redovisningen har disponerats efter den uppräkning av olika kategorier av planinnehåll, som finns i föregående avsnitt. För överblickens skull sammanfattas först detaljplanens regleringsmöjligheter i en utförligare lista. Även om listan visar på ökade möjligheter att i detaljplan reglera vissa förhållanden, är inte syftet att planerna generellt skall bli mer komplicerade än för närvarande. Det bör i varje enskilt fall klargöras i planbeskrivningen vilket syfte man har med planen. Likaså bör anges motiven för den detaljeringsnivå som beslutas.

I detaljplan kan anges respektive utmärkas och avgränsas följande förhållanden.

A. Bestämmelser om markens ändamål och om huvudman för allmän plats

1. Områden för olika ändamål, varvid mark för allmän plats, kvartersmark och vattenområde skall särskiljas.

2. Vem som skall ha ansvaret för att utföra och underhålla anläggningar på mark för allmän plats eller för att sköta marken om ansvaret inte skall ligga på kommunen.
3. De ändamål för vilka områdena får utnyttjas.

B. Bestämmelser om exploateringens intensitet

1. Antal byggnader, byggnadshöjd, byggnadsvolym, byggnadsarea samt antal våningar ovan och under mark.
2. Rätt att bygga under eller ovanför mark för allmän plats och vattenområde eller under kvartersmark (tunnlar och bergrum).
3. Antal bostadslägenheter och fördelningen av dessa på olika storlekskategorier inom varje fastighet eller annat område.
4. Byggnadssätt.
5. Mark som inte, eller endast undantagsvis, får bebyggas.

C. Bestämmelser om miljöns utformning m. m.

1. Höjdläge för mark för allmän plats och kvartersmark innefattande även höjdsättning av trafikytor i skilda plan.
2. Övriga regler om miljöns och bebyggelsens utformning grundade på 5 kap.
3. Speciella regler om miljöns och bebyggelsens utformning grundade på 6 kap. 4 § tredje stycket och 10 §.
4. Förbud att ta bort resp. förändra vegetationen eller andra värdefulla naturförhållanden inom ett visst område. (Sådana bestämmelser kan också kombineras med marklovsplikt.)

D. Bestämmelser om tekniskt utförande, skydd och säkerhet m. m.

1. Tekniska begränsningar för att undvika geotekniska eller hydrologiska olägenheter.
2. Inskränkningar i möjligheterna att använda marken på grund av att den utgör skyddsområde för en viss verksamhet.
3. Områden som skall vara tillgängliga för en viss typ av skydd mot buller eller andra immissioner.
4. Regler om utfart eller utgång mot allmän plats grundade på 5 kap. samt särskilda regler för utfart grundade på 6 kap.

E. Bestämmelser om planens genomförande

1. Principer för markens indelning i fastigheter.
2. Områden som skall vara tillgängliga för att tillgodose allmänna intressen avseende ledningar, trafik och dyl.
3. Principer för bildande av gemensamhetsanläggning.
4. Villkor om att en viss anläggning skall ha kommit till stånd eller om att en viss byggnad skall ha rivits eller getts en viss annan användning för att bygglov skall få lämnas. Villkor kan också ges om att fastighet skall ingå

i exploateringssamfällighet för att bygglov som inte avser pågående markanvändning skall få lämnas.

5. Den tid inom vilken detaljplanen skall vara genomförd för ett visst område (genomförandetid).
6. Den tid inom vilken en viss tillfällig markanvändning får pågå.

F. Bestämmelser om tillståndsprövningen

1. Bestämmelser enligt 13 kap. 4, 5, 8 och 9 §§ om utvidgning eller begränsning av tillståndsplikten inom ett visst område. (Även underhållsåtgärder kan göras lovpliktiga.)

11.3.3.2 Markens ändamål. Huvudman för allmän plats

Begreppet allmän plats bör behållas oförändrat i förhållande till gällande lagstiftning. Med detta begrepp avses närmast gator, torg och parker. Däremot bör begreppen byggnadskvarter och specialområden överges och ersättas med kvartersmark. Med detta begrepp avses alltså detaljplanelagd mark som inte är allmän plats eller vattenområde. För sådan mark skall anges användningsändamål.

Att begreppen byggnadskvarter och specialområde nu bör utmönstras beror närmast på att den nuvarande uppdelningen på två fastighetsrättsliga begrepp har förlorat sin praktiska betydelse. Man klarar numera normalt fastighetsbildningen också inom byggnadskvarter utan föregående tomtindelning. Specialområden som är avsedda att tas om hand av någon samhällsinstitution jämställs från inlösensynpunkt med byggnadskvarter för allmänt ändamål. Det finns därför inte längre något som skiljer byggnadskvarter från specialområde. Den ursprungliga tanken att specialområden i princip skulle vara områden utan bebyggelse har heller ingen klar relevans i dagens samhällsplanering. Terminologiskt blir benämningen byggnadskvarter olämplig för det sammanslagna begreppet.

Fastighetsrättsligt finns en viss skillnad mellan land och vatten. Vid planläggning finns det vanligen också anledning att lägga fast gränsen mellan land och vatten vilket motiverar att den typ av specialområden som idag utgörs av vatten särbehandlas.

Det nuvarande begreppet "allmänt ändamål" bör behållas, men reglerna för dess användning i detaljplan ändras. Effekten att kommunen automatiskt får lösenrätt till kvartersmark som betecknats för allmänt ändamål skall kvarstå. Kommunens lösenplikt blir dock annorlunda, vilket närmare framgår av avsnitt 23.3.1 om ersättningsbestämmelser.

För att få ligga till grund för bygglov har planbestämmelsen allmänt ändamål en alltför vid innebörd, vilket belyses i specialmotiveringen till 9 kap. 5 och 7 §§. Därför ställs det i 13 kap. 35 § andra stycket som villkor för att få lämna sådant lov att den avsedda användningen skall vara redovisad i planen med ett konkret angivande av funktionen (skola, reningsverk, badhus etc.). Beteckningen kan användas utan denna precisering om kommunen behöver reservera mark och i första omgången bara vill nå den expropriativa effekten.

I nuvarande praxis kan man urskilja följande huvudkategorier av användningsändamål vad gäller byggnader: bostad, handel, samlingslokal, kontor, garage, industri, allmänt ändamål och areell näring. I viss begränsad utsträckning har det accepterats att man i planbestämmelser gjort en ytterligare precisering. Vad som nu behöver övervägas är om det i anslutning till en ny lagstiftning skall ges vägledning för var det kan vara lämpligt att acceptera en ytterligare precisering.

I gatukostnadsutredningens förslag till ny lag om kommunvägar (SOU 1977:65) förutsätts kommunen automatiskt bli "väghållare" även inom ett byggnadsplaneområde om inte annat bestäms i planen. När nu stadsplan och byggnadsplan slås samman till ett enda planinstitut blir följden att väghållaransvaret måste bestämmas vid planläggningen.

Det föreligger ett starkt intresse av att planarbetet samordnas med trafikregleringen. Genom de reformer som genomfördes vid årsskiftet 1978–79 då beslutsbefogenheterna på trafikregleringsområdet i allt väsentligt lades hos kommunen (prop. 1977/78:81, TU 20, rskr 226) är det numera väl sörjt för en lämplig samordning. De närmare frågorna härom behandlas i avsnitt 25.10.2.

F. n. uppstår många gånger betydande problem med att vissa användningsändamål bland de kategorier som används i stadsplan kan inrymma en stor mängd verksamheter, som har mycket skiftande omgivningspåverkan. De medför därmed också olikartade krav på planutformningen. Det mest påtagliga exemplet är handelsändamål, där stormarknadshandel begreppsmässigt jämställs med annan detaljhandel, trots skillnaderna i trafikalstring med avseende på såväl mängd som karaktär. Även kontor inryms i handelsändamål. Sådana karaktärsskilda verksamheter bör kunna hållas åtskilda som olika ändamålskategorier i detaljplanebestämmelser enligt PBL.

11.3.3.3 Exploateringens intensitet

Vad gäller möjligheterna till och formerna för att avgränsa exploateringsrätten innebär förslaget att nuvarande praxis behålls utom i ett väsentligt avseende. De krav på tydlighet, fattbarhet och åskådlighet som ställs på planer enligt PBL innebär bl. a. att miljöns utformning skall framgå relativt klart. Stadgandet återfinns beträffande detaljplan i 9 kap. 5 § första stycket. Detta betyder att en detaljplan inte får inskränkas till att endast ange t. ex. ett sammanhängande område för bebyggelse kompletterad med ett grovt mått för den totala exploateringen.

Möjligheterna att i en detaljplan kunna begränsa exploateringsrätten under mark bör slås fast. Det är många gånger lämpligt att en begränsning görs med hänsyn till geotekniska och hydrologiska förhållanden.

Exploateringsintensiteten påverkas också av lägenheternas storlek. Lägenhetssammansättningen inom ett bostadsområde kan ha en stor betydelse för befolkningsstrukturen. Kommunerna är skyldiga att årligen upprätta bostadsförsörjningsprogram, som bygger på en analys av bostadsmarknaden och som mynnar ut i relativt detaljerade produktions- och saneringsprogram. Det är önskvärt att kommunens planer i detta avseende kan få genomslagskraft genom bestämmelser i en detaljplan. En särskild regel härom föreslås

därför i 9 kap. 9 § med innebörden att det i planen kan bestämmas hur stor andel av lägenheterna som skall vara av en viss storlekskategori.

11.3.3.4 Miljöns utformning m. m.

Vissa nya regleringsmöjligheter skall här beröras i korthet.

I lagens 5 kap. förslås krav på byggnaders utformning dels i 1 § och dels i 14 §. I specialmotiveringen till dessa paragrafer finns en utförlig redovisning av syftet och räckvidden hos bestämmelserna. 1 § innehåller de generella kraven för all bebyggelse. Stadgandet i 14 § förutsätter att bevarandeintresset har prövats genom beslut om skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i ett markförordnande.

Frågan om underhållsskyldighetens omfattning behandlas särskilt i avsnitt 8. För kulturhistoriskt värdefulla byggnader kan i en detaljplan införas tillståndsplikt för underhållsåtgärder. Där kan också anges att vissa specificerade åtgärder skall utföras på ett visst sätt.

Med de möjligheter som PBL ger för att reglera skyddet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse finns inget behov av den typ av stadsplanebestämmelser för byggnadsskydd som används idag. Här åsyftas den s. k. *K*- eller *Q*-bestämmelse som säger att ett visst område skall utgöra reservat för den befintliga byggnaden. En sådan bestämmelse innebär inget hinder mot rivning men den anses medföra att rätten att uppföra en ny byggnad på platsen är utsläckt. Frågan om skyddsbestämmelser för dessa byggnader måste tas upp enligt PBL:s system.

I dagens lagstiftning finns bestämmelser som ger byggnadsnämnden möjlighet att i vissa fall kräva anordnande av resp. hindra borttagande av vegetation. De bestämmelser som avses är 40 § BL och 53 § 2 mom. BS. Under rubriken marklov i avsnitt 17.3.3 förs en diskussion om behovet av regler i detta avseende i PBL. Möjligheter öppnas nu att genom bestämmelser i markförordnande eller detaljplan införa marklovplikt för trädfällning. Därutöver finns det ett behov av att genom mer preciserade regler öppna möjligheter att i detaljplan direkt ange vilken vegetation som skall sparas.

En sådan möjlighet är av särskilt intresse för tätorternas inneområden, där träden har betydelse inte bara estetiskt utan även för luftreningen och klimatet. I dessa fall kan träden sålunda ha allmänt intresse inte bara på förgårdsmark utan även på en inre del av en tomt. Borttagande av sådan vegetation bör därför genom bestämmelser i plan kunna göras beroende av förprövning genom marklov.

Frågan är sedan hur angeläget det allmänna intresset skall vara för att en reglering skall få ske. I analogi med villkoret i 40 § BL skall kravet här vara att bevarandet uppenbart är av väsentlig betydelse. Vad som skiljer mot stadgandet i BL, utöver rätten att direkt peka ut skyddsobjekten, är att en bredare bedömningsgrund införs.

Ofta är möjligheterna att förbättra utomhusmiljön direkt beroende av att biluppställningsfrågan kan lösas tillfredsställande. Att en tomt för nytillkommande bebyggelse och vid ändring av en byggnad skall anordnas för såväl biluppställning som rekreation framgår av 5 kap. 17 §. En tomt med befintlig bebyggelse skall enligt 6 kap. 10 § i skälig utsträckning fylla samma krav. I båda fallen kan behoven tillgodoses även utanför tomten.

De nämnda bestämmelserna medför vissa nya regleringsmöjligheter som för att kunna hävdas mot befintlig bebyggelse förutsätter ett beslut i form av detaljplan eller markförordnande.

Mot bakgrund av den regel i 5 kap. 17 § som innebär att rekreationsintressen vid konflikt skall ges prioritet före parkeringsintressen, kan byggnadsnämnden enligt 6 kap. 10 § föreskriva att biluppställning skall förhindras på ett visst område.

11.3.3.5 Tekniskt utförande samt skydds- och säkerhetsfrågor

I 5 kap. 10 § talas om hänsyn till grundvattenförhållanden och geotekniska förhållanden vid utformningen av en byggnad. Även vid själva byggandet kan sådana hänsyn behöva tas.

Särskilda föreskrifter om tekniskt utförande av byggnader eller anläggningar bör därför kunna utfärdas när ett allmänintresse motiverar att en metod som avviker från normalt byggnadssätt används. Speciella geotekniska förhållanden kan föranleda begränsningar av tillåtna grundläggningsmetoder. Föreskrifter av detta slag kan visa sig nödvändiga t. ex. om skredrisk föreligger. I en befintlig bebyggelse kan en känslig grundläggning föranleda behov av förbud att röra marklagren under en viss nivå, skyldighet att under byggnadstiden vidmakthålla en viss grundvattennivå eller liknande.

Kommunen har ofta behov av att som ett led i trafiksaneringar kunna ändra fastigheters utfartsförhållanden. För närvarande kan ett sådant krav resas endast i samband med en byggnadslovsansökan. Det bör emellertid öppnas möjligheter för kommunen att göra en prövning utan samband med att en bygglovansökan föreligger. Bestämmelser som ger stöd för ett krav på ändring av utfarter föreslås i 6 kap. 7 §. Det kan ofta vara lämpligt att som bakgrund för tillämpning av denna paragraf studera frågan i en detaljplan.

En annan fråga av betydelse för trafiksäkerheten berörs också i 6 kap. 7 §. Där föreslås att byggnadsnämnden skall kunna besluta att en byggnad eller en anläggning som kommit att innebära en fara för trafiken skall tas bort eller ändras.

11.3.3.6 Planreglering av genomförandet

Plangenomförandefrågor behandlas mer ingående i avsnitt 13.3. Här berörs endast plangenomförandets relation till detaljplanens innehåll.

Detaljplanen bör kunna styra fastighetsindelningen på samma sätt som nuvarande stadsplan, dvs. ange storleksgränser och andra principer som binder fastighetsbildningen.

Detaljplanen skall också kunna ange vissa riktlinjer för hur gemensamhetsanläggningar skall bildas enligt AL. Enligt gällande ordning kan en förrättning förutsättas i detaljplan, varvid viss prövning av båtnads- och väsentlighetsvillkoren skall anses ha skett vid planprövningen. Nu föreslås att en sådan förrättning antingen skall genomföras enligt AL, varvid båtnadsreglerna i AL skall gälla, eller efter upprättande av en fastighetsplan, varvid speciella båtnadsregler för fastighetsplan skall tillämpas. En närmare diskussion om samordningen med AL förs i avsnitt 25.5 och i avsnitt 13.3.3 om fastighetsplan.

Det finns idag möjlighet att i en detaljplan redovisa områden på kvartersmark som är avsedda för allmän trafik eller ledningar. Rätt att nyttja sådana områden kan sedan tvångsförvärvas enligt reglerna i 41 a § BL eller genom fastighetsbildningsbeslut eller beslut enligt ledningsrättslagen. I PBL slås fast att kommunen på samma sätt med stöd av en detaljplan skall kunna förvärva rätten att på viss mark utföra vägslänt, bullerskyddsvall eller annan skärmanordning eller att upplägga snö vintertid.

I gällande byggnadslagstiftning finns föreskrifter om kommunens skyldighet att upplåta gata till allmänt begagnande, när bebyggelsen i viss bestämd utsträckning har uppförts längs gatan i enlighet med stadsplan. Motsvarande bestämmelser finns beträffande parker och andra allmänna platser. När det gäller byggnadsplaner kan länsstyrelsen förordna om nybyggnadsförbud, som gäller intill dess vägar, vattenförsörjning och avlopp har ordnats i nödvändig utsträckning.

I PBL förutsätts att frågan om en motsvarande allmän skyldighet för kommunen som väghållare att upplåta mark för allmän plats och att utföra i en detaljplan förutsatta anläggningar i takt med plangenomförandet i övrigt tas upp i anslutning till en blivande lag om kommunvägar. Därutöver finns emellertid behov av att i själva detaljplanen kunna göra en exploateringsrätt beroende av tillkomsten av någon viss betydelsefull anläggning. Det finns också behov av att kunna föreskriva att anläggningen skall vara i funktion senast då exploateringen har nått en viss bestämd omfattning.

En annan typ av villkor som enligt gällande ordning tas in i detaljplanebestämmelser gäller rivning av viss byggnad som förutsättning för att genomföra planen. Förutom denna möjlighet bör PBL också erbjuda alternativet att ändra användningsändamålet om en sådan åtgärd skulle leda till godtagbara förhållanden.

Reglering av genomförandetid

Såsom utvecklats i avsnittet om reformbehov, underavsnitt 1.3.5 och föreslagits i avsnittet om allmänna principer, underavsnitt 2.3 bör det ligga i kommunens hand att bestämma inom vilken tid en ny plan skall vara genomförd. Efter denna tid skall kommunen kunna ta upp frågan om planen skall ändras eller inte i de delar där den inte har genomförts utan att vara bunden av den byggnadsrätt som planen medger. En särskild bestämmelse om sådan genomförandetid skall alltid knytas till varje byggnadsrättsområde. Härmed skall förstås, att när plan upprättas som i något avseende visar en annan markanvändning, annan byggnadshöjd eller placering eller på något annat sätt avviker från den faktiskt pågående markanvändningen skall en tid sättas, inom vilken den sålunda angivna förändringen skall få vidtas. Genomförandetiden skall bestämmas i samband med att planen antas.

Under genomförandetiden bör planen ha stadga. Alla berörda måste kunna utgå från att planen skall realiseras och kunna anpassa sin egen planering därefter. Det torde emellertid inte helt kunna undvikas att det i undantagsfall kan uppkomma situationer, som gör en planändring nödvändig redan under genomförandetiden. Möjlighet därtill bör öppnas genom regler om att ansökan om lov i vissa fall skall få vilandeförklaras under högst två år för att bereda kommunen möjlighet att närmare överväga planändring. En sådan

ändring mot markägarens bestridande bör få ske bara om det finns synnerliga skäl. Det skall då avse nya förhållanden av stort allmänt intresse som inte har kunnat förutses vid planläggningen och där de nya omständigheterna inte med rimliga insatser från det allmännas sida kan tillgodoses på annat sätt än genom en sådan planändring.

Om planen inte realiserats under genomförandetiden skall den ändå fortsätta att gälla. 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 ansökan kunna vilandeförklaras under högst två år i avbidan på att kommunen överväger om planen skall ändras eller upphävas. Beslut att ändra eller upphäva en plan efter genomförandetiden medför ingen ersättningsskyldighet gentemot fastighetsägaren för förlorad byggnadsrätt. Beslutar inte kommunen före utgången av tvåårsfristen att planen skall ändras eller upphävas skall ansökan omedelbart tas upp och avgöras. Bygglov skall då ges om den sökta åtgärden stämmer överens med planen och uppfyller lagens egenskapskrav i övrigt.

Ett av syftena med att bestämma en genomförandetid är att påskynda genomförandet av en plan. En plan kan emellertid också syfta till att bevara en viss bebyggelse eller att ange begränsningar för dess vidare utveckling. En sådan plan skall alltid hämta sitt stöd ur bestämmelserna i 5 kap. enligt vad som närmare belysts ovan i avsnitt 11.3.2.1 punkt B. I det fallet skall givetvis ingen genomförandetid sättas ut.

En specialfråga skall här belysas. Det gäller en sådan situation där man av administrativa skäl vill vidga ett planområde för att därmed samla en mångfald olika tidigare planbeslut i ett enda plandokument. Den gällande plansituationen måste då kunna överföras helt oförändrad. I sådant fall skall också genomförandetiden kunna överföras oförändrad.

Genomförandetiden kan bestämmas till lägst fem och högst femton år, och den kan varieras för olika områden inom en och samma plan. Tiden skall avvägas med hänsyn till fastighetsägarnas förutsättningar att genomföra planen och övriga omständigheter som är av betydelse för frågan. Exempelvis torde en plan för förnyelse av innerstadsfastigheter böra åsättas en längre genomförandetid med hänsyn till de komplikationer i fråga om fastighetssamverkan, evakuering, finansiering m. m. som vanligtvis uppstår i sådana situationer. Man torde också ofta komma att sätta längre genomförandetid på industriområden och kanske även på fritidshusområden och villaområden för enskilt bebyggande om områdena är avsedda att tas i anspråk i takt med en osäker efterfrågan.

Fastighetsägaren skall givetvis ha en reell möjlighet att utnyttja detaljplanen under hela genomförandetiden. Om han under en viss tid hindras av omständigheter över vilka han inte råder, skall byggnadsnämnden vara skyldig att förlänga genomförandetiden i motsvarande utsträckning. Som sådana omständigheter räknas exempelvis inte fastighetsägarens personliga svårigheter att klara finansieringen ens om han kan peka på statliga kreditrestriktioner. Att förekomsten av den typen av problem däremot skall beaktas när genomförandetiden bestäms är en annan sak. Den har berörts ovan. Inte heller skall beaktas om grundundersökning avslöjar okända geotekniska svårigheter. Självfallet skall hänsyn tas till fysiska hinder genom

kommunens egen bristande utbyggnad av exploateringsanläggningar liksom till administrativa och rättsliga hinder rörande exempelvis fastighetsbildning.

Inom ramen för vad kommunfullmäktige kan ha beslutat skall byggnadsnämnden också av andra skäl kunna förlänga genomförandetiden för ett visst område, dock med högst fem år i sänder.

Det torde inte bli helt ovanligt att viss byggnadsrätt inom ett planområde inte blir utnyttjad inom genomförandetiden. Om markägarna så begär och ingen anledning föreligger att ompröva planen bör byggnadsnämnden också kunna förnya den genomförandetid som redan har gått ut. Byggnadsnämnden bör i sådant fall särskilt pröva, om förhållandena sedan planen ursprungligen antogs har ändrats i sådan omfattning att ett allmänt medborgarinflytande motiverar att beslutet behandlas och ställs ut på vanligt sätt. Om så inte är fallet bör förfarandet för enkel detaljplaneändring som beskrivs i det följande kunna tillämpas.

Genomförandetiden skall normalt räknas från den dag planbeslutet vinner laga kraft. I planen anges således normalt inte den tidpunkt då genomförandetiden löper ut, utan endast en viss tidsrymd. Det kan dock också uppstå situationer, där man vill bestämma genomförandetiden så att den börjar löpa först några år in i framtiden. Genom att sätta olika tider på olika plandelar får man en praktisk möjlighet att styra etappvis utbyggnad och då behöver beslutet uttryckas i kalendertid. Kommunen kan därmed planlägga så att mark t. ex. i en mindre tätort blir successivt tillgänglig för bebyggelse i en takt som i stort svarar mot en naturlig ortsbunden efterfrågan. Från ersättningssynpunkt betyder dock detta att om planen ändras före genomförandetidens början måste planens tillåtna markanvändning ändå beaktas.

Genom att anta en ny eller ändrad detaljplan skall kommunen sedan genomförandetiden har gått ut kunna resa hinder mot den tidigare tillåtna förändringen av markanvändningen utan att utge ersättning. I 9 kap. 31 § föreslås en bestämmelse som ger förutsättningar för hur en plan får ändras efter genomförandetidens utgång. Till skillnad från vad som gäller idag skall enligt PBL ingen avvägning göras mot den enskildes intresse av att planen skall fortsätta att gälla. Förutsättningen för att ändra eller upphäva planen bör alltså vara uppfylld om kommunen kan påvisa att det föreligger ett godtagbart allmänt intresse av att markanvändningen blir en annan än den som planen anger.

Begreppet allmänt intresse måste i det berörda sammanhanget ges en vid definition. Man kan tänka sig att en plan för ett kolonistugeområde sedan gammalt ger en byggnadsrätt på 100 kvm medan stugorna är 25–30 kvm i genomsnitt. Om byggnadsrätten togs i anspråk fullt ut skulle en allmänt uppskattad miljö äventyras. Denna situation kan vara ett exempel på ett allmänt intresse som utlöser en möjlighet att ändra planen.

En plan som innehåller obebyggda tomter i ett område med – enligt aktuella normer och värderingar – otillräcklig tillgång till ytor för olika gemensamma ändamål, kan också få ändras med tillämpning av samma regel.

Vad som därmed reglerats, är att planen får ändras eller upphävas för att tillgodose ett sådant syfte som just beskrivits. Sedan detta konstaterats följer

själva upprättandet av den nya planen de regler som i övrigt anges i 9 kap.

Reglering av tillfällig markanvändning

En påtaglig olägenhet med nuvarande byggnadslagstiftning är bristen på rättsregler för tillfällig markanvändning. Den i 56 § 2 mom. BS utformade rätten att lämna treåriga lov till tillfällig byggnad täcker inte alls det verkliga behovet.

Mycket vanligt är att ett område utgör ett reservat för någon framtida trafikanläggning. 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 då vara försvarligt att uppföra en mindre byggnad, dock sällan med en så kort varaktighet som tre år. De flesta av dagens s. k. provisoriska byggnadslov förlängs därför mer eller mindre rutinmässigt. Man har också i praxis på olika vägar försökt undgå onödiga prövningar av förlängningsansökningar.

Något adekvat lagrum för att lämna lov till tillfällig ändring av markanvändning utan samband med byggande finns inte. Prövningen av sådana frågor har därför blivit osäker och mycket varierande vad gäller formerna.

Vid prövning av ärenden med stor omgivningspåverkan är det motiverat med större offentlighet än som gäller vanliga bygglov, eftersom man förutsätts kunna frångå en antagen detaljplan. Denna öppenhet kan åstadkommas genom att handläggningen sker som ett planärende. Om frågan berör medborgarna utanför sakägarkretsen bör en detaljplan upprättas för det tillfälliga ändamålet och förfarandet följa vanliga regler.

Även om frågan kan vara väsentlig för de närmast berörda, är det dock inte säkert att den har intresse för allmänheten. Om den nya situationen bedöms ha kort varaktighet kan frågan kanske också sakligt vara av mindre betydelse. Det är därför troligt att man i de flesta fall inte behöver använda planförfarandet. Enligt det förslag som närmare utvecklas i avsnitt 17.4.2.1 om förfarandet vid tillståndsprövning skall nämligen berörda markägare, hyresgäster m. fl. ges tillfälle att lämna sina synpunkter också på bygglovansökningar.

Möjligheterna att i en detaljplan tidsbegränsa tillfällig markanvändning har anpassats till vad som gäller för motsvarande bygglov. Första tidsperioden får sättas till högst tio år och därefter följande eventuella förlängningsperioder till högst fem år intill en längsta sammanlagd tid av tjugo år. Maximitiden kan i och för sig synas lång. Den bör dock ses i relation till en normal byggnads avskrivningstid, som är tre gånger längre. Tiden är också anpassad till det perspektiv man vanligen har på markreservat för kommunikationsändamål och liknande.

11.3.3.7 Särskild reglering av tillståndsprövningen

En väsentlig nyhet i PBL är möjligheten att variera tillståndsplikten. Förslagen i detta avseende presenteras i avsnitt 17.1.1.3. Bestämmelser om tillståndspliktens omfattning kan ges i detaljplan.

11.3.4 *Handlingar*

En detaljplan skall normalt bestå av plankarta och planbestämmelser och den skall alltid åtföljas av en beskrivning. Av plankartan skall framgå inom vilket område varje bestämmelse skall gälla. På kartan skall markeringar med rättslig innebörd skiljas från illustrationer och övriga beteckningar. Någon plankarta behövs inte, om de förhållanden som är av betydelse för tolkning av planens innebörd tillräckligt tydligt framgår av planbestämmelserna.

I PBL reses krav på att planer skall utformas så att de blir lättfattliga. Detta krav belyses närmare i avsnitt 16.4.5 om medborgarinflytande. Kraven på planhandlingarna i olika avseende behandlas också i specialmotiveringen till 9 kap. 5 och 6 §§.

11.3.5 *Förfarandet*

11.3.5.1 Normalförfarandet

Som främsta mål för handläggningsordningen för detaljplaner bör gälla att politiker och berörda medborgare skall garanteras ett reellt inflytande på själva planutformningen. Vidare bör det eftersträvas att planläggningsarbetet blir effektivt, dvs. att tiden för de administrativa processerna blir så kort som möjligt.

Program

I ett program kan kommunen uttrycka sitt mål för ett visst planarbete. Programmet för en detaljplan blir därför ett dokument över de ställningstaganden och utfästelser som kommunen gör beträffande utformningen eller bevarandet av miljön inom planområdet och beträffande plankvaliteterna i stort. Planen blir det fysiska uttrycket för dessa ställningstaganden. Att arbeta med program ger möjligheter till

- bättre förtroendemannastyrning
- tidigt brukarinflytande
- samordning av fackförvaltningarnas arbete.

Programförslaget är ett lämpligt första tillfälle till samråd mellan kommunen och länsmyndigheterna i detaljplaneprocessen, men även andra intressenter, såsom brukare, intresseorganisationer och näringsliv bör delta i samråd och lämna synpunkter. Samråd i detta skede av planeringsprocessen kan få stor betydelse genom att problemen i området blir belysta och att kommunens avsikt med planläggningen står klart tidigt, samtidigt som inga bindningar till färdiga lösningar behöver finnas.

Det är angeläget att arbetet med program anpassas till planens betydelse, så att det alltid blir meningsfullt. I PBL föreskrivs inte att program obligatoriskt skall upprättas. Det skall inte alls ifrågasättas för planarbeten med så begränsat syfte, att ett separat program inte fyller något ändamål. Om en områdesplan till sitt innehåll har karaktär av program för detaljplanläggningen behövs ju heller inget särskilt program. För övriga detaljplaner har

kommunen att välja mellan en tidig, offentlig redovisning av ett program eller av det planeringsunderlag på vilket arbetet bygger och en dubblerad utställningstid för det slutliga planförslaget.

Samråd

Den från praktisk synpunkt viktigaste offentliga behandlingen under planeringsprocessen är samrådet innan planförslaget färdigställs. Samrådsskyldigheten skall ändras och utvidgas i förhållande till den som i dag anges i 14 § BS. Nu föreslås att även hyresgäster och bostadsrättshavare skall beredas tillfälle att delta. Till skillnad från vad som gäller i dag skall vidare byggnadsnämnden ansvara för samrådet. Resultatet skall som nu redovisas i en särskild redogörelse.

Utställning

Innan ett förslag till detaljplan antas skall det ställas ut för granskning under minst fyra veckor. Själva utställandet bör ske i samma former som nu gäller, dvs. med kungörelse i ortstidning och skriftliga underrättelser till fastighetsägare m. fl. sakägare enligt fastighetsförteckningen. Vidare skall myndigheter och sammanslutningar, t. ex. vägföreningar, underrättas på oförändrat sätt i den mån de berörs. Vad som är nytt enligt förslaget är att även hyresgäster skall underrättas.

Det är angeläget att motiven för planens utformning och dess konsekvenser blir tydligt redovisade. I PBL ställs krav på att kommunen skall redovisa erforderligt underlagsmaterial i form av planeringsförutsättningar vid utställningen, 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 anföras:

- samband med marköversikt och eventuellt gällande områdesplan
- tillgången på grundservice avseende skolor, förskolor, åldringsvård, detaljhandel och kollektivtrafik och dess relation till överordnade mål i dessa avseenden
- Fordonstrafikens utveckling

En sådan redovisning är angelägen för att ge kommunmedlemmarna och andra intressenter möjligheter att bedöma om planen är lämpligt utformad. Detaljerade regler om innehållet i denna kompletterande redovisning kan inte ges i lag. Det bör ankomma på regeringen eller planverket att meddela föreskrifter eller allmänna råd angående den information som skall finnas tillgänlig.

Efter utställningen sammanfattas och behandlas eventuella anmärkningar mot förslaget samt kommunstyrelsens och länsstyrelsens yttranden till byggnadsnämnden i ett särskilt utlåtande. Nämnden tar så ställning till om de erinringar som har lämnats bör leda till att förslaget ändras och ställs ut på nytt.

Innan ett beslut om antagande fattas skall den som har framfört anmärkning under utställningstiden underrättas om innehållet i det slutliga

utlåtandet och beredas tillfälle till tillrättalägganden, såvida hans anmärkningar inte har kunnat beaktas.

Eftersom antagandebeslutet enligt PBL:s ordning är slutligt, måste de som under utställningstiden har framfört synpunkter underrättas om beslutet och ges besvärshänvisning om deras synpunkter inte har kunnat beaktas. Antagandebesluten skall anslås.

Antagande m. m.

Antagandebeslutet och planen skall omgående överlämnas till bl. a. länsstyrelsen, som inom viss tid från anslaget skall avgöra om beslutet skall underställas regeringen för prövning eller inte.

När en detaljplan vinner laga kraft åligger det byggnadsnämnden att kungöra detta. I kungörelsen skall erinras om att de sakägare, som har anspråk på ersättning med anledning av planens bestämmelser, skall väcka talan om ersättning vid domstol senast inom två år från det beslutet vann laga kraft.

Om besvär inte anförs och underställning inte beslutas, vinner planbeslutet laga kraft när besvärstiden och tiden för underställning och för regeringens möjlighet att ingripa med särskilt förordnande har löpt ut.

En närmare diskussion om förfarandet för normalfallen förs i specialmotiveringen till 9 kap. 20–29 §§.

11.3.5.2 Särskilt förfarande vid enkel detaljplaneändring

Av olika skäl kan det finnas anledning att i PBL öppna en möjlighet till ett förenklat förfarande för ändring av en detaljplan. Förfarandet tar sikte på sådana situationer där det är uppenbart att något medborgarintresse inte finns och där i princip inte heller utomkommunala myndigheter kan ha något intresse i saken. Förfarandet kan sägas ersätta byggnadsnämndens dispensbefogenhet enligt BL med någon utvidgning.

Planens syfte får inte ändras. Ändringen eller upphävandet måste även i övrigt ha begränsad omfattning och betydelse. Man får inte heller genom att upphäva en del av en plan åstadkomma en radikalt annorlunda situation än planen åsyftar.

Under de nu angivna förutsättningarna kan man hävda att den offentliga delen av planprocessen redan har avklarats. Vad som sker genom ändringen är endast att man fullföljer de intentioner som tidigare har lagts fast. Det innebär att även planbehandlingarna kan falla tillbaka på tidigare dokument. Det kan ske antingen genom att ändringsförslagets karta och/eller bestämmelser på traditionellt sätt helt ersätter gällande planhandlingar i berört avsnitt eller så att de blir gällande tillsammans med dem. Den gamla planen blir i båda fallen formellt sett ändrad. Även beskrivningen kan förenklas genom att man hänvisar till tidigare beskrivning.

Offentlig utställning skall kunna undvaras om sakägarna har getts tillfälle att yttra sig under minst fyra veckor. Man bör också kunna förkorta denna tid, om sakägarna skriftligt medger det. Kommunstyrelsen skall alltid höras.

Själva antagandebeslutet bör i princip fattas av kommunfullmäktige. Det är dock sannolikt att fullmäktige delegerar denna befogenhet till byggnads-

nämnden i fråga om de flesta typer av enkla detaljplaneändringar.

Enkel detaljplaneändring bedöms kunna användas bl. a. i följande fall

1. Ändring eller precisering av en byggnadsrätts läge.
2. Reglering av ett tidsbegränsat (tillfälligt) markutnyttjande. Ex. rivningstomt som görs till parkeringsplats.
3. Reglering av rätten att anordna en väg eller en ledning över kvartersmark.
4. Införande av utfartsförbud och omläggning av en eller flera fastigheters tillfartsförhållanden.
5. Inskränkning eller utvidgning av tillståndsplikt.
6. Förlängning eller förnyelse av genomförandetid.

Avslutningsvis bör i detta sammanhang noteras att en detaljplan också föreslås kunna ändras genom fastighetsbildning. Allt oftare görs i dagens system enligt 3 kap. 2 § tredje stycket FBL fastighetsregleringar med byggnadsnämndens medgivande i strid mot en föråldrad detaljplan. Därigenom uppstår allt fler och allt större inkongruenser mellan detaljplanerna och fastighetsindelningen, vilket man av arbetstekniska skäl inte kan rätta till inom rimlig tid. Denna inte önskvärda utveckling undviks genom att en sådan fastighetsbildning registreras som ett planbeslut och ges verkan som en ändring av planen. En detaljplan kan förändras på detta sätt bara vad avser en gräns mellan områden för olika användningsändamål.

Billingsfors

12 Markförordnande

12.1 Gällande ordning

Utanför områden med detaljplan kan enligt BL särskilda föreskrifter för markanvändning och byggande utfärdas på i princip tre sätt. Dels kan särskilda utomplansbestämmelser utfärdas, dels kan generalplan med bestämmelser fastställas och dels kan speciella förordnanden ske som sätter vissa bestämmelser eller föreskrifter i kraft. Härutöver kan en lång rad förordnanden ske enligt annan lagstiftning, varigenom lokala föreskrifter utfärdas. Här kan pekas på förordnanden enligt NVL, ML, fornminneslagen, VägL, trafiklagstiftningen, AOS, HS, VL etc.

12.1.1 *Utomplansbestämmelser*

Möjligheten att utfärda utomplansbestämmelser infördes i byggnadslagstiftningen genom 1931 års stadsplanelag och ersatte då vissa föreskrifter som tidigare kunnat meddelas enligt 1 kap. 42 och 46 §§ FBLS (1917:269). I förarbetena betonades att utomplansbestämmelserna inte hade till syfte att reglera markens indelning i områden för olika ändamål utan att de mer generellt skulle avse utnyttjandegrad, tomtplatsers beskaffenhet och byggnaders placering och storlek. Vissa skillnader fanns i stadsplanelagen beträffande möjligheterna att införa utomplansbestämmelser i stad respektive på landet, men dessa skillnader försvann i och med 1947 års lagstiftning.

För att utomplansbestämmelserna skulle bli gällande, skulle förslag till sådana först ställas ut och sedan fastställas av länsstyrelsen. Individuella underrättelser om utställningen behövdes inte. Avsikten med utomplansbestämmelserna var dels att bringa byggnadsverksamheten under myndigheternas kontroll – utanför bestämmelseområdena behövdes byggnadslov endast i vissa undantagsfall – dels att för olika områden kunna utfärda lokalt anpassade föreskrifter. Möjligheterna till lokala variationer utnyttjades dock föga. I regel överensstämde de utfärdade bestämmelserna med de normalförslag som byggnadsstyrelsen utarbetade. I samband med 1959 års ändringar i lagstiftningen ansågs det därför ändamålsenligt att inarbeta bestämmelserna i BS som allmänt hållna regler, vilka generellt skulle gälla inom de särskilt avgränsade utomplansbestämmelseområdena. I den mån lokala särregler behövdes, kunde sådana fastställas av Kungl. Maj:t. Genom att lägga beslutsbefogenheten centralt ville man få en kontroll över att lokala variationer inte skapades i onödan. Gällde det däremot bara att låta de generella bestämmelserna i stadgan bli tillämpliga, låg fastställelsen som tidigare kvar hos länsstyrelsen. Efter år 1960 kom lokala särbestämmelser endast att fastställas för skärgårdsområdet i Stockholms län.

Både i propositionen till 1947 års BL och i propositionen till 1959 års lagändringar betonade departementschefen angelägenheten av att tillämpningsområdena begränsades (prop. 1947:131 sid. 148, prop. 1959:168, sid. 94). Utvecklingen gick dock inte i denna riktning. I början av 1970-talet hade utomplansbestämmelser utfärdats för mer än 90 % av landets yta. Genom ändringar i byggnadslagstiftningen år 1972 i samband

med den fysiska riksplaneringen gjordes vissa ändringar varigenom utomplansbestämmelserna gjordes generellt gällande för hela landet. Procedurreglerna i BS för införande av utomplansbestämmelser upphävdes. Möjligheterna att använda utomplansbestämmelser för att ge lokalt anpassade föreskrifter om byggande m. m. har på så sätt numera i stort sett försvunnit.

12.1.2 *Fastställd generalplan*

Generalplaneinstitutet infördes genom 1947 års byggnadslagstiftning. Som nämnts i avsnitt 10 (Områdesplan) görs i lagstiftningen en bestämd skillnad mellan fastställd generalplan och endast antagen generalplan.

Endast ett fåtal generalplaner har fastställts sedan institutet infördes år 1948. I huvuddelen av fallen har det gällt att säkerställa och få lösenrätt till markreservat för kommunikationsleder på ett snabbt sätt.

Generalplan skall i första hand ge möjlighet att lägga ut skilda markområden för olika ändamål och att i anslutning härtill ge bestämmelser om markanvändning och byggande. Planinstitutet kan således användas för att lägga ut mark för tätbebyggelse och för att i samband därmed utfärda närmare bestämmelser om hur byggandet får ske. Likaså kan områden läggas ut som skydds- eller friområden och bestämmelser härvid ges, som reglerar vad som får ske inom dessa områden. Utomplansbestämmelserna gäller inom generalplanelagt område men blir här av subsidiär natur och får inte tillämpas i strid mot planen (78 § BL).

Att använda fastställd generalplan enbart för att utfärda lokala särbestämmelser utan anknytning till en viss markanvändning får anses strida mot planinstitutets syfte. Däremot finns det inget som hindrar att generalplan fastställs för områden med en viss markanvändning och att bestämmelser då också fastställs, som reglerar exempelvis exploateringsgraden.

12.1.3 *Förordnanden enligt BL m. m.*

Enligt byggnadslagstiftningen kan lokala särregler om tillståndsgivning och byggande bli införda också på annat sätt än så som nämnts i det föregående. Sålunda medför stadsplaneläggning automatiskt viss utökning av tillståndsplikten (54 § 1 mom. BS).

Redan själva förekomsten av en befästning eller en viss typ av flygplats medför vissa begränsningar av möjligheterna till nybyggnad, upplag, ljusanordningar, schaktning, fyllning eller liknande. I närheten av en atomenergianläggning får nybyggnad inte äga rum (81 § BL). Restriktionerna kan gälla redan innan befästningen eller anläggningen har etablerats, om bara beslut har fattats om anläggande eller utvidgning (82 § BL). Utökad byggnadslovsplikt kan genom särskilt beslut föreskrivas inom området (54 § 1 mom. BS).

Inom ett område med kulturhistorisk eller av annan anledning värdefull bebyggelse, fornlämning eller minnesmärke utanför detaljplan kan länsstyrelsen förordna om förbud mot nybyggnad utan länsstyrelsens tillstånd (86 § BL). I samband med tillståndsgivningen kan då länsstyrelsen förknippa ett eventuellt tillstånd med särskilda villkor eller anvisningar. Inom annat område utanför detaljplan kan regeringen meddela byggnadsförbud eller utfärda särskilda föreskrifter om byggandet (87 § BL). En särskild typ av lokala regler som finns i dag är de förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning m. m. som gäller enligt 17 och 40 §§ BL och som kan särskilt utfärdas enligt 110 § BL. Slutligen kan nämnas att i avvaktan på planläggning nybyggnadsförbud kan utfärdas för lokalt avgränsade områden (14, 14a, 15, 34, 36, 109 §§ BL) samt att rivningsförbud kan utfärdas för vissa områden (35a § BL).

Tillämpningen av möjligheterna att utfärda särskilda förordnanden har varit väsentligt olika i skilda delar av landet. Det kan nämnas att förordnanden enligt 86 § BL

har skett för fler än 150 områden i ett län, medan paragrafen i flera län endast har tillämpats i enstaka fall. Nybyggnadsförbud i avvaktan på planläggning har varit vanliga i alla delar av landet. Något särskilt förordnande för ett visst område enligt 87 § BL har aldrig utfärdats.

12.2 BLU:s förslag och remissutfallet

BLU anvisade inte någon fristående möjlighet att utfärda lokala föreskrifter utan anger närmast kommunplanen och kommundelsplanen som institut för detta. I de exempel på kommunplan och kommundelsplan som redovisas i betänkandet (SOU 1974:21 sid. 608–709) finns sålunda bestämmelser om prövningspliktens omfattning och om skogsavverkning, vilka avses bli strikt bindande. I en översiktlig plan skall enligt BLU också kunna anges sådana områden, beträffande vilka man uttryckligen skulle kunna föreskriva att förändringar som inkräktar på vissa angivna intressen inte skall få ske. Så skall t. ex. bevarandeområden kunna avsättas och närmare bestämmelser utfärdas för dessa. BLU förutsatte att kommunplanen och kommundelsplanen skulle kunna ges ett sådant innehåll att fortsatt användning av mark eller byggnader på det sätt som tidigare skett skulle kunna försvåras eller hindras med stöd av planen och att en inlösensituation då kunde uppstå (ex. sid. 325). Trots detta ansågs något krav på skriftlig underrättelse till fastighetsägare m. fl. inte nödvändigt (sid. 327). En kungörelse skulle vara tillräcklig.

Ett stort antal av remissinstanserna framhåller att kommunplanen bör vara översiktlig och inte så detaljerad som BLU föreslagit. En länsstyrelse erinrar om bestämmelserna i 81–82 §§ BL och framhåller att motsvarande bestämmelser måste ingå i en ny lagstiftning. Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig i fråga om kommunplanens effekter gentemot markägare, anser att planen inte bör grunda någon rätt till ersättning eller inlösen. I stället bör i kommunplanen markerade inskränkningar ses som anvisningar, vilka inte blir rättsligt gällande gentemot enskilda med mindre de följs upp med en rättsligt bindande kommundelsplan eller något förordnande enligt annan lagstiftning, t. ex. NVL. I annat fall kan man enligt remissinstanserna befara att kommunerna av rädsla för ersättningskrav kommer att känna en stor tveksamhet inför en heltäckande översiktlig planläggning.

Kommundelsplanen skulle enligt BLU kunna ha ett liknande innehåll som kommunplanen, men mera detaljerat. Rättsverkningarna mot markägarna skulle, utöver vad som angavs för kommunplanen, även innefatta automatisk lösenrätt till sådan mark som enligt planen behövs för ändamål, som det ligger inom statens eller kommunens befogenhet att tillgodose. Likaså skulle skyldighet att utan ersättning avstå mark för gator, parker m. m. och att ställa i ordning sådan mark kunna föreskrivas i en kommundelsplan, som läggs över mark i en ägares hand. Med hänsyn till dessa effekter av kommundelsplan föreslog BLU att kallelseförfarandet vid utställning av kommundelsplaner skulle utsträckas, så att även underrättelse med vanligt brev skulle sändas till fastighetsägare, hyresgäster och andra nyttjanderättshavare inom planområdet. Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget till kommundelsplaneinstitut är positiv till att den skall kunna grunda rätt till inlösen. Ett antal remissinstanser påpekar dock att skyldighet att avstå mark utan ersättning inte rimligen kan knytas till kommundelsplaner, eftersom dessa inte ger någon garanterad exploateringsrätt. Slutligen anser många remissinstanser att de av BLU redovisade exemplen anger en alltför långtgående detaljering av en kommundelsplans lämpliga innehåll.

12.3 Överväganden och förslag

Som tidigare har redovisats i avsnitt 9 och 10 finns skäl att inte ge de översiktliga planinstituten direkt rättsverkan mot enskilda markägare. Om en sådan rättsverkan behövs får därför andra medel användas.

En möjlighet skulle kunna vara att använda enbart detaljplan för att fullfölja och komplettera översiktsplaner med föreskrifter som är bindande för enskilda markägare. Detaljplaner skulle då kunna ges en mycket varierad utformning och även kunna användas för att införa vissa lokala föreskrifter för mycket stora områden. En sådan detaljplan skulle i sin enklaste form kunna bestå av enbart en plangräns och vissa generella bestämmelser för planområdet. Det kan dock kännas egendomligt att för kanske hela kommundelar använda institutet detaljplan för att utfärda lokala särbestämmelser, t. ex. om utökad tillståndsplikt eller om viss miljöhänsyn. En sådan spännvidd i detaljplaneinstitutet kan medföra svårigheter för många att rätt förstå systemet. Avsikten är ju också att nu gällande stads- och byggnadsplaner skall gälla som detaljplaner enligt PBL. Det är därför angeläget att ett nytt detaljplaneinstitut inte blir alltför olikt det nuvarande.

För att bl. a. ge möjlighet att komplettera översiktsplaner med rättsligt bindande föreskrifter utan att tillgripa detaljplan föreslås därför att man skall kunna utfärda föreskrifter genom särskilda förordnanden som fristående beslut. Sådana förordnanden skall avse geografiskt avgränsade områden. Någon storleksgräns anges inte – de bör kunna användas både för hela kommundelar och enstaka fastigheter. Sådant förordnande föreslås få namnet *markförordnande*.

12.3.1 *Innehåll*

Markförordnanden skall alltså ses som ett medel att utanför detaljplanelagt område fullfölja intentionerna i marköversikten eller en områdesplan genom att utfärda rättsligt bindande föreskrifter. Föreskrifterna bör kunna avse både markanvändning och byggande och utformas på likartat sätt som bestämmelser i en detaljplan.

En typ av bestämmelser som bör kunna utfärdas genom markförordnanden är sådana som avser vissa särskilda hänsyn som skall tas vid framtida beslut om markanvändningen. Detta slag av markförordnanden bör kunna utformas på flera olika sätt. Kommunen kan t. ex. ange vissa intresseområden för olika verksamheter – t. ex. att jordbruksmark skall bevaras inom ett avgränsat område – utan att några preciserade föreskrifter meddelas om hur en eventuell ny bebyggelse skall regleras. Det bör emellertid vara möjligt att också gå betydligt längre i detalj i fråga om restriktioner mot bebyggelse och andra åtgärder. Det kan här gälla att tillgodose skydds- och säkerhetsintressen avseende t. ex. försvaret eller lufttrafiken.

Bestämmelserna kan också innebära en precisering av egenskapskraven i PBL för nya byggnader och anläggningar inom vissa områden. Det kan här gälla generella bestämmelser för nytillkommande bebyggelse om byggnaders storlek, antal hus per tomt, exploateringsgrad, byggnadssätt, byggnaders yttre utformning m. m.

Bestämmelserna i markförordnanden bör också kunna syfta till att bevara sådana befintliga byggnader som är av större värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, eller som ingår i bebyggelseområden med sådana värden. Genom sådana bestämmelser blir stadgandena i 5 kap. 14 § PBL tillämpliga.

Bestämmelser bör också kunna ges om strandskyddsområdenas omfattning. Strandskyddet skall även i fortsättningen råda vid havet, insjöar och vattendrag intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd, såvida inte annorlunda beslutas. Den befogenhet regeringen eller länsstyrelsen har i dag att besluta att strandskyddet skall upphöra eller utvidgas, skall enligt PBL generellt tillkomma kommunen. (Se avsnitt 5 och 17.) Sådana beslut har direkta rättseffekter för den enskilde markägaren och bör alltså ske i form av markförordnanden när de avser mark utanför detaljplan.

Markförordnande blir också det instrument som kommunen kan använda utanför detaljplanelagt område, för att utfärda föreskrifter om en på visst sätt utökad eller minskad tillståndsplikt (bygglov, rivningslov och marklov). Dessutom bör i ett markförordnande kunna ges materiella bestämmelser till grund för prövningen av marklovpliktiga åtgärder.

Det bör också användas när föreskrifter om exploateringssamverkan behöver utfärdas för att skapa underlag för förrättning härom enligt AL (se avsnitt 13 och 25). Beslut om en sådan samverkan kan många gånger behöva fattas inom redan detaljplanelagda områden, inte minst inför en planrevision. Som föreslås i avsnitt 13.3.5.3 skall ett beslut om exploateringssamverkan fattas i form av ett markförordnande. För just sådana beslut bör markförordnande kunna användas även inom detaljplan, dock inte under genomförandetiden (se avsnitt 13.3.5.3).

En särskild användning av markförordnandet bör vara att utfärda sådana föreskrifter, som syftar till att göra mark tillgänglig för friluftsliv. I samband med de ändringar i BL som skedde 1972 lades ordet "friluftsliv" till i 9 § andra stycket BL för att markera generalplanens betydelse som instrument för att tillgodose rekreationsintressen. Härvid ströks under betydelsen av att kommunerna i generalplaneinstitutet skulle ha en motsvarighet till statens möjligheter att lägga ut naturreservat enligt NVL. På så sätt kunde planeringen för friluftslivet få en fast kommunal förankring och en nödvändig samordning med övrig kommunal planering underlättas (prop. 1972: 111 bil. 2 sid. 312). De anförda motiven är fortfarande giltiga och motiverar att det i BPL förs in en motsvarighet till nuvarande möjlighet att använda generalplan för att tillgodose friluftsintresset. Sådana bestämmelser för att tillgodose friluftslivets intressen bör utfärdas genom markförordnanden, i den mån inte detaljplaner blir aktuella. En förutsättning är givetvis att de materiella kraven i 5 kap. 15 § är uppfyllda.

Fastställd generalplan medför i princip skydd av restriktiv karaktär. NVL:s instrument, främst bestämmelserna om naturreservat, ger längre gående möjligheter att genom föreskrifter säkra skötseln av skyddsvärda områden. En sådan principiell skillnad kommer även att finnas mellan instituten i PBL och NVL. Sådana inskränkningar i markägarens rätt att förfoga över sin fastighet, som kan föreskrivas med stöd av 8 § NVL, bör även kunna föreskrivas genom bestämmelser i markförordnanden. Däremot hör sådana föreskrifter om vägar och parkeringsplatser, raststugor, skötsel,

ordningsföreskrifter m. m., som nu finns i 9–10 §§ NVL, systematiskt sett knappast hemma i PBL. Här bör i stället den ordningen väljas att en motsvarighet till kommunens möjligheter att med stöd av 18a § BL lösa viss nyttjanderätt införs i PBL. Genom ett markförordnande bör därför kunna bestämmas att kommunen får lösa nyttjanderätt till sådan mark som behövs för att ett väsentligt friluftsintresse skall kunna tillgodoses. Det kan gälla mark som behövs för att ordna tillfartsvägar, parkeringsplatser, tältplatser, sanitära inrättningar och liknande.

Fördelarna med att endast viss nyttjanderätt upplåts är flera. Markägarens rådighet i vissa avseenden kan lämnas obeskuren, vilket kan vara av betydelse framför allt vid friluftsområden som endast avses att nyttjas mera intensivt under en viss säsong. En splittrad fastighetsbildning kan undvikas och omdisponeringar underlättas. Det allmännas kostnader kan bli lägre än vid totalinlösen och förfarandet kan bli mindre tidskrävande än vid expropriation. Det bör strykas under att de möjligheter som ett markförordnande ger för kommunen att på så sätt lösa viss nyttjanderätt inte bör avse andra områden än som kan exproprieras enligt 2 kap. 9 § ExL. Detta innebär att samhällets möjligheter till tvångsförvärv inte vidgas – de sker bara i andra former.

Beträffande ordningsföreskrifter inom friluftsområden bör sådana inte kunna utfärdas med stöd av PBL. I stället bör införas möjlighet att tillämpa 16 § NVL inom områden, för vilka särskilda markförordnanden har utfärdats för att tillgodose friluftsintressena.

Till sist bör framhållas att i markförordnanden måste alla materiella bestämmelser grundas på de allmänna kravbestämmelserna i 2–6 kap. PBL.

Bestämmelser i ett markförordnande skall alltså kunna omfatta många av de föreskrifter som också kan utfärdas inom ramen för detaljplaneinstitutet. En väsentlig skillnad föreligger dock i det hänseendet att ett förordnande inte har till syfte att garantera eller lokalisera någon byggnadsrätt. Sådana effekter har endast en detaljplan under genomförandetiden samt bygglov och förhandslov.

12.3.2 *Rättsverkan*

En översiktlig plan innebär enligt det föreslagna systemet i första hand en redovisning från kommunens sida av vad kommunen anser vara en lämplig markanvändning, med beaktande av olika allmänna och enskilda intressen i stort. De översiktliga planerna har programkaraktär. De skall visserligen vara vägledande för efterföljande beslut men inrymmer ofta ett icke obetydligt utrymme för olika tolkningar. De skall inte ha några direkta rättsverkningar för den enskilde, och vid tillståndsprövning skall den enskilde kunna hävda att en plans syfte inte motverkas av en viss tilltänkt åtgärd.

Genom ett markförordnande eller en detaljplan skall kommunen kunna inskränka tolkningsutrymmet vid tillståndsgivning – hur långt beror på hur precist och omfattande föreskrifterna eller detaljplanebestämmelserna utformas. Diskussionen om en lämplig markanvändning och kravbestämmelsernas tillämpning kan härvid sägas bli uppdelad i två steg. Det som har preciserats och som man har tagit ställning till i det första steget bör inte

kunna ifrågasättas i det andra steget. Preciseringen i markförordnanden kan gå olika långt och lämna varierande utrymme för tolkning vid tillståndsgivning. I den mån något tolkningsutrymme inte ges i förordnandebestämmelserna blir de styrande på samma sätt som detaljplanebestämmelser.

En särskild fråga är om ett markförordnande skall kunna medföra inlösenrätt till viss mark på samma sätt som en fastställd generalplan. Det kan då konstateras att möjligheten till inlösen med stöd av fastställd generalplan hittills har utnyttjats endast i några enstaka fall och då för arealmässigt begränsade områden. Något större behov av en sådan möjlighet synes sålunda inte föreligga. En genomgång av de fall där en fastställd generalplan har använts i syfte att lösa mark på ett enklare sätt än med stöd av ExL visar inte heller på något fall, där inte detaljplan lika väl skulle kunnat användas. Med hänsyn härtill föreslås ingen sådan inlösenrätt till mark knuten till markförordnande. Att däremot en markägare skall kunna bli skyldig att upplåta nyttjanderätt till viss mark genom ett markförordnande har berörts ovan.

12.3.3 *Handlingar*

Ett markförordnande innebär att särskilda föreskrifter meddelas. Det är viktigt att gränsen för det område där förordnandet gäller blir tydligt uttryckt på karta eller på något annat sätt. Det synes inte nödvändigt att i lagtexten precisera hur utformningen skall ske i tekniskt hänseende.

Med tiden kan ett stort antal förordnanden komma att utfärdas för olika delområden i en kommun. Det bör åligga byggnadsnämnden att på begäran lämna uppgift om vilka förordnanden som har utfärdats för en viss fastighet eller ett visst område. Bestämmelser i hithörande frågor har införts i 14 kap. PBL.

12.3.4 *Förfarandet*

Ett markförordnande har likartad rättsverkan som en detaljplan för enskilda sakägare. Kontakterna med markägarna blir därför många gånger identiska. Materiella bestämmelser i markförordnanden innebär emellertid enbart restriktioner och innebär inte någon rätt till förändringar. Allmänhetens intresse kan därför antas vara mindre vid denna typ av planbeslut, och reglerna som syftar till att bredda debatten och garantera goda möjligheter för envar att lägga synpunkter på planbeslut bör i vissa fall kunna begränsas.

Om en marköversikt ändras eller en områdesplan upprättas för att ett område skall användas på ett visst sätt eller att särskilda hänsyn skall tas vid miljöförändringar inom området, bör den allmänna debatten och medborgarinflytandet i första hand göra sig gällande vid den översiktliga planens behandling i kommunen. Likaså bör samråden med utomkommunala organ i första hand knytas till utformningen av den översiktliga planen. När ett markförordnande enbart innebär att en översiktsplans intentioner fullföljs, bör man därför kunna utgå från att den allmänna debatten i princip är avslutad genom att översiktsplanen har antagits och blivit gällande. Ett nytt samråds- och utställningsförfarande bör i sådana fall kunna undvaras. Detsamma gäller i de fall ett markförordnande enbart avser en utökad eller

begränsad tillståndsplikt.

I sistnämnda fallet – när alltså tillståndsplikten begränsas – bör även formerna för kontakter med sakägarna kunna förenklas. Det är angeläget att inte ha en så omfattande informationsplikt att det minskar intresset från kommunernas sida att begränsa tillståndsplikten där detta i övrigt kan ske. Om en information om begränsningar i tillståndsplikten inte når fram till enskilda, leder det inte heller till lika allvarliga följder som vid ett beslut om utökad tillståndsplikt.

Markförordnande kan också utfärdas som en fristående åtgärd utan ett uttalat stöd i en översiktsplan. I sådana fall bör utställning och samråd med länsstyrelsen vara obligatoriskt. I den mån förordnandet berör ett markreservat eller något annat förhållande som regleras i en antagen regionplan, bör samråd ske även med regionplaneorganet.

Ett markförordnande antas av kommunfullmäktige eller, efter delegation, av byggnadsnämnden och blir gällande när antagandebeslutet har vunnit laga kraft. Beslutet bör delges varje sakägare vars rätt berörs. Ett förordnande bör inte ha någon begränsad giltighetstid utan gälla tills det ändras eller upphävs.

Reningsanläggning, Eskilstuna

13 Vissa frågor om plangenomförande

De åtgärder som i tiden faller efter fastställelse av en detaljplan har man tidigare sammanfattande benämnt åtgärder för plangenomförande. Med utgångspunkt i de instrument som i dag står till buds för att genomföra fysiska planer skall i detta avsnitt diskuteras hur dessa instrument kan inpassas i det nya systemet, om något av dem kanske bör avskaffas och ersättas av något annat samt om det finns behov av några helt nya genomförandeinstrument. Begreppet plangenomförande ges här en vid definition och omfattar den serie åtgärder och beslut som måste sättas in för att en plan skall bli förverkligad eller för att en befintlig miljö skall bli säkerställd.

13.1 Bakgrund

Stor vikt måste läggas vid samspelet mellan planläggningen, projekteringen och genomförandet. Det är nödvändigt att man redan vid planläggningen skaffar sig kännedom om vilka genomförandemedel som finns i det enskilda fallet och att dessa redovisas. Det råder ett mycket nära samband mellan planläggningen, ekonomin och olika rättsliga genomförandemedel. 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.

Plangenomförandet innebär olika åtgärder i olika situationer. Vid översiktlig planering handlar det främst om underlag för fortsatt planläggning, etappindelning, kostnader i vissa fall, huvudmannaskap och rättsliga genomförandeåtgärder enligt t. ex. FBL, AL, NVL, BML eller VägL. Vid detaljplanering för nyexploatering eller förnyelse tänker man främst på genomförandet av nya projekt. Vid detaljplanering för bevarande handlar det mest om restriktioner och att säkerställa vården av hus och natur.

I det följande beskrivs vissa faktorer av betydelse för plangenomförandet. Framställningen är inte uttömmande. Den skall främst ses som en bakgrund till övervägandena.

Fastighetsrättsliga genomförandemedel

De rättsliga instrumenten för genomförande av planer återfinns i ett flertal lagar. Det finns några publikationer, som redogör för genomförandelagstiftningen. Någon närmare beskrivning av lagstiftningen lämnas därför inte här. Följande skrifter kan här särskilt nämnas.

I meddelande 1976:5 "Plangenomförande, del 1" redogör lantmäteriverket för den lagstiftning som innehåller medel för plangenomförande. I del 2 exemplifieras hur dessa medel kan utnyttjas inom förnyelseområden.

Lantmäteriverkets, naturvårdsverkets, planverkets och riksantikvarieämbetets gemensamma rapport "Reglering av markanvändning" (SPV meddelande nr 31 1975) redovisar exempel av särskilt intresse för den fysiska riksplaneringens genomförande.

Huvudmannaskap

För att en plan skall bli genomförd krävs insatser både från samhället och från de enskilda fastighetsägarna. Valet av planinstitut påverkar huvudmannaskapet.

1. *Inom områden med stadsplan* har kommunen ett direkt genomförandeansvar. Kommunen är enligt BL skyldig att tillhandahålla gator och andra allmänna platser. Som kompensation har kommunen rätt att ta ut ersättning för gatumark och gatubyggnadskostnader. Detta gäller inom all stadsplanelagd mark.

Mot bakgrund av reglerna i 70 och 73 §§ BL och kommunens dominerande ställning enligt byggnadslagstiftningen har utbildats en praxis för tillämpning av exploateringsavtal, se under rubriken exploateringsavtal m. m. nedan.

2. *Inom områden med byggnadsplan* är det i princip markägarna som är ansvariga för utbyggnad samt drift och underhåll av vägar och andra allmänna platser. Detta sker i allmänhet genom att fastighetsägarna sluter sig samman i en vägförening.

3. *Genomförandet av vatten- och avloppsanläggningar* regleras i huvudsak genom det ansvar som huvudmannen – vanligtvis kommunen – har enligt VAL. Va-taxan ger kommunen underlag för att ta ut bidrag till anläggningskostnaden fram till en s. k. förbindelsepunkt. Förbindelsepunkten är avgörande för uppdelningen av huvudmannaskapet mellan huvudmannen och de enskilda.

Kommunalt huvudmannaskap blir således aktuellt på flera områden, t. ex. när det gäller bostadsbyggande, anläggande och drift av gator och tekniska försörjningssystem samt renhållning. Till stor del är det fråga om åtgärder som åligger kommunen enligt lag.

Om kommunen skall vara huvudman finns det normalt rättsliga genomförandemedel härför. Kommunen har t. ex. expropriationsrätt för tätbebyggelse eller för viktiga kommunala ändamål. Huvudmannaskapet ger kontroll över genomförandet.

Statligt huvudmannaskap kommer i fråga för vissa särskilda anläggningar, t. ex. järnvägar, allmänna vägar, post, tele- och försvarsanläggningar. För sådana ändamål finns i allmänhet expropriation eller något liknande rättsinstitut att tillgå.

Vid *enskilt huvudmannaskap*, som normalt gäller kvartersmarken inom stadsplan och all mark inom byggnadsplan, görs skillnad mellan större markägare (exploatör) och ägare av enstaka fastigheter. Ett s. k. exploateringsavtal används ofta för att reglera förhållandet mellan kommunen och exploatören. Kommunen har enligt lag möjligheter att ta ut kostnaderna för vissa offentliga investeringar, t. ex. va och gatubyggande.

Organisation

Kommunerna har ansvaret för den fysiska planeringen och i stor utsträckning även för genomförandet av planerna. Inom kommunen har kommunstyrelsen under kommunfullmäktige huvudansvaret för samhällsutformningen. Styrelsen svarar för samordning av all kommunal verksamhet. Kommunstyrelsens ledande ställning markeras i 3 kap. 1 § KL.

I avsnitt 3.2.5 redogörs närmare för kommunstyrelsens och byggnadsnämndens uppgifter. I åtskilliga kommuner, särskilt de större, har inrättats en teknisk nämnd, en fastighetsnämnd eller motsvarande. En sådan nämnd är fakultativ och har då det praktiska ansvaret för en rad uppgifter, som annars åligger kommunstyrelsen. Den kan exempelvis svara för den kommunala exploateringsverksamheten, förvärva, sälja och

upplåta mark, träffa exploateringsavtal, förvalta kommunens byggnader och vara kommunens organ för bostadsfrågor samt organ för förmedling av statliga bostadslån m. m.

För att planera, förbereda och genomföra utbyggnaden av stadsdelar eller andra områden, där samordningsbehovet är stort, brukar ibland särskilda projektorgan bildas. En sådan projektorganisation inrättas för att lösa en specifik och beskriven uppgift. I organisationen ingår normalt förtroendemän och tjänstemän från berörda förvaltningar. Det förekommer också att konsulter och byggherrar ingår. Om kommunen inte är ensam markägare brukar representanter för markägarna och brukarna knytas till organisationen.

Tidplanering

Ett omfattande arbete fordras för att få genomförandeprocessen att löpa smidigt genom att genomförandets olika delar planeras väl och att samråd sker med berörda parter. Det är dock ofta bara i teorin som genomförandet av en plan följer ett på förhand upprättat schema. Genomförandet har många inslag av förhandlingar och successiva beslut. Ett program för genomförandet måste ibland ändras allteftersom genomförandet fortskrider. Beredskap mot oförutsedda händelser byggs in i tidplanerna. Detta är förhållandet i synnerhet vid planläggning inom förnyelseområden, där förhållandena är mera komplicerade än vid exploatering för helt ny bebyggelse.

Markpolitik

Riksdagen fastställde år 1967 riktlinjer för samhällets markpolitik (prop. 1967:90 resp. 100, L3U 1967:54 resp. SU 1967:100). I sammanhanget uttalades bl. a. att en aktiv kommunal markpolitik är nödvändig för att samhället skall få tillfredsställande kontroll över den komplicerade process som samhällsbyggandet utgör. Kommunerna har med hjälp av statligt kreditstöd i form av markförvärvslån och tomträttslån sedan dess förvärvat stora markområden för bebyggelse. De uttalande som gjordes i anslutning till de nämnda propositionerna har senare preciserats i olika sammanhang.

Överlåtelse av fast egendom sker genom köp, byte eller gåva. Frivilliga köp har varit och är fortfarande det normala sättet för kommunerna att skaffa mark. Lyckas inte detta finns möjlighet till vissa tvångsförvärv såsom expropriation, förköp och inlösen med stöd av BL. Även FBL ger i vissa fall möjlighet till tvångsförvärv.

Planekonomiska utredningar

Trots att det i BS (16 §) sägs att ett planförslag skall åtföljas av ekonomiska utredningar, har ekonomin ofta inte beaktats tillräckligt vid planläggningen. Det torde dock numera 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, inför besluten om planstandard, vid valet mellan olika planalternativ samt vid genomförandet.

Genom ekonomiska utredningar belyses vad marken och de tekniska anläggningarna kostar, hur de skall finansieras, möjligheterna till statlig belåning, vilken hyra, vilket tomtpris eller vilka avgifter för va, gatubyggande och fjärrvärme som skall tas ut etc. Av största betydelse för genomförandet är det att klarlägga möjligheterna till statlig belåning. Även en belysning av de framtida driftskostnaderna kan vara av stort värde.

Bostadsstyrelsen och planverket har gett ut två rapporter om planekonomiska

utredningar (rapporterna nr 35 och 45). I rapporterna ges exempel på arbetsgången för planarbetet och det underlag som behövs framför allt för planekonomiska överväganden vid planens utformning.

Bestämmelser för statliga bostadslån

Låne- och finansieringsfrågorna har allmänt mycket stor betydelse för genomförandet av bostadsbyggandet. Det är ofta väsentligt att undersöka låne- och finansieringsmöjligheterna i ett tidigt skede.

I samband med statlig bostadsfinansiering gäller ett par särskilda villkor av intresse i genomförandesammanhang. Genom dessa villkor – det s. k. markvillkoret och konkurrensvillkoret – begränsas möjligheterna att få statliga lån. Villkoren gäller oberoende av varandra. Båda villkoren skall vara uppfyllda för att lån skall beviljas.

Markvillkoret innebär att statligt bostadslån utgår i princip bara om en kommun, landstingskommun eller ett kommunalt markbolag förmedlar den mark på vilken bostadsbyggandet skall ske. Med förmedlar menas här att kommunen etc. har antingen överlåtit marken med äganderätt, upplåtit den med tomträtt eller överlåtit tomträtten till marken.

Markvillkoret gäller såväl ny- som ombyggnad. Från markvillkoret kan undantag göras om särskilda skäl föreligger. För undantag i saneringsområden räcker det som regel att kommunen har tillstyrkt undantag. I exploateringsområden krävs det starka skäl för undantag.

Konkurrensvillkoret innebär att bostadslån för nybyggnad av annat hus än småhus, som skall bebos av låntagaren själv, bara utgår om byggnadsarbetena upphandlas genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud utan föregående förhandling med anbudsgivare. Också i detta fall gäller vissa undantagsbestämmelser.

Fastighetsbildning

Fastighetsbildningen ingår oftast som ett viktigt led i plangenomförandet. FBL reglerar fastighetsbildningsverksamheten. Fastighetsbildningsfrågor prövas av en fastighetsbildningsmyndighet (FBM) vid förrättning. I samband med detaljplanläggning är det ibland nödvändigt att skissera den framtida fastighetsindelningen. Indelningen i lämpliga förvaltningsenheter, samfällighetsföreningar, kan behöva belysas. Av betydelse är t. ex. hur utfarter och anläggningar skall ordnas samt vilka särskilda rättigheter som behövs för plangenomförandet. Det är dock som regel olämpligt att i detalj klara ut dessa frågor redan vid planläggningen.

Tomtindelning

Tillkomsten av FBL innebar att tomtindelningens fastighetsbildande verkan upphörde. Fastighetsbildning sker numera alltid genom förrättning enligt FBL inom ramen för ett eller flera fastighetsbildningsinstitut. I samband med att FBL infördes gjordes ändringar i byggnadslagstiftningen som innebar att tomtindelningen därefter 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 tomtindelningen 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 8 kap. 4 § FBL och 47 § BL. Vidare är tomtindelning som regel en förutsättning för att kommunen skall kunna ta ut bidrag till bl. a. gatubyggnadskostnader (67 § BL).

Tomträttsavtal

Tomträtten är en långsiktig nyttjanderätt, som i fråga om belåning m. m. jämställer innehavaren med den som innehar en fastighet med äganderätt. Tomträtt infördes redan år 1907. Bestämmelserna om tomträtt finns i 13 kap. jordabalken (JB).

Tomträttsinstitutet har vissa inslag som berör plangenomförandet. Enligt 13 kap. 4 § JB kan man sålunda i upplåtelsehandlingen för tomträtt ta upp de närmare föreskrifter rörande fastighetens användning och bebyggelse samt de bestämmelser i övrigt som skall gälla i fråga om tomträtten.

Sedan år 1977 arbetar tomträttsutredningen (dir. 1977:67) med att se över bestämmelserna om tomträttens ändamål, avgäldsberäkning m. m.

Exploateringsavtal m. m.

Exploateringsavtalen 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 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 BL grund för upprättande av exploateringsavtal. Inom områden med stadsplan kan med stöd av 70 och 73 §§ BL 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 § BL förpliktas att utan ersättning upplåta obebyggd mark, som behövs för en väg eller någon annan allmän plats. Vidare kan det förordnas om nybyggnadsförbud intill dess att vägar, vattenförsörjning och avlopp för området har anordnats i erforderlig mån (110 § andra stycket BL).

Bestämmelser som motsvarar reglerna i 73 § BL 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 vägar och 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.

På senare tid har en annan (sekundär) typ av exploateringsavtal blivit allt vanligare, bl. a. beroende på markvillkoret i samband med statlig bostadsfinansiering (se ovan). Kommunen är i dessa fall ägare till markområdet och infordrar anbud på områdets bebyggande. Den exploatör som efter bedömning av inkomna förslag anses böra komma i fråga för uppdraget, får genom avtalet överta den kommunägda marken, genomföra exploateringen och därefter överlämna till kommunen de anläggningar, gator, vägar, ledningar m. m. som skall betjäna området. Denna typ av avtal benämns ibland "markupplåtelseavtal". Markupplåtelsen sker många gånger efter upphandling

genom anbudskonkurrens i kommunens regi. Upplåtelsen kan även ske till en viss producent utan föregående upphandling, varefter byggnadsarbetena upphandlas i konkurrens. Avtalen innehåller ofta bestämmelser med syfte att reglera förhållandet mellan exploatören och kommande köpare.

Anläggningar

Kommunikationsytor, grönområden, lekplatser, bollplaner m. m. kan tillhandahållas antingen av kommunen eller av enskilda fastighetsägare. Skall de enskilda stå för dessa anläggningar behövs normalt samverkan i enlighet med AL. I princip skall då samtliga fastigheter som har nytta av anläggningarna delta. Avgränsningsproblem kan emellertid uppkomma i fråga om den krets av fastigheter som skall delta. De fastigheter som inte medverkar kommer att sakna rätt att använda anläggningarna.

När det gäller gemensamhetsanläggningar enligt AL, såsom vägar, parkeringsplatser, va-anläggningar, lekplatser och grönområden, finns en speciell koppling mellan en plan och genomförandet inbyggd i lagreglerna.

Sambandet mellan båtnadsprövningen i AL – dvs. prövningen av den föreslagna åtgärdens för- och nackdelar för de berörda fastigheterna – och planprövningen är i dag i huvudsak konstruerat på ett sådant sätt att fastställda planer skall kunna genomföras. Denna konstruktion kommer till uttryck i 6 § AL. Föredragande statsrådet kommenterade bestämmelsen på följande sätt (prop. 1973:100 s. 149–150).

"Om det framgår av planen, exempelvis i beskrivningen, att vissa behov bör tillgodoses genom gemensamhetsanläggning, måste planfastställelsen anses innefatta en bedömning av anläggningens för- och nackdelar för de deltagande fastigheterna. Denna bedömning bör vara bindande för förrättningsmyndigheten, utom i sådana fall då planen är föråldrad eller dess genomförande ännu inte blivit aktuellt. Huruvida sådana förhållanden föreligger får klarläggas vid samråd med planmyndigheten och förrättningsmyndigheten. På grund av det anförda föreslår jag att uttryckligt undantag från båtnadsvillkoret görs i de angivna planfallen.

En situation där tillämpning av båtnadsvillkoret kan ge anledning till osäkerhet är när exploateringsavtal innehåller föreskrifter om utförande av en gemensamhetsanläggning. Oftast torde i denna situation finnas detaljplan som förutsätter sådan anläggning. I annat fall måste en båtnadsprövning ske. Som antytts i ett remissyttrande synes det rimligt att man då tillmäter exploateringsavtalet stor bevisverkan. Motsvarande verkan bör också kunna tillmätas översiktlig planering som lagts till grund för tillstånd att uppföra tätbebyggelse utan detaljplan (se prop. 1972:111 bil. 2 och 3 s. 321), om gemensamhetsanläggninen skall ingå som ett led i sådan bebyggelse."

Båtnadsvillkoret i AL är inte dispositivt. Anledningen härtill är att tredje man, t. ex. panträttshavare, genom förrättningsprövningen skall vara garanterade att en gemensamhetsanläggning som kommer till stånd inte påverkar panträtten i de deltagande fastigheterna. Reglerna har samband med det system för samfällighetsförenings förmånsrätt i de deltagande fastigheterna som finns i lagen (1973:1152) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Det förhållandet att båtnadsvillkoret i AL inte skall prövas annat än om särskilda skäl föreligger, när anläggningar förutsatts i en fastställd plan kommenterades från panträttssynpunkt på följande sätt av föredragande statsrådet (prop. 1973:160 s. 170).

"Vad angår det fall då båtnadskravet inte gäller förtjänar understrykas att planfastställelses verkan för inteckningshavare inte beaktas i andra sammanhang. Anledning saknas dessutom att försätta inteckningshavare i en bättre ställning än fastighetsägare. För övrigt torde man med fog kunna utgå från att anläggningen även i det helt övervägande antalet av ifrågavarande fall medför båtnad för delägarfastigheterna."

Ledningar till en s. k. förbindelsepunkt enligt VAL eller FAL skall tillhandahållas av huvudmannen medan ledningar efter denna punkt skall hållas av fastighetsägarna. Om förbindelsepunkten är gemensam för flera fastigheter kan samverkan för det gemensamma va-nätet behöva ske genom tillämpning av AL.

Förbindelsepunktens läge och möjligheterna att inrätta en gemensamhetsanläggning behöver studeras vid planläggningen. Det kan t. ex. vara nödvändigt att lägga in s. k. u-områden, dvs områden avsedda för underjordiska ledningar, i planen för att ge kommunen möjlighet att dra fram och behålla ledningar.

De ekonomiska och tekniska utredningar som krävs varierar och påverkas bl. a. av om befintliga anläggningar skall tas i anspråk, ändras eller utvidgas, om utrymmen som används för annat ändamål skall tas i anspråk osv. Tidsfaktorn har också betydelse.

Samfälligheter

SFL innehåller bestämmelser om förvaltningen av bl. a. samfälld mark, gemensamhetsanläggningar och servitut som hör till flera fastigheter gemensamt.

13.2 BLU:s förslag och remissutfallet

BLU:s diskussion om plangenomförande avsåg i första hand regleringen av väghållning, behovet av inlösenregler, tillämpningen av exploateringsavtal och frågan om samexploatering.

I remissammanställningen (SOU 1975:17 s. 49–71) finns en ingående beskrivning av BLU:s förslag och remissutfallet på detta.

En mycket stor del av remissinstanserna framför synpunkter som rör regleringen av väghållningen, ansvaret för utbyggnaden av gator m. m. dvs. frågor som tas upp av 1969 års vägutredning i betänkandet (SOU 1977:12) Kommunal och enskild väghållning samt av gatukostnadsutredningen i betänkandet (SOU 1977:65) Kommunernas gatuhållning. Utredningarnas förslag övervägs f. n. inom regeringskansliet och behandlas därför inte i detta betänkande.

Flera remissinstanser – bl. a. bostadsstyrelsen, SKTF och Sollentuna kommun – understryker behovet av lagregler som underlättar förnyelseplaneringen. Medel bör skapas som gör det möjligt för en kommun att genomföra sanering även mot någon enstaka fastighetsägares vilja.

BLU:s bedömning att bestämmelser av den typ som nu finns i 70 och 73 och 113 §§ BL bör finnas även i en ny lagstiftning har inte mött några invändningar. Ett par remissinstanser påpekar dock att bestämmelsernas tillämpningsområde är begränsat till fall då marken är i en ägares hand.

BLU:s förslag att vissa grundläggande regler om exploateringsavtal bör tas in i lagstiftningen tillstyrks av ett stort antal instanser. Näringslivets byggnadsdelegation framhåller att det är väsentligt, att lagstiftningen förmår klargöra, vilka åtaganden som får krävas inom ramen för ett exploateringsavtal och grunderna för de anspråk, som får ställas från samhällets sida. Hyresgästernas riksförbund anser att exploateringsavtalen har inverkat förhöjande på byggnadskostnaderna och därför borde förbjudas i lagstiftningen såsom konkurrensbegränsande.

Frågan om tomtindelning tas upp av ett 40-tal remissinstanser, av vilka många anser det vara en brist att detta institut inte har diskuterats i betänkandet. En allmän uppfattning bland instanserna är att tomtindelning eller något annat institut med liknande rättsverkningar behövs även i det av BLU föreslagna plansystemet.

BLU uttalade sig för en lagreglering av någon typ av exploateringssamfälligheter. I kommunplanen kan, framhåller BLU, göras den bedömningen att ett område visserligen bör tas i anspråk för en viss exploatering men att kommunen inte är

intresserad av att expropriera marken och svara för utbyggnaden. Å andra sidan kan förhålladena vara sådana att marken är splittrad på flera ägare, vilket försvårar möjligheterna att träffa exploateringsavtal. I ett sådant läge bör i en kommunplan kunna föreskrivas att områdets fortsatta planläggning skall vara beroende av att de skilda ägarintressena samlas på en hand eller att en exploateringssamfällighet bildas.

Om regler om exploateringssamfällighet kan införas synes enligt BLU behovet av att vid sidan av dessa ha särskilda regler om värdeutjämning falla bort.

De av BLU väckta förslagen om exploateringsamverkan fick ett gynnsamt mottagande av remissinstanserna. Ett trettiotal remissinstanser tillstyrkte sålunda i princip förslagen. Länsstyrelsen i Stockholms län understryker t. ex. behovet av medel för att åstadkomma en samexploatering. Inom Stockholms skärgård har under senare delen av 1960-talet och i början av 1970-talet ett flertal s. k. dispositionsplaner för fritidsbebyggelse upprättats. I dessa har ofta redovisats samplaneringsområden för naturliga enheter omfattande flera fastigheter över vilka detaljplanläggning ansetts böra ske i ett sammanhang. Denna samplanering har varit nödvändig för att tillgodose behovet av grönområden och olika slags bebyggelsekomplement. Erfarenheterna av den planläggningsformen är emellertid enligt länsstyrelsen dåliga. Det har endast i ett fåtal fall varit möjligt att ena berörda markägare i en detaljplan i överensstämmelse med dispositionsplanens områdesredovisning. Ett av hindren har varit avsaknaden av ett verkningsfullt instrument för värdeutjämning mellan de fastigheter som erhåller bebyggelsemöjligheter och de som endast får hålla med mark för bebyggelsekomplement. Ett annat hinder har varit att markägare oavsett utfallet inte alls önskat delta i en planläggning. Detta kan i vissa situationer medföra att planläggning av ett större område blir omöjlig. Motsvarande problem märks i de äldre villa- och fritidsbebyggelseområdena i Stockholmstrakten. Det är enligt länsstyrelsen således uppenbart att ett behov föreligger av möjligheter såväl till tvångsvis intagning i plan av viss mark som till värdeutjämning. Sådana möjligheter torde dessutom bli till nytta för kommunerna i ersättningshänseende. Sålunda bör ersättning till följd av planskada, dvs inskränkning i pågående markanvändning, i stor utsträckning kunna undvikas. Genom värdeutjämning torde skadan sällan bli så stor för den enskilda fastigheten att ersättning behöver utgå.

Bankinspektionen fann att förslaget om exploateringssamverkan gav upphov till en expropriationsrätt av delvis nytt slag med svåröverskådliga konsekvenser för fastighetsmarknaden och fastighetskrediten.

13.3 Överväganden och förslag

13.3.1 *Genomförandefrågor i PBL*

Plangenomförandet bör i PBL ses i ett vidare sammanhang än som tidigare normalt har varit brukligt. Främst de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för planens genomförande bör beaktas bättre, men också de fastighetsrättsliga genomförandefrågorna behöver ges en ökad uppmärksamhet. Bestämmandet av tidpunkten för olika åtgärders genomförande och samordningen mellan olika åtgärder är viktiga delar i ett effektivt plangenomförande.

Oftast är dock genomförandefrågorna av sådant slag att ett detaljerat ställningstagande måste anstå till ett senare skede än det då planen upprättas och antas. Det är därför av vikt att betona att ett tillgodoseende av reformbehovet på detta område ofta gäller belysning av principer för

plangenomförandet.

I framtiden bör man försöka finna ett system där genomförandefrågorna hålls ihop arbets- och redovisningsmässigt. För att underlätta en sådan ordning har vissa centrala frågor om plangenomförande samlats i detta avsnitt.

Både planläggningen och genomförandet förutsätter ett lagarbete med tyngdpunkten inom skilda sakkunskaper. Det bör ankomma på kommunstyrelsen med dess övergripande och samordnande ansvar att bedöma bl. a. genomförandets planpåverkande effekt i ett tidigt skede av planarbetet samt att uppdra åt en särskild ansvarig att bereda genomförandet.

Lagstiftning och normer liksom administrativa rutiner och organisationer är i stor utsträckning anpassade till det byggande som länge har varit förhärskande, nämligen nyexploatering av råmark. En ändring bör ske så att också åtgärder av skilda slag i befintliga bebyggelsemiljöer underlättas. PBL utgör därvid endast ett av flera instrument genom vilka förnyelseverksamheten kan underlättas. För att åstadkomma en sådan utveckling i PBL måste genomförandefrågorna tillmätas en stor tyngd. Förslagen om genomförandebeskrivning i avsnitt 13.3.2, fastighetsplan i avsnitt 13.3.3 samt exploateringssamverkan i 13.3.5 är av särskilt stort intresse för förnyelseverksamheten.

Vid åtgärder i befintliga bebyggelsemiljöer räcker det inte att skapa en mer realistisk teknisk och ekonomisk planering. Utan ett stort mått av hänsynstagande till fastighetsägarnas och brukarnas synpunkter och förhållanden blir planeringen inom t. ex. förnyelseområden svår, för att inte säga omöjlig, att genomföra. Det är viktigt att former skapas för en dialog mellan samhället å ena sidan och dessa övriga intressenter å den andra.

De enskilda fastighetsägarnas och brukarnas medverkan vid åtgärder i befintliga bebyggelsemiljöer underlättas genom förslag till förbättrade möjligheter till marköverföring enskilda emellan och till att inrätta gemensamhetsanläggningar samt förslag om samverkan för exploatering. Kommunen måste dock kunna övervaka genomförandet så att planintentionerna följs.

Redan utformningen av plansystemet och möjligheten att utfärda markförordnanden innebär i sig nya genomförandemöjligheter. Tillkomst av bebyggelse i befintliga bebyggelsemiljöer också utanför detaljplanelagda områden skall kunna prövas på ett enkelt sätt. Den översiktliga planeringens möjligheter tas tillvara. Genom markförordnanden kan bedömningar om markens användning, t. ex. när det gäller kulturmiljö och friluftsliv, ges rättsverkan. Särbestämmelser när det gäller tillståndspliktens omfattning kan meddelas.

Genom systemet med genomförandetid i detaljplaner torde som regel genomförandet komma att påskyndas antingen genom fastighetsägarna eller genom kommunen. Som framgår av avsnitt 11.3.3.6 om planreglering av genomförandet föreslås att det skall bli möjligt för fullmäktige 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. Det skall också finnas en möjlighet att tillrättalägga detaljplanebestämmelserna för ett genomförande etappvis.

13.3.2 *Genomförandebeskrivning*

Genomförandebeskrivningens innehåll m. m.

För att ge stadga åt arbetet med att belysa genomförandefrågorna har i avsnitt 7–9 om marköversikt, områdesplan resp. detaljplan föreslagits att en särskild handling, en genomförandebeskrivning, skall redovisas tillsammans med övriga planhandlingar vid utställning och beslut om planer. Genomförandebeskrivningen föreslås således enligt PBL bli obligatorisk såväl vid förstagångsplanläggning som vid ändring av planer.

En plan är normalt resultatet av ett nära samarbete mellan en rad inblandade representanter för olika sektorintressen inom och utom kommunförvaltningen, t. ex. med inriktning på skolfrågor, gator, allmänna vägar, parker, ledningar, grundförhållanden, markförvärv, fastighetsbildning och gestaltning. Den särskilda genomförandebeskrivningen bör göra det lättare att få till stånd en samverkan i genomförandeskedet mellan alla dem som berörs.

Beredningen av genomförandefrågor avser utredning och samordning av tekniska, ekonomiska och rättsliga frågor. I beredningen bör behandlas alla frågor som har betydelse för genomförandet av exploaterings- eller bevarandeprocessen och för verkställighet av planeringsbesluten.

De synpunkter som kommer fram vid beredningen av genomförandet skall påverka planläggningen så att det slutliga förslaget kommer fram efter en växelverkan mellan planutformning och genomförandesynpunkter. I genomförandebeskrivningen dokumenteras resultatet av detta arbete.

Vid en översiktlig planering kommer genomförandebeskrivningen normalt att innefatta det som vid informell översiktlig planering f. n. benämns åtgärdsprogram. Även belysning av t. ex. möjligheterna att genomföra olika säkerställandeåtgärder, möjligheterna till kompletterande bebyggelse inom olika samhällen kan bli aktuella, liksom redovisning av frågor som rör kartförsörjning och fastighetsbildning.

Vid detaljplanering kan det t. ex. gälla frågor om markförvärv, tekniska undersökningar, planekonomi, låne- och bidragsvillkor, projekteringar, fastighetsbildning, huvudmannaskap för olika genomförandeåtgärder, tids- och etappindelningar, exploateringsavtal, kartförsörjning, exploateringssamverkan, säkerställandeåtgärder och vård av skyddsvärda miljöer. Vid detaljplanläggning är det en viktig uppgift att bedöma och ange genomförandetidens längd. Genomförandetiden skall därefter formellt anges i en planbestämmelse.

En genomförandebeskrivning bör inte göras mer omfattande än som krävs för att klara ut den aktuella situationen. Ofta gäller det enbart att ange principerna för genomförandet. I fråga om ekonomiska kalkyler blir det då fråga om schablonartade uppskattningar. Det måste starkt understrykas att det ofta är en belysning av genomförandet det gäller och att omfattningen bör anpassas till behovet i det enskilda fallet. Den uppräkning av tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga frågeställningar som skett ovan får inte uppfattas så att alla dessa faktorer i normala fall skall behandlas i en genomförandebeskrivning.

Kartor och skisser som upprättas för att illustrera en genomförandebeskrivning bör kunna göras enkla, eftersom redovisningen inte kommer att

medföra några rättsverkningar. Illustrationer skall så långt möjligt redovisas på plan- eller illustrationskartor eller på en separat skiss. Det är viktigt att planverket och lantmäteriverket ger råd om lämpliga metoder att åskådliggöra planer och genomförandebeskrivningar på ett begripligt sätt.

Rättsliga effekter

Genomförandebeskrivningen utgör en del av bakgrundsmaterialet för planbesluten. Den får inte någon självständig rättsverkan. Någon särskild besvärsrätt för enskilda eller någon underställningsrätt för staten gentemot genomförandebeskrivningen behövs alltså inte.

I den mån genomförandebeskrivningen berör det fastighetsrättsliga genomförandet avses den kunna vara vägledande för fastighetsbildningsmyndighetens prövning vid förrättningar enligt FBL, AL och LL. Att beskrivningen är vägledande innebär att den bör uppfattas på samma sätt som ett samrådsyttrande, som avges av en myndighet med ansvar för en viss fråga. Beskrivningen ger således uttryck för hur kommunens organ anser att en viss genomförandefråga bör lösas. Denna inställning är inte bindande för FBM, utan myndigheten är skyldig att pröva den aktuella åtgärden enligt reglerna i resp. lag och med beaktande av alla de synpunkter som framförs.

Även beträffande kommunens handläggning av frågor om allmänna va-anläggningar, fjärrvärmeanläggningar, kommunala vägar m. m. blir genomförandebeskrivningen vägledande. Det kan t. ex. vara fråga om vilka vägar eller ledningar som skall ha allmänt respektive enskilt underhåll eller vilka taxebestämmelser som skall tillämpas för ett visst område. Den formella prövningen sker enligt resp. speciallag.

I den mån en bindning av fastighetsbildningsfrågor är nödvändig kan en fastighetsplan upprättas enligt de regler som kommer att föreslås i avsnitt 13.3.3.

Förfarandet

Genomförandefrågornas mycket vidsträckta karaktär talar för att ansvaret för beredningen av dessa frågor skall ligga på kommunstyrelsen.

Ett viktigt moment vid behandlingen av genomförandefrågorna utgör samrådet med kommunala organ, statliga myndigheter, fastighetsägare och brukare. I fastighetsrättsliga frågor är samrådet med FBM särskilt viktigt.

13.3.3 *Fastighetsplan*

Behovet av fastighetsplan

Enligt vad som framhållits tidigare torde nybyggnad i framtiden i allt större utsträckning komma att ske genom åtgärder i befintliga bebyggelsemiljöer. Även andra åtgärder än nybyggande blir aktuella inom förnyelseområden, åtgärder som kan aktualisera ändringar i fastighetsindelningen. Åtgärderna kommer att beröra allt fler fastighetsägare. Också i framtiden kommer det

således att finnas behov av ett institut som motsvarar dagens tomtindelning och som ger möjligheter till att få en helhetsbild av hur fastighetsindelningen skall utformas, t. ex. inom ett kvarter. Det behövs också någon form av beslut som kan påskynda genomförandet genom att medge vissa genomförandeinsatser av tvångskaraktär när det gäller fastighetsindelningen. Sådana beslut bör kunna åstadkommas genom en fastighetsplan.

Den nuvarande fastighetsrättsliga lagstiftningen, FBL, AL, LL är utformad så att plangenomförandet skall kunna gå smidigt. Byggnadsnämnderna har en vidsträckt initiativrätt till fastighetsbildningsförrättningar och till förrättningar för inrättande av 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. Genom samråd med fastighetsbildningsmyndigheten vid beredningen av genomförandet bör det klarläggas om det kan antas uppstå några sådana särskilda problem att genomföra ändringar i fastighetsindelningen att en fastighetsplan behöver upprättas.

I vissa situationer finns det särskilda behov av att kunna få fastighetsindelningsfrågor och fastighetssamverkansfrågor prövade i ett planpolitiskt sammanhang. En sådan situation kan vara när ett starkt allmänt intresse leder till att man behöver inrätta gemensamhetsanläggningar som kommer att inverka på förhållandena för befintlig bebyggelse, t. ex. vid gårdssaneringar eller när flera båtbryggor längs en strand skall ersättas med en gemensam brygga. En annan typ av anläggningar som kan behöva regleras genom fastighetsplan är parkeringsanläggningar för flera fastigheter.

Fastighetsplanen enligt PBL skall också göra det möjligt att nära byggstarten åstadkomma en låsning av vissa detaljer som är väsentliga för fortsatta projekterings- och byggnadsåtgärder. I tekniskt hänseende kommer ofta de mätningar som görs och de kartor som upprättas för fastighetsplanen att kunna användas vidare, t. ex. för framställning av förrättningskartor och nybyggnadskartor.

Även inom områden utan en detaljplan finns ett behov av fastighetsplan för att i samband med en ansökan om förhandslov eller bygglov underlätta det fastighetsrättsliga genomförandet när ett mindre antal hus skall uppföras eller trafiksaneringar genomföras. Inom mindre, tätbebyggda områden med svagt bebyggelsetryck kan det uppkomma behov av att underlätta det fastighetsrättsliga genomförandet av kompletteringsbebyggelse. Inom redan bebyggda områden kan det finnas behov av att genom en fastighetsplan få ett underlag för att t. ex. tillskapa lämpliga fastigheter till de befintliga husen. Det finns inom områden utan en detaljplan ett behov av att dels möjliggöra en planpolitisk bedömning av fastighetsbildningsfrågornas lösning, dels att underlätta genomförandet från fastighetsbildningssynpunkt av en i övrigt lämplig åtgärd som prövas i tillståndsbeslutet enligt PBL. Liksom inom detaljplaneområden bör dock en fastighetsplan normalt inte upprättas när genomförandet ändå kan klaras.

Fastighetsplanen kan således sägas vara ett medel att ge vissa delar av genomförandebeskrivningen rättsverkan.

Olika namn har diskuterats för den plan som bör upprättas i de nu

diskuterade fallen, såsom tomtindelning, kvartersplan, genomförandeplan eller fastighetsplan. Namnet fastighetsplan har som redan framgått befunnits vara mest adekvat. Detta medför att uttrycket fastighetsplan i 4 kap.25 § FBL måste ersättas med en annan benämning för de utredningar som där åsyftas, förslagsvis fastighetsbildningsplan.

Materiella villkor

För upprättande av tomtindelning gäller i dag vissa villkor i 28–30 §§ BL och 33 § BS. Regler av i huvudsak motsvarande innebörd föreslås gälla även vid upprättande av fastighetsplan.

Inom en detaljplan bör i vissa fall byggnadslov inte meddelas om det inte samtidigt blir klarlagt hur hela kvarteret bör indelas i fastigheter. Det kan då vara nödvändigt med en fastighetsplan. Det är emellertid inte alltid nödvändigt att fastighetsplanen upprättas för hela kvarteret i ett sammanhang. Om en fastighetsplan upprättas endast för en del av ett kvarter måste dock beaktas att återstoden kan indelas till lämpliga tomter.

Samordningen mellan prövningen av båtnadsvillkoret i AL resp. motsvarande bedömning vid fastställelse av planer enligt BL har orsakat problem vid tillämpningen. Problemen kan hänföras till bl. a. osäkerhet om innebörden av den prövning som skall ske vid planfastställelsen jämfört med motsvarande prövning vid AL-förrättningen. En annan fråga som kan vålla problem är vilken verkan en planfastställelse skall ha för gemensamhetsanläggningar som endast redovisats summariskt i planhandlingarna.

Bristande redovisning av gemensamhetsanläggningar och dess konsekvenser i planhandlingarna leder också till svårigheter för berörda fastighetsägare att kunna bedöma vilka verkningar planfastställelsen får för dem.

Genom att klargöra frågor om fastighetssamverkan i genomförandebeskrivningen, se avsnitt 13.3.1, torde i många fall tillämpningsproblemen komma att undanröjas. Därutöver föreslås att en fastighetsplan skall kunna redovisa sådana gemensamhetsanläggningar som är väsentliga för genomförandet av en detaljplan eller en fastighetsplan. Härmed avses anläggningar som är nödvändiga för att planen över huvud taget skall kunna fungera eller som behövs för att den miljö som åsyftats med planen skall kunna uppnås. En sådan redovisning skall kunna avse frågor om vilka anläggningar som skall vara gemensamhetsanläggningar, vilket utrymme som skall tas i anspråk samt vilka fastigheter som skall delta i anläggningen.

Som villkor för att en gemensamhetsanläggning skall få tas upp i en fastighetsplan bör ett särskilt båtnadsvillkor gälla. I jämförelse med motsvarande villkor i AL bör det villkor som skall gälla vid upprättande av en fastighetsplan ge ett större utrymme för att väga in miljömässiga och sociala fördelar som uppkommer för de berörda fastigheterna och dem som brukar dessa fastigheter oavsett om dessa fördelar motsvaras av någon värdehöjning eller inte. Fördelarna skall vara knutna till det område som fastighetsplanen avser.

Båtnadsvillkoret bör ha den innebörden att den ifrågasatta anläggningen skall medföra fördelar av ekonomisk eller annan art som överväger de kostnader och olägenheter som anläggningen medför. När en fastighetsplan som innehåller förslag till gemensamhetsanläggning vunnit laga kraft skall

anläggningen kunna inrättas utan hinder av villkoren i 5–7 §§ AL.

I avsnittet om detaljplan har framhållits att vissa principer för bl. a. fastighetsbildning och inrättande av gemensamhetsanläggningar kan anges i en detaljplan. Sådana principer kan avse dels sådana anläggningar som avses att genomföras direkt vid förrättning enligt AL, dels sådana anläggningar för vilka en fastighetsplan blir nödvändig. Principerna som anges i detaljplanen skall i fortsättningen inte vara bindande vid prövningen av villkoren i AL. Är tillkomsten av en gemensamhetsanläggning av betydelse för att planintentionerna skall kunna förverkligas och föreligger tveksamhet om möjligheterna att få till stånd anläggningen med hänsyn till villkoren i AL, kan frågan prövas genom att ett förslag till fastighetsplan upprättas. Det är således nödvändigt att man vid upprättande av en detaljplan beaktar de möjligheter och begränsningar som fastighetsplanen resp. AL har, så att de intentioner som detaljplanen har i fråga om gemensamhetsanläggningar kan förverkligas. Denna samordning bör lösas genom ett samråd mellan planförfattaren och fastighetsbildningsmyndigheten inom ramen för upprättande av genomförandebeskrivningen till detaljplanen.

Det förhållandet att fastighetsplanen skall innehålla komplicerade fastighetsrättsliga frågor ställer stora krav på byggnadsnämndens tillgång till kompetens i hithörande frågor. Kompetenskraven förutsätts i likhet med vad som föreslagits i övrigt i PBL bli reglerade i en särskild förordning.

Det finns som tidigare framhållits ett behov av att kunna tillämpa fastighetsplanen bl. a. vid kompletterande bebyggelse inom områden utan en detaljplan. Önskemålet om effektiva genomförandemedel inom områden utan en detaljplan hänför sig främst till situationer där små fastigheter, som saknar ändamål i egentlig mening eller som är helt olämpliga för sitt ändamål, behöver kunna tas i anspråk för bebyggelse eller som komplement till bebyggelsen såsom t. ex. för en utfartsväg. De särskilda villkor som föreslagits för upprättande av en fastighetsplan i förening med de allmänna riktlinjerna för planläggning i 2 kap. och sakägares möjligheter att anföra besvär över ett beslut att anta en fastighetsplan får anses utgöra tillräckliga skäl för att tillåta en fastighetsplan även utanför områden med en detaljplan.

En fastighetsplan får inte motverka syftet med marköversikten. I fråga om markförordnanden bör gälla att fastighetsplanen inte får strida mot förordnandet. En fastighetsplan inom ett detaljplanelagt område får inte 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. Gränsen för denna möjlighet bör uttryckas så att mindre avvikelse som är förenlig med detaljplanens syfte skall kunna godtas. I annat fall måste detaljplanen ändras. Ett beslut av byggnadsnämnden att anta en fastighetsplan med avvikelse från detaljplanen inom ramen för detaljplanens syfte skall innebära att detaljplanen automatiskt anses ändrad så att den överensstämmer med fastighetsplanen. Därigenom anpassas detaljplanens rättsverkningar på ett smidigt sätt närmare till den fastighetsindelning som kommer att genomföras.

Uppstår det, när en fastighetsplan upprättas, behov av större ändringar av detaljplanen måste denna ändras. Vid ändring av detaljplan, skall i vissa fall

ett förenklat förfarande kunna tillämpas (se avsnitt 11.3.5.2 om särskilt förfarande vid enkel detaljplaneändring).

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 redovisas särskilt i detaljplanen.

Fastighetsplanen inom ett detaljplanelagt område skall inte vara helt bunden till enskild mark 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. Vidare bör en fastighetsplan i vissa fall kunna redovisa mark som i regi av en exploateringssamfällighet skall överföras till kommunen för att ingå i mark för allmän plats (jfr avsnitt 13.3.5.8 om marköverföringar m. m. vid exploateringssamverkan).

Eftersom fastighetsplanen skall medföra rättsverkningar måste besvärsmöjligheter finnas för sakägare.

Förfarande

Enligt dagens regler har fastighetsägare rätt att få en tomtindelning till stånd av mark som inte varit föremål för sådan indelning. Motsvarande rätt att få till stånd en fastighetsplan bör finnas för en fastighetsägare under genomförandetiden för en detaljplan.

Om FBM vid en förrättning finner att en fastighetsplan behövs för att underlätta en förrättning som avser genomförande av en åtgärd som kommunen genom detaljplan eller annat tillståndsbeslut enligt PBL har godkänt, bör även FBM kunna ta initiativ till att upprätta en fastighetsplan.

Samråd är en viktig del när en fastighetsplan upprättas. Sakägarnas möjligheter att aktivt delta i utformningen av fastighetsplanen är mycket viktig för ett smidigt plangenomförande. Samrådet bör i många fall kunna ske genom sammanträden med sakägarna eller grupper av sakägare. Sådana sammanträden bör dokumenteras genom att protokoll upprättas.

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. Upprättas en fastighetsplan utan samband med detaljplanen bör den ställas ut och antas av byggnadsnämnden. Många gånger torde fastighetsplanen dock sakna intresse för allmänheten. I sådana fall bör utställning kunna undvaras och samråden förenklas på motsvarande sätt som i avsnitt 11.3.5.2 föreslagits för enkel detaljplaneändring.

Sedan genomförandetiden för detaljplanen har gått ut, bör det vara möjligt att ändra fastighetsplanen. Några speciella förutsättningar för att få ändra en fastighetsplan bör inte ställas upp. Samma regler bör gälla som för upprättande av en ny fastighetsplan.

Det bör vara möjligt att ändra fastighetsplanen även 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.

Inom ett område med detaljplan regleras rätten att vidta markanvändningsförändringar av detaljplanen. Utanför sådana områden kommer motsvarande rätt att följa med ett förhandslov eller ett bygglov, vilket förfaller inom viss tid om det inte har utnyttjats.

Har en fastighetsplan upprättats med anledning av ett beviljat bygglov men förfaller detta, fortsätter fastighetsplanen att gälla tills den ändras eller upphävs. Den kan självfallet genomföras sedan nytt bygglov meddelats.

När det finns behov av att ange byggnadsreglerande bestämmelser genom ett markförordnande i anslutning till aktualiserad fråga om bebyggelse samtidigt som fastighetsplan upprättas, bör upprättandet av fastighetsplanen och markförordnandet samordnas i ett ärende och redovisning ske i ett sammanhang.

Teknisk utformning

Redovisningen av fastighetsplanen bör i första hand ske i en beskrivning och på en karta. I vissa situationer kan kartan ersättas med en enkel skiss eller undvaras helt. Fastighetsplanen bör inte göras onödigt detaljerad. I fråga om t. ex. gemensamhetsanläggningar är det önskvärt att största möjliga utrymme lämnas för senare ställningstaganden till detaljfrågor vid förrättningen och vid förvaltningen. Samma synpunkter bör gälla för redovisning av fastighetsindelningen. Å andra sidan skall fastighetsplanen medge en detaljering, t. ex. när det bedöms nödvändigt för att kunna anlägga ledningar, gator osv.

13.3.4 *Avstående av mark m. m.*

I detta avsnitt behandlas regler om avstående av mark som direkt tar sikte på plangenomförandet. Här avses främst regler om skyldighet för fastighetsägare inom en detaljplan att avstå mark och rättigheter till kommunen, i första hand för allmän plats men även för annat ändamål. Regler om rätt för fastighetsägare att i vissa fall begära inlösen behandlas i avsnitt 23.3.1.2 om skada till följd av särskild reglering av pågående markanvändning.

Kommunens rätt att ta i anspråk mark

Vad först gäller skyldigheten att avstå mark för allmänt ändamål torde i stort sett de regler som finns i gällande lagstiftning vara tillräckliga för att säkerställa att kommunens intentioner beträffande markanvändningen enligt detaljplaner kan genomföras.

Frågorna om kommunens rätt att ta i anspråk viss mark är av stor betydelse för genomförandet av detaljplaner. Det gäller särskilt mark för allmän plats (gata, park och liknande) (41 § första stycket BL) och under vissa förutsättningar även annan mark, som inte är avsedd för enskilt bebyggande, dvs. närmast kvartersmark och specialområden för allmänt ändamål (41 § andra stycket BL).

1969 års vägutredning (SOU 1977:12) och gatukostnadsutredningen (SOU

1977:65) har föreslagit att kommunen skall kunna ta i anspråk mark för allmän plats med vägrätt. Vägutredningen har utgått från att vägmark inom kommunens tätorter som regel kommer att innehas med äganderätt. Med hänsyn till den pågående översynen av byggnadslagstiftningen har inte gatukostnadsutredningen föreslagit någon ändring av inlösenbestämmelserna i BL beträffande mark för allmän plats.

Det finns inte anledning att nu föreslå någon förändring av kommunens möjligheter att med stöd av detaljplan ta i anspråk mark för allmän plats. Även mark som omnämns i 41 § andra stycket BL bör kommunen kunna ta i anspråk utan särskilda villkor. Det torde inte finnas någon anledning att fortsättningsvis ha olika regler när kommunen behöver mark avsedd för annat ändamål än enskilt bebyggande. Kommunens lösenrätt föreslås alltså i PBL bli villkorslös för all sådan mark. På samma sätt som i ExL görs i PBL ingen skillnad mellan begreppen gata, park eller kvartersmark för allmänt ändamål.

I 19, 20, 42 och 43 §§ BL stadgas att kommunen utan ersättning får ta i anspråk mark som ingår i en allmän väg eller en enskild väg för två eller flera fastigheter, om vägen enligt en fastställd generalplan eller stadsplan är avsedd till gata m. m. Vidare ges regler om ersättning åt panträttshavare m. fl. för förluster i samband med kommunens nyttjande samt om rätt för kommunen att flytta ledningar i vägen.

Någon motsvarighet till 19 resp. 42 § BL (allmän väg) behövs inte i PBL med hänsyn till de ersättningsregler som föreslagits i ExL. I vilken mån någon motsvarighet till 20 § resp. 43 § (enskild väg) behövs i PBL får bedömas när ställning har tagits till vägutredningens förslag.

I 70 och 113 §§ BL finns bestämmelser om markägares skyldighet att efter förordnande av regeringen eller länsstyrelsen utan ersättning överlåta respektive upplåta mark som erfordras för bl. a. gata inom stadsplan respektive väg inom byggnadsplan. Förutsättningarna för ett sådant förordnande är 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 kommun, i den mån den är väghållare, vanligen att vara ägare till mark som inte är avsedd för enskilt bebyggande. Enligt 9 kap. 8 § skall i en detaljplan särskilt anges om kommunen inte skall vara väghållare. Vanligen kommer väghållningen att skötas av fastighetsägarna själva, genom exempelvis en anläggningssamfällighet, om kommunen inte är väghållare. En motsvarighet till 70 och 113 §§ BL har bedömts nödvändig, och förslag härom har därför införts i PBL.

I 41 a § BL ges kommunen rätt att få servitut eller nyttjanderätt upplåtet för allmän trafikanläggning eller allmän ledning på kvartersmark inom stadsplan. Servitut enligt FBL eller ledningsrätt enligt LL för motsvarande ändamål kan numera bildas. Regeln i PBL bör därför endast avse nyttjanderätt. Motsvarande nyttjanderätt bör enligt PBL kunna upplåtas när det i ett markförordnande har getts föreskrifter att ett visst markområde skall göras tillgängligt för allmänheten eller reserveras för anläggningar som skall tillgodose friluftslivets behov (jfr avsnitt 12.3.1 om markförordnande).

Bestämmelserna i 47 § BL ger kommunen rätt att lösa tomtdelar om fastighetsindelningen inte bringats i överensstämmelse med tomtindelningen på grund av ansökan som gjorts senast ett år efter tomtindelningens

fastställande. En motsvarighet till dessa bestämmelser behövs även i PBL. Reglerna bör dock anknytas till den i PBL föreslagna genomförandetiden för detaljplan.

Fastighetsägares rätt att ta i anspråk mark

Enligt 8 kap. 4 § FBL ges möjligheter för fastighetsägare att tvångsvis förvärva mark för att vinna överensstämmelse mellan fastighetsindelning och tomtindelning på kvartersmark i en stadsplan. Denna regel kommer i fortsättningen att bygga på institutet fastighetsplan (jfr avsnitt 13.3.3). Detta nya institut vidgas till att avse även vissa rättighetsfrågor. Med institutet fastighetsplan öppnas i viss utsträckning även utanför detaljplanelagda områden en rätt att ta i anspråk markområden för enskilda.

I 54 § resp. 112 § BL stadgas om rätt för ägare av fastighet att i vissa fall utnyttja obebyggd mark som är avsedd för vägändamål. Reglerna har betydelse framför allt innan kommunen iordningställt gator inom en stadsplan eller innan en anläggningssamfällighet bildats för vägar inom en byggnadsplan. En motsvarighet till dessa bestämmelser bör tas in i PBL.

Medel för att överföra mark m. m.

I fråga om de medel lagstiftningen erbjuder för att till kommunen överföra mark eller rättigheter som kommunen enligt ovan äger rätt att ta i anspråk finns för närvarande två möjligheter, nämligen fastighetsbildning enligt FBL och inlösen med tillämpning av bestämmelserna i ExL, dit BL hänvisar.

När det gäller mark för allmän plats tillämpas numera oftast fastighetsreglering. Emellertid är FBL behäftad med vissa brister som gör att lagen inte är tillräckligt effektiv i plangenomförandesammanhang. I promemorian Ds Ju 1977:12 Uppföljande översyn av fastighetsbildningslagstiftningen har förslag lämnats till en effektivisering av FBL i plangenomförande syfte. Promemorian har remissbehandlats och bereds för närvarande inom regeringskansliet.

13.3.5 *Exploateringssamverkan*

Samverkan mellan fastigheter är en mycket gammal företeelse. Inom jordbruket var den intensiv och en förutsättning för brukandet av jorden. I fråga om direkta gemensamma insatser för byggande och underhåll av anläggningar av olika slag, främst vägar och dikning, lever sådan samverkan fortfarande kvar. I skogsbruket har under senare år startats en omfattande samverkan.

Att samverkan har förekommit och förekommer i tätorterna är närmast en självklarhet. Under en lång följd av år blev det i städer och stadsliknande samhällen dock inte annat än i undantagsfall fråga om en samverkan mellan fastigheter. Samverkan reglerades i lag som en kommunal angelägenhet eller på liknande sätt. I mindre tätorter blev däremot samverkan mellan fastigheter

en nödvändighet. Behovet gällde framför allt anläggningar av olika slag, främst vägar.

Under senare år har även inom stora tätorter ett behov av samverkan mellan fastigheter växt fram. Genom tillkomsten av lagen om vissa gemensamhetsanläggningar år 1966, som numera har ersatts av AL skapades större möjligheter till samverkan mellan fastigheter i tätorter. I framtiden kan behovet av samverkan mellan fastigheter ytterligare komma att öka i tätorterna i takt med att förnyelseverksamheten genom sanering eller på annat sätt får större betydelse.

Jämsides med detta behov har debatterats möjligheten att med hänsyn till bl. a. rättvisesynpunkter fördela verkan av samhälleliga ingripanden inom en grupp av fastigheter. Ett exempel på ett sådant ingripande kan vara expropriation eller exploatering.

Beträffande expropriativa åtgärder för t. ex. stora vägar, där skadeverkningarna ofta kan bli väsentliga, har emellertid frågan ofta lösts på annat sätt, nämligen genom fastighetsreglering eller genom en kombination av fastighetsreglering och expropriation. Lagstiftningen har anpassats därefter (jfr 5:3 FBL). Motsvarande förfarande har börjat tillämpas beträffande förändring av järnvägar, t. ex. för avstängning av mindre järnvägsövergångar.

Samhället har använt sig också av andra medel som har haft sin utgångspunkt i värdeutjämning. Så har t. ex. de ändringar som under senare år skett i expropriationslagstiftningen samt i bl. a. BL, NVL och BML fått effekter i detta avseende. Ytterligare medel med utjämnande effekt är de bidrag av olika slag till allmänna anläggningar som kan åläggas fastigheterna.

13.3.5.1 Behov och användningsområden

Behovet av ett regelsystem om samverkan mellan fastigheter vid exploatering för bebyggelse bör i första hand grunda sig på det allmänna önskemålet att lagstiftningen skall ge effektiva genomförandemedel. Genom ett sådant regelsystem ökas möjligheterna att välja goda planläggningsalternativ. I detta avseende kan en parallell göras med förslaget till täktsamverkan som naturvårdskommittén har lagt fram i betänkandet (SOU 1979:14) Naturvård och täktsamverkan. Planeringen kan alltså med förbättrade genomförandemedel ge bättre lösningar totalt sett. Även mark med mindre goda förutsättningar från fastighetsindelningssynpunkt kan komma i fråga för exploatering för bebyggelse.

När flera fastigheter berörs, eller när fastighetsindelningen t. o. m. är splittrad ger visserligen fastighetsbildningslagstiftningen medel att åstadkomma överensstämmelse mellan fastighetsindelningen och planen. Därmed är problemet emellertid inte löst. Det behövs ofta också en reglering genom avtal av relationerna mellan markägaren och kommunen angående exploateringens bedrivande. Erfarenheten visar att detta inte är möjligt att åstadkomma vid en splittrad indelning.

Det finns därutöver rent allmänt ett behov av att kunna ta tillvara det intresse och den vilja till ansvar som finns bland fastighetsägare och andra inom befintliga bebyggelsemiljöer att förnya och förbättra. Många gånger är detta en avgörande förutsättning för att förändringar över huvud taget skall

kunna åstadkommas i sådana områden. Ett system, som ger möjlighet för fastighetsägarna att delta i kostnaden för förändringsåtgärder men också få del i exploateringsverksamhetens avkastning, skulle i många situationer kunna underlätta förnyelseverksamheten.

Bestämmelser om exploateringssamverkan bör inte begränsas till vissa angivna bebyggelsesituationer. Sådan samverkan bör kunna användas t. ex. för att underlätta förnyelse med förtätning i befintliga bebyggelsemiljöer, för sanering, för nyexploatering både för helårsbebyggelse i tätorter och byar och för fritidsbebyggelse av olika koncentration. Exploteringssamverkan bör kunna syfta till att fördela den bebyggbara marken på de deltagande fastigheterna eller till att gemensamt försälja mark för bebyggelse.

Övervägande skäl talar för att förslag till bestämmelser om exploateringssamverkan nu bör läggas fram.

13.3.5.2 Krav på regelsystemet

Det ställs särskilda krav på ett regelsystem som skall tillgodose de behov och användningsområden som angetts ovan. Här anges några krav som bör ställas samtidigt som hänvisningar lämnas till olika avsnitt där lösningar för att tillgodose kraven behandlas.

1. Exploateringssamverkans syfte och avgränsningen av samverkansområdet (jfr avsnittet 13.3.5.3).
   Eftersom exploateringssamverkan skall utgöra ett medel för genomförande av de kommunala planintentionerna, är det givet att syftet med exploateringen och avgränsningen av det område som skall bli föremål för exploateringsåtgärder skall bestämmas utifrån planmässiga principer. De former som väljs för kommunens beslut härvidlag bör dels ge kommunen trygghet för att exploateringssamverkan verkligen kommer till stånd, dels ge de berörda fastighetsägarna klara besked om vilka förutsättningar som kommer att gälla för den tilltänkta verksamheten.
   Vidare måste reglerna utformas så att de bidrar till ett snabbt och effektivt plangenomförande och inte leder till att samverkansfrågorna hålls svävande under lång tid och hindrar fastighetsägare att företa åtgärder på sina fastigheter.
   Regler måste också finnas för när exploateringssamverkan får tillgripas.
2. Regler om hur en exploateringssamfällighet skall bildas (jfr avsnittet 13.3.5.4).
   En viktig förutsättning är att skapa lika möjligheter för alla berörda fastigheter att delta i samverkan för exploatering. Samtidigt bör det ställas krav på att de som önskar delta kan bilda en effektiv och stabil organisation för att klara av de gemensamma frågorna.
3. Metoder för att fördela kostnader och avkastning med anledning av exploateringen (jfr avsnittet 13.3.5.5).
   Regler för fördelning av kostnader och avkastningen av exploateringsverksamheten behöver anges. De bör medge en rättvis fördelning mellan delägarna av ansvar, kostnader och nytta. Ett system med andelstal föreslås för denna fördelning. Ett annat krav är att reglerna skall medge att

fördelningen kan ske med så små förändringar av de bestående äganderättsförhållandena som möjligt. Befintliga lagar bör utnyttjas i största möjliga utsträckning.

4. Regler behövs för exploateringssamfällighetens verksamhet (jfr avsnittet 13.3.5.6).
   För den organisation som skall bedriva exploateringsverksamheten krävs regler för förvaltningen, styrelse, stadgar, omröstningsregler o. dyl. Vidare krävs regler om hur organisationen skall få pengar för verksamheten, t. ex. genom tillskott från medlemmarna eller genom lån. Organisationens ställning och dess rättigheter och skyldigheter behöver klarläggas.
5. Förhållandet mellan detaljplanen och exploateringssamverkan (jfr avsnittet 13.3.5.7).
   Reglerna i detta avseende måste klargöra hur den bebyggelse som kan komma att medges i en detaljplan skall kunna förbehållas dem som deltar i exploateringssamverkan. Möjligheter för kommunen att utan ersättning få tillgång till mark som inte är avsedd för enskild bebyggelse bör finnas. Exploateringssamfälligheten skall kunna utföra sådana anläggningar som krävs för det aktuella området. Exploateringsavtal med tillräckliga garantier för att en detaljplan blir genomförd bör kunna tecknas.
6. Exploateringssamfälligheten behöver kunna få tillgång till mark som behövs för exploateringen (jfr avsnitt 13.3.5.8).
   Samfälligheten skall bl. a. utan ersättning tillhandahålla allmän platsmark till kommunen och mark för gemensamhetsanläggningar som behövs inom området. Vidare skall samfälligheten kunna se till att mark som tillhör fastigheter som inte deltar i exploateringssamverkan blir tillgänglig för bebyggelse. Den bebyggbara marken skall kunna fördelas mellan de delägande fastigheterna. Gemensamma anläggningar skall kunna utföras och förvaltas.

13.3.5.3 Syfte och avgränsning av samverkansområdet

Exploateringssamverkan skall kunna komma till stånd inom områden där kommunen bedömer att det är önskvärt med exploatering men där fastighetsindelningen är splittrad på ett sådant sätt att svårigheter härigenom kan befaras uppstå för genomförandet.

Eftersom alternativet till exploateringssamverkan är att kommunen förvärvar marken genom expropriation bör förutsättningarna för att besluta om exploateringssamverkan motsvara dem som gäller när kommunen genom expropriation skall förvärva marken. Med hänsyn härtill föreslås ett villkor i 11 kap. 22 § för kommunens beslut om exploateringssamverkan som ansluter till expropriationsgrunderna i 2 kap. 1 § ExL.

Sedan kommunen kommit fram till att en exploateringssamverkan bör komma till stånd, måste ett särskilt beslut fattas om detta. Med hänsyn till beslutets betydelse bör det ges i form av ett beslut mot vilket besvär kan anföras. Det föreslås ske i form av ett markförordnande. I fråga om exploateringssamverkan skall ett markförordnande kunna meddelas även inom ett detaljplanelagt område, dock inte under en detaljplans genomfö-

randetid. Beslutet skall ange syftet med den avsedda exploateringen och avgränsningen av samverkansområdet.

Avgränsningen av området skall bedömas utifrån planmässiga principer. En bakgrund till avgränsningen av samverkansområdet kan vara kommunens översiktliga planering. Förutsättningarna för exploateringssamverkan kan ha utretts och blivit redovisade i en genomförandebeskrivning.

Markförordnandets giltighetstid bör tidsbegränsas till högst tre år. Inom denna tid skall exploateringssamfällighet ha bildats och en detaljplan ha antagits för att exploateringssamverkan skall kunna fortsätta. Möjlighet bör öppnas för dem som mera aktivt önskar få till stånd exploateringssamverkan att genom ett preliminärt beslut komma i gång med verksamheten medan de slutliga ställningstagandena skjuts till en tidpunkt som ligger närmare detaljplanens antagande.

13.3.5.4 Exploateringssamfällighetens bildande

Val av regelsystem

Fastighetsbildningslagstiftningen är uppbyggd så att fastighetsägare kan få finna sig i åtgärder som andra fastighetsägare vill genomföra, under förutsättning att det är ett allmänt intresse att åtgärderna kommer till stånd och att de leder till förbättringar. Regler med denna innebörd finns i bl. a. FBL och AL.

De regelsystem som finns i dessa lagar syftar till att dels skydda fastighetsägare mot inte godtagbart intrång, dels ge fastighetsägare som vill genomföra vissa åtgärder som stöds av det allmänna, rätt att få genomföra dessa.

Regelsystemen i FBL och AL bör tjäna som förebild när ett system för samverkan mellan fastigheter vid exploatering för bebyggelse tillskapas. Det är med ett sådant system naturligt att ha regler om skyldighet att delta i företagets kostnader och avkastning, vilket som resultat ger en värdeutjämning mellan de deltagande fastigheterna.

I fråga om den samverkan som måste komma till stånd för att relationerna mellan kommunen och fastighetsägarna skall förenklas vid en splittrad fastighetsindelning förefaller det lika naturligt att bygga på de samverkansregler som finns i AL för gemensamhetsanläggningar. Detta innebär att man bildar en samfällighet, exploateringssamfällighet, till vilken de berörda fastigheterna ansluts. En sådan samfällighet bygger på ett sakrättsligt samband mellan de deltagande fastigheterna och samfälligheten, dvs. det är fastigheterna som sådana som är anslutna till samfälligheten. Sedan samfälligheten väl är bildad kan inte samverkan upphävas på grund av att t. ex. någon fastighet byter ägare. Det sakrättsliga sambandet skapar trygghet genom att samverkan blir stabil.

Villkor för inrättande av en exploateringssamfällighet

Som villkor för inrättande av en exploateringssamfällighet bör gälla samma princip som i FBL och AL i fråga om företag som berör flera fastigheter och

där full enighet inte råder om företagets igångsättande. Både innehållsmässigt och lagtekniskt bör då opinionsvillkoret i 7 § AL gälla även vid exploateringssamverkan, dvs. sådan samverkan får inte komma till stånd om ägarna av de fastigheter som skall delta mera allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för detta. Vidare skall hyresgästernas mening beaktas vid opinionsprövningen. Reglerna om hyresgästinflytandet gäller dock endast i en del av landets kommuner. Det bör emellertid då observeras att hyresgästerna i PBL ges en stark ställning. De blir sakägare med besvärsrätt. Den som motsätter sig en exploateringssamverkan kan alltså påverka frågan genom yttrande och besvär i samband med antagande av sådant markförordnande som förut nämnts.

Vidare bör i likhet med vad som gäller vid fastighetsbildning och vid inrättande av gemensamhetsanläggningar ett villkor för exploateringssamverkan vara att fördelarna av verksamheten skall överstiga de kostnader som uppstår, dvs. ett båtnadsvillkor bör finnas.

Deltagande i exploateringssamfälligheten

Regler om samverkan skulle normalt bli verkningslösa om krav på fullständig enighet mellan berörda sakägare skulle ställas upp. En fastighetsägare bör dock inte mot sin vilja tvingas in i en exploateringssamverkan. Det bör alltså finnas möjlighet att avböja att delta. Varje fastighetsägare inom området för exploateringssamverkan skall ha möjlighet att delta i denna och därigenom bli skyldig att delta i kostnaderna för verksamheten men också få del av den avkastning som uppkommer genom planläggningen. Avsäger sig en fastighetsägare deltagandet avstår han också från dessa krav och möjligheter.

Även fastigheter som har del i samfälld mark inom området bör ha möjlighet att delta i exploateringssamverkan. Härmed avses dock inte fastigheter vars andel i den samfällda marken har sådant obetydligt värde att någon ersättning i de fall som anges i 6 kap. 6 § FBL normalt inte utgår.

Den exploateringssamfällighet som sålunda bildas företräder delägarna i allt som rör företaget. Gentemot kommunen, entreprenören m. fl. har exploateringssamfälligheten samma befogenheter som motsvarar dem som i andra fall tillkommer ägare av en exploateringsfastighet.

Exploateringsbeslut

Exploateringssamfälligheten bildas när FBM efter prövning av de angivna villkoren meddelar ett exploateringsbeslut. I beslutet skall anges exploateringens ändamål samt dess omfattning och innehåll i övrigt. Vidare skall anges vilka fastigheter som deltar i exploateringssamfälligheten samt vissa andra uppgifter som är väsentliga för verksamheten.

Kommunen har ett stort intresse av att få veta om exploateringssamverkan verkligen kommer till stånd. Detta talar för att exploateringsbeslutet bör meddelas så snart som möjligt efter det att kommunen utfärdat markförordnande om exploateringssamverkan. De berörda fastighetsägarnas intresse av att kunna överblicka konsekvenserna av exploateringsföretaget talar däremot

för att beslutet meddelas så nära tidpunkten för detaljplanens antagande som möjligt. En lämplig tidpunkt kan mot denna bakgrund vara mellan detaljplanens utställande och dess antagande.

I vissa fall behöver en exploateringssamfällighet emellertid bildas mycket tidigare i planprocessen för att den vid planläggningen skall kunna uppträda som part gentemot kommunen. Möjlighet bör därför öppnas till ett preliminärt exploateringsbeslut genom vilket de som är aktiva ges möjlighet att tidigt bilda en exploateringssamfällighet. De som är osäkra skall då ha möjlighet att uppskjuta sitt ställningstagande till dess slutligt beslut om bildande av exploateringssamfällighet meddelas.

Ett preliminärt exploateringsbeslut skall föregås av en prövning av opinionsvillkoret. Däremot är det normalt inte möjligt att pröva båtnadsvillkoret på detta tidiga stadium. Det preliminära beslutet skall följas av ett slutligt beslut som skall fattas innan detaljplanen antas av kommunen. Det preliminära beslutet bör gå i verkställighet omedelbart. Talan bör inte få föras mot beslutet.

13.3.5.5 Metoder att fördela kostnader och avkastning

De fastigheter som ingår i exploateringssamfälligheten skall delta i samfällighetens ansvar och kostnader samt få del i dess avkastning. Fördelningen bör ske efter andelstal som återspeglar värdet av den mark med vilken varje fastighet bidrar till det gemensamma företaget.

Andelstalen bör således bestämmas efter skälighet med hänsyn främst till marknadsvärdet av den del av en fastighet som berörs av exploateringsverksamheten. Vid värderingen bör man dock bortse från inverkan från den detaljplan som exploateringssamfälligheten tillkommit för att genomföra.

Tre olika metoder för att fördela kostnader och avkastning efter andelstal kan diskuteras:

1. Samfälligheten förvärvar all mark som inte redan utgör bebyggda tomter som inte berörs av exploateringsåtgärder. Markförvärv bör kunna ske både genom frivilliga avtal mellan berörda markägare och med stöd av tvångsregler. Samfälligheten kan sedan avyttra de färdigbildade fastigheterna eller upplåta dem med nyttjanderätt t. ex. genom uthyrning. Kostnader och avkastning fördelas mellan de deltagande fastigheterna efter andelstal.

2. Ett markbyte anordnas mellan de ingående fastigheterna sedan utfallet av en detaljplanläggning blivit känt. Markbytet bör då göras så att varje fastighet erhåller mark för enskilt bebyggande, motsvarande fastighetens andelstal. Vidare skall fastighetsägarna avstå mark som inte är avsedd för enskilt bebyggande till exploateringssamfälligheten. Därefter får varje fastighetsägare svarar för att realisera den bebyggbara mark de tilldelats. När bebyggelsemöjligheterna inte kan fördelas jämnt mellan de deltagande fastigheterna måste en viss fördelning i pengar tillgripas.

3. Fastighetsägarna behåller äganderätten till sin bebyggbara mark. Ett sådant system kan bygga på att en fastighetsägare dels skall avstå mark som skall användas för annat ändamål än enskilt bebyggande till exploateringssamfälligheten, dels få utnyttja de bebyggelsemöjligheter som kan uppkomma. För att möjlighet till värdeutjämning skall finnas i ett sådant system måste fastighetsägaren betala in en avgift som motsvarar hans värdehöjning,

en s. k. exploateringsavgift. Med inkomsterna från dessa avgifter får, sedan exploateringskostnaderna betalats, överskottet fördelas mellan alla fastigheter som deltar i samfälligheten efter andelstalen.

Vilken metod som lämpligen bör väljas beror av situationen i det enskilda fallet. Exploateringens omfattning och art och den aktuella fastighetsindelningen har betydelse i sammanhanget. Reglerna om exploateringssamverkan bör således utformas så att utrymme lämnas för olika former för fördelning av avkastningen. Genom särskilda bestämmelser i FBL bör möjlighet öppnas till överföring av exploateringsbar mark till samfälligheten eller till markbyten mellan delägarna. Sättet för fördelning av ansvar, kostnader och nytta bör dock för att klargöra förutsättningarna och konsekvenserna för exploateringssamverkan bestämmas vid förrättningen.

I likhet med vad som gäller enligt FBL (5 kap. 2 §) bör dock reglerna om exploateringssamverkan innehålla en preferens för att fördelningen i första hand sker genom marköverföring.

Fördelning genom överföring av mark bör vara fördelaktigt inom områden med en inte alltför splittrad fastighetsindelning. Metoden kan vara fördelaktig vid förtätning och förnyelse inom ett kvarter eller någon liknande enhet där det redan finns bebyggelse.

Möjligheten att överföra den exploateringsbara marken till exploateringssamfälligheten kan vara fördelaktig inom områden med mycket splittrad fastighetsindelning. Metoden bör också vara fördelaktig när många fastigheter med skiftande förutsättningar för bebyggelse gemensamt skall genomföra en exploatering.

Systemet med exploateringsavgifter bör främst ses som ett komplement till marköverföringen, i första hand för att utjämna skillnader som uppstår genom att tillkommande bebyggelsemöjligheter inte går att fördela jämnt mellan de deltagande fastigheterna. Systemet kan också tillämpas i de fall man inte önskar genomföra marköverföringar över huvud taget.

13.3.5.6 Exploateringssamfällighetens verksamhet

Exploateringssamfälligheter bör förvaltas enligt samma regler som gäller för gemensamhetsanläggningar enligt AL, dvs. enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter (SFL). Därigenom kommer samfälligheten att företrädas av en juridisk person, en samfällighetsförening. En sådan förening kan bl. a. ingå avtal med utomstående. SFL ger ett regelsystem som är väl lämpat för förvaltning av exploateringssamfälligheter. Uppstår det problem vid förvaltningen kan länsstyrelsen förordna styrelseledamot eller en sysslоman som kan hjälpa till att lösa problemen. SFL ger även länsstyrelsen vissa uppgifter när en samfällighetsförening skall upplösas. När samfällighetsförening som förvaltar exploateringssamfällighet skall upplösas bör länsstyrelsen kunna utöva en viss kontroll av att exploateringen har fullgjorts.

Ekonomiska förhållanden

Exploateringssamverkan fordrar tillgång till medel för verksamheten. Alla kostnader som uppstår för exploateringen skall kunna betalas av exploateringssamfälligheten. Det bör vara möjligt att genom kvittning av ersättningar mellan delägarna mot utdelning i stor utsträckning hålla nere kapitalbehovet. Behovet för samfälligheten att uttaxera bidrag från medlemmarna eller att uppta lån bör därför bli begränsat. Samfällighetsföreningen kan dock behöva pengar för att ersätta mark som löses in.

Medel för verksamheten kan anskaffas genom uttaxering från medlemmarna efter andelstal. Ett annat sätt att få tillgång till medel är att ta upp lån. Möjligheten att finansiera exploateringen genom att samfälligheten direkt lånar pengar är väsentlig för att det inledningsvis uppställda kravet på att alla fastighetsägare inom området, oberoende av finansiell ställning, skall ha möjlighet att delta i samverkan, skall kunna tillgodoses. För att en exploateringssamfällighet skall kunna uppta lån krävs bl. a. att den kan ställa tillfredsställande säkerhet.

I SFL har detta lösts genom att samfällighetsföreningar har erhållit förmånsrätt enligt 6 § 1 eller 7 § 2 förmånsrättslagen (1970:979) i delägarfastighet för fordran som påförts delägaren inom ett år från förfallodagen. Med stöd av denna säkerhet för samfällighetsföreningar öppnades vid SFL:s tillkomst möjlighet för kreditinrättningar att utan säkerhet låna pengar till en samfällighetsförening. Förmånsrätten är inte begränsad till något visst belopp utan kan i princip göras gällande för hur stort belopp som helst. I samband med tillkomsten av AL diskuterades att i stället för förmånsrätt införa ett system med en garantifond för samfällighetsföreningar, men denna tanke avvisades (jfr prop. 1973:160 s. 165–172). Systemet med samfällighetsförenings förmånsrätt i de delägande fastigheterna utgör i vissa fall en olägenhet för fordringshavare med panträtt på grund av inteckning i de delägande fastigheterna av den orsaken att förmånsrättens belopp kan vara svår att bedöma vid olika tidpunkter. Tillräckliga garantier för att beloppen som skulle kunna utgå med förmånsrätt inte skulle kunna bli så stora att de kunde anses utgöra någon risk för innehavare av fordringar med sämre rätt i fastigheten, ansågs dock finnas genom den utformning reglerna i AL och SFL fick. Viktigast av dessa regler är den tvingande regeln om båtnadsprövning i 6 § AL.

Även vid förrättning för exploateringssamverkan skall som tidigare framhållits prövning ske av de ekonomiska förutsättningarna för exploateringen.

Även om det vid förrättningen konstateras att det finns möjligheter att genomföra exploateringen med viss behållning kan anknytningen till samfällighetsföreningens i princip obegränsade förmånsrätt inge betänkligheter. Det slutliga resultatet av verksamheten påverkas också av samfällighetens sätt att sköta verksamheten. Det synes därför nödvändigt att införa en möjlighet att begränsa förmånsrättens storlek till att motsvara högst den värdehöjning som detaljplanen ger utrymme för. En sådan begränsning bör avse det totala belopp för vilket samfälligheten skall åtnjuta förmånsrätt i de delägande fastigheterna. En sådan möjlighet till begränsning av förmånsrätten vid exploateringssamverkan bör kunna införas med bibehållande av

SFL:s system för uttaxering av bidrag från medlemmarna i övrigt. Fördelningen mellan de deltagande fastigheterna av de belopp som uttaxeras kommer att ske efter de andelstal som fastställts. Därigenom blir det möjligt att beräkna storleken av det belopp som med förmånsrätt kan drabba en viss fastighet.

13.3.5.7 Detaljplan vid exploateringssamverkan

Kommunen – exploateringssamfälligheten

Genom de regler som föreslagits bli tillämpliga för exploateringssamfälligheten och genom förvaltningsreglerna skapas som tidigare framhållits en stabil organisation som även från ekonomisk synpunkt har möjlighet att uppfylla de avtal som en samfällighetsförening som förvaltar en exploateringssamfällighet ingår. Kommunen bör således kunna sluta ett exploateringsavtal med en samfällighetsförening. Exploateringsavtalet bör normalt slutas i anslutning till att detaljplanen antas. I exploateringsavtalet kan intas bestämmelser om att föreningen utan ersättning till kommunen skall överlåta mark som inte är avsedd för enskilt bebyggande. Avtalet kan också innehålla bestämmelser om att föreningen skall utföra vissa gator, vägar och anordningar för vattenförsörjning och avlopp.

Länsstyrelsen kan även på kommunens ansökan förordna om att exploateringssamfällighet utan ersättning skall överlåta eller upplåta viss mark eller utföra vägar eller vatten- och avloppsanläggningar (jfr 11 kap. 16–19 §§).

Bl. a. för att samfällighetsföreningen skall kunna tillhandahålla kommunen viss mark utan ersättning behövs regler som ger samfällighetsföreningen tillgång till marken. Sådana regler föreslås i avsnitt 13.3.5.8.

För att en samfällighetsförening som förvaltar en exploateringssamfällighet skall få upplösas bör i princip krävas att exploateringen slutförts och avvecklats. Innan länsstyrelsen registrerar en begärd upplösning av en samfällighetsförening bör länsstyrelsen kontrollera att detta villkor är uppfyllt. Bl. a. bör då länsstyrelsen hos kommunen undersöka om villkoren i exploateringsavtalet är uppfyllda.

Med dessa regler skapas säkerhet för kommunen att exploateringen kommer att genomföras på avsett sätt.

För att kunna utföra de gemensamhetsanläggningar som kan behövas inom samverkansområdet bör exploateringssamfälligheten få initiativrätt till de anläggningsförrättningar och fastighetsregleringar som kan behövas.

Vid statlig belåning gäller enligt bostadsfinansieringsförordningen dels ett markvillkor, dels ett konkurrensvillkor, vilka har beskrivits i avsnitt 13.1.7 om bestämmelser för statliga bostadslån. Regler om exploateringssamverkan skulle bli uppenbart meningslösa om dispens från markvillkoret i sådana fall inte ges. Ett beslut om exploateringssamverkan av kommunen bör således automatiskt ge dispens från markvillkoret vid statlig belåning. En sådan ändring av bostadsfinansieringsförordningen bör sålunda ske. Konkurrensvillkoret bör däremot gälla oförändrat även vid exploateringssamverkan.

Enskilda fastighetsägare – exploateringssamfälligheten

För att hindra att de bebyggelsemöjligheter som följer av en detaljplan, som är avsedd att genomföras genom exploateringssamverkan, utnyttjas av sådana fastighetsägare som valt att stå utanför samfälligheten, skall i detaljplanen anges att bygglov som inte avser pågående markanvändning inte får meddelas för åtgärder på en fastighet som inte deltar i exploateringssamfälligheten. Villkoret gäller under planens genomförandetid. Upphör exploateringssamfälligheten innan genomförandetiden gått ut förfaller villkoret. I 13 kap. PBL har intagits ett förbud att meddela bygglov om sådan bestämmelse angetts i detaljplan.

Ett beslut i ett markförordnande som vunnit laga kraft om att exploateringssamverkan bör komma till stånd är ett uttryck för en avvägning mellan berörda intressen. Markförordnandets giltighetstid är som ovan sagts tidsbegränsat. Under tiden mellan markförordnandet avseende exploateringssamverkan och detaljplanens antagande kan man därför utgå från att bygglov som inte avser pågående markanvändning utan vidare kan vägras.

13.3.5.8 Marköverföring m. m.

För att fullfölja exploateringssamverkan bör exploateringssamfälligheten kunna utnyttja fastighetsreglering enligt FBL. I första hand kan marköverföringarna ske enligt reglerna i 5 kap. FBL. I den mån storleksförändringarna blir omfattande kan inlösen enligt 8 kap. 4 § FBL behöva tillgripas. För att sådan inlösen skall få ske krävs att en fastighetsplan upprättas.

Vissa kompletterande regler krävs i FBL för att detta skall bli möjligt. Bl. a. krävs en särskild ersättningsregel för dessa fall. Ersättning för den mark som avstås som ett led i genomförandet av exploateringssamverkan bör bestämmas med utgångspunkt i marknadsvärdet men med bortseende från den inverkan på värdet som den detaljplan som skall genomföras kan ha haft.

När fastighetsreglering skall utnyttjas som ett medel att fördela de bebyggelsemöjligheter som uppstår genom detaljplanen behövs en särskild regel i FBL som anger att fördelningen skall ske enligt de andelstal som gäller i exploateringssamfälligheten. Möjlighet bör också finnas att ta hänsyn till markens olika värde vid tilldelningen.

När en exploateringssamverkan genomförs torde regelmässigt FBL:s och AL:s regler om förtida tillträde kunna utnyttjas. Därigenom minskas riskerna för att genomförandeprocessen fördröjs till följd av besvär.

13.3.5.9 Beskrivning av förfarandet

Förberedelserna för exploateringssamverkan kan ofta börja under beredningen av genomförandefrågorna i anslutning till den översiktliga planeringen.

Därvid bedöms i vilka fall fastighetsförhållandena utgör ett sådant hinder för en ändamålsenlig planlösning och för plangenomförandet att exploateringssamverkan bör komma till stånd. Vidare utreds frågan om den gemensamma exploateringens lämpliga omfattning.

Kommunen utfärdar markförordnande med innehåll, bl. a. att exploateringssamverkan förutsätts för exploatering av området. Beslutet anger syftet

med exploateringen och gränserna för samverkansområdet. Vidare anges den tid inom vilken exploateringssamfällighet skall bildas och detaljplan antas. Sedan beslutet vunnit laga kraft kan kommunen eller markägare inom området ansöka om exploateringsförrättning enligt AL. Vid lämplig tidpunkt utses också planförfattare enligt den rutin som normalt gäller för upprättande av detaljplan.

En exploateringssamfällighet och en samfällighetsförening som förvaltar samfälligheten bildas. Beslut meddelas därvid om bl. a. vilka fastigheter som skall delta, vilket system som skall väljas för fördelning av ansvar, kostnader och nytta, förmånsrättsbeloppets storlek och andelstalen.

Samfällighetsföreningens styrelse samråder med kommunen om förutsättningarna för exploateringens bedrivande under planarbetet. Exploateringsavtal ingås mellan kommunen och samfälligheten. Detaljplan antas.

När planen har antagits vidtas åtgärder enligt FBL för att bringa fastighetsindelningen i överensstämmelse med planen. Vid behov upprättas en fastighetsplan. Behövliga gemensamhetsanläggningar inrättas. Vidare skall mark för allmänt ändamål överföras till kommunen. Avkastningen fördelas i mark eller genom pengar.

När exploateringen slutförts upplöses samfällighetsföreningen. Därvid kontrollerar länsstyrelsen att bl. a. exploateringsavtalet har fullgjorts. När samfällighetsföreningen upplösts upphör exploateringssamfälligheten automatiskt.

13.3.6 *Exploateringsavtal*

Inledningsvis kan noteras att de olika typer av s. k. exploateringsavtal som i dag används inte har något uttryckligt stöd i BL. En annan sak är att 70 och 73 §§ BL kan sägas utgöra en legal grund för exploateringsavtal i de avseenden som berörs i dessa paragrafer. En motsvarighet till dessa paragrafer har intagits i 11 kap. 16 och 18 §§.

Som har angetts i avsnitt 13.2. instämmer många remissinstanser i BLU:s förslag att vissa grundläggande regler bör tas in i en blivande lagstiftning. Förslaget får i övrigt ett blandat mottagande av remissinstanserna. Vissa instanser instämmer i BLU:s åsikt om dessa avtal som ett värdefullt inslag i genomförandeprocessen, medan andra är kritiska och föreslår en begränsning av möjligheten att träffa sådan avtal.

Frågan om kostnadsfördelning i samhällsbyggnadsprocessen har nära samband med 1969 års vägutrednings betänkande (SOU 1977:12) och gatukostnadsutredningens betänkande (SOU 1977:65) som för närvarande övervägs inom regeringskansliet.

Exploateringsavtalens betydelse

Som har framhållits avsnitt 13.1.11 om exploateringsavtal är sådana avtal numera vanliga. Exploateringsavtal som medel vid plangenomförande kan ha många förtjänster. Villkor för genomförandet av planer är viktiga delar i planeringsprocessen. Initiativ och åtgärder i plangenomförandet kan med fördel organiseras och samordnas genom avtal mellan berörda parter. Avtalet

kan underlätta och påskynda genomförandet. Frågor om när genomförandet skall ske kan också preciseras.

Genom att säkerhet för arbetenas utförande kan krävas kan man få garantier för att den projekterade standarden på olika anläggningar blir utförd. Exploateringsavtalen kan sålunda innehålla frågor om bestämmelser som avser sättet och tidpunkten för genomförande av åtgärder som ingår i genomförandeprocessen samt frågor om fördelningen av kostnaderna mellan kommunen och den som bygger. Kommunen kan avlastas vissa administrativa arbeten.

Exploateringsavtalens omfattning

Samtidigt som de praktiska fördelarna med exploateringsavtalen är uppenbara har de ibland kritiserats för att de använts på ett sätt som inte är förenligt med gällande lagstiftning.

Kritiken gäller då inte i första hand problem mellan kommunen och den byggande, utan mellan dessa och tredje man, t. ex. den enskilde brukaren som övertar fastigheten. Förutom fördelningen av kostnaderna för markåtkomst och utförande av olika anläggningar diskuteras risken av att det genom avtalen kan växa upp en byggnadsreglering vid sidan av byggnadslagstiftningen.

I anslutning härtill bör noteras, att kommunen självfallet inte genom avtal har rätt att avvika från vad som stadgas i tvingande lagstiftning på olika områden.

Givetvis bör den byggande genom avtal kunna åta sig att utföra anläggningar som kommunen normalt har anvaret för enligt olika lagar, t. ex. även större kommunala anläggningar av skilda slag. Frågan om en kostnadsfördelning bör i dessa fall bedömas mot bakgrund av den för varje område gällande lagstiftningen och KL:s allmänna regler.

En oklarhet i sammanhanget är att en mängd olika avtal, bl. a. den typ av markupplåtelseavtal som berörts i avsnitt 13.1.11, ibland benämns exploateringsavtal. Markupplåtelseavtalet har kommit att anses vara en sorts entreprenadhandling mellan kommun och den byggande och därmed underkastade endast allmänna avtalsrättsliga regler.

Förfarande

Det är lämpligt att exploateringsavtalen så långt som möjligt diskuteras i anslutning till beredningen av andra genomförandefrågor och att de redovisas i en genomförandebeskrivning. Genom en sådan behandling blir också genomförandefrågor som regleras i avtal underkastade allmän insyn. Olika parters ansvarsförhållanden blir klarlagda.

Frågan om lagreglering av exploateringsavtal

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.

Någon särskild lagreglering av exploateringsavtalen föreslås sammanfattningsvis sålunda inte.

Motorväg, Södertälje

14 Regionplanering

14.1 Gällande ordning

Regler om regionplan infördes genom 1947 års byggnadslagstiftning. Tidigare hade viss regionplanering utan lagstöd bedrivits i främst regionerna kring Stockholm och Göteborg. Under åren 1948–1952 förordnades om regionplaneförbud i åtta områden. Därefter har nya förordnanden skett i endast två ytterligare fall. Samtidigt har regionplanering även efter år 1947 initierats i andra former än enligt BL. Staten har bl. a. genom omfattande statsbidrag sökt främja en regionplanering enligt BL och statsbidragen har i princip uppgått till omkring hälften av planeringskostnaderna. De avvecklades emellertid under första hälften av 1970-talet (jfr prop. 1971:1 bil. 14 sid. 118–125).

Nuvarande regler om regionplan finns i BL:s åttonde avdelning (126–135 §§ BL) med vissa supplerande bestämmelser i BS. Reglerna innehåller allmänna uttalanden om regionplanens syfte och innehåll, formalia kring tillskapandet av en särskild huvudman för planeringen (regionplaneförbund), regler för planläggningsprocessen och kostnadsfördelningen samt för regionplanens rättsverkan.

Regionplanens syfte anges vara att vid behov gemensamt för två eller flera kommuner reglera grunddragen i markens användning. Planen avses kunna ange dels grunddragen i markanvändningen för t. ex. tätbebyggelse eller friluftsliv, dels strukturbildande element som trafikleder, flygplatser och anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.

Som huvudman för regionplaneringen skall bildas ett särskilt regionplaneförbund med representation för de kommuner som ingår i området och under ledning av en ordförande som utses av staten. Initiativrätten för bildandet av förbundet tillkommer närmast staten. Om förbundet är alltför passivt när det sedan gäller att upprätta en plan, har staten samma möjligheter som ifråga om stadsplan och byggnadsplan att låta upprätta planen på huvudmannens bekostnad och fastställa den efter dennes hörande. För Stockholms län finns en särskild lag (1968:598) om huvudmannaskapet för regionplaneringen.

En fastställd regionplan är vägledande för efterföljande beslut om planer eller om ändrad markanvändning på annat sätt. Regionplanens syfte bör inte motverkas vid byggande av allmän väg (14 § VägL) eller vid fastighetsbildning (3 kap 2 § FBL) och planen skall tjäna till ledning vid utförandet av vissa enskilda vägar (4 § EVL).

Nuvarande ordning har inte fungerat väl. Staten har varit tveksam till att utnyttja sina befogenheter att ta initiativ till att bilda regionplaneförbund mot kommunernas vilja och kommunerna har varit tveksamma till ett interkommunalt planeringsorgan under statlig ledning. I flera fall har interkommunala planeringsorgan därför inte tillkommit i tid för att kunna angripa angelägna problem, i andra fall har interkommunala planeringsorgan skapats i andra former än enligt BL.

Planprocessen vid upprättande och fastställelse av regionplaner har ansetts omständlig och delar av planerna har ibland varit inaktuella redan vid fastställelsen. Det senare

har delvis berott på att planerna har varit alltför detaljerade. Det delade ansvaret för planering och uppföljning har också vållat problem. Tolkningen av en fastställd regionplan och bedömningen av i vad mån en plan har varit inaktuell och därför kan frångås har nämligen formellt sett i första hand varit en fråga mellan primärkommunerna och länsstyrelsen. Under planeringen innan planen eller planrevisionen preciseras pågår därför ett långt intensivare samspel mellan de tre parterna – staten, regionplaneorganet och primärkommunerna – än sedan planen har materialiserats i form av ett antaget planförslag. I den mån man har ansett en fortlöpande regionplanering viktig har det därför gällt för regionplaneorganet att skapa och behålla en roll i en kontinuerlig dialog. Detta har man kunnat uppnå genom att inte driva en plan till antagande eller genom att redan vid antagandet starta en planrevision. Vidare har man på olika sätt gett det regionplanerande organet en roll i genomförandeprocessen och låtit det kunna påverka återkommande regionala fördelningsbeslut avseende bostadskvoter, väginvesteringar eller regionalpolitiska insatser. Regionplaneorganet kan också göras till obligatoriskt samråds- och remissorgan vid vissa typer av ärenden. En sådan roll underlättas om regionplaneorganet har kvalificerade utredningsresurser. Det regionplanerande organet kan slutligen ta på sig ett direkt genomförandeansvar för vissa typer av regionala insatser. Kollektivtrafik, fritidsanläggningar, regionala anläggningar för sophantering, vattenförsörjning och avlopp är några exempel på frågor, som på detta sätt har lösts under direkt medverkan av regionplanerande organ.

14.2 BLU:s förslag och remissutfallet

Den utveckling som har ägt rum beträffande regionalpolitik, fysisk riksplanering och sektoriell utredningsverksamhet avseende bl. a. natur- och kulturvården, trafikplaneringen och bostadsbyggandet, liksom de förstärkta planeringsförutsättningarna med länen som planeringsenheter, har enligt BLU medfört att behovet av ett särskilt institut för interkommunala planläggningsfrågor nu är avsevärt mindre än när direktiven skrevs. BLU fann övervägande skäl tala för att ett särskilt regionplaneinstitut inte borde ingå i ett nytt plansystem. Nödvändiga regionala hänsyn fick i stället tas i samband med den återkommande kommunplanläggningen. För att säkerställa en interkommunal samstämning av kommunplanerna skulle länsstyrelserna kunna dels initiera behövligt interkommunalt samarbete, dels föreskriva gemensamma prövningstillfällen för alla kommunplaner inom en region.

BLU:s förslag har mötts av en övervägande negativ kritik bland de remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Sålunda anför ett 30-tal instanser att ett regionplaneinstitut behövs, inte minst i de tre storstadsområdena. Även en del instanser, som inte direkt stöder ett lagfäst planinstitut, uttalar sig för att det finns behov av fasta regler för en fortlöpande samordnad regional planeringsverksamhet.

Förslaget om sammanfallande prövningstillfällen för kommunplaner kritiseras dels från politiska utgångspunkter – det ger länsstyrelsen en alltför dominerande ställning – och dels från praktiska. Vad gäller de sistnämnda pekar man på att den fysiska kommunplaneringen främst måste anpassas i tiden till övrig kommunal planering, att prövningen av ett stort antal kommunplaner samtidigt torde ge upphov till besvärliga kapacitetsproblem hos länsstyrelsen och att en samordning måste ske på ett annat sätt än genom statlig prövning i efterhand.

14.3 Överväganden och förslag

När regionplaneinstitutet infördes i Sverige var många av de ca 2 500 kommunerna små och så avgränsade, att även förhållandevis lokala frågor

kunde kräva samverkan över kommungränser. Genom kommunindelningsreformerna har behovet av övergripande samverkan mellan kommuner minskat i vissa avseenden. Samtidigt har behovet av samverkan i andra avseenden ökat, inte minst genom friluftslivets utveckling och den fysiska riksplaneringen. Där de nya kommunerna inte uppfyller kravet att vara näringsgeografiska enheter kvarstår motiven för en mellankommunal planeringssamverkan med oförminskad styrka. Eftersom regionplanerande organ enligt BL har kommit till stånd endast i ett begränsat antal fall, har det mera generella behovet av övergripande utredningsarbete och samstämning av förändringar inom regioner fått tillgodoses på annat sätt. Staten har därvid gjort stora insatser för att skapa underlag och ramar för den lokala planeringen, bl. a. genom insatser i anslutning till länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen och genom sektoriell utredningsverksamhet avseende natur- och kulturvård, trafik, bostadsbyggande m. m. (jfr BLU sid. 228–231). Detta riksomfattande arbete har haft sin tyngpunkt på länsplanet, och i takt med den ökande verksamheten har en omorganisation och förstärkning av länsstyrelserna skett. Den utveckling som här har skett, har generellt sett försvagat motiven för särskilda former av regional planering med starkt statligt inflytande. Staten har på olika sätt ändå förmått att hävda de statliga intressena i den kommunala planeringen.

Som framgår av remisskritiken finns dock på vissa håll ett starkt behov av fasta former för en mellankommunal sammanjämkning av primärkommunala fysiska planer. I flera remissvar har också påtalats behovet av en ordning som medger handlingsmöjligheter även i konfliktsituationer. Detta talar för att det bör finnas regler, som anger hur ett regionalt samarbete för att lösa konflikter kan initieras och vilken kompetens ett tillskapat regionalt samarbetsorgan skall ha vad gäller fysisk planering.

Huruvida formella regionplaner skall upprättas eller inte kan diskuteras. I planverkets remissvar anges att den fortlöpande regionala avstämningen är viktigare än den formellt upprättade planen. Även med ett sådant synsätt finns dock skäl som talar för en regelbundet återkommande samlad redovisning i planform. Dels ger en sådan formaliserad redovisning klarare utgångspunkter för kommunernas översiktliga planering än en rad delbeslut eller synpunkter i enskilda ärenden, dels underlättar den medborgarnas insyn och dels tvingar den fram ställningstaganden av det regionplanerande organet på ett balanserat och systematiskt sätt med utgångspunkt i en helhetssyn på regionen.

Dessa överväganden leder fram till följande. Samarbete om mellankommunala planeringsfrågor torde i allmänhet kunna ske på ett informellt sätt eller i form av kommunalförbund. För regioner där planerings- och lokaliseringsfrågor av regional karaktär uppkommer mera regelmässigt och där många lokala planbeslut har följdverkningar utanför de enskilda kommunernas gränser blir en regionplanering naturlig och PBL bör erbjuda ett system för regionplanering som alternativ till andra sätt att lösa samarbetsfrågorna.

14.3.1 *Huvudman*

Något behov av ett särskilt statligt-kommunalt organ av den typ som anges i gällande lagstiftning synes inte finnas. Det bör dock ankomma på regeringen att efter hörande av berörda kommuner och landsting utse ett regionplaneorgan för ett visst geografiskt avgränsat område. Härigenom garanteras att inte en överlappning sker mellan olika regionplaneområden och att inte heller vissa kommuner blir lämnade utanför en önskvärd regionplanering.

Huvudman för regionplaneringen bör kunna vara antingen ett kommunalförbund eller landstinget. I många fall torde här ett engagemang för landstinget vara att föredra. Att båda möjligheterna skall finnas motiveras av de olikartade förhållandena i skilda regioner. I de fall varken landsting eller befintligt kommunalförbund bedöms lämpligt som regionplaneorgan, bör regeringen ges befogenhet att föreskriva att ett särskilt regionplaneförbund skall bildas och utgöra regionplaneorgan. För ett sådant förbund skall då lagen (1957:281) om kommunalförbund tillämpas.

14.3.2 *Planeringens innehåll*

Vid den hittillsvarande regionplaneringen har man i stor utsträckning ägnat sig åt diskussioner om regionala strukturfrågor, t. ex. balansen mellan bosättning och arbetstillfällen inom delområden och liknande. Sådana ställningstaganden är väsentliga i den regionala planeringen, men det är angeläget att söka skilja mellan den programmässiga delen av planeringen och den fysiska planläggningen som ett av flera medel att främja genomförandet av en övergripande regional planering.

Ett regionplaneorgan kan i sin planering behandla frågor som tätorternas läge och storlek, bostads- och arbetsplatsområden, trafikförsörjning, anläggningar för rörligt friluftsliv av regionalt intresse, terminaler och andra strukturpåverkande anläggningar m. m.

I realiteten innebär tillkomsten av ett regionplaneorgan en överflyttning av viss planeringskompetens från kommunerna till regionplaneorganet. Det är därför angeläget att regeringen vid beslut om att utse ett sådant organ bestämmer organets ansvarsområde och på så sätt anger gränser för dess kompetens. Detta utesluter naturligtvis inte att det kommunalförbund eller landsting som har utsetts till regionplaneorgan även har omfattande andra arbetsuppgifter. Vad som skall regleras med stöd av PBL blir endast kompetensen just som regionplaneorgan och formerna för regionplanläggning.

Regionplaneorganets uppgift enligt PBL blir att biträda kommuner, länsstyrelser och sektormyndigheter med regionala synpunkter på markanvändningen. Sådana synpunkter kan ges fortlöpande inom ramen för ett löpande samrådsförfarande men kan även sammanfattas i en formell regionplan. Regionala önskemål om markreservationer kan därvid antingen specificeras på karta eller beskrivas endast i ord som krav på ungefärligt läge och storlek. Några krav på en heltäckande redovisning av all markanvändning inom regionen bör inte ställas upp. Snarare ligger det i sakens natur att en begränsning till enbart reservationer av regional betydelse måste leda till att bara vissa delar av området blir av intresse. Erfarenheterna hittills tyder också

på att inte heller något krav på en fullständig behandling av alla regionala planeringsproblem bör ställas upp. Regionplaneorganet bör givetvis kunna begränsa sina önskemål och synpunkter till enbart vissa regionala frågor.

Om det alltså inte bör finnas någon minimigräns för vad en regionplan bör innehålla, finns det däremot skäl att införa en maximigräns så att endast förhållanden som är av uppenbar regional eller mellankommunal betydelse får behandlas i en regionplan. Bland markreservationsfrågor som kan bli behandlade kan – utan krav på fullständighet – nämnas flygplatser, regionalt betydelsefulla vägar, banor och ledningar, friluftsområden, småbåtshamnar och andra fritidsanläggningar, utflyktsmål av regionalt intresse, inte minst kulturminnen och kulturmiljöer av publikt intresse, oexploaterade frikorridorer mellan tätorter, regionala serviceanläggningar och liknande.

Regionplaneorganet bör fortlöpande följa den kommunala och statliga planeringsverksamheten. Som har föreslagits i avsnitt 9 skall kommunen alltid samråda med regionplaneorganet när marköversikten ändras. Samråd bör också vara obligatoriskt om andra kommunala planer, som berör markreservat eller annat förhållande som regleras i en regionplan. Finns det ingen regionplan, skall samråd ske om sådana kommunala planer som berör regionala intressen av betydelse. Denna bedömning faller på kommunen att göra.

Såväl under arbetet med att upprätta en regionplan som under det fortlöpande planeringsarbetet bör en informationsverksamhet komma till stånd som syftar till debatt bland regionens invånare om planeringens inriktning. Ansvaret för själva informationsverksamheten bör ankomma på kommunerna inom regionen, men det bör ankomma på regionplaneorganet att tillhandahålla erforderligt underlag.

14.3.3 *Regionplans rättsverkan*

En regionplan blir gällande genom beslutet att anta den. Regeringen bör emellertid kunna ingripa genom att framtvinga underställning. Regeringens befogenheter härvidlag kommer att behandlas i avsnitt 20. Kommuner, länsstyrelser, landstingskommuner som inte är regionplaneorgan, regionplaneorgan i angränsande regioner och sektormyndigheter får framställa önskemål om sådant ingripande.

Beträffande en antagen regionplans rättsverkan bör planen liksom hittills tjäna till ledning, såväl vid upprättande av fysiska planer som vid andra markanvändningsbeslut. Någon strikt styrande verkan inom den allmänna sektorn kan det inte bli tal om, men regionplaneorganet kan använda sina möjligheter att underställa primärkommunala planer regeringens prövning i de fall planerna enligt regionplaneorganets mening åsidosatt regionala intressen, som ligger inom regionplaneorganets ansvarsområde (se avsnitt 20). Några möjligheter att underställa tillståndsbeslut enligt speciallagstiftning, t. ex. vad gäller större vägar, bör inte finnas. I den mån sådana anläggningar är av regional betydelse, måste de speglas i de kommunala planerna. Vid oenighet mellan regionplaneorganet och andra myndigheter får frågor om sådana anläggningar avgöras i samband med planbeslut enligt PBL.

Midlanda, Timrå

15 Samband mellan olika planformer

15.1 Utgångspunkter

BLU föreslog att planer med olika detaljeringsgrad för samma område inte skulle få tillåtas strida mot varandra. Bakom ett sådant synsätt ligger givetvis främst en uppfattning att de översiktliga planernas funktion är att styra en efterföljande mera detaljerad planläggning. Kommunen bör inte kunna gå ifrån markanvändningsbeslut av översiktlig natur, som har fattats efter samråd med olika myndigheter och offentlig debatt bland medborgarna, med mindre samma krets av intressenter får möjligheter att lägga synpunkter på den nya fråga som har aktualiserats.

Överenskommelser som har träffats i form av godtagna översiktsplaner bör naturligtvis inte frångås utan vidare. En viss uppmjukning är dock befogad för att inte binda planverksamheten i ett stelt hierarkiskt system. Det bör uppmärksammas att översiktliga planer endast är vägledande och ofta inrymmer ganska stort tolkningsutrymme. Det bör också uppmärksammas att planläggning inte alltid sker i den ordningen, att de översiktliga planerna tidsmässigt kommer före de mera detaljerade planerna.

Vid utformningen av plansystemet och reglerna för samspelet mellan skilda planinstitut måste man i första hand utgå från de olika planinstitutens syfte och innebörd. Med en viss förenkling kan man säga att 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 innebär att *rättsligt bindande regler* utfärdas för vad olika parter får eller skall göra för att medverka till att fullfölja de kommunala avsikterna att bibehålla eller skapa en god miljö. Med utgångspunkt i en sådan syn på planinstituten kan vissa riktlinjer ges för samordningen mellan olika planer som avser samma område.

15.2 Regionplan

En regionplan anger regionala önskemål. Dessa bör givetvis i möjligaste mån beaktas vid den kommunala planläggningen. Någon strikt styrverkan kan det emellertid inte bli fråga om. De regionala önskemålen om en lämplig samordning av olika kommuners planering kan ibland behöva underordnas

andra viktiga mål. Om de regionala önskemålen inte kan tillgodoses, måste det åligga kommunena att redovisa skälen härför. Det synes ge ett adekvat uttryck för regionplanens grad av påverkan att ange att den skall tjäna till ledning för kommunala planbeslut. Vid underställning av kommunala planer har regeringen att göra en avvägning mellan de regionala och inomkommunala intressena mot bakgrund av möjliga alternativ. En regionplan som fanns redan när den kommunala planen upprättades måste väga tungt vid en sådan avvägning.

En regionplan skall redovisa de stora dragen och de strukturbildande elementen i regionen. Det blir därför naturligt att det i första hand blir kommunens översiktliga planer och då främst marköversikten som skall påverkas av en regionplan. Det är också önskvärt att regionplanen i första hand påverkar beslut om markanvändningen genom de kommunala översiktsplanerna. På så sätt kan problem med dubbel styrning av mer detaljerade planer undvikas.

15.3 Kommunala översiktplaner

Marköversikten och områdesplaner skall inte få ha sinsemellan motstridiga syften. Detta är naturligt – båda typerna av planer skall ju uttrycka de kommunala avsikterna för markanvändningen inom ett område. Om kommunen eller en markägare väcker en fråga, som innebär att en områdesplan måste upprättas i direkt strid mot marköversiktens syfte, måste det ställas krav på att marköversikten ändras. Omvänt kan naturligtvis ändrade dispositioner i marköversikten ibland leda till att en områdesplan måste ändras eller upphävas.

Detaljplaner, markförordnanden och fastighetsplaner skall utformas så att syftet med de översiktliga planerna inte motverkas. Områdesplanerna kan dock vara föråldrade och nya förhållanden kan föranleda att avsteg sker. I sådana situationer bör en områdesplan som regel ändras, så att olika intressenter får möjlighet att bedöma den aktuella detaljplanens inpassning i ett större sammanhang. Kommunala organ, statliga myndigheter och markägare inom andra delar av områdesplaneområdet kan vilja få besked om övriga delar av områdesplanen fortfarande skall gälla eller om följdändringar blir aktuella. Om en detaljplan inom en del av områdesplanen medför starka krav på följdändringar inom andra delar av området, bör detta klargöras och övervägas redan i samband med att ställning tas till detaljplanen. I vissa fall kan kanske inte alla konsekvenser överblickas så att en ny områdesplan kan upprättas. Framstår det som klart att områdesplanen har blivit inaktuell, bör den givetvis upphävas.

Något strikt krav på planöverensstämmelse mellan en detaljplan och en områdesplan i alla detaljer bör inte ställas. Som närmare har utvecklats i avsnitt 10.3.2.2 skall inte syftet i en områdesplan kunna hävdas längre än det syfte som självständigt kan hävdas i en detaljplan.

Som inledningsvis anfördes kan plansystemet 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 så att det ibland är både nödvändigt och önskvärt att kommunen samtidigt kan arbeta med flera olika

planinstrument för samma område. Så måste man t. ex. räkna med att formellt gällande detaljplaner där genomförandetiden har gått ut ofta är inaktuella. I sådana fall blir det många gånger naturligt att inleda en revison av detaljplanerna med att upprätta en områdesplan. Något formellt hinder mot att anta en sådan områdesplan, som alltså strider mot gällande detaljplaner, bör inte finnas. Områdesplanen bör i detta fall ses som fullmäktiges direktiv för en revison av gällande detaljplaner. Det bör hållas i minnet att det bara är detaljplanerna som i detta fall har någon rättsverkan för den enskilde. Vad som här har anförts beträffande detaljplan har motsvarande tillämpning på markförordnande och fastighetsplan.

15.4 Övriga planinstitut

Med undantag av föreskrifter om exploateringssamverkan skall bestämmelser i detaljplaner och markförordnanden inte kunna gälla samtidigt för samma område. Om man inom ett område med markförordnande vill anta en detaljplan och samtidigt bibehålla en del av markförordnandets föreskrifter, får dessa föras över till detaljplanebestämmelserna.

En fastighetsplan får inte strida mot en detaljplan eller ett markförordnande. En viss tolkningsmöjlighet måste dock finnas när en fastighetsplan upprättas. Eftersom den enskilde måste kunna kräva, att för honom tvingande bestämmelser inte får vara sinsemellan motstridiga, bör det i lagen anges att detaljplanen i sådana fall skall anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen. Härigenom undviker man de formella problem som finns i dag, när en fastighetsbildning skett med avvikelse från gränslinjerna i en detaljplan.

Koloniområde, Katrineholm

16 Medborgarinflytande

Allt starkare krav har under senare tid rests på ett mer långtgående medborgarinflytande i planläggningsprocessen. I detta avsnitt diskuteras hur dessa krav skall kunna bli tillgodosedda i en ny lagstiftning. Detta sker genom att PBL-betänkandets allmänna riktlinjer redovisas utifrån i vad mån ett vidgat medborgarinflytande kan komma att underlättas.

16.1 Gällande ordning

1. Vid planläggning skall såväl allmänna som enskilda intressen tillbörligen beaktas (4 § BL och 9 § BS).

2. Den som upprättar ett förslag till plan skall samråda, förutom med statliga och kommunala myndigheter, med sammanslutningar och enskilda personer som kan ha ett väsentligt intresse i frågan (14 § BS).

3. Innan ett förslag till plan antas skall det vara utställt till granskning under viss tid; minst tre veckor när det gäller generalplaner, stadsplaner eller byggnadsplaner (17 § 1 mom. BS).

4. Utställandet skall kungöras i ortspressen. Skriftlig underrättelse om kungörelsens innehåll skall sändas till bl. a. varje känd inom riket boende markägare som berörs av frågan och inte skriftligen har godkänt förslaget samt kända innehavare av servituts- eller arrenderätt som berörs av planläggningen (17 § 1 och 4 mom. BS).

5. Under utställningstiden får den som inte är nöjd med förslaget framställa anmärkningar mot det (17 § 1 och 4 mom. BS).

6. När utställningstiden har gått ut granskar byggnadsnämnden planförslaget jämte inkomna anmärkningar och yttranden. Om inte nämnden själv kan besluta i frågan, överlämnar den handlingarna med eget yttrande till kommunfullmäktige (18 § BS).

7. Ändras planförslaget sedan det har varit utställt skall det i princip ställas ut på nytt (17 § 5 mom. BS).

8. De i punkterna 1–7 redovisade bestämmelserna gäller inte bara nya planer utan också – med vissa undantag – ändring eller upphävande av planer (23 § BS).

16.2 BLU:s förslag och remissutfallet

Det krävs enligt BLU åtgärder ägnade att förbättra medborgarinflytandet genom bättre information i planfrågor och bättre möjligheter till allmän debatt. Medborgarinflytandet måste enligt utredningen få göra sig gällande tidigt i beslutsprocessen.

BLU framhåller att de reformer av plansystemet och beslutsprocessen som föreslås i och för sig torde leda till förbättrade möjligheter till medborgarinflytande.

Enligt BLU kommer det att krävas åtgärder för att tillvarata det ökade intresse som kan bli följden av det föreslagna systemet. Informationen till allmänheten anses

sålunda behöva förbättras och möjligheterna till återföring av allmänhetens åsikter till planerarna och beslutsfattarna behöver vidgas. Det är emellertid enligt BLU:s mening inte vare sig möjligt eller lämpligt att i lagstiftningen ge preciserade regler för samrådsförfarande och information. I lagstiftningen bör därför i huvudsak endast anges att erforderligt samråd skall tas och att utställning för medborgarnas granskning skall göras under en viss minimitid före beslut i planärenden.

BLU föreslår att i planärendet skall lämnas redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att tillgodose kraven på information och samråd. I de fall då en plan skall prövas av statlig myndighet föreslås att denna skall pröva om de vidtagna åtgärderna är tillräckliga. Brister i detta hänseende skall kunna utgöra grund för återförvisning av ärendet.

Enligt BLU behöver nuvarande regler om information till och samråd med fastighetsägarna inte skärpas. Hyresgästers och andra nyttjanderättshavares ställning i förevarande hänseende bör däremot förbättras. Utredningen föreslår att dessa skall få skriftlig underrättelse om utställningar av förslag till kommundelsplaner och byggnadsplaner som berör dem. Dessa underrättelser bör kunna ske genom att avskrift av tidningskungörelsen tillställs vederbörande i vanligt brev.

I stort sett alla remissinstanser som tar upp frågan är eniga om att medborgarinflytandet behöver förbättras. Meningarna är däremot delade när det gäller frågan hur detta skall ske.

Många instanser understryker att medborgarinflytandet bör säkras inom den representativa demokratins ram. Några instanser uttrycker detta så att formerna för inflytandet inte får vara sådana att de i demokratisk ordning valda kommunala organen sätts åt sidan.

Flertalet remissinstanser har den uppfattningen att det krävs åtgärder inom byggnadslagstiftningens ram för att förbättra medborgarnas möjligheter att utöva ett mera direkt inflytande på beslutsprocessen. Några instanser ifrågasätter emellertid om inte inflytandet bör stärkas genom regler som gäller för kommunal handläggning av ärenden i allmänhet. Från några håll berörs frågan om förhållandet mellan fysisk planering och planering inom andra områden. Man framhåller att kravet på medborgarinsyn ställs högt när det gäller upprättande av fysiska markanvändningsplaner, samtidigt som ekonomiska beslut som direkt lokaliserar resurser till olika ämnesområden och anläggningar tillkommer utan nämnvärd medborgarinsyn. Det påpekas att dessa beslut egentligen har de mest drastiska konsekvenserna för medborgarna.

Enligt några instanser har utredningen inte lyckats lösa problemet med ett verkligt medborgarinflytande. Bl. a. efterlyser man ett klargörande av syftet med sådant inflytande. Den vanligaste invändningen mot utredningsförslaget är emellertid att man skapar ett administrativt förfarande som blir mycket tungrott. Det gäller framför allt förslagen om information och samråd, utställning och underrättelser.

16.3 Demokratiutredningens förslag

Problemen omkring vidgad information och medverkan i den fysiska planeringen hör till de frågor som, efter det att BLU avgav sitt betänkande, har behandlats av utredningen om den kommunala demokratin (demokratiutredningen) i dess huvudbetänkande (SOU 1975:41) Kommunal demokrati. Utredningen har tagit upp inflytandefrågorna också i ett vidare sammanhang och därvid belyst bl. a. den ekonomiska planeringen, sektorsplanerna, verksamhetsplanerna och den samordnade kommunala planeringen.

När det gäller den fysiska planläggningen har utredningen övervägt om det bör införas några skärpta regler för planeringsprocessen i syfte att bättre tillgodose demokratikraven. Emellertid har utredningen funnit att flera skäl talar mot en

lagreglering på detta område. Det främsta skälet anges vara att sådana lagregler skulle bli svåra att tillämpa generellt med hänsyn till de många skiftande planeringssituationer som kan tänkas föreligga. Därför har utredningen stannat för att ange några riktlinjer som anses väsentliga från demokratisk synpunkt.

Utredningen har ansett det vara särskilt viktigt

- att planeringsarbetet delas in i olika skeden så att insyn och medverkan främjas
- att planmaterialet utformas så att det är lätt att förstå och väcker intresse.

Utredningen rekommenderar att en arbetsplan utarbetas i samband med att planarbetet börjar. Den bör ange arbetets syfte, omfattning och inriktning samt en skedesindelning som redovisar vilka åtgärder som skall vidtas för att informera och ge möjlighet för medborgarna att framföra synpunkter. Beslut om arbetsplanen bör fattas av fullmäktige.

Skedesindelningen kan göras på olika sätt beroende på den aktuella situationen. Med utgångspunkt i demokratikraven anser utredningen att följande skeden bör uppmärksammas:

- Program
- Alternativa preliminära förslag
- Förslag
- Projektering
- Uppföljning.

16.4 Överväganden och förslag

16.4.1 *Allmänt*

Under de senaste åren har frågorna kring kommunal planering och allmänhetens medverkan i denna kommit att debatteras alltmer. I början av 1970-talet blev debatten mycket intensiv då flera större bostadsområden byggdes i storstadsregionerna. Olika grupper och organisationer var starkt kritiska. Massmedia deltog också mycket aktivt i denna opinionsbildning. Det ökade intresset omfattade såväl komunal som regional planering men framför allt frågor som rörde närmiljön. Intresset begränsades inte bara till planerade förändringar utan omfattade även åtgärder för att förbättra den befintliga miljön.

Debatten började i storstäderna. Men den har efter hand kommit att omfatta även andra kommuners problem, där enstaka planer och projekt har blivit föremål för ett mer allmänt intresse.

Det växande intresset för planeringsfrågor har lett till att olika miljö- och aktionsgrupper har uppstått. Ofta har dessa grupper endast en eller ett par frågor på sina program eller omfattar boende inom ett visst område. Grupperna är ofta löst organiserade och av tillfällig karaktär. Undersökningar som utförts i Stockholmsområdet visar att inslaget av ungdomar och personer med hög utbildning är starkt. Men även etablerade organisationer, t. ex. idrottsföreningar, handikapporganisationer, företagare- och fastighetsägareföreningar har kommit att bli engagerade i planfrågor, ofta som remissinstanser.

Den fysiska planeringen har ofta beskrivits som en alltför sluten process, svåråtkomlig för insyn och påverkan för stora grupper av medborgare. Inte

ens de förtroendevalda har alltid haft full insyn i hela planeringsprocessen. Kritiken har utmynnat i krav på bättre information och ökade möjligheter att påverka beslutsfattandet. Det är med andra ord både medborgarnas insyn och deras inflytande som behöver förbättras. Insynen är ju en nödvändig förutsättning för att kunna utöva inflytande. Däremot är det givetvis inte här fråga om att ge möjlighet att ingripa i den formella beslutanderätt som de förtroendevalda utövar genom den representativa demokratin.

En vidgad debatt är värdefull av flera skäl. Ett skäl är att debatten kan skapa ökad kontakt mellan väljarna och de förtroendevalda mellan valen. En fortlöpande debatt kan också skapa förutsättningar för att planeringsarbetet skall stå i samklang med den allmänna meningen i orten. Genom en öppen debatt får man också möjlighet att vid den intresseavvägning som sker genom planläggningsbesluten ta större hänsyn till dem som i sitt dagliga liv berörs av besluten. Värdefullt beslutsunderlag i form av sakupplysningar kan inhämtas genom att höra dem som berörs av planen.

När det gäller förnyelse av befintlig bebyggelse ger ett mera direkt samarbete med brukarna möjligheter att omedelbart realisera värdefulla önskemål och synpunkter. Därigenom skapas också underlag för en fortsatt samverkan och goda närkontakter inom området.

Intresse att åstadkomma en bred medborgardebatt finns hos åtskilliga kommuner. Utredningen om den kommunala demokratin redovisar i sin rapport (SOU 1974:50) "Information och medverkan i kommunal planering" erfarenheter av försök i flera kommuner. Denna utrednings slutsatser ligger i stor utsträckning till grund för de synpunkter som förs fram i detta sammanhang. Det förslag som nu läggs fram går visserligen längre när det gäller att lagreglera medborgarinflytandet än BLU:s förslag gör men beaktar ändå att det i stor utsträckning bör överlåtas på kommunerna att utarbeta ändamålsenliga metoder för att vidga inflytandet.

Medborgarnas möjligheter att hävda sina synpunkter i planeringsfrågor är en process i två stadier. Det första stadiet infaller under planeringsarbetet och det andra efter det att planen har antagits då medborgarna föreslås kunna reagera genom besvär.

16.4.2 *Reformer som stärker medborgarinflytandet*

Åtskilliga regler i PBL medför påtagliga förbättringar för medborgarna till insyn och delaktighet i planeringsprocessen. Här redovisas några föreslagna reformer som är ägnade att stärka inflytandet.

1. Den obligatoriska statliga fastställelseprövningen av planer tas bort. Därigenom blir kommunen som regel själv slutligt ansvarig för miljöutformningen inom sitt område.

2. Enligt PBL ges varje kommunmedlem möjlighet till inflytande över kommunens planering. Detta kommer främst till uttryck genom den obligatoriska översiktliga planeringen i avsnitt 7.

De får dessutom möjlighet att genom besvär bevaka att kommunen på ett tillfredsställande sätt har tillämpat de regler som garanterar medborgarinflytandet.

3. De översiktliga planerna skall alltid antas av kommunfullmäktige. Också viktigare detaljplaner skall antas av fullmäktige, vilket ger större

möjligheter till insyn än om planerna antas av byggnadsnämnden.

4. Marköversikten får stor betydelse för samhällsbyggandet och miljöutformningen – även för miljöförändringar som inte kräver tillstånd enligt PBL.

5. Vissa bestämmelser i NVL, bl. a. de som avser bebyggelse inom strandområden, överförs till PBL. Härigenom tillämpar kommunfullmäktige och byggnadsnämnd bestämmelserna i stället för länsstyrelsen.

6. Genomförandefrågor skall i ökad utsträckning behandlas och beskrivas vid planläggningen.

7. Kommunen blir skyldig att aktivt verka för att en debatt kommer till stånd bland medborgarna om den fysiska planeringens mål och innehåll.

8. Kommunen är skyldig att i anslutning till ett planförslag redovisa underlagsmaterial i form av planeringsförutsättningar.

9. Planhandlingar måste utformas så att medborgarna i allmänhet kan bedöma dessa.

10. Hyresgäster får ställning som sakägare. De skall underrättas om utställning av förslag till detaljplaner på lämpligt sätt.

11. Hyresgästerna får rätt att yttra sig under samrådsskedet i planfrågor och höras i tillståndsärenden.

12. Resultatet av samrådsförfarandet redovisas i samband med planutställningen. I första hand bör redovisas sådana önskemål som inte kunnat tillgodoses.

13. För att öka medborgarnas möjligheter att engagera sig i planförslag förlängs utställningstiderna.

Dessa reformer bör tillsammans komma att verksamt bidra till en ökad politisering och en livligare diskussion av planfrågorna i kommunernas beslutande organ. Detta bör i sin tur rimligen medföra att intresset för den fysiska planeringen ökar också hos allmänheten. Förskjutningen av beslutsbefogenheterna från staten till kommunerna – den ojämförligt viktigaste effekten av det nya plansystemet – kommer säkerligen att ytterligare skärpa kommunalpolitikernas uppmärksamhet på olika lokala opinionsyttringar. Det formella ansvaret för miljöutformningen kommer ju inte längre att ligga hos statliga myndigheter. Beslutsfattarna på lokal nivå kommer med andra ord att utsättas för ett ökat politiskt tryck, något som bör vara ägnat att stärka den representativa demokratin.

16.4.3 *Kommunernas informationsskyldighet*

Kommunstyrelsen åläggs i PBL att ansvara för att sådan informationsverksamhet kommer till stånd som syftar till en debatt bland kommunernas invånare om den fysiska planeringens innehåll och mål.

Den föreslagna regeln är tänkt att utgöra ett komplement till nu gällande regler. Den innebär en skyldighet för kommunen att aktivt verka för att en debatt kommer till stånd bland medborgarna om planeringsfrågor.

16.4.4 *Program och underlagsmaterial*

Det är angeläget att invånarnas synpunkter kommer till uttryck på ett så tidigt stadium som möjligt i planeringsprocessen. Väl utarbetade programförslag

bör vara det bästa diskussionsunderlaget för medborgarna. Programförslag är värdefulla inte bara för medborgarna i allmänhet utan även för förtroendemännen som härigenom får bättre möjligheter att på ett tidigt stadium styra planarbetet.

I PBL uppmärksammas programmens betydelse för olika planer. I programmen kan kommunerna uttrycka sitt syfte med visst planarbete. Ett program blir därför ett dokument över de ställningstaganden och utfästelser kommunen gör inför plangenomförandet.

I kommunerna används program vanligen i betydelsen politiska riktlinjer för att styra olika delar av verksamheten. Dessa program är mer eller mindre anknutna till den organisatoriska ansvarsfördelningen och budgetindelningen. För bostadsbyggande, barnomsorg, trafik osv. finns olika utvecklingsprogram. Dessa påverkar och påverkas av mark- och bebyggelseplaneringen. De har relation både till den översiktliga planeringen av markanvändningen och till detaljplaneringen. PBL ser översiktliga fysiska planer som program för mer detaljerade planer. Ömsesidig påverkan måste finnas mellan olika plannivåer, mellan olika planeringssektorer och mellan olika planeringsaspekter; sociala, ekonomiska, fysiska och administrativa, som alla kräver sina riktlinjer/program. Begreppet program blir med detta synsätt mycket sammansatt.

I en annan betydelse används program för att beskriva arbetet i ett inledande skede av en planeringsprocess. Då dras riktlinjerna upp för arbetets bedrivande, för vilka problem som skall behandlas och för vilket innehåll planerna skall ha.

Någon lagreglering om obligatoriska program bör emellertid inte göras. Kommunerna bör själva välja de tillfällen då program bör upprättas. Formellt bör kraven istället inriktas på att kommunen i anslutning till utställning av plan redovisar underlagsmaterial i form av planeringsförutsättningar för att på så sätt ge kommunmedlemmar och andra intressenter möjligheter att avgöra om planförslaget är lämpligt utformat för att styra utvecklingen i önskad riktning.

I redovisningen av planeringsförutsättningarna för översiktliga planer bör lämpligen ingå:

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
investeringar och program avseende natur- och kulturvård
redovisning som belyser hur riktlinjerna i den översiktliga planen tillämpats i den löpande verksamheten.

När det gäller detaljplaner bör bland planeringsförutsättningarna redovisas tillgång på grundservice och dess relation till överordnade mål. Under rubriker såsom barntillsyn, skolor, fritid, sysselsättning, kollektivtrafik och gemensamhetsanläggningar bör kommunen redovisa både planens knytning till övergripande planer och program i dessa avseenden och dess konkreta tillämpning i den enskilda planen. En sådan redovisning ligger inom ramen

för kravet i lagen om att planens förutsättningar och konsekvenser i olika avseenden skall redovisas.

För att ge underlag för en så förutsättningslös debatt som möjligt kan det vara lämpligt att utarbeta alternativa förslag. Möjligheten att göra så bör det ankomma på kommunen att avgöra från fall till fall.

Hittillsvarande erfarenheter av programdiskussioner har visat, att det många gånger är svårt att få allmänheten intresserad av att på ett tidigt stadium påverka planeringsprocessen. Detta beror på att medborgarna ofta inte kan uppfatta planprogrammets konkreta innebörd. Utställningen av planer och kravet på redovisning av underlagsmaterial i det sammanhanget är därför av stor betydelse.

Kommuner som inrättat särskilda kommundelsråd kan ge dessa en roll när det gäller information till medborgarna och kommunikation mellan dem och förtroendemännen och tjänstemännen på central nivå i kommunen.

16.4.5 *Planhandlingarnas utformning*

En grundläggande förutsättning för att få till stånd en meningsfull offentlig debatt är att program, planförslag samt plan- och genomförandebeskrivningar utformas så att de blir lättfattliga för medborgarna i allmänhet. Planhandlingarna är i dag ofta alltför tekniska och svårtolkade för många människor. Detta gäller inte bara textmaterialet, utan i många fall även illustrationer, kartor och diagram.

Kravet på att planhandlingar utformas så att en bedömning av dem underlättas är av sådan betydelse – inte bara för medborgarna i allmänhet utan även för de förtroendemän som skall besluta i planfrågor – att detta bör lagregleras.

Ytterligare krav kan – utan att lagregleras – ställas på planhandlingarnas utformning för att underlätta medborgarnas ställningstagande. Kommunerna bör utarbeta handlingar som ger ett så fullständigt visuellt intryck av den framtida miljöutformningen som möjligt och som dessutom lätt kan mångfaldigas. Vidare bör planeringsproblemen brytas ned till konkreta frågeställningar av begränsad omfattning. Det kan vara värdefullt att pröva olika möjligheter till konsekvensbeskrivningar för olika berörda grupper. Viktigt är även att metoderna för att åskådliggöra ekonomiska och sociala konsekvenser av planförslag utvecklas.

Handlingarna måste vidare vara lättåtkomliga. Medborgarna bör informeras om att planhandlingarna och bakgrundsmaterialet till dessa är offentliga handlingar och upplysas om var och när de kan ta del av dessa.

Hur informationen om planförslag sprids spelar också en stor roll för möjligheterna att få till stånd en meningsfull och saklig debatt. Särskilda referensgrupper, informationstidningar, information i lokalpressen och studiecirklar är exempel på informationskanaler. Några närmare regler om kommunernas informationsinsatser bör inte införas i PBL.

16.4.6 *Samråd*

Den föreslagna skyldigheten för kommunerna att aktivt verka för att få till stånd en offentlig debatt kring planeringsfrågorna utesluter inte att de också –

vid arbetet med en ny plan resp. ändring eller upphävande av en plan – skall samråda i särskild ordning förutom med statliga och kommunala myndigheter även med grupper och enskilda personer som kan ha ett väsentligt intresse i frågan. Vad som tidigare har framhållits om betydelsen av ett lättfattligt och lättåtkomligt planeringsunderlag gäller naturligtvis också i detta sammanhang.

Traditionellt brukar samråd ske framförallt mellan planförfattare och kommunala och statliga myndigheter samt med markägare och andra sakägare. I vissa kommuner har samrådsförfarandet vidgats till att även omfatta t. ex. hyresgäster och föreningar som företräder de berörda.

I PBL föreslås sakägarbegreppet bli vidare än vad som f. n. är fallet. Sakägare är enligt gällande byggnadslagstiftning ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet. Till de sistnämnda räknas arrendatorer men inte hyresgäster och bostadsrättshavare. Sakägarbegreppet föreslås nu omfatta även dessa. De får härigenom rätt att yttra sig under samrådsskedet i planfrågor och höras i tillståndsärenden. Denna förändring, som innebär att varje hyresgäst för sig kan komma till tals i dessa ärenden och dessutom tillerkännas besvärsrätt, gör det naturligtvis inte mindre viktigt att samråda med organisation av hyresgäster. Fortsättningsvis talas i detta avsnitt enbart om hyresgäster. Men samma resonemang gäller för bostadsrättshavare och andra nyttjanderättshavare.

Ett viktigt skäl för att likställa hyresgäster med övriga sakägare är att den framtida planeringen i ökad utsträckning kommer att avse ombyggnad, förnyelse eller förtätning i redan befintliga bebyggelsemiljöer. För att framgångsrikt kunna genomföra detta måste politiker, tjänstemän, fastighetsägare och hyresgäster samverka. Hyresgästernas synpunkter och önskemål måste beaktas i ett tidigt skede. Detta leder till färre anmärkningar senare i planläggningen. En nackdel är att ett brett upplagt samverkansförfarande är arbetsamt och som regel måste ske på kvällstid. Detta uppvägs emellertid av att man inte behöver lägga ner lika mycket arbete på förberedelser i form av skriftligt informationsmaterial och kartor som vid utställning. Problem och frågor kan ofta klaras ut direkt vid sammankomsterna och genom det kontinuerliga samarbetet.

Resultatet av samrådet skall redovisas i samband med planutställningen. I första hand bör redovisas sådana önskemål som inte kunnat tillgodoses. Denna redovisning blir – med tanke på att länsstyrelsens fastställelseprövning upphör genom PBL – av större betydelse än f. n.

16.4.7 *Utställning*

I nu gällande lagstiftning finns regler om utställning av färdiga planförslag. Det utställda materialet består som regel endast av formella handlingar som plankarta och plantext. Men särskilt i fråga om översiktliga planer har förfarandet utvecklats till mer omfattande utställningar som vänder sig till en bredare krets. Utställningar av senare slag är jämförbara med andra frivilliga informationsåtgärder.

Sådana utställningar används ofta i tidigare skeden än lagstiftningen förutsätter, t. ex. vid en lägesredovisning av pågående inventeringsprogram

eller ett skissarbete.

Erfarenheterna av arbetet med fysisk planering visar att invånarna många gånger haft svårt att engagera sig redan på programstadiet. Ju mer detaljerade, konkreta och färdiga planhandlingarna blir, desto större blir intresset i allmänhet hos medborgarna. Härigenom blir utställningen av ett planförslag en viktig informationskälla.

I lagen redovisas vilka planhandlingar som skall redovisas vid utställningen. Där föreslås också vilka utställningstider som skall gälla för olika planförslag.

När det gäller ett detaljplaneförslag fördubblas utställningstiden om inte ett program för planarbetet eller annat planeringsunderlag har redovisats offentligt vid en tidigare tidpunkt.

Val av utställningslokal spelar stor roll för att väcka människors intresse. Flera kommuner har sina planutställningar inte bara i kommunalhuset utan även t. ex. i bibliotek, varuhus, postkontor och på arbetsplatser. Utställningslokalerna blir en naturlig plats för förtroendemän och tjänstemän att möta allmänheten för att informera om och diskutera planeringsfrågor.

Det är viktigt att det även vid utställning av ett planförslag finns möjlighet att påverka planens slutliga utformning. En aktiv medverkan från medborgarnas sida på ett så sent stadium som vid utställningen försvåras i dag många gånger av att många förberedelseåtgärder redan har vidtagits som innebär starka faktiska bindningar. En sådan hantering är inte förenlig med PBL:s syften. Där praktiska skäl talar för att bindningar ändå måste ske parallellt med utformningen av ett planförslag måste därför ett klart avskilt programskede istället tillgripas.

16.4.8 *Besvär*

Viktigast vid alla former av planläggning är att medborgarna ges fullgoda möjligheter till inflytande under avgörande skede i planarbetet. Regler om bl. a. samråd, utställning samt lättfattlig redovisning av planförslag och planeringsunderlag måste alltid tillämpas på ett sätt som gör att ingen intressent skall kunna berövas möjligheten att påverka kommunens slutliga ställningstagande. För att garantera detta skall inte bara sakägarna utan även alla kommunmedlemmar och vidare de som har särskild rätt till fast egendom i kommunen kunna anföra besvär på den grund att beslutet inte tillkommit i laga ordning. Denna typ av besvär skall prövas av länsstyrelsen. I övrigt skall besvärsinstitutet begränsas så att besvär endast kan anföras av sakägare.

Sakägarbegreppet får i PBL – som framhålls ovan – en vidare innebörd än f. n. Hyresgäster får härigenom rätt inte bara att yttra sig under samrådsskedet utan även att bevaka sina intressen genom besvär i plan- och tillståndsärenden.

I många fall kan hyresgästernas intressen beaktas redan vid planläggningen. Men ofta omfattar en tillståndsfråga sådana åtgärder som inte kan bedömas vid planläggningsskedet. Detta gäller t. ex. åtgärder som medför ändrad lägenhetssammansättning. I denna typ av ärenden måste hyresgästerna få komma till tals.

Hänsynen till grannelagsintressen ger f. n. fastighetsägare besvärsrätt.

Men närmiljön för en hyresgäst påverkas i minst lika hög grad som för ägaren om en byggnads- eller anläggningsåtgärd vidtas i grannskapet.

Ytterligare ett tillfälle när hyresgäster har stora intressen att bevaka är vid rivning av hus de nyttjar. Deras civilrättsliga skydd är f. n. så svagt att de bör ha rätt att få ett meddelat rivningslov överprövat i vissa fall.

Motiveringar till FJÄRDE AVDELNINGEN

Motiveringarna gäller följande kapitel i lagen

13 kap. Tillståndsprövning 48

14 kap. Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m. 55

15 kap. Påföljder, ingripanden m. m. 59

16 kap. Åtgärdsförelägganden m. m. 63

Motiveringarna behandlas i följande avsnitt

17 Tillståndsprövning
17.1 Bygglov 421
17.1.1 Bygglovpliktens omfattning 421
17.1.2 Särskilda bestämmelser om prövningsgrunderna för bygglov 451
17.2 Rivningslov 457
17.2.1 Gällande ordning 457
17.2.2 BLU:s förslag och remissutfallet 458
17.2.3 Överväganden och förslag 458
17.3 Marklov 468
17.3.1 Gällande ordning 468
17.3.2 BLU:s förslag och remissutfallet 469
17.3.3 Överväganden och förslag 469
17.4 Förfarandet i tillståndsärenden 473
17.4.1 Gällande ordning 473
17.4.2 Överväganden och förslag 474

18 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.
18.1 Gällande ordning 485
18.2 Överväganden och förslag 486
18.2.1 Byggnadsnämnden 486
18.2.2 Tillsyn och kontroll 490
18.2.3 Avgifter m. m. 497

19 Påföljder, ingripanden m. m.
19.1 Inledning 499
19.2 Påföljder 500
19.2.1 Byggnadsnämndens skyldighet att ingripa mot överträdelser 500
19.2.2 Avgiftssystemet 501
19.3 Ingripanden för att åstadkomma rättelse 507

Viktiga punkter

Tillstånd fordras för olika åtgärder i form av bygglov, rivningslov eller marklov. Nu ges en möjlighet att variera tillståndsplikten. I mindre känsliga områden kan den minska men i känsliga miljöer kan den i stället behöva öka i förhållande till lagens normala krav. Bygglov krävs normalt inte för byggnader under 10 m^2. Yttre ändringar kräver bygglov endast efter särskilda beslut. Staten och landstingskommunerna blir skyldiga att söka lov. Ekonomibyggnaderna för de areella näringarna kan bli bygglovpliktiga om kommunen beslutar det.

Rivningslov krävs i detaljplaneområden och i övrigt där det särskilt beslutas. Rivning kan vägras med hänsyn till bostadsförsörjningen eller kulturvården.

Byggnadsnämndens ansvar ökar för miljö-, naturvårds- och kulturminnesvården. Möjligheter införs att dela upp bygglovprövningen i två steg. I första steget tar nämnden ställning till lokaliseringen i form av ett förhandslov.

17 Tillståndsprövning

För åtgärder beträffande mark, byggnader och anläggningar skall särskilt tillstånd krävas i den omfattning som behandlas i detta avsnitt.

Det finns anledning att inledningsvis kort sätta in tillståndsprövningen i dess sammanhang.

PBL:s huvuduppgift är att styra utformningen av miljön. Bevarande av miljön ingår som ett led i detta. Det primära medlet för miljöutformningen är planläggning. För att planläggningens syfte skall kunna uppnås måste markanvändningsåtgärder i princip vara planmässiga. Vidare måste åtgärder beträffande byggnader och anläggningar utföras på ett godtagbart sätt. PBL föreslås därför innehålla materiella bestämmelser som ger ledning *dels* för överväganden om lokaliseringen av olika åtgärder och verksamheter *och dels* för beslut i frågor om detaljplacering och utformning, s. k. egenskapskrav. I likhet med dagens lagstiftning måste PBL inrymma ett kontrollsystem, som ger samhället tillfredsställande prövningsmöjligheter i nu berörda avseenden. Kontrollen bör ske genom en tillståndsprövning som bör ta sikte på dels byggnaders eller anläggningars tillåtlighet med hänsyn till gällande planer m. m., dels utförandet i tekniskt hänseende.

Frågorna om tillståndsprövning är alltså av central betydelse för den nya lagstiftningen. Enligt förslaget skall tillstånd kunna lämnas i form av *bygglov* – som kan föregås av ett principtillstånd, kallat *förhandslov* – samt *rivningslov* och *marklov*.

De olika formerna av tillstånd kommer härefter att behandlas närmare i nu angiven ordning. I första hand måste anges vilka åtgärder som skall vara tillståndspliktiga enligt PBL. Vidare måste preciseras vad prövningen beträffande de olika tillståndspliktiga åtgärderna skall gå ut på och vad prövningen får omfatta. Slutligen skall förfaranderegleria behandlas.

17.1 Bygglov

17.1.1 *Bygglovpliktens omfattning*

17.1.1.1 Gällande ordning

F. n. är föreskrifterna om byggande och därmed jämförliga åtgärder kompletterade med bestämmelser om skyldighet att söka byggnadslov. Bestämmelserna finns i 54–59 §§ BS.

Byggnadslovspliktens omfattning anges i 54 § BS. I första hand krävs enligt 1 mom. första stycket byggnadslov för åtgärder som enligt 75 § BS är att hänföra till nybyggnad. Vidare krävs enligt samma mom. andra stycket byggnadslov för en rad andra åtgärder med avseende på byggnader eller fastigheter.

Inom vissa områden är byggnadslovsplikten mer omfattande än annars. Byggnadslov krävs sålunda för ytterligare ett antal åtgärder inom områden med stadsplan. Ett par av dessa åtgärder fordrar också byggnadslov inom områden med byggnadsplan. Beträffande rivning krävs byggnadslov inte bara inom stadsplan utan också inom områden där förbud mot nybyggnad gäller enligt 35 § BL. Vidare kan länsstyrelsen föreskriva skyldighet att söka byggnadslov för vissa åtgärder inom områden intill befästningar, statliga flygplatser m. fl. anläggningar.

I 54 § 2 och 3 mom. BS finns bestämmelser som innebär undantag från byggnadslovsplikten i vissa fall. Dels är byggnadslovsplikten begränsad såvitt avser en- och tvåfamiljshus, dels är staten och landstingskommuner undantagna från skyldighet att söka byggnadslov, dels kan länsstyrelsen meddela befrielse från byggnadslovsplikt beträffande vissa industriområden. Slutligen är enligt 35 § BS jordbrukets och andra liknande näringars ekonomibyggnader inte underkastade byggnadslovsplikt utanför områden med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan.

Enligt 54 § 4 mom. BS får den som skall företa något byggnadsarbete, för vilket byggnadslov inte behövs, ändå ansöka om prövning av åtgärden.

17.1.1.2 BLU:s förslag och remissutfallet

Som utgångspunkt för avgränsningen av byggnadslovspliktens omfattning anger BLU att man bör undersöka vilka företeelser som det i allmänhet eller åtminstone i särskilda fall är ett samhällsintresse att kunna kontrollera tillkomsten av eller påverka egenskaperna hos. I det följande gör BLU sedan ett försök att närmare ange företeelser som bör omfattas av krav på byggnadslov (s. 371–373). I förhållande till dagens lagstiftning innebär BLU:s uppräkning en viss utvidgning av byggnadslovspliktens omfattning.

Efter denna genomgång konstaterar BLU att samhällets behov av kontroll av miljöförändringarna inte gör sig gällande med samma styrka överallt. BLU föreslår med anledning härav att det i lagen skall anges dels vilka företeelser som normalt skall vara byggnadslovspliktiga, dels vilka företeelser som inom vissa områden kan undantas från den normala byggnadslovsplikten.

Enligt BLU bör det i den nya lagen inte finnas någon möjlighet att medge befrielse från byggnadslovsplikt för industriområden. Likaså föreslås att staten och landstingskommunerna inte längre skall vara befriade från skyldigheten att söka byggnadslov.

Den utvidgning av byggnadslovsplikten som BLU:s förslag innebär tillstyrks av många remissinstanser. Från många håll varnar man dock för en alltför omfattande reglering. Utredningens förslag beträffande möjligheten till variation i byggnadslovsplikten tillstyrks likaså av ett stort antal remissinstanser. Många instanser pekar emellertid på nackdelar som systemet anses komma att innebära. Sålunda framförs uppfattningen att det skulle komma att försämra möjligheterna för allmänheten att överblicka vilka åtgärder som kräver tillstånd. Vidare anses att en från allmänhetens synpunkt oacceptabel skillnad skulle uppkomma i byggnadslovspliktens omfattning mellan dels skilda kommuner, dels olika områden inom samma kommun.

Förslaget att slopa möjligheten till undantag från byggnadslovsplikt beträffande industriområden lämnas i huvudsak utan erinran. Vad slutligen gäller förslaget att även staten och landstingskommunerna i fortsättningen skall omfattas av skyldighet att söka byggnadslov tillstyrks det av det övervägande antalet remissinstanser. Det är i huvudsak endast några statliga remissinstanser som ställer sig kritiska.

17.1.1.3 Överväganden och förslag

Bygglovpliktens omfattning behandlas i 13 kap. 1–7 §§.

Mot bakgrund av förslag i promemorian (Ds Bo 1978:3) Förenklad byggnadslovsprövning har regeringen i prop. 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. föreslagit begränsningar i byggnadslovpliktens omfattning. Förslaget i det följande utgår från förslagen i propositionen.

När man överväger vilka åtgärder som skall behöva prövas enligt PBL bör man kunna utgå från den principen att beträffande åtgärder som i dag är tillståndspliktiga enligt annan lagstiftning någon bygglovsplikt enligt PBL inte bör införas. I den mån behovet av kommunalt inflytande beträffande sådana åtgärder begränsar sig till frågan om åtgärden skall få komma till stånd på den avsedda platsen eller inte föreslås att detta kommunala inflytande får göra sig gällande inom ramen för prövningen enligt resp. speciallag. Krävs det däremot prövning från även tekniska och estetiska synpunkter med utgångspunkt i kravbestämmelserna i PBL synes prövningsplikt enligt PBL inte kunna undvaras.

En av utgångspunkterna för de ställningstaganden som härefter följer om bygglovpliktens omfattning och om prövningsgrunderna är frågan om permanensen av de olika åtgärdernas verkningar, dvs. om det är praktiskt möjligt att återställa marken eller byggnaden i ett tidigare skick sedan en viss åtgärd har genomförts. Nutida byggnads- och anläggningsverksamhet medför ofta mer definitiva miljöförändringar än vad som förr var fallet. Betongkonstruktioner och stora anläggningar under marken är mycket motståndskraftiga och har synnerligen lång varaktighet. Detta bör beaktas när lagstiftningen utformas. Om ett återställande inte är praktiskt möjligt, måste åtgärden vara noga prövad med hänsyn till dess konsekvenser för att man skall undvika allvarliga misstag.

Strandskyddsregleringen

BLU föreslog att viktiga delar av NVL skulle flyttas över till den nya plan- och byggnadslagstiftningen. Huvudprincipen borde enligt BLU vara att förvaltningsfrågor regleras i NVL och förändringssituationer i plan- och byggnadslagstiftningen. Med hänsyn härtill föreslogs att bestämmelserna i 15–17 §§ NVL till skydd för friluftslivet och de dåvarande bestämmelserna i 19–21 §§ till skydd för landskapsbilden skulle upphävas.

Många remissinstanser tillstyrkte BLU:s förslag. Av de kommuner och länsstyrelser som yttrade sig i frågan var det övervägande antalet positiva. Bl. a. åberopades att reformen skulle leda till dels klarare handläggningsformer, dels enklare lämplighetsprövning av ärendena. Kritikerna – däribland naturvårdsverket och några länsstyrelser – gjorde i huvudsak följande invändningar mot förslaget. NVL syftar bara i begränsad utsträckning till att reglera ändringar i markanvändningen. Den avser främst skydd, bevarande och vård. Hushållningen med naturresurserna kräver en övergripande planering från riks- och regionsynpunkt. Behovet av en övergripande planering för stora områden är framträdande inom naturvården. Kommunerna torde bara i begränsad omfattning ha kompetens att handlägga

naturvårdsfrågor.

Kommunerna bör i framtiden ges ett ökat inflytande över markanvändningsfrågor inom strandområden. Detta bör inte ske genom en utökad delegation inom ramen för NVL, eftersom problemen med dubblerade prövningsmyndigheter då kvarstår, utan genom att PBL utvecklas till ett så effektivt instrument att den kan fylla i huvudsak samma funktion som NVL nu gör. Fördelarna med denna ordning är dels att ärendehanteringen underlättas (en enda myndighet i första instans), dels att överprövningen förenklas och dels att kommunen ges ökat inflytande och ansvar jämfört med idag.

Under utredningens gång har det framförts kritik mot tankarna på att flytta över strandskyddsreglerna från NVL till PBL. Kritiken bottnar i en oro för att övergången från förbud enligt NVL till tillstånd enligt PBL skall leda till att många strandområden kommer att tas i anspråk av bebyggelse och liknande. Mot detta skall sägas att de bestämmelser som i det följande föreslås i PBL i allt väsentligt är likalydande med nu gällande bestämmelser i NVL. Även om den föreslagna ordningen formellt sett innebär bättre möjligheter än i dag för kommunerna att tillämpa strandskyddsbestämmelserna – ett viktigt mål för reformen – finns det alltså ingen anledning att hysa sådana farhågor. Staten föreslås för övrigt få ett starkt inflytande över bestämmelsernas tillämpning.

Systemet med strandskydd i PBL bör byggas upp på följande sätt:

- Ett grundläggande krav i PBL bör vara att nya byggnader inte får uppföras om allemansrätten därigenom inskränks. Inte heller bör andra åtgärder som inskränker allemansrätten få vidtas inom strandskyddsområden. Regler om detta föreslås i 5 kap. 13 §. Dessa bestämmelser motsvarar i sak helt den nuvarande regleringen i 16 § första stycket NVL. Regleringen enligt PBL bör i ett avseende göras mer omfattande än den som 16 § NVL ger möjlighet till. Enligt 16 § fjärde stycket NVL gäller nämligen strandskyddsbestämmelserna inte anläggningar eller åtgärder som behövs för jordbrukets m. fl. näringars behov och ej tillgodoser bostadsändamål. Motsvarande inskränkningar föreslås inte bli upptagna i PBL. Syftet med prövningen är att man skall kunna diskutera en placering som gör att byggnaderna kan förenas med det allemansrättsliga intresset. Vissa byggnader måste kanske ligga i närheten av vattnet. För sådana fall bör det – precis som i dag enligt 16 § tredje stycket NVL – finnas en möjlighet att, om särskilda skäl föreligger, ge tillstånd även där allemansrätten skulle motverkas.
- Strandskyddet föreslås bli upptaget bland riksintressena i 3 kap. PBL. Härigenom får staten goda möjligheter att påverka beslutsfattandet. Förslaget om underställning i avsnitt 20 innebär att länsstyrelsen skall bevaka bl. a. naturvårdsintressena vid planläggningen och vid behov kunna underställa ett visst beslut regeringens prövning. Länsstyrelsen föreslås också få möjlighet att ange vissa geografiska områden där reglerna om underställning skall gälla även tillståndsärenden.
- När PBL träder i kraft skall strandskyddsområdena ha samma omfattning som enligt NVL. Om inte annat anges i ett markförordnande eller en detaljplan, omfattar strandskyddsområde således land- och vattenområde

intill 100 m från strandlinjen vid normalt vattenstånd. I PBL anges uttryckligen att ett strandskyddsområde får ha en bredd om *högst* 300 m räknat från strandlinjen.

- Avgränsningen av strandskyddsområdena bör successivt – i takt med utvecklingen av kommunens planering – anpassas till topografi, bebyggelse samt anläggningar av olika slag såsom vägar och järnvägar.
- Ett strandområde som uppenbarligen saknar betydelse för bad och friluftsliv bör inte omfattas av bestämmelserna. Beslut om att upphäva strandskydd fattas av kommunfullmäktige genom en detaljplan eller ett markförordnande. Ett sådant beslut skall givetvis föregås av samråd med länsstyrelsen. Länsstyrelsen eller regeringen kan angripa beslutet med stöd av underställningsreglerna.
- Reglerna om strandskydd skall automatiskt upphöra att gälla när en detaljplan vinner laga kraft. Genom ett särskilt beslut av fullmäktige eller byggnadsnämnden kan reglerna om strandskydd dock bli gällande även inom en detaljplan.
- Övergångsreglerna bör utformas så att strandskydd som gäller inom en fastställd plan enligt BL skall fortsätta att gälla efter PBL:s ikraftträdande.

Variation av bygglovpliktens omfattning

Det är uppenbarligen så att de allmänna krav som ställs upp i PBL är konkret tillämpliga i varierande omfattning och med olika styrka i skilda delar av en kommun och i olika situationer. Det bör alltså vara möjligt att göra lokala preciseringar av de allmänna kravens tillämpning. Om man till detta knyter en möjlighet att variera tillståndsplikten i motsvarande grad, kan kravet på tillståndsprövning alltid begränsas till att avse sådana frågor som verkligen behöver regleras i det enskilda fallet.

Vissa invändningar har framförts mot en sådan lagstiftningsteknik. Det har hävdats att systemet skulle bli svåröverskådligt för allmänheten och att det skulle ge upphov till skillnader mellan olika kommuner och mellan områden inom samma kommun. Dessa invändningar bör emellertid inte tillmätas någon avgörande betydelse. Vissa skillnader mellan kommunerna är ju en oundviklig konsekvens av att tillämpningen av lagstiftningen i en ökad utsträckning delegeras till kommunerna. För ett byggnadsföretag, vars verksamhet spänner över flera kommuner, kan skillnaderna visserligen innebära en del komplikationer. Dessa torde dock kunna övervinnas om man inför en upplysningsplikt för byggnadsnämnderna enligt förslaget i avsnitt 18. Den som har intresse av en upplysning, t. ex. om de bestämmelser som gäller för ett visst område eller en viss åtgärd, kan få muntliga upplysningar kostnadsfritt.

Risken för olägenheter av variationer inom samma kommun i bygglovpliktens omfattning bör inte heller överdrivas. Erfarenheterna av de motsvarigheter som finns i dagens system i detta avseende kan inte anses tala emot en sådan ordning.

Det är naturligtvis ingen tvekan om att en enhetligt utformad tillståndsplikt är enklare att överblicka än ett differentierat system. Man måste då

samtidigt ta hänsyn till de ofrånkomliga nackdelar som är förenade med en ordning som inte medger någon form av selektivitet och alltså måste grundas på en generellt sett mer omfattande tillståndsplikt.

Ett sätt att variera tillståndspliktens omfattning är att man, som BLU har föreslagit, ger kommunerna möjlighet att för olika områden föreskriva antingen ökning eller minskning av den "normala" tillståndsplikten. Ett annat sätt är att öppna möjlighet enbart till ökning eller minskning av tillståndsplikten. En utökning av den krets åtgärder som skall kräva tillstånd är uppenbarligen mera tveksam från rättssäkerhetssynpunkt än en inskränkning, bl. a. med tanke på de påföljder som inträder när skyldigheten att söka lov åsidosätts. Detta problem kan man emellertid komma till rätta med, om man inför sådana förfaranderegler som garanterar att alla berörda sakägare verkligen underrättas om att tillstånd 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 bygglovplikten blir avgränsad på det sättet att de åtgärder som kommunerna skall ha frihet att därutöver göra bygglovpliktiga blir av ganska speciell natur och att de därför inte kommer att beröra särskilt många fastigheter.

En utvidgad skyldighet att söka lov kan utan vidare leda till att den enskilde inom vissa områden drabbas av extra kostnader för den granskning som byggnadsnämnden skall utföra. Här har dock kommunerna goda möjligheter att utforma bygglovtaxorna så att denna olägenhet minskas eller helt undvikas.

Det bör också framhållas att ett beslut om utökad tillståndsplikt kan ha olika materiella effekter. Ibland medför beslutet att lagens egenskapskrav sätts i kraft på åtgärder som annars skulle ha varit helt oreglerade. Det kan också förekomma situationer där en utvidgning av tillståndsplikten förenas med särskilt utfärdade materiella regler om utförande vilka grundar sig på lagens bestämmelser men som är mer detaljerade och nyanserade. I samtliga fall gäller att beslutet att öka tillståndsplikten liksom tillämpningen av kravbestämmelserna i det enskilda fallet föreslås kunna överprövas genom besvär.

Med hänsyn till det anförda bör det inte möta något hinder mot att i PBL införa en ordning som ger möjlighet för kommunerna att i viss mån variera innebörden av tillståndsprövningen. Det föreslås därför att PBL skall ange de åtgärder som i normala fall skall omfattas av tillståndsplikt men att det öppnas möjlighet att för vissa områden vidga och för andra områden inskränka kravet på tillstånd när det gäller vissa angivna åtgärder.

Det bör därmed vara möjligt att i en översiktlig plan inte bara ange de områden där vissa materiella riktlinjer skall gälla utan även ge anvisningar om hur omfattande tillståndsplikten bör vara inom olika områden. Därefter kan intentionerna i båda dessa avseenden ges rättsliga effekter gentemot de enskilda genom att ett markförordnande eller en detaljplan antas.

Allmänt om byggnader

Byggnadslovsplikten är enligt gällande rätt i huvudsak inriktad på åtgärder som avser byggnader. Vad som skall förstås med en byggnad sägs emellertid inte. Den lagtekniska lösningen innebär att kraven på byggnadslov i första hand gäller alla åtgärder som är att hänföra till nybyggnad. Även en rad andra åtgärder kräver byggnadslov.

I det förslag som nu läggs fram saknas anledning att använda nybyggnadsbegreppet som en utgångspunkt för bygglovpliktens avgränsning. En förteckning över tillståndspliktiga åtgärder bör i stället utformas som en konkret och uttömmande uppräkning av olika åtgärdstyper. Här indelas dessa huvudsakligen i uppförande av en ny byggnad, tillbyggnad, olika slag av ändring av en byggnad och underhållsåtgärder.

Trots att PBL avses bli en markanvändningslagstiftning i vid mening finns det, med hänsyn till vad som föreslås beträffande förhållandet till annan lagstiftning (avsnitt 25), inte anledning att i förhållande till nuvarande ordning göra någon mera omfattande vidgning av tillståndspliktens omfattning. Även i fortsättningen kommer alltså tillståndsplikten att i stor utsträckning koncentreras på åtgärder som avser byggnader.

BLU ifrågasätter om man i en framtida lagstiftning kanske kan undvara det ibland svårtolkade begreppet byggnad. I avsnittet om byggnadslov försöker utredningen beskriva byggnadslovspliktens omfattning i mera konkreta termer. Man talar således om hus m. fl. objekt. Det förefaller emellertid omöjligt att undvara vissa samlingsbegrepp i lagstiftningen. När man skall ställa upp materiella krav på olika företeelser synes det således oundvikligt att sammanföra företeelserna i grupper. Här har valts den traditionella indelningen i byggnader och anläggningar. Begreppet byggnad föreslås alltså behålla sin centrala plats i lagstiftningen.

Då inställer sig frågan om man, i motsats till vad som gäller f. n., skall behöva i lag definiera begreppet byggnad. Svaret på denna fråga är i viss mån beroende av om man i en framtida lagstiftning vill ha samma innehåll i och omfång av begreppet som det har fått genom den praxis som har utvecklats på grundval av nuvarande lagstiftning. Anses gällande praxis ändamålsenlig synes den ge en mer uttömmande bestämning av begreppets innehåll än en legaldefinition skulle kunna ge.

Begreppet byggnad har i rättspraxis getts ett ganska vitt innehåll. Till en början är det klart att alla fasta anordningar med väggar och tak, som är så stora att människor kan gå in i dem, f. n. och även i fortsättningen bör anses som byggnader. Anordningens storlek är alltså av betydelse för bedömningen.

Som byggnader betraktas f. n. inte bara fasta anordningar med väggar och tak av en viss storlek. Även varaktigt anbringade anordningar på hjul och på vatten kan utgöra byggnader, t. ex. husvagnar och husbåtar. I vissa fall behöver inte ens väggar finnas. En s. k. car-port har sålunda i praxis betraktats som byggnad.

I huvudsak alla anordningar som i dag faller under begreppet byggnad synes vara av den karaktären att de även i fortsättningen i allmänhet bör omfattas av ett krav på tillstånd eller i vart fall ingå bland de företeelser som kan förhandsprövas efter särskilda kommunala beslut. Samlingsbegreppet

byggnad är då lämpligt att använda för att ange denna kategori tillståndspliktiga åtgärder. Eftersom någon avgörande förändring således inte åsyftas med byggnadsbegreppets innehåll och omfång bör man kunna bygga på nuvarande praxis när det gäller begreppets bestämning. Någon legaldefinition behövs därför inte.

Uppförande av nya byggnader

Det bör till en början kunna slås fast att nya byggnader i princip bör vara prövningspliktiga. Frågan är emellertid om man skall behöva kräva tillstånd för alla nya byggnader eller om det här kan skapas en möjlighet att variera tillståndsplikten.

Under begreppet byggnad faller, i enlighet med vad som har sagts ovan, ett antal företeelser av ofta mycket liten betydelse för omgivningen, t. ex. lekstugor, redskapsbodar, bastubyggnader, hobbyväxthus, skärmtak för bil, öppna paviljonger och andra komplement till villa- och fritidsbebyggelse. Ett obligatoriskt krav på tillståndsprövning beträffande alla byggnader av så obetydligt intresse för samhället måste anses vara överflödigt och onödigt betungande för både byggnadsnämnderna och allmänheten.

I den förut berörda propositionen (1978/78:111, bil. 12) föreslås i denna del en ändring av 54 § BS. Ändringen, som berör en- och tvåfamiljshus, innebär att man utan krav på byggnadslov skall få 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.

Som tidigare har sagts tar förslaget till PBL sin utgångspunkt i förslagen i den nyss berörda propositionen. Här måste man emellertid också beakta vad som tidigare har föreslagits, nämligen att kommunerna inom vissa gränser skall kunna bestämma kretsen av tillståndspliktiga åtgärder. Det finns därför anledning att nu betrakta förslagen i propositionen från delvis nya infallsvinklar.

Det gäller att finna en gräns som är avpassad till det kontrollbehov som kan antas föreligga i normala fall. Denna gräns bör slås fast i PBL i form av regler om generell tillståndsplikt. Därefter kan man gå in på förutsättningarna för kommunen att göra avsteg i olika riktningar från de generella reglerna.

Om man alltså har den utgångspunkten att en generell bestämmelse i PBL kan nyanseras genom kommunala beslut, finns det ingen anledning att i huvudregeln ange tillståndsplikt för annat än de åtgärder för vilka det anses absolut nödvändigt med en prövning. Från den normala bygglovsplikten bör i lagen undantas byggnader med en viss angiven maximal area. Vid vilken area man skall dra gränsen är naturligtvis svårt att avgöra. Klart är dock att den måste sättas så lågt att inte garage, större gäststugor och liknande kan få uppföras utan lov.

Ytterligare några synpunkter som bör vägas in när man fastställer gränsen

är följande. Även beträffande mindre, icke bygglovpliktiga byggnader bör det kunna krävas att de uppförs enligt de krav på hållfast konstruktion, brandsäkerhet och liknande som lagen ställer upp. Detta utgör alltså ett undantag från huvudregeln om att de materiella kraven i PBL gäller endast för tillståndspliktiga åtgärder. För den enskilde torde det som regel inte vara något problem att uppfylla krav av detta slag när det gäller små byggnader. Om det i sällsynta fall blir aktuellt med ingripanden i efterhand mot en byggnad som trots allt visar sig inte uppfylla de elementära kraven, bör byggnaden lätt kunna flyttas eller ändras. Gränsen bör med andra ord sättas så att byggnader med en typiskt sett hög grad av permanens inte kommer inom den bygglovfria sektorn.

I den förut nämnda promemorian Förenklad byggnadslovsprövning, som alltså har legat till grund för förslaget i propositionen, har gjorts den bedömningen (s. 40) att en maximering till 10 m² skulle leda till att vanliga garage och större gästhus m. m. faller utanför den fria sektorn. Denna bedömning förefaller rimlig, om man även tar i beaktande det nyss angivna önskemålet att något undantag från bygglovskyldighet inte bör gälla för uppförande av byggnader som det inte är mycket enkelt att flytta. Mot bakgrund härav föreslås att gränsen sätts vid 10 m². Byggnader som har större byggnadsarea än 10 m² bör alltså kräva bygglov. I enlighet med förslaget i propositionen bör också gälla den begränsningen att taknockshöjden inte får överstiga 3,0 m för att det skall föreligga frihet från bygglovplikt.

För att man skall undvika att det utan bygglov uppförs byggnader som kan leda till förfång för grannar eller inverka menligt på trafiksäkerheten bör som huvudregel gälla tillståndsplikt även för byggnader som är mindre än 10 m² om de skall uppföras närmare fastighetsgränsen än 4,5 m. Några andra begränsningar än de nyssnämnda i fråga om de byggnader som enligt PBL normalt skall få uppföras utan lov behöver inte införas i lagen. Det skall sålunda inte anges några villkor t. ex. beträffande fastighetens användningssätt, antalet byggnader som får uppföras utan lov eller byggnadens ändamål. Här blir det alltså en skillnad gentemot förslaget i den förut nämnda propositionen, som ju innehåller flera sådana begränsningar beträffande de prövningsfria åtgärderna.

Däremot blir det nödvändigt att beträffande vissa slag av områden föreskriva en obligatorisk prövningsplikt för uppförande av alla nya byggnader oavsett storlek. Förslagen om att strandskyddsbestämmelserna i NVL skall föras in i PBL får nämligen till konsekvens att alla nya byggnader inom strandskyddsområden måste tillåtlighetsprövas. Avsikten är ju att det ändrade prövningssystemet med en enda myndighet som beslutande i första instans inte skall föranleda att åtgärder som nu är underkastade kontroll kommer att gå fria från granskning.

Med strandskyddsområde avses enligt den föreslagna definitionen i 3 kap. 13 § PBL land- och vattenområden intill 100 m från strandlinjen vid normalt vattenstånd. Kommunen föreslås i markförordningen kunna besluta om utökning av strandskyddsområdenas omfattning. Avståndet får dock inte vara större än 300 m från strandlinjen. Den obligatoriska tillståndsplikten bör utformas så att den automatiskt följer ett kommunalt beslut om utvidgning av strandskyddsområdet. Detta kan enklast åstadkommas genom att tillståndsplikten knyts till begreppet strandskyddsområde.

Utvidgning av bygglovplikten till att avse byggnader som har mindre byggnadsarea än 10 m² och lägre taknockshöjd än 3,0 m och som skall läggas mer än 4,5 m från gränsen bör kunna ske genom ett särskilt beslut i markförordnande eller detaljplan. En utvidgning kan ju vara motiverad i vissa miljökänsliga områden och inom områden med detaljplan för t. ex. grupphusbebyggelse, där kompletteringsmöjligheterna är små eller nästan helt uteslutna.

Härefter återstår att överväga om även undantag från den normala tillståndsplikten skall kunna förekomma i fråga om nya byggnader. Även BLU var inne på tanken att man från prövningsplikten skulle kunna undanta byggnader under en viss storlek. I kommunplaneexemplet (bilaga 4.2) anger BLU att en garagebyggnad som inte är större än 25 m² skulle kunna få uppföras utan tillstånd.

BLU:s förslag synes vara värt att ta fasta på. En differentiering bör kunna göras allt efter behovet av att hävda allmänintresset med regleringar.

Mot bakgrund t. ex. av översiktlig planering bör kommunen ges möjlighet att från den generella prövningsplikten undanta byggnader av vissa slag. Vissa begränsningar måste dock ställas upp. Sålunda bör från tillståndsplikt inte kunna undantas en byggnad som om den uppförs kan medföra att markanvändningen förändras. I dessa fall finns det ju alltid ett behov av planmässiga överväganden. Undantagsmöjligheterna bör ta sikte på kompletteringsbyggnader av olika slag, dvs. sådana som kan sägas ligga inom ramen för den pågående markanvändningen. Inom strandskyddsområden bör kommunerna inte kunna frånhända sig prövningsmöjligheten ens om det gäller åtgärder inom ramen för pågående markanvändning.

Ytterligare en begränsning bör här ställas upp. Enligt gällande ordning (56 § 1 mom. andra stycket BS) har yrkesinspektionen ett inflytande i byggnadslovsärenden som gäller bl. a. arbetslokaler.

Enligt vad som föreslås senare (avsnitt 17.4.2.2) skall motsvarande regler gälla även i det nya bygglovförfarandet. Detta innebär att nya byggnader inte bör kunna undantas från prövning genom kommunala beslut, om det är fråga om hus med arbetslokaler och liknande.

F. n. är jordbrukets och andra liknande näringars ekonomibyggnader utanför planlagda områden inte underkastade byggnadslovsplikt. BLU har inte sagt något om hur man har tänkt sig att dessa byggnader skall behandlas. En del remissinstanser har ändå tagit upp frågan. Av dessa är det bara ett par som anser att man skall ha kvar någon form av undantag för de åsyftade byggnaderna.

Till stöd för tanken att man nu bör slopa den särställning som ekonomibyggnaderna intar kan anföras följande. Det är angeläget att byggnadsnämnderna får möjlighet att 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 ekonomibyggnaderna ibland lika komplicerade som avancerade industribyggnader.

Flera invändningar kan emellertid göras mot ett system med generell bygglovplikt.

Byggnadsverksamheten i jordbruket pågår vid många företag som en ganska kontinuerlig verksamhet inom ramen för normal rationalisering. Ofta utförs arbetena av gårdens fasta arbetskraft under perioder med låg sysselsättning. Om en generell byggnadslovsplikt införs för jordbrukets ekonomibyggnader, skulle detta försvåra och komplicera en från rationaliseringssynpunkt angelägen byggnads- och anläggningsverksamhet.

Byggandet inom lantbruket prövas redan i dag på olika sätt. Staten lämnar genom lantbruksnämnderna ett omfattande ekonomiskt stöd till ny-, till- eller ombyggnad av djurstallar eller andra ekonomibyggnader. Vidare ges stöd till vissa miljövårdande åtgärder. I samband med ansökan om ekonomiskt stöd sker dessutom en omfattande prövning av den byggnadstekniska expertis som finns vid lantbruksnämnderna. Inom lantbruksstyrelsen har också utarbetats detaljerade tekniska anvisningar för produktionsbyggnader inom lantbruks- och trädgårdsnäringen (LALT). Djurmiljön i stallarna regleras redan genom speciallagstiftning (djurstallskungörelsen 1973:270). Fråga om godkännande av djurstall prövas av lantbruksnämnden. Genom det förfarande som tillämpas vid tillståndsgivningen får hälsovårdsnämnden omedelbar kännedom om en planerad lokalisering av djurstallar och kan tillvarata djurhållningens omgivningshygieniska aspekter.

Från år 1972 får inte utan tillståndsprövning hos koncessionsnämnden eller länsstyrelsen anläggas "ladugård, stall eller annan anläggning för djur med utrymme för mer än 100 djurenheter" (miljöskyddskungörelsen 1972:224). Vid prövning av nyanläggning respektive utvidgning av befintlig anläggning skall därvid särskilt beaktas hur man skall få den bästa lokaliseringen med tanke på eventuella immissioner.

Dessa argument för och emot bygglovplikt för ekonomibyggnaderna synes böra föranleda det förslaget att de generellt inte bör omfattas av bygglovsskyldigheten. De bör dock alltid kunna prövas inom strandskyddsområden och om de skall läggas närmare fastighetsgränsen än 4,5 m. Vidare bör kommunerna kunna ange särskilda områden där man vill ha möjlighet att pröva ekonomibyggnaderna. Om ingen bygglovplikt gäller, bör byggnaderna ändå uppfylla kraven på hållfasthet och brandsäkerhet i 5 kap. I sådana fall ankommer det på sökanden själv att se till att byggnaden fyller dessa krav.

Här skall också beröras den nuvarande möjligheten att undanta industriområden från byggnadslovsplikt (54 § 3 mom. BS). Enligt BLU (s. 374) skulle behovet av en särbestämmelse för sådana områden falla bort genom den föreslagna generella möjligheten till variation i byggnadslovsplikten. Även om PBL skall medge sådan variation, är det inte avsett att möjligheten till detta skall vara så vidsträckt att den kan sägas ersätta 54 § 3 mom. BS. Bortsett från detta är emellertid behovet av en tillståndsprövning från arbetsmiljösynpunkt numera så framträdande att några särbestämmelser för byggande inom industriområden inte bör tas in i PBL.

När det gäller den av BLU föreslagna skyldigheten för staten och landstingskommunerna att söka byggnadslov har vissa erinringar framställts under remissbehandlingen. Dessa erinringar avser emellertid till helt övervägande del anläggningsverksamheten och framför allt sådana anläggningar som är av hemlig natur. Denna fråga skall behandlas senare under rubriken Byggnader och anläggningar som kräver sekretess. När det gäller byggnader

har det inte framförts några bärande invändningar mot BLU:s förslag. Det bör därför genomföras.

Som senare kommer att framgå (avsnitt 17.4.2.2) föreslås dock vissa särbestämmelser beträffande förfarandet när det gäller staten och landstingskommunerna.

Tillbyggnader

Tillståndskrav bör gälla inte bara för nya byggnader utan även för till- och påbyggnader av befintliga byggnader. F. n. hänförs till- och påbyggnad under nybyggnadsbegreppet. 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. andra stycket BS, där det föreskrivs krav på byggnadslov för bl. a. åtgärder som avsevärt påverkar en byggnads yttre utseende.

Till en början torde det kunna konstateras att det inte finns behov av att göra skillnad mellan tillbyggnad och påbyggnad. Oavsett om en byggnad skall utökas i sidled – vilket är vanligast – eller i höjdled, bör man kunna klara sig med ett begrepp. Utvidgning av alla slag bör därför i PBL kallas för tillbyggnad.

Det är självfallet angeläget att göra regleringen så enkel som möjligt även när det gäller tillbyggnader. En villa- eller fritidshusägare önskar ofta bygga till när familjen växer eller ekonomin tillåter en förbättrad standard, t. ex. med ett eller två rum, ett förråd eller med sanitära utrymmen. Tillbyggnaden kan i många fall vara tekniskt okomplicerad och sakna betydelse för den yttre miljön, t. ex. då det gäller att bygga till ett fritidshus på en stor tomt eller att utvidga ett uthus som hör till en permanent bostad i glesbygd.

Att i lagen undanta mindre tillbyggnader från bygglovplikt är emellertid knappast 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. Genom detaljplanebestämmelser vill man ofta kunna reglera möjligheterna att bygga till. Vad som främst skiljer tillbyggnader från uppförande av smärre uthus är att säkerhetsmässiga synpunkter och frågor om hushållning med energi aktualiseras på ett helt annat sätt när det gäller tillbyggnader. Detta är krav som naturligtvis bör gälla lika i hela landet. Från geoteknisk synpunkt finns också klara skillnader. Inom skredriskområden utgör tillbyggnader ett större riskmoment till följd av den ökade belastningen på marken. 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.

Yttre åtgärder

F. n. krävs byggnadslov bl. a. för en sådan ändring 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 (54 § 1 mom. BS).

Av förarbetena till BS och av praxis framgår att byte av fasadmaterial, väsentlig ändring av befintliga fönster eller upptagande av nya fönster, anbringande av ett skärmtak över en uteplats eller en entré är bland de åtgärder som betraktas som så väsentliga ändringar att de fordrar byggnadslov enligt 54 § BS.

I den förut nämnda prop. 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. föreslås beträffande en- och tvåfamiljshus att byggnadslov inte skall krävas för omfärgning av byggnadens fasad, om åtgärden inte medför att byggnadens karaktär väsentligt ändras. Vidare föreslås att det inte skall krävas lov för att anordna ett skärmtak i anslutning till bostadsbyggnaden över en uteplats eller över en altan, balkong eller entré. Skärmtaket får dock inte vara större än 12 m^2 och inte heller sträcka sig närmare tomtgränsen än 4,5 m för att man skall undgå skyldighet att söka lov.

Att det även i fortsättningen kan finnas ett visst behov av kontrollmöjligheter beträffande åtgärder som avsevärt påverkar en byggnads yttre utan att vara tillbyggnad är obestridligt. I huvudsak är det följande åtgärder som kommer ifråga: omfärgning, byte av fasadbeklädnad, byte av taktäckningsmaterial, upptagande av nya fönster eller dörrar, förändring av befintliga fönster och dörrar samt komplettering av befintliga byggnader med skärmtak.

Inte för någon av de berörda åtgärderna finns det emellertid anledning att i en framtida lagstiftning, som erbjuder möjlighet att variera prövningens omfattning, kräva tillstånd över hela landet. Man kan välja mellan att hänföra dem till den generellt tillståndspliktiga gruppen med möjlighet till undantag eller att utesluta åtgärderna från den generella tillståndsplikten och i stället hänföra dem till åtgärder som genom ett särskilt beslut skall kunna göras tillståndspliktiga. Valet mellan dessa alternativ är uppenbarligen avhängigt av frågan om åtgärderna i allmänhet är av sådan art att de kan behöva kontrolleras. Så torde inte vara fallet och därför föreslås att de skall kräva tillstånd bara inom de områden som särskilt anges. Ett sådant område kan ibland omfatta bara en enda fastighet med en byggnad av kulturhistoriskt värde. Någon skillnad i behandlingen föreslås inte mellan småhus och andra byggnader.

Beträffande anordnande av skärmtak bör dock vissa begränsningar gälla för kommunernas möjlighet att föreskriva bygglovplikt. Som kommer att framgå senare föreslås i PBL att man under vissa förutsättningar skall få utan bygglov uppföra en mur eller ett plank för att avgränsa en skyddad uteplats i anslutning till en bostadsbyggnad med högst två bostadslägenheter.

Det är inte rimligt att kommunerna beträffande alla slags fastigheter skall kunna införa tillståndsplikt för den som vill ordna ett skärmtak över en sådan uteplats. Inte heller bör det generellt kunna införas en bygglovsskyldighet för att sätta upp skärmtak över en altan, en balkong eller en entré. Möjligheterna bör i dessa hänseenden vara begränsade till att avse endast byggnader av det slag som anges i 5 kap. 14 §.

Från enskild synpunkt har det flexibla PBL-systemet klara fördelar. Enligt PBL åligger det kommunen att för sakägarna peka ut de områden eller den fastighet där det enligt kommunens mening är av särskild vikt att tillståndspröva ändringsåtgärderna. Urvalet av dessa områden kommer naturligen att

grundas på bedömningar om var det är angeläget att bevara byggnaders yttre karaktär. Det faller alltså inte på sakägarna att göra någon bedömning av att åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens karaktär.

I PBL bör det alltså anges att kommunen kan föreskriva skyldighet att söka bygglov till omfärgning av en byggnad eller utbyte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på en byggnad samt andra åtgärder som avsevärt påverkar en byggands yttre.

Kommunen bör i beslutet närmare precisera vilken eller vilka av dessa åtgärder som skall kräva tillståndsprövning. Beslutet bör inte utformas så att det överlämnas åt sakägarna att avgöra om en tilltänkt utvändig ändring är underkastad bygglovplikt. Det bör inte komma ifråga att kommunen i ett beslut om tillståndsplikt anger att plikten gäller alla yttre ändringar som "väsentligt ändrar byggnaders karaktär" eller att kommunen använder någon annan generell formulering.

Inre åtgärder

Många åtgärder som rör en byggnads inre är byggnadslovspliktiga enligt gällande rätt. Tills vidare skall bortses från ändrad användning av en byggnad. Prövningspliktiga är sådana åtgärder som har betydelse från huvudsakligen hygienisk synpunkt och med hänsyn till säkerheten. Byggnadslov krävs således för ändringar som rör konstruktionen av en byggnads bärande delar eller av eldstäder, rök- eller ventilationskanaler och vidare för inrättande av ledningar för vatten och avlopp. När det gäller vatten och avlopp finns det dock vissa undantag för en- och tvåfamiljsvillor, om de är anslutna till egen va-anläggning.

Förutom för de nu nämnda åtgärderna krävs f. n. tillstånd även för en ändring som avsevärt påverkar byggnadens planlösning. Till sådana åtgärder lär i allmänhet inte vara att räkna upptagande eller tillslutande av enstaka dörröppning inom en och samma bostadslägenhet men däremot åtgärder, varigenom två bostadslägenheter slås samman till en eller ett utrymme överförs från en lägenhet till en annan.

Utan byggnadslov får företas invändiga ändringar av bostadsbyggnader som inte innehåller fler än två bostadslägenheter eller av ett därtill hörande uthus, om åtgärden inte består i inredande av ytterligare en bostadslägenhet eller av en lokal för handelsrörelse, hantverk eller industri och inte heller berör konstruktionen av byggnadens bärande delar, eldstäder eller rökkanaler.

I promemorian Förenklad byggnadslovsprövning föreslogs att byggnadslovskravet för ändring av planlösningen i andra byggnader än en- och tvåfamiljshus skulle tas bort när åtgärderna vidtas inom bostads- och kontorslägenheter. Åtgärder som bryter brandcellsbegränsningar eller som utförs i utrymningsvägar skulle enligt promemorian däremot fortfarande fordra byggnadslov. Förslaget avsågs inte innebära motsvarande lättnader för industribyggnader.

I propositionen (s. 15) anförde föredraganden följande.

Förslaget har fått ett blandat mottagande. Bl. a. statens planverk, bostadsstyrelsen, Hyresgästernas riksförbund och Handikappförbundens centralkommitté kritiserar

förslaget. De framhåller att förslaget medger att relativt omfattande ombyggnader kan genomföras utan byggnadslovsprövning. Det innebär att de krav på säkerhet, handikappanpassning, god värmehushållning, trevnad, god hygien och godtagbar avfallshantering som för närvarande kan ställas vid ombyggnad kan komma att falla bort. Hyresgästernas riksförbund framhåller bl. a. att de boende med stöd av 2 a § bostadssaneringslagen (1973:531) har bättre möjligheter att öva inflytande på åtgärder som kräver byggnadslov än på sådana som får utföras utan lov. Förslaget innebär således att de boendes inflytande försvagas. Förbundet motsätter sig därför bestämt att förslaget genomförs. Arbetarskyddsstyrelsen anser att begränsningen av byggnadslovskravet är motiverad men att man bör överväga att införa regler om skyldighet för arbetsgivare att anmäla till yrkesinspektionen innan en lokal tas i bruk efter ombyggnad. Bl. a. riksantikvarieämbetet och statens historiska museer framhåller att äldre bostads- och kontorshus i vissa fall har interiörer som är värda att bevara.

Remisskritiken innebär ett påpekande att förslaget i denna del aktualiserar grundläggande frågor angående förutsättningarna för ombyggnadsverksamheten. Som jag tidigare har nämnt pågår överväganden i dessa frågor. Jag är inte beredd att föregripa resultatet av dessa överväganden och vill därför inte förorda att förslaget genomförs.

Till en början kan sägas att det även framdeles bör gälla generell bygglovplikt för ändring av byggnaders bärande delar. Vidare föreslås bygglovplikt för ändring av en byggnads uppvärmnings- eller ventilationsanordningar. Även i PBL bör föreskrivas tillståndsplikt för inrättande och väsentlig ändring av ledningar för vatten och avlopp och därmed förbundna anordningar. Det undantag för en- och tvåfamiljshus och för uthus som i dag gäller i fråga om va-installationer, om byggnaden skall vara ansluten till egen va-anläggning, bör överföras till PBL. Undantaget föreslås bli utökat till att gälla även beträffande andra byggnader som är anslutna till en egen va-anläggning, t. ex. ladugårdar.

När det gäller inre åtgärder i övrigt finns det ingen anledning att rubba det undantag från tillståndsplikt som i dag gäller för en- och tvåfamiljshus.

För övrigt bör det framhållas att det föreslagna systemet bygger på att byggnadsnämnden vid tillämpning av kraven i 5 kap. när det gäller ändring av en befintlig byggnad skall ha ett visst mått av frihet att åstadkomma lösningar som är praktiska och ändamålsenliga med hänsyn till förutsättningarna i det enskilda fallet. Vid t. ex. en ombyggnad skall hyresgästernas önskemål kunna tillmätas stor betydelse. Att byggnadsnämnden i sådana sammanhang inte är så hårt bunden vid exakta normer kan bidra till att det skapas bättre förutsättningar för ett lyckat resultat av ombyggnaden.

Väsentlig ändring av en byggnads användningssätt

Enligt 54 § 1 mom. andra stycket BS 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) BS. Att åtgärderna hänförs till nybyggnad innebär att samhället kan kontrollera dem i vid omfattning. Behövs däremot inga inredningsåtgärder torde endast en mycket begränsad prövning kunna ske i byggnadslovsärendet. Arbetsmiljö- och brandskyddssynpunkter och liknande kan dock beaktas.

Dagens ordning kan medföra vissa olägenheter. De belyses i specialmotiveringen till 1 kap. 3 § i samband med redogörelsen för ett avgörande av regeringsrätten. Det kan inte vara rimligt att möjligheterna till en planmässig prövning skall vara beroende av om en inredningsåtgärd behöver vidtas eller inte. Det är det ändrade användningssättet i sig som utgör ett allvarligt problem från plansynpunkt.

Ett väsentligt ändrat sätt att använda en byggnad bör således även framdeles kräva tillstånd. Denna princip skall gälla oavsett om några inredningsåtgärder behöver företas eller inte. Bygglov föreslås sålunda för att man skall få ta i anspråk eller inreda en byggnad eller någon del därav för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden förut har använts till. Vad som ligger i uttrycket "väsentligen annat ändamål" får avgöras med ledning av den praxis som har utbildat sig i anslutning till gällande rätt.

Nybyggnadsbegreppet omfattar enligt 75 § e) och f) BS även dels sådan förändring av en byggnad, som medför att byggnaden kommer att strida mot fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, dels annan förändring av en byggnad, vilken i befintligt skick strider mot en plan eller mot bestämmelser som nyss nämnts, såvida det inte är fråga om en bostadsbyggnad med högst två bostadslägenheter eller ett uthus som hör till en sådan byggnad. Bestämmelser av denna typ kommer inte att ha någon betydelse i det system som föreslås här.

De åtgärder beträffande byggnader som behöver prövas kan alltså hänföras till följande grupper: uppförande av en ny byggnad, tillbyggnad av en befintlig byggnad, vissa åtgärder som rör en byggnads yttre utformning, vissa inre åtgärder och väsentligen ändrat användningssätt. I ett senare avsnitt (17.1.2) om prövningsgrunderna för bygglov kommer att anges hur planer av olika slag skall inverka på tillståndsprövningen.

Underhållsåtgärder

BLU föreslår i ett avsnitt om byggnader med särskilt bevaringsvärde följande (s. 214).

> I kommunplan och kommundelsplan bör sålunda kunna anges områden inom vilka särskild hänsyn skall tas till kulturminnesvårdens intressen. I planen bör vidare kunna ges materiella riktlinjer för hur underhållet bör utföras, vilka utbytesåtgärder som bör komma till stånd etc. I planbestämmelserna bör för dessa områden kunna föreskrivas en utsträckt byggnadslovsplikt på hur underhålls- och ombyggnadsarbeten utförs och förena byggnadslovet med föreskrifter om arbetenas utförande. Sådana bestämmelser bör kunna meddelas för hela byggnaden och inte endast dess yttre.

En enda remissinstans har motsatt sig BLU:s förslag i denna del. Förslaget i PBL bör kunna grundas på vad BLU har anfört. Detta innebär alltså att underhållsåtgärder normalt inte skall kräva bygglov. I den mån underhållet består av omfärgning, utbyte av fasadbeklädnad eller liknande kan åtgärderna träffas av bygglovplikt enligt särskilda beslut för olika områden eller enstaka fastigheter enligt reglerna om bygglov för yttre åtgärder. Vad som ytterligare behöver införas är en laglig möjlighet att genom beslut i ett markförordnande eller en detaljplan föreskriva om bygglovskyldighet dels för yttre underhåll av vissa byggnadsdetaljer utöver dem som kan inbegripas i regeln om yttre

åtgärder och dels för inre underhållsåtgärder. En så långtgående skyldighet är dock motiverad bara för byggnader med särskilda kvaliteter från bevarandesynpunkt. Därför föreslås att bygglovplikt kan föreskrivas bara för sådana byggnader som uppfyller de i 5 kap. 14 § angivna kraven, dvs. att den är av större värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller att den ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär.

Allmänt om anläggningar

Framställningen om bygglovpliktens omfattning har hittills begränsats till att avse byggnader. I PBL och genom planläggning enligt PBL måste emellertid också många företeelser kunna regleras. Prövningsplikten måste alltså sträcka sig längre än till att avse enbart byggnader. Från lagstiftningssynpunkt är det önskvärt att man kan föra samman de prövningspliktiga objekten i så få grupper som möjligt. Byggnader är en ganska enhetlig grupp, medan övriga objekt för åtgärder som bör kräva prövning utgör en mera disparat samling. En vanlig beteckning för många objekt av detta slag är anläggning. För andra företeelser passar termen anordning bättre. Av systematiska skäl synes det dock enklast att i PBL föra samman allt som inte utgör byggnad eller del därav under samma rubrik, eftersom det inte finns något behov av att skilja på prövningsgrunderna. Här föreslås att uttrycket anläggning används som en samlingsbeteckning. I den följande framställningen liksom i lagtexten kommer dock uttrycket anordning att användas när det bättre stämmer överens med vanligt språkbruk.

Anläggningar av skilda slag prövas i stor utsträckning enligt olika speciallagar. En del anläggningar av ganska ingripande betydelse från allmän synpunkt prövas emellertid inte alls i dag. För att klargöra behovet av bygglovplikt skall här göras en genomgång av olika anläggningar som kan ha betydelse från markanvändningssynpunkt. Följande frågor kan då ställas: 1. Är anläggningen (tillkomst, förändringar etc.) f. n. föremål för prövning enligt någon speciallag? 2. Är prövningen så omfattande att kommunen bara behöver kunna utöva inflytande från planmässiga synpunkter? 3. Om anläggningen inte är föremål för någon prövning, behöver då lagstiftningen kompletteras med någon form av prövningsplikt och skall denna prövning ske enligt PBL?

Vägar

Vägar prövas f. n. enligt väglagen (1971:948, VägL), lagen (1939:608) om enskilda vägar (EVL) och anläggningslagen (1973:1149, AL). Vägar kan också komma till efter prövning enligt FBL. Dessutom finns regler om gator i byggnadslagstiftningen.

1969 års vägutredning föreslår i sitt slutbetänkande (SOU 1977:12) Kommunal och enskild väghållning att EVL skall upphävas och ersättas med dels vissa föreslagna kompletterande regler i AL, dels en ny lag om kommunvägar. Sistnämnda förslag har till viss del överarbetats av gatukostnadsutredningen som i betänkandet (SOU 1977:65) Kommunernas gatuhållning har föreslagit en i förhållande till vägutredningens förslag utvidgad lag om kommunala vägar.

Inom regeringskansliet pågår f. n. ett lagstiftningsarbete som rör vägfrågorna. Det förutsätts att en lag om kommunvägar (KVK) kommer att finnas vid ikraftträdandet av PBL.

Den prövning av vägar som sker eller kommer att ske enligt de nämnda lagarna får anses vara tillräcklig. Hur kommunen skall kunna utöva inflytande över prövningen av vägars tillkomst enligt VägL, FBL och AL skall behandlas i avsnitt 25 (Samordning med annan lagstiftning).

Anläggningar som f. n. regleras i NVL

Tidigare i detta avsnitt redovisas överväganden som leder fram till förslaget att NVL:s regler om strandskydd skall flyttas över till PBL. Där utvecklas också principerna för den lagtekniska lösningen. Här skall något mer ingående beröras vilka bestämmelser som måste införas i PBL för att systemet skall fungera tillfredsställande även med denna ändrade uppläggning.

Alla slag av åtgärder som rör byggnader har behandlats tidigare. Förslaget i det föregående innebär bl. a. att uppförandet av nya byggnader oavsett storleken skall vara underkastat bygglovplikt inom strandskyddsområden. I detta avsnitt om anläggningar behöver särskilt belysas en motsvarighet till regeln i 16 § NVL att en anläggning eller anordning inte får utföras, varigenom mark tas i anspråk som tomt eller allmänheten på annat sätt hindras eller avhålls från att beträda områden där den annars skulle ha ägt att färdas fritt.

För att man skall kunna avgöra vilka anläggningar som behöver anges i PBL som bygglovpliktiga måste man ha klart för sig vad som avses med den nyss återgivna bestämmelsen.

I prop. 1964:148 med förslag till naturvårdslag anförde departementschefen (s. 58) att allmänhetens tillträde till stränderna kan försvåras även av andra anläggningar än bebyggelse. Han pekade på att marken mellan en befintlig tomtplats och en närbelägen sjö under vissa förutsättningar kan uteslutas från allemansrätten genom hägnader, trädgårdsanläggningar, sittplatser e. d. I andra fall kan, enligt departementschefen, sådana anläggningar som bryggor, permanenta campingläger osv. innebära faktiska hinder för allmänhetens rörelsefrihet.

Naturvårdskommittén anger i sitt betänkande Naturvård I (Ds Jo 1974:1, Del 2 s. 192 f) vissa åtgärder eller förfaranden som innebär ingrepp i allemansrätten. Kommittén pekar bl. a. på anläggningar för camping, sport och klubbverksamhet, bryggor, båtuppläggningsplatser m. m. I gruppen ingår också enligt kommittén utförandet av vägar samt grundläggnings- eller grävningsarbeten av betydelse. I prop. 1974:166 med förslag till ändringar i naturvårdslagen m. m. anslöt sig departementschefen till denna uppfattning (s. 97).

Som ett ytterligare exempel på åtgärder som kan kräva tillstånd enligt NVL kan nämnas "den i skärgården ej ovanliga företeelsen att markägare sätter upp en flaggstång eller ordnar en uteplats vid stranden långt från boningshuset i avsikt att förmå den båtburna allmänheten att avstå från att landstiga på platsen" (prop. 1974:166, s. 118).

I praxis har det också förekommit att anläggningar för fiskodling ute i

vattnet har bedömts kräva tillstånd enligt 16 § NVL.

Flera av de nu nämnda anläggningstyperna kommer att bli bygglovpliktiga om vad som föreslås på andra ställen i detta avsnitt blir genomfört. Det gäller t. ex. småbåtshamnar och campingplatser, båtuppläggningsplatser som kan hänföras till upplag samt åtgärder som innebär schaktning och fyllning.

Det kvarstår dock ett behov att särskilt inom strandområden kunna pröva vissa smärre anordningar, som på andra platser är ointressanta från allmän synpunkt. Här kan pekas på t. ex. bryggor och sportanläggningar (tennisbanor m. m.) för enbart privat bruk, hägnader, uteplatser, flaggstänger o. d. Allt sådant behöver man således kunna reglera genom PBL.

Det skulle ligga väl i linje med lagstiftningen i övrigt om man kunde på ett uttömmande sätt i lagen räkna upp vad som kräver lov. Just på denna punkt förefaller detta emellertid att vara mycket svårt. Någon större olägenhet har inte märkts med den nuvarande ordningen, som alltså innebär att anläggningarna inte räknas upp utan i stället på visst sätt karaktäriseras i lagtexten.

Med hänsyn härtill föreslås att en bestämmelse införs i PBL med i huvudsak samma lydelse som andra meningen i 16 § första stycket NVL. De anläggningar som här åsyftas behöver inte vara generellt bygglovpliktiga men de bör alltid prövas inom strandskyddsområden. I PBL bör det därför särskilt anges att dessa slag av anläggningar och anordningar alltid kräver bygglov inom strandområde.

Flygplatser

Enligt luftfartskungörelsen (1961:558) indelas landets civila flygplatser i allmänna, godkända enskilda och enskilda flygplatser. Dessutom finns militära flygplatser upplåtna för civil trafik.

Enligt luftfartslagen (1957:297) fordras tillstånd av regeringen för inrättande och drift av flygplats för allmänt bruk – allmän flygplats – såvida någon annan än staten skall utöva driften. Den som vill inrätta och driva en flygplats för enskilt bruk – enskild flygplats – skall, oavsett om den avses bli godkänd eller inte, anmäla detta till luftfartsverket senast 90 dagar innan anläggningsarbetena påbörjas eller flygplatsen tas i bruk (64 § luftfartskungörelsen).

Anläggande av en flygplats kräver f. n. i och för sig inte tillstånd enligt byggnadslagstiftningen. En flygplats kräver dock i allmänhet byggnader av något slag. Uppförande av dessa kräver då byggnadslov och oftast i princip även detaljplan, eftersom de torde komma att hänföras till tätbebyggelse.

Även om själva flygplatsen inte kräver plan, är det självfallet angeläget att flygplatsfrågorna uppmärksammas i den kommunala översiktliga planeringen. Detta har också strukits under i samband med den fysiska riksplaneringen (prop. 1975/76:1 s. 73 f).

Prövning från miljöskyddssynpunkt av flygplatser kan ske enligt ML. En sådan prövning är dock f. n. inte obligatorisk. Riksdagen uttalade emellertid år 1974 att starka skäl föreligger att införa tillståndsplikt enligt ML beträffande bl. a. flygplatser som kan medföra miljöstörningar av väsentlig betydelse (mot. 1974:326, JoU 1974:45, rskr 1974:405). Frågan övervägs f. n. av miljöskyddsutredningen (Jo 1976:06).

I en promemoria från kommunikationsdepartementet (Ds K 1975:10)

planering av de svenska flygplatserna lades fram förslag till ett framtida planerings- och prövningssystem beträffande flygplatser.

Promemorian har remissbehandlats och därefter överlämnats till den nu arbetande lufttransportutredningen (K 1978:07).

Det torde inte råda någon tvekan om att flygplatsplaneringen bör utvecklas. Olika flygplatsprojekt behöver samordnas och inordnas i en mera övergripande plan för landets flygplatser. En sådan översiktlig planering av flygplatsnätet kommer att underlätta en på regional och lokal nivå bedriven fysisk planering. Regeringen har i en promemoria den 14 december 1978 från kommunikationsdepartementet gett länsstyrelserna riktlinjer för bl. a. flygplatsplaneringen.

Lufttransportutredningen överväger således f. n. ett övergripande prövningsförfarande för utbyggnad av flygplatser. Samtidigt överväger miljöskyddsutredningen prövningar av flygplatser enligt ML. Mot bakgrund härav är det olämpligt att nu aktualisera en övergripande prövning av flygplatser i PBL.

Tills vidare bör prövningar av flygplatser enligt PBL begränsas till själva byggnaden på samma sätt som enligt den nu gällande ordningen. Någon bygglovplikt för flygplatser föreslås därför inte.

Hamnar

Bortsett från fiskehamnar och småbåtshamnar kan de svenska hamnarna delas upp efter huvudmannaskap. Vi har således kommunala och enskilda hamnar. Dessutom finns en statlig hamn.

Planeringen inom hamnväsendet har varit en fråga för i huvudsak hamnägarna. Successivt har dock hamnsystemets utformning aktualiserats i samhällsplaneringen. Frågan har ägnats uppmärksamhet inom ramen för den regionala trafikplaneringen. Hamnfrågorna har även uppmärksammats i samband med den fysiska riksplaneringen. Möjlighet till lokaliseringskontroll ges genom 136 a § BL. I prop. 1972:111 (Bilaga 2, s. 365) har större hamn angetts som exempel på verksamheter som kan prövas enligt denna paragraf efter särskilt beslut av regeringen. Sådan prövning har också förekommit.

Hamnar prövas också i viss utsträckning enligt VL. Förutsätts för hamnanläggningen byggande i vatten och kan företaget inkräkta på allmän eller enskild rätt krävs tillstånd av vattendomstolen (2 kap. 20 §). Regeringen kan för enskilda fall förbehålla sig prövningen (4 kap. 17 §). Prövning enligt VL krävs också för inrättande av allmän hamn (5 kap. 13 §).

Riksdagen har den 1 juni 1979 tagit ställning till prop. 1978/79:99 om en ny trafikpolitik (TU 18, rskr 419). Propositionen innehöll bl. a. ett förslag till lag om hamninvesteringar med i huvudsak den innebörden att investeringar i hamnar inte får göras förrän de har anmälts hos regeringen eller den myndighet som regeringen utser och regeringen eller myndigheten har avgett ett utlåtande om investeringens lämplighet från samhällelig synpunkt.

Riksdagens beslut innebar bl. a. att regeringens lagförslag återförvisades. Utskottet anförde bl. a. (s. 111) att en omarbetning av förslaget borde kunna ske i sådan tid att det finns möjlighet för riksdagen att ta ställning till ett omarbetat förslag under nästa riksmöte.

Mot bakgrund av att en samhällsprövning redan nu är möjlig beträffande

hamnar och att frågan f. n. bereds i annan ordning föreslås inte här någon tillståndsplikt i PBL för anläggande av hamn. Ett undantag bör dock göras för småbåtshamnar som behandlas under nästa rubrik. Självfallet krävs även i framtiden lov för uppförande av en byggnad eller anläggning inom en hamn.

Frågan om hur beslut enligt VL skall samordnas med planer enligt PBL skall belysas i avsnittet om samordning med annan lagstiftning (25.3).

Anläggningar för idrotts- och fritidsändamål

Anläggningar för idrotts- och fritidsändamål kan vara avsedda för antingen inomhus- eller utomhusaktiviteter. I den mån anläggningar av det förra slaget anses behöva tillståndsprövas kan det ske inom ramen för den bygglovprövning som görs beträffande själva byggnaden. Anläggningar av detta slag skall inte behandlas här. När det gäller anläggningar för utomhusaktiviteter, t. ex. idrottsplatser, anläggningar för motorsport, golfbanor, skidbackar, badplatser, campingplatser eller dansbanor, kan det enligt gällande ordning ibland vara svårare att finna någon anknytningspunkt för tillståndsplikt. Även sådana anläggningar kräver ofta att byggnader av något slag uppförs eller att åtgärder vidtas som kan vara tillståndspliktiga på andra grunder. Vid t. ex. byggnadslovsprövning av byggnad för en anläggning kan man beakta det sammanhang i vilket byggnaden skall ingå, men någon prövning av anläggningen i och för sig kommer inte till stånd. Behöver någon tillståndspliktig åtgärd inte företas alls kommer anläggningen över huvud taget inte att kunna prövas.

Anläggningar av den här typen är ofta mycket arealkrävande och de kan ha ganska stora konsekvenser för t. ex. trafiken och för de närboende. Tillkomsten av en anläggning kan vidare komma att medföra konflikter med det rörliga friluftslivets intressen. Själva ianspråktagandet av mark för anläggningar av detta slag bör därför vara tillståndspliktigt enligt PBL.

En förutsättning för tillståndskrav bör vara att anläggningen avses bli upplåten för mer allmänt utnyttjande. Anläggningar som skall användas endast av fastighetsägaren för personligt bruk bör således inte kräva tillstånd.

Lagtekniskt bör tillståndspliktens omfattning i detta hänseende anges så att tillstånd skall krävas för ianspråktagande av mark för en anläggning för idrotts- eller fritidsändamål, dock inte om anläggningen skall utnyttjas endast av fastighetsägaren för personligt bruk.

Ledningar

En viktig grupp anläggningar, beträffande vilken det finns behov att utöva samhällsinflytande utgörs av ledningar av olika slag, såsom va-ledningar, ledningar för gas och olja samt kraftledningar.

I det föregående har föreslagits att va-installationer i byggnader och inom tomtplatser skall kräva bygglov i samma omfattning som f. n. I övrigt finns en reglering beträffande ledningar för vatten och avlopp, främst i VAL och LL. Innan vissa avloppsledningar börjar utföras, skall anmälan göras till hälsovårdsnämnden (42 § hälsovårdsstadgan 1958:663). Från vissa utgångspunk-

ter är emellertid denna reglering otillräcklig. Sålunda saknas i dag laglig möjlighet för någon myndighet att utfärda föreskrifter om principiell förläggning, dimensionering och teknisk utformning av vattenledningar med tillhörande brunnar m. m. utanför enskilda tomtplatser. Byggnadsnämnden har alltså ingen möjlighet att främja en samordnad ledningsläggning eller att bevaka att ledningsarbeten utförs på ett tekniskt riktigt och för omgivningen godtagbart sätt. Samordningen mellan ledningsläggning och andra underjordsarbeten försvåras. Även registrering blir svår att åstadkomma. Det föreligger således ett klart behov av en bygglovprövning beträffande valedningar. Den prövningen bör avse även risken för skadliga förändringar av grundvattennivån och därav följande risk för sättningar. Kommunen bör själv kunna ange de områden där tillståndsplikt skall föreligga.

När det gäller rörledningar för råolja, naturgas m. m. föreskrivs i lagen (1978:160) om vissa rörledningar att sådana ledningar inte får dras fram eller begagnas utan koncession av regeringen. Frågan om hur de planpolitiska synpunkterna från den eller de berörda kommunerna bör beaktas vid koncessionsprövningen kommer att övervägas i avsnittet om samordning med annan lagstiftning.

Koncessionsprövningen avser endast ledningar längre än 20 km. Även för kortare ledningar kan det dock behövas en samhällskontroll avseende bl. a. lokaliseringen och ett förprövningsförfarande som garanterar att ledningen får en lämplig förläggning och utformning. Vad gäller främst ledningar ovan mark kan estetiska och säkerhetsmässiga aspekter behöva bedömas. Även här föreslås sålunda en bygglovplikt, som bör gälla inom de områden som kommunen bestämmer.

Tillkomsten och driften av starkströmsledningar och transformatorstationer regleras i lagen (1902:71 s.1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (ellagen). Koncession meddelas av regeringen, som har bemyndigat statens industriverk att besluta i flertalet ärenden. Någon bygglovplikt bör inte införas beträffande kraftledningar, utan kommunens inflytande bör kunna göra sig gällande vid koncessionsprövningen. Frågan behandlas i avsnittet om samordning med annan lagstiftning.

Gruva, täkt m. m.

Var och en äger rätt att efter ansökan få inmutningsrätt enligt gruvlagen (1974:342) för att undersöka mineralfyndighet som innehåller bl. a. malm till i lagen uppräknade metaller. Om inmutaren kan visa att inmutningsbart och för teknisk bearbetning lämpat mineral finns inom inmutat område i sådan mängd att fyndigheten sannolikt kan göras till föremål för gruvdrift har inmutaren rätt att få sig anvisat ett arbetsområde (utmål). Utmål anvisas vid en bergmästarförrättning. För att få påbörja arbete i dagen erfordras också att mark har anvisats vid särskild bergmästarförrättning eller vid utmålsanläggningen.

Enligt lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter (minerallagen) fordras koncession av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer för undersökning och bearbetning av vissa fyndigheter, bl. a. av olja, gas, alunskiffer i vissa fall, stenkol, uranhaltigt eller toriumhaltigt material och torv för att utvinna energi.

Gruvnäringens intressen och behov av mark regleras alltså i speciallagstiftning. Enligt BLU:s förslag (s. 409 f) bör man kunna få en kontroll av att gruvdrift inte påbörjas i strid mot plan genom ett krav på byggnadslov. För gruvdrift torde nämligen, enligt BLU:s resonemang, alltid krävas åtgärder på marken av sådan beskaffenhet att de omfattas av byggnadslovsplikt. När det gäller bearbetningskoncession enligt minerallagen bör enligt BLU gälla ett krav på överensstämmelse med plan för att koncession skall meddelas.

Det synes inte vara ändamålsenligt att göra anläggandet av gruva enligt gruvlagen eller minerallagen bygglovpliktigt. Det kommunala inflytandet på beslutsfattandet i samband med anläggandet av en gruva bör emellertid stärkas. Hur detta lämpligen kan ske redovisas i avsnittet om samordning med annan lagstiftning (25.16 och 25.17).

I 18 § NVL finns bestämmelser om prövning av täkt av sten, grus m. m. Motsvarande prövning bör inte ske enligt PBL. Det kommunala inflytandet får i stället göra sig gällande inom ramen för länsstyrelsens prövning enligt NVL på det sätt som föreslås i avsnittet om samordning med annan lagstiftning (25.12).

Skyltar, ljusanordningar m. m.

Enligt 54 § 1 mom. tredje stycket BS krävs byggnadslov för uppsättande eller väsentlig ändring av en skylt eller ljusanordning. Kravet gäller enbart för område 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 BS. Beträffande ljusanordningar har byggnadsnämnden att se till att den inte strider mot 81 och 82 §§ BL. Bestämmelser om hur skyltar skall utföras finns i 52 § BS. Här stadgas också om skyldighet att ta bort bristfälliga skyltar. Dessa regler gäller även för områden utanför detaljplan. Möjligheter till ingripande finns enligt 13 och 15 §§ LPI.

Ingripande kan i vissa fall även ske enligt hälsovårdsstadgan. Föreskrifter angående affischering och liknande reklam kan också ges i lokal ordningsstadga.

I 22 § NVL föreskrivs tillståndstvång för tavla, skylt, inskrift och därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål som skall finnas varaktigt anbringad utomhus. Tillståndsplikten gäller inte en anordning som tjänar till upplysning om på stället bedriven affärsrörelse eller annan verksamhet och inte heller anslagstavla för meddelande om kommunala angelägenheter, föreningssammanträden, auktion eller dylikt.

I samma paragraf ges även möjlighet att i vissa fall tvångsvis avlägsna anordningar som vanpryder landskapsbilden. Beslutsmyndighet är regeringen eller statlig eller kommunal myndighet som regeringen bestämmer. Bestämmelserna avser inte anordningar för vilka byggnadslov erfordras eller har lämnats.

Enligt 26 § NVF skall i ärenden enligt 22 § NVL yttrande i vissa fall inhämtas från byggnadsnämnden. Där föreskrivs också att, om tillstånd söks enligt 22 § NVL och anordningen även kräver tillstånd enligt VägL, länsstyrelsen skall pröva ärendet enligt båda lagarna.

En skylt varigenom allmänheten avvisas från ett visst område får enligt

17 § andra stycket NVL inte finnas uppsatt utan byggnadsnämndens tillstånd. Tillstånd fordras dock inte om det är uppenbart att allmänheten inte äger färdas fritt inom området eller att skylten annars är behörig. Byggnadsnämnden får utfärda föreläggande om borttagande av en obehörigen uppsatt skylt (17 § tredje stycket).

Bestämmelser om reklamanordningar finns alltså även i VägL, nämligen i 46 §. VägL:s bestämmelser har utformats i nära överensstämmelse med motsvarande regler i 22 § NVL. Bestämmelserna gäller i fråga om en anordning som skall sättas upp på mindre avstånd än 50 m från ett vägområde. En avvikelse finns dock, nämligen att VägL:s bestämmelser är tillämpliga också på reklam som inte är varaktigt anbringad. En annan skillnad är att VägL medger prövningsfrihet beträffande affärsskylt bara om den är anbringad på en byggnad.

Enligt NVL är även en fristående affärsskylt fri från prövning. VägL:s bestämmelser gäller inte för områden med detaljplan utom såvitt avser vägområden för motorvägar eller motortrafikleder. Skälet till att VägL:s bestämmelser gäller generellt för sistnämnda vägar är att byggnadslagstiftningens regler inte har ansetts tillräckligt långtgående. VägL föreskriver också i 45 § tillståndsplikt för ljusanordningar intill vägområden som inte omfattas av en detaljplan.

Det lämpligaste synes vara att alla bestämmelser om skyltar, reklamanordningar och liknande samlas i PBL. Byggnadsnämnden skall då pröva anläggningarna från alla synpunkter av betydelse. Kravet på förprövning bör gälla i huvudsakligen samma utsträckning som i dag, men för att uppnå detta går det inte bara att lägga samman NVL:s, VägL:s och byggnadslagstiftningens regler. Resultatet skulle bli alltför komplicerat. I stället bör en syntes av reglerna eftersträvas. Följande överväganden bör ligga till grund för avgränsningen av tillståndspliktens omfattning.

Ett krav på prövning av tavlor, skyltar m. m. är i första hand motiverat med hänsyn till estetiska synpunkter. Anordningarna måste emellertid också uppfylla vissa krav på säkerhet. De skall vara tillräckligt hållfasta och inte medföra risker från trafiksäkerhetssynpunkt. Utanför områden med samlad bebyggelse förekommer skyltar m. m. främst i anslutning till vägar. Det kan där vara av intresse att med hänsyn till landskapsbilden och trafiksäkerheten helt kunna hindra att sådana anordningar sätts upp. I likhet med vad som gäller enligt NVL och VägL bör dock vissa anordningar undantas från generell tillståndsplikt, nämligen sådana som tjänar till upplysning om en på stället bedriven affärsrörelse eller annan verksamhet samt anslagstavlor för meddelanden om kommunala angelägenheter, föreningssammanträden, auktioner e. d. Givet är att man även i framtiden kan behöva pröva reklamskyltar inom vissa områden, främst i städerna och i samhällen med samlad bebyggelse. Denna fråga skall behandlas närmare i specialmotiveringen till 13 kap. 5 § punkt 5–7.

Till skillnad mot VägL förutsätter NVL för att tillståndsplikt skall inträda att anordningen skall vara varaktigt anbringad. Utanför bestämmelsen i NVL faller sålunda träställningar med affischer om snart förestående allmänt val eller annat tillfälligt evenemang, om de inte står kvar avsevärd tid efter tilldragelsen.

Det synes vara att gå för långt att föreskriva tillståndsplikt överallt för även

anordningar som inte är varaktigt anbringade. Vid remissbehandlingen av 1960 års vägsakkunnigas betänkande (SOU 1978:17) Allmänna vägar framhölls svårigheterna att komma till rätta med den typ av reklam som brukar fästas på flyttbara underlag, såsom bilar, kärror m. m. För att man skulle kunna lösa detta problem slopades i VägL kravet på varaktighet. Enligt föredragande departementschefen är det emellertid uppenbart att förbudet inte omfattar i trafik använda fordon som har försetts med en reklamanordning när ett sådant fordon mera tillfälligt eller i vart fall med avbrott för normal användning ställs upp inom ett område som omfattas av reklamförbudet (prop. 1971:123 s. 187).

I sak synes man inte ha avsett att det skulle föreligga några större skillnader mellan NVL och VägL. Även enligt VägL krävs enligt det refererade uttalandet viss varaktighet för att tillståndsplikt skall inträda. Med en rimlig tolkning av bestämmelsen i VägL synes det stå klart att även annonsering på t. ex. hjulförsedda bilvrak träffas av förbudet. Det må nämligen observeras att annonseringen inte behöver ske på något som är fast anbringat för att den skall bli tillståndspliktig. Underlaget spelar ingen roll, det är varaktigheten som är avgörande. Det föreslås därför att 22 § NVL tas som förebild för bestämmelsen i PBL.

I en framställning från länsstyrelsen i Östergötlands län om skyltning vid allmänna val, som överlämnades till BLU, påpekar länsstyrelsen att ett tillstånd enligt NVL synes erforderligt för skyltar med valreklam som skall vara uppsatta mer än en månad. Med hänsyn till det omständliga förfarande som blir följden härav, alltså krav på tillstånd enligt både NVL, VägL och BS, hemställer länsstyrelsen att frågan om en särskild författningsbestämmelse om skyltning vid allmänna val tas under övervägande, åtminstone i vad avser tillstånd enligt VägL för politiska organisationer.

Sådana tillstånd bör enligt PBL kunna meddelas av byggnadsnämnden. Härvid kan nödvändiga villkor för affischeringen tas in i tillståndsbesluten. Det kan här också hänvisas till den möjlighet att meddela tidsbegränsade lov för skyltar m. m. som föreslås i avsnitt 17.4.2.2. Med den förenkling av tillståndsgivningen som här föreslås – dvs. att ett enda tillstånd behövs för valaffischering – torde framställda önskemål bli tillgodosedda.

Upplag

För inrättande av ett upplag fordras byggnadslov enligt 54 § 1 mom. andra stycket BS. I vissa fall kan genom ett särskilt förordnande av länsstyrelsen enligt fjärde 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.

Såvitt nu kan bedömas föreligger inte skäl att frångå den regel som gäller i dag, nämligen att upplag bör kräva lov inom kommunernas hela ytvidd. BLU synes inte heller ha förutsatt någon ändring härvidlag.

Tunnlar, bergrum m. m.

BLU ägnade stor uppmärksamhet åt underjordsbyggandet. I en särskild bilaga till betänkandet (s. 521 ff) studeras ingående hela denna fråga. I bilagan

lämnas bl. a. följande upplysningar.

Under och efter andra världskriget utfördes ett avsevärt antal försvarsanläggningar i berg. Mest framträdande i dagens underjordsbyggande är kanske kommunikations- och försörjningstunnelnätet (tele, avlopp, T-bana, vatten, fjärrvärme etc.). I Sverige är de för dagen till volymen största underjordsanläggningarna bergrum för lagring av olja samt flytande naturgas. Framdeles kommer sannolikt att anordnas bergrum även för pumpkraftverk, hetvattenackumulatorer m. m. En helt öppen redovisning av bergsanläggningar torde vara omöjlig av sekretesskäl. Detta kan ge problem för planeringsarbetet. I bilagan pekas därefter på de störningar av grundvattenbalansen, de sättningsproblem beträffande befintlig bebyggelse och annat som kan uppkomma till följd av underjordbyggande och liknande.

Med hänvisning till innehållet i bilagan uttalar BLU i avsnittet om byggnadslov (s. 371) att det är ett starkt samhällsintresse att kunna pröva åtgärder som avser undermarksbyggande. BLU utvecklar dock inte närmare hur den prövningen skall ske.

Många remissinstanser (s. 311 och 317) delar i princip BLU:s uppfattning att det behövs en fackmässig bedömning och en förbättrad teknisk tillsyn av det alltmer omfattande undermarksbyggandet. Det sägs dock från en del håll att dessa frågor kräver en särskild kompetens som byggnadsnämnderna hittills inte har haft. Speciellt när det gäller byggande av tunnelbanan har bristen på kompetens visat sig, framhålls det. Vidare påpekas att byggnadsnämnden inte lämpligen kan ta det miljömässiga ansvaret för alla anläggningsarbeten som utförs av olika offentliga organ. En särskild fråga som berörs är de hemliga bergrumsanläggningar som utförs av överstyrelsen för ekonomiskt försvar och av oljeföretagen. Det framhålls att dessa bergrum måste betraktas som försvarsanläggningar, varför handläggningen hos tillståndsmyndigheterna måste utformas så att anläggningarnas tekniska konstruktion och lagringskapacitet i görligaste mån kan hemlighållas.

Svenska kommunförbundet har i en framställning den 16 juni 1978 till bostadsdepartementet framhållit som önskvärt att frågor om byggande under jord i form av exempelvis tunnelarbeten och annat djupbyggande regleras i en kommande byggnadslagstiftning och att därvid erforderlig samordning sker med en ny vattenlag.

Till ytterligare belysning av lagstiftningsbehovet kan nämnas att det efter det att BLU avgav sitt betänkande har upplysts att tvister har förekommit om ersättning i anledning av byggandet av tunnel- och ledningssystem i Göteborgsregionen och även på andra håll. Sådana anläggningar påstås ha medfört att vattentäkter på flera fastigheter har helt eller delvis torkat ut. Bristen på lagstiftning om sådana tunnelanläggningar anges som en bidragande orsak till att skadorna har blivit så omfattande.

Vid lagregleringen måste alltså behovet av kontroll från de synpunkter som BLU har tagit upp vägas mot de erinringar som har framställts vid remissbehandlingen.

Bygglovplikten bör alltså avgränsas på lämpligt sätt. För att man skall kunna skapa förutsättningar för en ändamålsenlig planering av undermarksbyggandet bör avgränsningen inte göras för snäv. Till en början bör det slås fast att tunnelarbeten som ingår som ett led i gruvdrift inte bör omfattas av bygglovplikt. Att fortlöpande följa och kontrollera arbeten av detta slag måste anses vara en helt orealistisk uppgift för byggnadsnämnden. Vissa befogen-

heter i fråga om tillsynen av säkerheten vid gruvarbete tillkommer bergmästaren enligt 6 kap. 4 och 5 §§ gruvlagen. Statens industriverk och bergmästaren utövar viss tillsyn enligt lagen om vissa mineralfyndigheter (40–45 §§). Även arbetsmiljölagen (1977:1160) har tillämpning på gruvarbeten. 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.

Däremot synes det vara av värde om en möjlighet kan införas till teknisk kontroll genom byggnadsnämndens försorg beträffande tunnlar som utförs för olika slag av kommunikationsändamål. Att därvid göra undantag för t. ex. byggandet av tunnelbana synes inte vara motiverat.

När det gäller invändningen att vissa slag av anläggningar under marken måste behandlas med sekretess hänvisas till det mer generella resonemang i dessa frågor som kommer att föras senare i detta avsnitt. Dessa anläggningar kommer inte att ingå bland de bygglovpliktiga åtgärderna. Det är ändå angeläget att byggnadsnämnden på ett lämpligt sätt får vetskap om det ungefärliga läget av anläggningarna.

Mot bakgrund av det anförda föreslås bygglovplikt för utförande av tunnlar och bergrum, dock inte om anläggningen utförs i samband med gruvdrift.

Grundvattenpumpning

Ett särskilt problem som nära hänger samman med utförandet av en anläggning under marken, eftersom samma menliga inverkan på grundvattenbeståndet kan uppstå, är grundvattenpumpning.

I den förut berörda framställningen från kommunförbundet har det upplysts bl. a. följande.

> Grundvattenpumpning sker i en hel del fastigheter, t. ex. i Stockholm. Ändamålet är att hålla källarutrymmen torra och i vissa fall att tillgodogöra sig grundvattnet t. ex. som kylvatten. En del av dessa grundvattenpumpningar anses skadliga för hus med grundvattenberoende grundläggning och en del är oskadliga. I vissa fall har pumpningarna ensamma eller tillsammans med andra dränerande ingrepp gett sådana skador att det nu är meningslöst att sluta pumpa. I andra fall kan åtgärder beträffande pumpningarna ge den effekten att skadorna inte inträffar. Det är dock inte alltid nödvändigt att stoppa pumpningen, utan en ändring av vattenuttaget kan vara tillräckligt. I en del fall skulle ett avbrytande av pumpning leda till svåra källaröversvämningar. Kostnaderna för att motverka sådana får då avvägas mot kostnaderna för att åtgärda sättningsskador.

Tillståndsskyldighet för vissa större grundvattentäkter föreskrivs i 2 kap. 47 § VL. Med grundvattentäkt förstås i VL alltså anläggning för tillgodogörande av grundvatten men däremot inte bortpumpning. När frågan gäller skadeståndsskyldighet för olägenhet på grund av sådan grundvattensänkning som beror på bortpumpning, är rättsläget synnerligen osäkert. Behovet av lagstiftningsåtgärder är således uppenbart. Det viktiga är att man kan få till stånd en prövning av förutsättningarna för och konsekvenserna av en ändrad grundvattennivå.

Det förefaller emellertid inte vara någon lämplig lösning att göra en

förhandsprövning av grundvattenpumpning, som sker mer eller mindre kontinuerligt, till en uppgift för byggnadsnämnden inom ramen för PBL. Frågan hör närmast hemma i VL. Enligt uppgift övervägs regler av detta slag i det arbete med en översyn av VL som pågår inom justitiedepartmentet.

En annan sak är att tillfällig pumpning, som kan vara nödvändig i samband med byggnadsarbeten, faller under byggnadsnämndens kontroll enligt PBL. Vid bygglov bör det kunna ges föreskrifter om sådan pumpning.

Cisterner, master och torn

Enligt 54 § 1 mom. BS 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 bör överföras till PBL.

I detta sammanhang finns det anledning att ta upp vissa andra besläktade anläggningar som i dag på vissa håll behandlas som byggnader men som i allmänhet torde ligga utanför den kontroll från plansynpunkt som samhället utövar. Vad som här avses är närmast en del anläggningstyper som BLU kort berör i avsnittet om byggnadslovskravets omfattning (s. 372) och som ofta utgör framträdande inslag i stads- eller landskapsbilden. Här kan nämnas radio- och telemaster, torn och liknande anläggningar. Även säkerhetsfrågor aktualiseras i samband med att sådana anläggningar skall uppföras. Mot denna bakgrund föreslås en prövningsplikt också för dessa typer av anläggningar.

Mur, plank m. m.

Enligt 54 § 1 mom. BS krävs i dag byggnadslov när någon skall uppföra eller väsentligt ändra en mur, ett plank eller någon därmed jämförlig anordning. Ett vanligt staket eller ett stängsel kräver däremot inte byggnadslov.

I den förut berörda propositionen (1978/79:111, bil. 12) föreslås att man utan byggnadslov skall få uppföra en mur eller ett plank för att avgränsa en skyddad uteplats i anslutning till en bostadsbyggnad med högst två bostadslägenheter. Förutsättningarna är vidare att anordningen placeras minst 4,5 m från tomtgränsen, att den inte är högre än 1,80 m och att den inte sträcker sig mer än 3 m ut från byggnaden.

Förslaget i propositionen synes innebära en lämplig avvägning mellan den enskildes intresse av att kunna utföra enklare åtgärder utan krav på prövning och samhällets önskemål om att miljön på en tomtplats inte förstörs till men för t. ex. trafiksäkerheten och förhållandena på omgivande fastigheter.

Om förslaget i propositionen genomförs synes alltså inga ytterligare lättnader i denna del behöva införas. Några andra ändringar i gällande rätt än den som har tagits upp i propositionen föreslås därför inte beträffande mur och plank.

Parkeringsplatser

I gällande rätt fordras inget tillstånd för att anlägga en parkeringsplats. I stadsplan kan visserligen avsättas områden för parkeringsändamål men detta kan inte sägas vara något effektivt instrument för att utöva påverkan från samhällets sida.

Flera faktorer har bidragit till att det har växt fram önskemål om tillståndsplikt 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.

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.

I specialmotiveringen till 5 kap 17 § ges en översikt över den reglering av parkeringsfrågorna som föreslås på olika håll i PBL.

Tanken är sålunda att i PBL göra det möjligt att lösa parkeringsfrågan på andra sätt än i dag. En grund för att åstadkomma sådana lösningar synes vara att anläggandet av parkeringsplats blir en bygglovpliktig åtgärd.

Mot bakgrund av det anförda föreslås i PBL att anläggande eller utvidgning av parkeringsplatser skall kräva bygglov. Undantag bör föreskrivas för parkeringsplatser som är avsedda för fastigheter med en- eller tvåfamiljshus.

Krossverk m. m.

Det finns vissa slag av anläggningar, som f. n. inte är byggnadslovskrävande och inte heller underkastade prövning enligt ML men beträffande vilka anmälningsskyldighet har föreskrivits i 8 § miljöskyddskungörelsen. Dessa anläggningar skall här studeras något närmare.

I anmälningsärenden enligt 8 § miljöskyddskungörelsen skall länsstyrelsen enligt 26 § samma kungörelse samråda med de statliga och kommunala myndigheter som kan antas ha väsentliga intressen att bevaka i ärendet. Så snart ärendet är tillräckligt utrett skall länsstyrelsen meddela råd och anvisningar som avses i 39 § ML, meddela föreläggande om åtgärd eller förbud enligt 40 § första stycket ML eller lämna besked om att anmälan inte föranleder någon åtgärd från länsstyrelsens sida.

Ett av syftena med anmälningsförfarandet är att länsstyrelsen skall få den

underrättelse som utgör förutsättning för en framtida tillsyn över verksamheten. Någon formlig prövning ligger emellertid inte i anmälningsförfarandet. Därför saknas möjlighet för kommunen att komma in i ärendet och att av planskäl kunna hindra etableringen av en viss verksamhet. Här riskerar man alltså att vissa viktiga anläggningar hamnar utanför möjligheten till lokaliseringsprövning i förhand. Denna risk kan bäst elimineras om man utvidgar bygglovplikten något.

En genomgång av katalogen i 8 § miljöskyddskungörelsen visar att resonemanget kan gälla följande slag av anläggningar, nämligen krossverk, makadamverk, stenhuggeri, asfaltverk och oljegrusverk samt bilprovningsbana. Bygglovplikt föreslås därför för dessa anläggningar. Även skjutbanor skulle kunna hänföras till denna grupp. Sådana utgör emellertid anläggningar för idrotts- och fritidsändamål och blir därmed på grund av förslaget tidigare i detta avsnitt bygglovkrävande.

Som regel betraktas i praxis krossarna inte som fasta anläggningar med ett industriellt syfte utan som mer tillfälliga inslag i en just pågående byggnadsverksamhet. Inför framtiden bör de nya krossar som måste komma till stånd lokaliseras så att det skapas garantier för att de kan bestå under en längre tid. En förprövning av byggnadsnämnden är därför ett instrument som skulle kunna leda till en från både allmänhetens och byggmaterialbranschens synpunkt säkrare bedömning av lokaliseringen och omgivningseffekterna.

En bygglovplikt beträffande de övriga nyss nämnda anläggningarna – makadamverk, stenhuggeri, asfaltverk, oljegrusverk och bilprovningsbana – motiveras av huvudsakligen samma önskemål, dvs. att lokaliseringsfrågorna och effekterna på omgivningen bör kunna bedömas i förväg.

Byggnader och anläggningar som kräver sekretess

I detta avsnitt skall behandlas frågan om hur prövningen bör utformas när det gäller byggnader och anläggningar som kräver sekretess. I fråga om anläggningar gäller resonemanget både sådana som skall placeras ovan jord och de underjordiska anläggningarna. Utgångspunkten för resonemanget är – som förut har framgått – att statliga myndigheter i princip skall vara underkastade skyldighet att söka bygglov enligt PBL. När det gäller hänsynen till sekretessen bör emellertid systemet så nära som möjligt ansluta till gällande ordning.

Innan en byggnad påbörjas för kronans räkning skall enligt 66 § BS anmälan göras hos byggnadsnämnden. Anmälan skall följas av en situationsplan, ritningar och beskrivningar. Om nämnden har något att erinra mot företaget, kan den hos vederbörande förvaltning begära att frågan underställs regeringens prövning. Om det är fråga om en befästning eller någon annan anläggning av hemlig natur, kan länsstyrelsen förordna bl. a. att situationsplan, ritningar och beskrivningar inte skall tillställas nämnden. Länsstyrelsen skall då på lämpligt sätt lämna nämnden meddelande om företaget.

Med stöd av bl. a. 4 § sekretesslagen (1937:249) har regeringen förordnat om hemlighållande av vissa angivna handlingar som rör försvaret (kungörelsen 1950:462) med förordnande på försvarsväsendets område, kungörelsen 1949:616 med förordnande på civilförsvarets område och kungörelsen 1960:119 med förordnande på det psykologiska försvarets område). Samman-

fattningsvis innebär förordnandena i nu aktuella delar att handlingar av följande slag inte får lämnas ut om offentliggörandet kan skada rikets försvar eller på något annat sätt medföra våda för dess säkerhet, nämligen handlingar om befästningar, kommunikations-, tele- och elkraftanläggningar, anläggningar för förvaring, bearbetning och tillverkning av krigsmateriel och andra förnödenheter som behövs för försvaret vid krig eller krigsfara, civilförsvarets förråd, offentliga skyddsrum m. fl. liknande handlingar.

Den praxis som har utbildats med stöd av de nu beskrivna reglerna synes ofta innebära att byggnadsnämnden aldrig får någon direkt befattning med ärenden av hemlig natur. Mågna gånger kan de hemliga anläggningarna ligga på större markområden som redan förut ägs av kronan. Fortifikationsförvaltningen kan då underlåta att ta kontakt med någon annan myndighet som har med plan- och byggnadsväsendet att göra. I andra fall uppstår behov av ett skyddsområde kring anläggningen. I samråd med länsstyrelsen bestäms då en viss skyddszon, inom vilken man vill kunna kontrollera och ibland vägra tillstånd till byggande m. m. Samrådet resulterar i att länsstyrelsen utfärdar ett förordnande enligt 81 § BL, dvs. ett förbud mot vissa åtgärder i närheten av den militära anläggningen. Den karta som anger förordnandets gränser delges byggnadsnämnden, men den hemligstämplas.

I PBL bör genom en uttrycklig bestämmelse göras undantag från bygglovskyldigheten när det gäller byggnad och anläggning som är av hemlig natur. Man måste emellertid åstadkomma en lämplig ordning för underrättelse till byggnadsnämnden om behovet av skyddsområde kring en hemlig anläggning. Som närmare utvecklas i specialmotiveringen till 17 kap. 5 § föreslås detta ske genom att länsstyrelsen för ett visst område beslutar att bestämmelserna om underställning skall vara tillämpliga på beslut i tillståndsärenden.

Genom att kommunen på detta sätt får en underrättelse om var den hemliga anläggningen är belägen kan kommunen också få en rimlig möjlighet att bedöma vilka konsekvenser den får för kommunens egen planering. Om anläggningen ligger under marken kan t. ex. grundvattenförändringar och sättningar uppstå på stort avstånd från anläggningen.

När det gäller icke hemliga byggnader och anläggningar för försvarets behov bör det nuvarande anmälningsförfarandet ersättas av en bygglovplikt som inte skall avvika från den som normalt gäller för alla kategorier av sökande. Senare (avsnitt 17.4.2.2) kommer det dock att föreslås vissa förfaranderegler som innebär att prövningen inte behöver bli lika ingående för t. ex. statliga myndigheter som för enskilda sökande.

17.1.2 *Särskilda bestämmelser om prövningsgrunderna för bygglov*

17.1.2.1 Planenlighetskravet och kraven i 5 kap.

De särskilda bestämmelserna om prövningsgrunder för bygglov omfattar 13 kap 30–36 §§.

De allmänna riktlinjerna i 2 kap. angående markanvändning och miljöutformning och de särskilda riktlinjerna i 3 och 4 kap. skall i väsentlig mån beaktas vid planläggning, som är det primära miljöskapande instrumentet.

Kraven i 5 kap. kan också vara planpåverkande, åtminstone vad gäller de bestämmelser som handlar om en detaljplanering och utformning med hänsyn till omgivningen (1, 2, 14, 16 och 17 §§).

Det är således betydelsefullt att upprättade planer efterlevs. Detta är så mycket mer angeläget som planernas kvalitetsmässiga utformning styrs av många grundläggande faktorer, varav det nu kan räcka med att erinra om samordningen med annan kommunal planering under kommunstyrelsens ledning i fråga om social utveckling, naturresursernas lämpliga utnyttjande m. m., program och medborgarinflytande under planarbetet. Dessa frågor har utvecklats i avsnitt 2.1 om begreppet samhällsplanering och i avsnitt 4.3.2 om allmänna mål för beslutsfattandet.

Vid tillståndsprövningen skall därför tillses att de bygglovpliktiga åtgärderna står i samklang med gällande planer. Planerna är emellertid olika detaljerade. En detaljplan inom en stadskärna måste naturligtvis vara detaljstyrande. En detaljplan för fritidsbebyggelse kan vara mindre reglerande. En översiktlig plan blir givetvis mer grovmaskig och den kan ha olika detaljeringsgrad i skilda delar av kommunen. Ett markförordnande kan också vara mer eller mindre översiktligt.

En huvudregel måste på grund härav vara att en tilltänkt åtgärd inte får strida mot en detaljplan om det finns en sådan. Ett distinkt planenlighetskrav måste alltså ställas upp. Om det finns ett markförordnande, bör det krävas att de åtgärder som skall utföras inte strider mot bestämmelserna i förordnandet. Marköversikten bör vara vägledande. Detta kan lagtekniskt uttryckas så att marköversiktens syfte inte får motverkas. När det gäller områdesplanen har det i avsnitt 10.3.2.2 om områdesplan slagits fast att den inte bör tillmätas någon självständig betydelse vid tillståndsprövningen. Om det finns en områdesplan för det aktuella området skall man alltså i bygglovärenden falla tillbaka på vad marköversikten innehåller beträffande just detta område.

Vid tillståndsprövningen skall alltså som ett första led dessa krav beaktas. I den mån de allmänna och särskilda riktlinjerna i 2–4 kap. inte har föranlett bestämmelser i planer eller förordnanden skall också riktlinjerna i lagen beaktas. Den prövning som skall göras mot bakgrund av dessa krav blir en kontroll av att den sökta åtgärden är tillåtlig från planmässiga utgångspunkter – att den m. a. o. uppfyller *planenlighetskravet*. Vissa undantag från detta krav anges nedan i avsnitt 17.1.2.3.

Det andra ledet i tillståndsprövningen blir en kontroll av att de tekniska kraven i 5 kap. beaktas.

Så allmänt formulerade grundsatser skulle dock medföra problem för de tillämpande myndigheterna och svårigheter för den som vill bygga. I det följande skall därför klarläggas hur planenlighetskravet och kraven i 5 kap. skall tillämpas i olika situationer.

17.1.2.2 Närmare om planenlighetskravet

Som en grundläggande princip för tillståndsprövning skall gälla att tillstånd skall ges när någon regel som motiverar avslag inte finns. Av denna princip följer ett krav på att klara skäl måste anföras i ett avslagsbeslut. Frågan blir då vilka regler som skall kunna föranleda avslag.

Som har framhållits ovan blir riktlinjerna i 2–4 kap. att tillämpa såväl vid planläggning som vid tillståndsgivning, i det förra fallet till ledning vid planens utformning, i det senare fallet som tillåtlighetsvillkor. De tekniska kraven i 5 kap. är i första hand krav för tillståndsprövningen men kan i några fall även påverka detaljplaners utformning (t. ex. 1, 2, 14, 16 och 17 §§). Det är mot denna bakgrund viktigt att det såvitt möjligt anges när skilda regler är tillämpliga. Vidare bör för skilda typfall klarläggas hur systemet är avsett att fungera.

Först bör den klara avgränsningen göras att 2 kap. 1 och 2 §§ är bestämmelser som har till uppgift att ligga till grund för kommunstyrelsens samordning av den fysiska planeringen med alla andra planeringsaktiviteter inom kommunen. Dessa riktlinjer skall alltså styra planeringen och kan inte direkt åberopas för avslag på en ansökan om tillstånd. Betydelsen av denna avgränsning belyses närmare i specialmotiveringen till de båda nämnda paragraferna.

Marköversikten upprättas utan besvärsmöjligheter för markägare. Detta måste beaktas när man utformar grunderna för tillståndsprövningen. Planen skall vara vägledande när ett konkret ärende prövas. Det innebär att de beslutande organen på kommunal och statlig nivå skall se riktlinjerna i marköversikten som ett uttryck för en inom det allmänna gjord, samlad bedömning som är grundad på 2–4 kap. PBL. Ett tillståndsärende kan emellertid inte avgöras enbart mot denna bakgrund. Detta beror på att marköversikten oftast inte är så detaljerad att den ensam kan ge ett entydigt svar på frågan om åtgärden är förenlig med planens syfte. I tillståndsärenden måste då göras en nyanserad bedömning som kräver att byggnadsnämnden hämtar stöd också i riktlinjerna i 2–4 kap. i den mån dessa inte har beaktats i marköversikten. Härvid skall även sökandens intressen vägas in. Byggnadsnämnden är bunden av marköversiktens syften. Marköversikten skall inte ha rättsverkan mot enskild. Eftersom några formella regler inte lämpligen kan ställas upp för vad som får tas upp i en marköversikt kan därmed den situationen uppkomma att i marköversikten har bundits upp frågor där en jämkning i ett enskilt tillståndsärende är motiverad. För att möjliggöra en lösning av detta problem måste överinstans vid prövning av ett sådant ärende stå formellt obunden av marköversikten. Särskilda regler härom bedöms inte erforderliga. Denna fråga belyses närmare i specialmotiveringen till 13 kap. 30–39 §§.

Finns det ett starkt allmänintresse av att reservera mark för ett ändamål eller att bevara en viss miljö ger PBL kommunen medel att hävda sina intressen mera eftertryckligt och med bindande verkan för framtida beslutsfattande. Det kan ske genom ett markförordnande eller, i samlad bebyggelse av betydelse, genom en detaljplan. Även vissa statliga myndigheter kan enligt annan lagstiftning utfärda förordnanden angående markens användning.

I ett markförordnande bör anges vilka kravbestämmelser i PBL som ligger till grund för förordnandet. Sedan markförordnandet har utfärdats och vunnit laga kraft kan det sägas träda i stället för lagens mer allmänt hållna krav. En ansökan om tillstånd skall då bedömas direkt mot bakgrund av förordnandet. De starka samhällsintressen som bär upp ett markförordnande gör att tillståndsansökningar bör bifallas bara om åtgärden stämmer överens med

förordnandet. I lagtext kan detta uttryckas så att en åtgärd inte får komma till stånd om den strider mot ett markförordnande. Det bör här observeras att markförordnanden kan vara av olika natur och att bestämmelsernas detaljeringsgrad kan variera. Om förordnandet inte innehåller några absoluta eller preciserade bestämmelser för det aktuella området, betyder det att man vid tillståndsprövningen får beakta att förordnandets syfte inte motverkas.

En viss möjlighet för byggnadsnämnden att medge avvikelse från ett markförordnande bör finnas men inte någon rätt därtill för den enskilde.

Detaljplanen är ett instrument för en tämligen allsidig och fullständig reglering av ett område. Alla faktorer av betydelse för just det området måste alltså vägas in när planen utformas. Den syftar till en ganska definitiv gestaltning av alla viktigare planelement. En detaljplan utgör en samlad avvägning av olika intressen i markanvändningsfrågor inom området. Marken indelas därvid i områden med olika användningssätt. För mark som avses för bebyggelse meddelas vissa bestämmelser om t. ex. exploateringsgrad, byggnadsyta, våningsyta, antal våningar, byggnadshöjd och vilken del av fastigheten som får bebyggas. Med hänsyn härtill är en detaljplan ett slutgiltigt ställningstagande till alla riktlinjer i 2–4 kap. som har någon aktualitet inom planområdet. Som har antytts förut blir det också en del bestämmelser om utformningen och detaljlokaliseringen på marken i 5 kap. ibland tillämpade vid detaljplanläggning.

Mot denna bakgrund kan man slå fast att en detaljplan bör ha till effekt att skära av alla fortsatta resonemang om hur riktlinjerna i 2–4 kap. skall tillämpas när det gäller bygglovpliktiga åtgärder inom planområdet. Sådana skall alltså prövas endast med hänsyn till reglerna i 5 kap., varvid dessa skall tillämpas endast i den mån de inte redan har beaktats i planen.

Som information till sakägarna bör därför i planen anges vilka av bestämmelserna i 5 kap. som har beaktats i planen och som därmed inte skall kunna tillämpas direkt i blivande bygglovärenden.

Denna uppbyggnad av lagreglerna innebär att tillåtlighetsfrågans alla aspekter redan har prövats i och med att detaljplanen antas. Det kan också uttryckas så att planen innefattar ett principtillstånd eller att den ger en viss bestämd byggnadsrätt.

En ansökan om bygglov som går ut på att få utnyttja det principtillstånd som har meddelats i en detaljplan måste beviljas om ansökningen ligger helt inom ramen för vad planen bestämmer ifråga om byggnadens placering, storlek och utformning. Detta gäller såväl under som efter genomförandetiden. Senare i detta avsnitt (17.4.2.4) föreslås dock en möjlighet att vilandeförklara ansökningen viss tid i avvaktan på planändring. Medan genomförandetiden löper skall planändring kunna ske bara undantagsvis. Efter tidens utgång skall planändring kunna ske så snart ett allmänt intresse motiverar det och då utan att kompensation utgår. (Se härom närmare i avsnitt 11.3.2.1 om detaljplan och avsnitt 23 om ersättningsbestämmelser):

Om fastighetsägaren vill ta i anspråk ett principtillstånd i detaljplanen måste nämnden liksom f. n. kunna vägra en ansökan som går utöver den maximala byggnadsmöjlighet som har preciserats i planen eller som innebär att byggnaden placeras på ett olämpligt ställe (t. ex. på s. k. punktprickad mark). Planen utgör i sig en begränsning av det i planen givna tillståndets omfattning. Genom att antagandebeslutet vinner laga kraft prekluderas alla

invändningar om att kommunens tillämpning i planen av lagens egenskapskrav är alltför ingripande från enskild synpunkt. Sakägarna får alltså anföra sina besvär i samband med att planen antas.

Kommunens s. k. vetorätt när det gäller avvikelse från fastställd plan bör fortleva, fastän i en lagtekniskt annorlunda form. Vad som avses här är avvikelser från rättsverkande planer, dvs. detaljplan, markförordnande och fastighetsplan. Om en avvikelse från planen inte är alltför stor, kan bygglov ändå medges av nämnden efter hörande av grannar och andra sakägare. Någon rätt att få sådant lov skall emellertid inte föreligga för sökanden. Ett större avsteg från planen, som nämnden anser i och för sig godtagbar, måste av hänsyn främst till allmänheten föregås av planändring. Också hänsynen till kommunfullmäktige kan spela in här, om nämligen fullmäktige har antagit planen och därigenom gett direktiv åt nämnden.

17.1.2.3 Undantag från planenlighetskravet

I vissa fall skall åtgärder inom ramen för pågående markanvändning få vidtas utan hinder av planenlighetskravet. Denna princip bör gälla utanför detaljplanelagda områden där det inte heller finns något markförordnande med bevarandesyfte enligt 5 kap. 14 eller 15 §. Hur förhållandet blir inom område med detaljplan skall nu belysas.

Bakgrunden till att den pågående markanvändningen i vissa fall inte föreslås bli underkastad ett planenlighetskrav är att den markanvändning som man en gång lagligen har etablerat bör kunna fortsätta, även om en plan antas som visar att fastigheten skall användas för något helt annat ändamål.

Detta leder i första hand till att upprättade planer skall vara realistiska. Som en princip bör gälla att en plan skall ange den markanvändning som samhället önskar och kan genomföras. Om inte aktiva åtgärder vidtas för att genomföra planen – beträffande översiktliga planer genom fortsatt planläggning eller andra beslut och beträffande detaljplaner genom att kommun eller markägare genomför planen – bör den etablerade markanvändningen få fortsätta. Eftersom det här är fråga om att pröva ansökningar om tillstånd, bör reglerna utformas som en rätt att få vidta sådana tillståndspliktiga åtgärder som faller inom ramen för pågående markanvändning. Detta begrepp definieras i lagen (1 kap. 3 §).

Först bör poängteras, att det inte kommer i fråga att göra undantag från planenlighetskravet där detaljplanen avser den markanvändning som pågår på fastigheten och ansökan avser en byggnad som inte strider mot planen.

I övriga fall, dvs. när detaljplanen har lagts ut för en förändring av markanvändningen men åtgärder inte vidtas för att genomföra den, bör däremot den etablerade markanvändningen få fortsätta utan hinder av den nya planen. Om det i en sådan situation uppkommer behov av rationalisering av verksamheten eller av andra förbättringsåtgärder, kan dagens byggnadslagstiftning lägga hinder mot detta, t. ex. genom förbudet mot nybyggnad i strid mot stadsplan enligt 34 § BL. Sådana byggnadsförbud kan medföra negativa konsekvenser för både samhället och den enskilde genom förslumning, försämrade boendemiljöer och kapitalförstöring. Systemet bidrar inte

till att påskynda genomförandet av den nya planen.

På åtgärder som hänförs till pågående markanvändning måste man naturligtvis kunna ställa samma krav som på andra åtgärder när det gäller detaljplacering, teknisk och estetisk utformning m. m. Kraven i 5 kap. och föreskrifter för verkställighet av dessa skall alltså iakttas. Sker inte detta skall åtgärder på den grunden kunna vägras, även om åtgärden kan hänföras till pågående markanvändning.

Det kan ifrågasättas om inte även bestämmelserna i 4 kap. om bebyggelsemiljöns utformning bör ha till effekt att de kan medföra hinder mot pågående markanvändning. Dessa bestämmelser är i huvudsak inriktade på miljöns ordnande i stort, på byggnadernas funktionella samband inbördes och på tillgången till friområden och till service av olika slag. Ingen av bestämmelserna är så beskaffad att den kan erbjuda en säker ledning för prövning av de relativt begränsade tillskott i en miljö som avses kunna rymmas i begreppet pågående markanvändning. Bestämmelserna i 4 kap. bör därför ej tillämpas i dessa fall.

17.1.2.4 Expropriationstillstånd som grund för avslag

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 han 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.

Ansökningen om lov bör kunna vilandeförklaras viss tid i avvaktan på

expropriationstillstånd. Förfarandet i denna del berörs närmare i avsnitt 17.4.2.4. I avsnitt 23 om ersättningsbestämmelser behandlas frågan om kompensationsrätt i de nu aktuella fallen.

17.1.2.5 Detaljplanekravet som grund för avslag

När det gäller åtgärder inom ramen för pågående markanvändning kan de aldrig avslås med hänvisning till att en detaljplan behöver upprättas för området enligt bestämmelserna i 9 kap. 1 §. Beträffande förändrad markanvändning däremot bör en sådan grund för avslag kunna gälla. Frågan är närmare belyst i avsnitt 11 om detaljplan (11.3.2.1) och i specialmotiveringen till 18 kap. 7–14 §§.

17.2 Rivningslov

17.2.1 *Gällande ordning*

Enligt 54 § BS krävs byggnadslov för rivning av byggnader inom områden med stadsplan samt inom områden där förbud mot nybyggnad har meddelats enligt 35 § BL i avvaktan på antagande eller ändring av en stadsplan.

Prövningen av fråga om lov för rivning torde i princip vara begränsad till att vara en tillsyn att rivningen sker på ett från bl. a. säkerhetssynpunkter och hygieniska synpunkter betryggande sätt. Tillstånd till rivning kan alltså i allmänhet inte vägras i byggnadslovsärendet.

I samband med införandet av bostadssaneringslagen (1973:531, ändrad senast 1978:310) (BSL) kompletterades dock 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.

Är en ansökan om upprustningsåläggande som avses i 2 § första stycket BSL föremål för prövning, får sålunda enligt 56 § 4 mom. BS lov till rivning av den byggnad som avses med ansökningen inte meddelas förrän frågan om åläggande har slutligt avgjorts. Har upprustningsåläggande utfärdats och har åläggandet inte förfallit, får lov till rivning av byggnad som avses med åläggandet inte meddelas.

Byggnadsnämndens befogenhet att meddela tidsbegränsade förbud mot rivning regleras i 35 a § BL. Paragrafen, som således kom till i samband med BSL och trädde i kraft den 1 januari 1974, hade då 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 med högst två år.

Den rivningsreglering som sålunda har genomförts ansågs vara provisorisk. Departementschefen uttalade (prop. 1973:196, s. 29) att starka skäl talar för att rivning av byggnad på motsvarande sätt som nybyggnad och andra väsentliga miljöförändringar, åtminstone i vissa fall, underkastas en planmässig reglering. Emellertid framhölls att BLU:s arbete inte borde föregripas. Det ansågs därför inte lämpligt att genomföra en ordning varigenom öppnades möjlighet att mer generellt hindra rivningar.

17.2.2 *BLU:s förslag och remissutfallet*

BLU föreslog att byggnadslov skulle krävas för rivning (s. 138 och 373) men utvecklade inte närmare hur man tänkte sig att rivningsregleringen skulle genomföras.

Någon erinran mot förslaget att rivning skall kräva tillstånd har inte gjorts under remissbehandlingen. Endast en instans anmärker på förslaget och framhåller att kravet på tillstånd för rivning inte bör vara generellt (SOU 1975:17 s. 313).

17.2.3 *Överväganden och förslag*

Rivningslovsplikt stadgas i 13 kap 8 §. Särskilda bestämmelser om prövningen meddelas i 13 kap. 40–47 §§.

Riksdagen har i december 1978 (prop. 1978/79:63, CU 3, rskr 749) beslutat om en ändring i 35 a § andra stycket BL. Ändringen innebär att rivningsförbud, om synnerliga skäl föreligger, får förlängas eller förnyas med högst två år i sänder. Den begränsningen gäller dock att, om byggnadslov för rivning har sökts, förbudet för den byggnaden därefter inte får gälla under längre sammanlagd tid än fem år.

Det torde vara en allmänt omfattad mening att någon form av rivningsreglering är nödvändig i ett framtida plan- och beslutssystem. Man bör därvid kunna bygga vidare på de principer som låg till grund för reformen år 1973 och införa en ordning som innebär att också rivning underkastas en planmässig prövning.

Regleringen bör utformas som ett tillståndsförfarande. Inom vissa områden bör det alltså krävas lov av byggnadsnämnden för att få riva en byggnad. Tillståndet bör kallas rivningslov. Skyldighet att söka rivningslov bör generellt föreligga inom ett detaljplanelagt område. Möjlighet bör dock finnas att genom bestämmelser i detaljplan undanta en viss fastighet eller fastigheterna inom ett visst område av planen från rivningslovsplikt. Behov av rivningsreglering kan föreligga även i områden som inte ligger inom detaljplan och inte heller avses tas in i detaljplan, t. ex. inom fiskelägen, fäbodvallar och kyrkbyar. Även en enstaka byggnad i kulturlandskapet kan vara skyddsvärd, t. ex. en gård, en kvarn eller någon annan nyttobyggnad eller ett industriminne. Kommunerna bör därför få möjlighet att genom ett markförordnande föreskriva att rivningslovsplikt skall gälla inom vissa områden eller beträffande en viss fastighet.

I materiellt hänseende bör lagstiftningen utformas så att samhället ges rätt att vägra rivning på vissa i lagen angivna grunder. Med ledning av dessa grunder kan kommunerna inventera den befintliga bebyggelsen och anta detaljplaner eller markförordnanden med skyddsbestämmelser. På det sättet bör de kunna skaffa sig en beredskap införa framtida rivningshot.

Det nuvarande provisoriska förbudssystemet kan på nyss angivet sätt avlösas av en mer definitiv ordning. Ett förslag som utformas med dessa utgångspunkter, alltså att rivning på vissa skäl kan hindras inte bara temporärt utan även på lång sikt, förutsätter kompensationsregler som gör att fastighetsägaren kan hållas skadeslös. Dessa regler tas upp i avsnitt 23 (Ersättningsbestämmelser).

17.2.3.1 Prövningsgrunderna

Kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse

En prövningsgrund som tar fasta på intresset att bevara ett hus med hänsyn till dess värde från kulturhistoriska eller miljömässiga synpunkter bör införas i PBL. Att göra något allmängiltigt uttalande om vad som är kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är givetvis inte möjligt. Lokala överväganden samt det materiel som tas fram inom ramen för den fysiska riksplaneringen och i övrigt av de kulturminnesvårdande myndigheterna bör utgöra utgångspunkten. Med miljömässigt värdefull byggnad förstås inte bara en byggnad med ett stort egenvärde från bevaringssynpunkt. Även i andra fall 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 stort miljömässigt värde, där bortfallet av ett hus skulle medföra stor skada på stadsbilden.

Det lämpligaste sättet att skapa klarhet i frågan om vilka slag av byggnader som bör omfattas av rivningsregleringen är att anknyta till den bestämning som görs i 5 kap. 14 §. Man får därigenom ett någorlunda fast kriterium på de byggnader som avses. Det är alltså fråga om byggnader som är av större värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller byggnader som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär. På det sättet kan man också åstadkomma en koppling mellan möjligheten att meddela skyddsbestämmelser i detaljplaner eller markförordnanden och prövningen av rivningslov. Detta skall utvecklas närmare längre fram i detta avsnitt.

Bostadsförsörjningsbehovet

Genom statsmakternas beslut våren 1973 slogs fast att bostadsbyggnader bör bevaras och moderniseras i den utsträckning det är tekniskt och ekonomiskt möjligt (prop. 1973:21 och 22, CU 19 och 20, rskr 208 och 209).

Den prövningsgrund som tar fasta på att rivning skall kunna hindras av hänsyn till bostadsförsörjningen kan i korthet sägas vara motiverad främst av följande skäl. Enligt lagen (1947:523, ändrad senast 1978:379) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m., skall varje kommun fortlöpande upprätta bostadsförsörjningsprogram i syfte att främja att bostadsbyggandet inom kommunen förbereds och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Ett inslag i beredningen av bostadsförsörjningsprogrammen kan vara att kommunen tar fram ett bostadssaneringsprogram, som visar hur en successiv förbättring av äldre bostadshus skall genomföras. En avveckling av lägenheterna i det befintliga beståndet bör inte ske slumpmässigt utan följa programmets intentioner. Det är också ett samhällsekonomiskt intresse att bevaka rivningsverksamheten och kunna hindra att godtagbara bostäder undandras bostadsmarknaden. Det är alltså i högsta grad ett kommunalt intresse att från bostadspolitisk synpunkt kunna på ett planmässigt sätt reglera inte bara nybyggnader utan även rivningar.

Även hänsynen till de boende är ett motiv för att det bör finnas en möjlighet att hindra rivning av bostadsförsörjningsskäl (prop. 1973:196 s. 26). Mot bakgrund av att under de senaste åren allt oftare har diskuterats om

brukarnas inflytande på frågor som rör deras egen miljö kan det finnas anledning att här något utveckla detta motiv.

I 12 kap. jordabalken (hyreslagen) finns det bestämmelser om hyresgästens civilrättsliga ställning vid större ombyggnader och vid rivningar. Hyreslagen innehåller sålunda bl. a. regler om hyresgästens rätt till förlängning av hyresavtal, det s. k. besittningsskyddet. I 46 § hyreslagen räknas upp flera fall då en bostadshyresgäst inte har rätt till en sådan förlängning. Enligt 46 § första stycket 3 saknas besittningsskydd om huset skall rivas och det inte är obilligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör. Vid större ombyggnader gäller enligt 46 § första stycket 4 att någon rätt till förlängning inte föreligger, om det inte är uppenbart att hyresgästen kan sitta kvar i lägenheten utan nämnvärd olägenhet för ombyggnadens genomförande samt det inte är obilligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör.

Det finns vidare i 46 § en bestämmelse enligt vilken en hyresgäst, som avträder en lägenhet eller den del därav med anledning av att huset skall undergå större ombyggnad, om möjligt skall beredas tillfälle att efter ombyggnaden hyra likvärdig lägenhet i huset. Någon liknande rätt till återflyttning i rivningsfallet finns inte. I praktiken är det ofta så att hyresgästerna kan bo kvar vid upprustning.

Bostadsförsörjningens behov kan sägas vara uppfyllt om byggnaden fyller eller med vissa kompletteringar kan fylla rimliga kvalitetsanspråk och motsvarar en viss efterfrågan, samtidigt som den kan ge ett skäligt ekonomiskt utbyte för ägaren, eventuellt efter upprustning. Även om en bostadslägenhet inte för tillfället uppfyller kraven på lägsta godtagbara standard i BSL, är det ju i många fall tänkbart att den efter en upprustning blir fullt acceptabel i detta hänseende.

17.2.3.2 Hinder mot att vägra rivning

Redan här bör en viktig princip slås fast som gäller sambandet mellan den föreslagna rivningsregleringen i PBL och de ekonomiska förutsättningarna för upprustning av en byggnad eller en bostadslägenhet. Rivning bör inte få vägras med hänsyn till bostadsförsörjningen, om en byggnad eller lägenhet är i sådant skick att den måste rustas upp men det inte är ekonomiskt försvarligt att göra de nödvändiga upprustningsåtgärderna. Endast kulturhistoriska och miljömässiga skäl bör kunna åberopas för att hindra rivning av fastigheter som har så dålig standard i ett eller annat avseende. Kompensationsregler skall då kunna utlösas.

Vad som har sagts nu gäller såväl om det finns brister i de enskilda lägenheternas bostadsstandard, dvs. anordningar för uppvärmning, vattenförsörjning, avlopp, hygien, matlagning m. m. som om själva byggnadens konstruktion har brister, vilka är alltför kostsamma att avhjälpa. Det kan då röra sig om t. ex. rötskador eller angrepp av virkesförstörande insekter i stommen, dåliga grundförhållanden eller skador på yttertak eller ytterväggar.

Behovet av upprustning måste kunna klarläggas i eller i nära anslutning till rivningsärendet. Detsamma gäller det beräknade ekonomiska utbytet av nödvändiga upprustningsåtgärder.

Här måste man anlita två olika procedurer för att avgöra hur stora och

kostnadskrävande reparationsbehoven är, en procedur när det gäller byggnader som inte har lägsta godtagbara standard enligt BSL och en annan beträffande sådana byggnader som har denna standard men som har brister i konstruktionen e. d. Det beror på att det i det förra fallet redan finns en ordning för prövningen fastlagd i BSL – hyresnämnd avgör i första instans vad som är lägsta godtagbara standard – medan det för de sist nämnda fallen inte finns någon i lag reglerad särskild prövningsordning.

En ny ordning måste alltså införas i PBL för att man skall kunna skapa en gräns för samhällets möjligheter att vägra rivning av byggnader, nämligen där det inte är fastighetsekonomiskt lönsamt att ha kvar byggnaden med hänsyn till konstruktionens dåliga skick. Prövningsgrunden bör utformas i nära anslutning till den som gäller i BSL beträffande upprustning av bostadslägenheter till lägsta godtagbara standard. Prövningen skall omfatta byggnader som uppfyller kraven på lägsta godtagbara standard enligt BSL men som har andra allvarliga brister.

En bestämmelse med följande innehåll föreslås därför i PBL. Rivning av en byggnad som uppfyller kraven på lägsta godtagbara standard enligt BSL men som behöver upprustas på grund av brister i fråga om de bärande delarna, grundförhållandena eller liknande får vägras av bostadsförsörjningsskäl, endast om fastigheten med hänsyn till kostnaderna för upprustningen kan beräknas ge skäligt ekonomiskt utbyte.

Frågan är nu vilken instans som är bäst skickad att göra dessa byggnadstekniska och fastighetsekonomiska bedömningar. De båda huvudalternativ som finns är hyresnämnden eller byggnadsnämnden. Här föreslås att prövningen läggs på byggnadsnämnden i första instans. Följande skäl har då tillmätts avgörande betydelse. Prövningen av den byggnadstekniska utredningen, som alltså kan avse frågor om grundförstärkning, genomgripande ändringar i bärande delar etc. skulle bli ett främmande inslag i hyresnämndens hittillsvarande verksamhet. Även om det är förutsatt att en totalbedömning av byggnadens skick skall göras vid tillämpningen av BSL blir det i de nu avsedda fallen fråga om en betydligt mera renodlad prövning från byggnadstekniska och ekonomiska utgångspunkter. Att lägga prövningen av sådana frågor på hyresnämnden kan knappast komma i fråga. Man får också ha i minnet att det här handlar om hus där lägenheterna redan har lägsta godtagbara standard. Byggnadsnämnden måste anses ha tillräcklig kompetens att göra de byggnadstekniska undersökningarna. Det nya moment som tillkommer är de ekonomiska avvägningarna. Med biträde av sakkunniga från andra förvaltningsgrenar inom kommunen bör det dock vara möjligt för byggnadsnämnden att göra en tillräckligt noggrann bedömning av upprustningens lönsamhet. Kalkylernas riktighet måste naturligtvis i sökandens intresse kunna överprövas genom besvär.

Vid beaktande av de fastighetsekonomiska synpunkterna bör grunderna för upprustningsbestämmelserna i BSL tillämpas analogt så långt det är möjligt. I förarbetena till BSL (prop. 1973:22 s. 77 f) framhöll föredragande departementschefen i korthet följande till ledning för rättstillämpningen. Genom att jämföra upprustningskostnaderna med kostnaderna för en motsvarande nybyggnad undgår man risken att fastighetskapitalet utnyttjas på ett orationellt sätt. När man bedömer om det finns förutsättningar att rusta upp med skäligt ekonomiskt utbyte skall värdet av fastigheten före upprust-

ningsåtgärden anses belastat av de krav på upprustning som kan ställas med stöd av BSL. Vidare måste en uppskattning ske av den hyra som med hänsyn till bruksvärdesreglerna i 12 kap. jordabalken kan godtas efter upprustningen. Ger uppskattningen till resultat att upprustningskostnaderna kan förräntas inom ramen för blivande hyra har fastigheten ett positivt ingångsvärde. Fastighetsägaren bör då inte kunna undandra sig upprustning. Ger uppskattningen motsatt resultat och fastighetens ingångsvärde således är negativt, bör ett yrkande om upprustning inte bifallas.

När detta uttalanden nu skall läggas till grund för byggnadsnämndens överväganden i rivningsärenden bör några saker framhållas. I detta sammanhang skall självfallet inte fastighetens värde i befintligt skick belastas av de krav som kan ställas enligt BSL, eftersom fastigheten sedan uppfyller dessa krav. När det gäller frågan om förräntning av upprustningsåtgärderna inom ramen för blivande hyra kan man sannolikt utgå ifrån att bruksvärdeshyran många gånger inte påverkas till följd av den här aktuella typen av förbättringar. Det gäller ju hus som redan har lägsta godtagbara standard men som uppvisar brister i andra hänseenden. Att t. ex. viss grundförstärkning utförs ger sålunda inget utrymme för några hyreshöjningar. Därför behöver det som regel inte uppkomma några problem med att i förväg uppskatta bruksvärdeshyran för en iståndsatt byggnad.

17.2.3.3 Inverkan av planer

En särskild fråga som bör belysas något i detta sammanhang är vilken verkan planbeslut av olika slag kan ha på rivningslovsprövningen.

Resonemanget i avsnitt 17.2.3.1 om de olika prövningsgrunderna gäller i fråga om en rivning som inte direkt skall följas av nybyggnad eller som skall följas av uppförande av en byggnad med samma användningssätt som den befintliga har. Om exploateringsintresset däremot knyter sig till en ändrad markanvändning som tillåts enligt gällande detaljplan kan rivningen naturligtvis inte vägras med hänvisning till de nyss berörda prövningsgrunderna. För att rivning då skall kunna vägras måste först planen ändras eller upphävas så att tillståndet förlorar sin verkan.

I PBL anges på ett uttömmande sätt de omständigheter som får åberopas för att vägra rivningslov, nämligen om det är påkallat för att bevara sådan kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse som anges i 5 kap. 14 § eller med hänsyn till bostadsförsörjningen. Det finns ingen anledning att åt kommunerna överlåta möjligheten att genom planläggning komplettera dessa avslagsgrunder. Detta får dock inte missförstås så att den kommunala planläggningen skulle sakna betydelse för rivningsregleringen. Tvärtom bör kommunerna med ledning av de prövningsgrunder som ställs upp i PBL i sin bevarings- och bostadsförsörjningsplanering ta ställning till vilka byggnader eller bebyggelsegrupper som bör bevaras. Dessa överväganden bör sedan läggas till grund för beslut om tillståndsplikt för rivning i den mån det inte föreligger en detaljplan som i sig innebär skyldighet att söka rivningslov. Vidare bör man i detaljplaner eller markförordnanden ange de områden eller fastigheter för vilka mer noggranna överväganden redan har gjorts beträffande bevarandet. Man kan alltså till ledning för beslut i rivningslovsfrågor t. ex. peka ut de objekt där skyddet kommer att upprätt-

hållas med särskild styrka, s. k. skyddsbestämmelser.

Beträffande den prövningsgrund som avser bevarande av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse bör man gå ett steg längre och ställa upp ett formellt krav i lagen på att det måste finnas stöd för en rivningsvägran i en detaljplan eller ett markförordnande.

Flera skäl kan anföras för en sådan ordning. Det handlar här om viktiga miljöfrågor som bör hanteras på ett sätt som ger möjlighet till allmän debatt och medborgarinflytande. Bevarandefrågorna bör helst kunna sättas in i ett större sammanhang, där man kan få en bild av hela områdets framtida utformning. Om avgörandena sker punktvis i enskilda rivningsärenden kan man riskera att en sådan helhetssyn går förlorad. Ett beslut som innebär att en byggnad inte får rivas kan medföra ekonomisk förlust för fastighetsägaren. Därför föreslås kompensationsregler i avsnitt 23.3.1.3 (Ersättningsbestämmelser). Dessa regler anknyter i första hand till beslut i detaljplaneärenden och till markförordnanden. En av fördelarna med detta är att det i ett sammanhang kan bli avgjort vilka ekonomiska konsekvenser som ett beslut om bevarande av en viss bebyggelse kan få för kommunen. En annan viktig aspekt är att beslut som kan medföra en ganska omfattande kompensationsskyldighet för kommunen bör fattas i sådana former att fullmäktige har eller åtminstone kan skaffa sig det principiella bestämmandet.

17.2.3.4 Förfaranderegler

Andra lagar som kan aktualiseras

I detta avsnitt skall klarläggas vissa frågor som rör samordningen mellan den föreslagna rivningsregleringen i PBL å ena sidan och prövningen av upprustningsåligganden enligt BSL samt tillämpningen av BML å andra sidan. I sammanhanget bör också knytas an till vissa regler i ExL.

Har en bostadslägenhet inte lägsta godtagbara standard kan enligt 2 § BSL hyresnämnden på ansökan av kommunen eller en organisation av hyresgäster ålägga fastighetens ägare att vidta de åtgärder som behövs för att lägenheten skall uppnå sådan standard. En förutsättning för att sådant upprustningsåläggande är enligt 5 § att fastigheten med hänsyn till kostnaden för den åtgärd som avses med åläggandet kan beräknas ge skäligt ekonomiskt utbyte.

Rivning av en byggnad kan i dag vägras med stöd inte bara av BL och BS utan även av BML. En byggnad som bevarar egenarten hos gången tids byggnadsskick eller minnet av någon historiskt betydelsefull händelse och som med hänsyn därtill är att anse som synnerligen märklig, kan enligt 1 § BML förklaras som byggnadsminne av länsstyrelsen. I samband med en sådan förklaring skall genom föreskrifter anges bl. a. i vilka delar byggnaden inte får ändras och hur ägaren skall vårda byggnaden. Föreskrifter får också meddelas om att ett område kring byggnaden skall hållas i sådant skick att byggnadens utseende och karaktär inte förvanskas. Medför skyddsföreskrifter att pågående användning av byggnaden eller området avsevärt försvåras, är fastighetsägaren och innehavare av särskild rätt till fastigheten enligt 5 § berättigade till ersättning av staten för den skada de lider

därigenom.

Som framgår av den nyss återgivna bestämmelsen i 1 § BML kan byggnadsminnesförklaring ske bara i fråga om byggnader som uppfyller vissa kvalifikationer. I det enskilda fallet går det knappast att säga om kraven för byggnadsminnesförklaring är uppfyllda eller inte, förrän saken har prövats. Tillämpningen av lagen är främst en statlig angelägenhet. Rivningsregleringen i PBL är avsedd även för fastigheter som inte uppfyller de kriterier som gäller för byggnadsminnen. Beslutsfattandet skall ligga hos kommunerna.

Intresset att bevara en viss fastighet kan således tillgodoses på flera olika sätt. Förfarandet vid prövning av rivningslov enligt PBL måste utformas med beaktande härav.

Behovet av rådrum

Det kan förutsättas att ett normalt inslag i många kommuners översiktliga planering kommer att utgöras av arbetet med att inventera det befintliga byggnadsbeståndet och att i mån av behov upprätta bevarings- och saneringsprogram. Allt detta är givetvis ett komplicerat och tidsödande arbete. Ställningstaganden i bevaringsfrågor kräver ingående tekniska analyser, ekonomiska kalkyler, samråd i antikvariska frågor med regionala myndigheter, t. ex. länsantikvarien och företrädare för länsmuseet samt förhandlingar med fastighetsägarna. Beträffande vissa fastigheter kan det – som nyss har framgått – vara oklart om det finns förutsättningar att tillgripa byggnadsminnesförklaring eller om bevarandet kan säkras genom upprustningsåläggande enligt BSL. Det kan vidare behöva undersökas hur långt man kan komma med frivilliga uppgörelser eller i vad mån skyddet kan uppnås enbart med stöd av ett beslut enligt PBL. Sannolikt tar det lång tid innan man överallt har lyckats att i form av riktlinjer i översiktsplaner eller skyddsbestämmelser i detaljplaner eller markförordnanden uttrycka de ställningstaganden man efter hand når fram till i arbetet med bevaringsfrågorna.

Med det system som här föreslås, nämligen att skyddsbestämmelser i vissa fall skall kunna utlösa kompensationsrätt för fastighetsägaren, kan det antas att kommunen ibland föredrar att förvärva fastigheten – i sista hand tvångsvis genom expropriation – framför att anta en detaljplan eller ett markförordnande med skyddsbestämmelser och betala ersättning med ett belopp som i fall av tvist bestäms av domstol. Det kan här erinras om att expropriation kan ske av en fastighet där grov vanvård föreligger eller kan väntas uppkomma och vidare om det rör sig om historiskt eller kulturhistoriskt märklig bebyggelse (2 kap. 7 och 8 §§ ExL).

När som helst medan planeringsarbetet pågår får kommunen räkna med att akuta rivningshot kan uppkomma till följd av fastighetsägarens initiativ. 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 bevaringsfrågan återstår att pröva vid den tidpunkt då ärendet väcks. Några sådana fall skall här belysas.

Antag att rivningslov söks för en fastighet med bostadslägenheter. Kommunen kan naturligtvis då bevilja rivningslov, även om mycket stort avseende måste fästas vid hyresgästernas önskemål, om de går i annan

riktning. Men hur blir situationen om kommunen vill motsätta sig rivning och i stället försöka åstadkomma en upprustning?

Om det rör sig om en byggnad i gott skick som ostridigt uppfyller kraven på lägsta godtagbara standard i BSL, torde det inte råda någon tvekan om att rivningen bör kunna vägras av bostadsförsörjningsskäl.

Viss tveksamhet kan däremot uppstå beträffande regleringens utformning, om det är fråga om en byggnad som inte har lägsta godtagbara standard och fastighetsägaren anser att en upprustning är oekonomisk. Han utgår från att upprustningsåläggande enligt BSL inte skulle kunna utfärdas med hänsyn till resultatet av de ekonomiska överväganden som skall göras enligt 5 § BSL. Han vägrar därför att rusta upp huset.

De kulturhistoriska eller miljömässiga aspekterna bör kunna åberopas som grund för att vägra rivning även i ett sådant fall under förutsättning att det finns skyddsbestämmelser eller att sådana kan utfärdas innan rivningsärendet slutligen avgörs. Fastighetsägarens intressen föreslås därvid bli tillgodosedda genom kompensationsregler. Han tvingas ju ha kvar en byggnad som enligt hans egen uppfattning inte är värd att rustas upp. Det kan emellertid i en del fall vara oklart, om byggnaden skall skyddas enligt PBL eller med stöd av BML. Den frågan kan behöva utredas innan byggnadsnämnden tar slutlig ställning till rivningslovsansökningen.

Som förut har antytts är det inte rimligt att låta bostadsförsörjningens behov utgöra grund för en rivningsvägran, om det ekonomiska utbytet av en upprustning ännu inte är klarlagt. Frågan är då hur upprustningsfrågan skall kunna kopplas till rivningsärendet.

Fastighetsägaren har ju ingen möjlighet att på eget initiativ få frågan om en upprustning prövad av hyresnämnden. Sådan initiativrätt har bara kommunen och, i vissa kommuner, organisationer av hyresgäster. Hyresgästerna skall behandlas som sakägare i rivningsärendet. De skall alltså få tillfälle att yttra sig över ansökningen. Därigenom får de också möjlighet att genom sin organisation ingripa och påkalla upprustningsåläggande. Även om fastighetsägaren väljer att låta huset förfalla är det dock inte säkert att hyresgästerna vill ingripa. De kan ju dela hyresvärdens uppfattning att ett upprustningsåläggande inte skulle kunna utfärdas och kan då tänkas avstå från att utnyttja BSL. Det måste alltså i sista hand ankomma på kommunen att genom en ansökan om upprustningsåläggande få hållbarheten i fastighetsägarens påstående prövad. Det uppstår alltså ibland ett behov av rådrum för att kommunen skall få tillfälle att pröva upprustningsmöjligheten enligt BSL, innan man tar ställning till rivningsfrågan. Så snart fastighetsägaren i rivningsärendet kommer med ett påstående om att det enligt hans uppfattning saknas förutsättningar för ett upprustningsåläggande bör kommunen vara förhindrad att utan vidare vägra rivning. Vill kommunen bevara byggnaden bör rivningsärendet vila till dess upprustningsfrågan har avgjorts på ansökan av kommunen.

En annan situation som kräver särskilda överväganden är följande. Antag 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 har framgått i annat sammanhang skall kommunen, när genomförandetiden har gått ut, kunna ändra planen utan att skyldighet därmed uppkommer att ersätta fastighets-

ägaren för byggnadsrätten enligt planen. Om kommunen när rivningen söks finner att det i planen medgivna användningssättet inte längre bör tillåtas utan att bostäder är den även för framtiden lämpligaste markanvändningen, kan rivningen inte stoppas med mindre 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 kommunen inte tvingas tillåta en rivning i denna situation, innan planändringen är klar.

Förslag

Vad som nu har sagts visar på ett behov att förfaranderegelrna utformas så att de medger att visst rådrum för kommunen i samband med beslut i rivningsfrågor. Kommunen kan behöva tid för att utreda om bevaringsintresset kan tillgodoses genom tillämpning av BML eller BSL, i form av ett avtal med fastighetsägaren eller genom köp eller expropriation. Det kan också ta en viss tid att internt bereda frågan om ett avslag på ansökningen om rivningslov lagligen kan meddelas mot bakgrund av den förut berörda spärregeln om hinder att vägra rivning av byggnader där en iståndsättning skulle göra byggnaden förlustbringande. Slutligen behövs det en tidsfrist för att kommunen skall hinna ändra gällande detaljplan så att ett rivningsönskemål kan 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 alltför länge.

Mot bakgrund av det anförda föreslås en regel som ger möjlighet för byggnadsnämnden att under vissa förutsättningar vilandeförklara en ansökan om rivningslov. Förfarandet i denna del bör så nära som möjligt ansluta till vad som i avsnitt 17.4.2.4 föreslås gälla beträffande vilandeförklaring av ansökan om bygglov. Grunderna för vilandeförklaring av rivningslovsansökan bör dock göras något vidare än när det gäller bygglovansökan. Sålunda föreslås att ansökan om rivningslov skall kunna vilandeförklaras i avvaktan på att kommunen ansöker om byggnadsminnesförklaring, upprustningsåläggande eller expropriationstillstånd. Ytterligare en grund för vilandeförklaring bör vara att kommunen antar en detaljplan eller ett markförordnande eller ändrar eller upphäver den detaljplan som gäller för fastigheten. Ansökningen får förklaras vilande i högst två år räknat från den dag då ansökningen kom in till byggnadsnämnden.

Om kommunen under denna frist på två år inte gör ansökan eller planprövning som nu har nämnts, måste rivningsärendet alltså avgöras så snart som möjligt efter fristens utgång.

Meningen är att ärendet under en tid av två år skall kunna beredas internt inom kommunen samt i samråd med länsstyrelsen och sökanden i den utsträckning som behövs för att kommunen skall hinna åtminstone inleda ett förfarande enligt annan lagstiftning. Under denna tid bör kommunen också kunna göra de ekonomiska beräkningar som kan ge underlag för en bedömning om skyddsbestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande kan medföra ersättningskonsekvenser eller inte.

Frågan om hur rivningsärendet skall hanteras under tiden för vilandeförklaringen hör nära ihop med vilket skydd man i lagen vill bereda hyresgästerna. Det är självfallet angeläget att hyresgästernas intressen tillgodoses i det framtida systemet. Hyresgästerna måste få ett inflytande över frågan om rivning skall tillåtas eller inte.

Om kommunen i sin planering har funnit att ett visst bostadshus bör stå kvar och med hänsyn till brister i standarden ansökt om upprustningsåläggande, bör rivningslov liksom i dag självfallet inte meddelas så länge ärendet är föremål för prövning enligt BSL. Detsamma gäller om en hyresgästorganisation har gjort ansökan om upprustningsåläggande. Ett i lag uppställt, absolut hinder mot rivningstillstånd i detta läge behövs alltså även i PBL.

För närvarande gäller också hinder mot att meddela tillstånd till rivning om upprustningsåläggande har utfärdats och åläggandet inte har förfallit. En motsvarighet till denna regel bör tas in i PBL

Det nu gällande hindret mot rivningslov anknyter endast till prövning av upprustningsålägganden. Ett sätt att förbättra hyresgästernas ställning är att utvidga detta rivningshinder. Lämpligen kan det ske genom en föreskrift som hänvisar till samtliga de situationer där ett rivningsärende kan vilandeförklaras i avvaktan på att kommunen ansöker om tillstånd av angivet slag. Därför föreslås att rivningslov inte får meddelas beträffande en byggnad som omfattas av en ansökan om byggnadsminnesförklaring, upprustningsåläggande eller expropriationstillstånd, förrän ansökningen har slutligt prövats. Detsamma bör gälla om kommunen har antagit förslag till ändring eller upphävande av en detaljplan och planbeslutet är föremål för överprövning.

I en kompletterande förfaranderegel bör föreskrivas skyldighet för byggnadsnämnden att självmant åter ta upp ärendet om rivningslov, sedan beslut med anledning av en framställning om byggnadsminnesförklaring, upprustningsåläggande eller expropriationstillstånd har vunnit laga kraft. Samma regel bör gälla för det fallet att planbeslutet har vunnit laga kraft.

Hur prövningen av rivningslovsansökan därvid skall utfalla behöver inte lagregleras annat än i en viss bestämd situation, nämligen i ärenden som återupptas sedan det har visat sig att upprustningsåläggande inte har kunnat utfärdas med hänsyn till bestämmelsen i 5 § BSL. Man måste här skilja mellan två fall.

Det ena fallet är att kommunen – trots att en upprustning alltså skulle innebära avsevärda kostnader – anser att fastighetsägaren bör bevara huset, därför att det är av kulturhistoriskt eller miljömässigt värde. För att rivning skall få vägras i det läget krävs att det redan finns skyddsbestämmelser. Det kan givetvis inte vara rimligt att ansökningen på nytt skall få vilandeförklaras, denna gång i avvaktan på planändring. Ibland torde frågan i praktiken kunna lösas på frivillig väg genom att kommunen efter förhandlingar med fastighetsägaren får denne att rusta upp huset mot att kommunen bidrar med en del av kostnaderna.

Om det däremot rör sig om ett hus som saknar de kulturhistoriska eller miljömässiga kvaliteterna är det knappast rimligt att samhället i en motsvarande situation skall kunna tvinga fastighetsägaren att ha huset kvar. Resonemanget gäller alltså ett bostadshus som inte har lägsta godtagbara

standard och som inte har befunnits värt att upprusta med hänsyn till de ekonomiska kraven i 5 § BSL. Vill fastighetsägaren då inte frivilligt rusta upp huset, eventuellt med kommunens hjälp, bör han i stället få riva det.

Genom en särskild regel i PBL bör det för sådana fall föreskrivas att rivningslov inte får vägras med hänsyn till bostadsförsörjningen om ansökan om upprustningsåläggande enligt BSL inte har kunnat bifallas med hänsyn till bestämmelsen i 5 § nämnda lag. Med denna ordning torde något behov av ersättningsregler inte uppkomma i sådana fall.

Genom de förut berörda reglerna om hinder i vissa fall för byggnadsnämnden mot att medge rivning får hyresgästerna indirekt en viss möjlighet att påverka utgången av ett rivningsärende. Frågan om hyresgästernas ställning kräver emellertid vissa ytterligare överväganden. Boendeinflytandet har under senare år ökats väsentligt, inte minst genom lagstiftning på hyresrättens område. Det är emellertid knappast meningsfullt att i samband med rivningsregleringen göra ändringar i hyreslagen för att förbättra hyresgästernas civilrättsliga ställning.

Som har framhållits tidigare är rivning och nybyggnad av så omfattande karaktär och tar så lång tid att det i praktiken blir svårt för de gamla hyresgästerna att flytta tillbaka. Det är därför ingen realistisk tanke att för rivningsfallet komplettera hyreslagen med bestämmelser om att de gamla hyresgästerna skall beredas tillfälle att hyra lägenhet i det nya huset. Däremot synes det vara fullt genomförbart att stärka hyresgästernas ställning genom bestämmelser i PBL om rivningslovsprövningen.

Detta kan ske genom en uttrycklig föreskrift om att byggnadsnämnden i rivningslovsärenden skall ta skälig hänsyn till hyresgästernas önskemål. En sådan föreskrift kommer att garantera att ett så allsidigt beslutsunderlag som möjligt finns tillgängligt för byggnadsnämnden när beslut skall fattas.

17.3 Marklov

17.3.1 *Gällande ordning*

Inom områden som ingår i fastställd generalplan får schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd inte vidtas, om åtgärden är av beskaffenhet att kunna väsentligt försvåra områdets användning för avsett ändamål. På ansökan av markägare eller innehavare av särskild rätt till mark kan länsstyrelsen pröva om en viss åtgärd är av detta slag (17 § BL).

Inom områden som ingår i stadsplan gäller motsvarande förbud med endast den skillnaden att förbudet här avser åtgärder som uppenbarligen är av beskaffenhet att kunna väsentligt försvåra områdets användning för avsett ändamål (40 § BL). Den som vill utföra en åtgärd inom stadsplanelagt område har ingen möjlighet att i förväg hos länsstyrelsen få prövat om åtgärden är tillåten eller inte. Däremot föreskrivs i 54 § 1 mom. BS byggnadslovsplikt för schaktning, fyllning eller annan liknande åtgärd inom tomt, om åtgärden innebär avsevärd ändring av höjdläget för tomten eller del därav.

Vid sidan av de förut nämnda legala förbuden kan länsstyrelsen i administrativ ordning utfärda förbud mot åtgärder av det berörda slaget enligt både 17 och 40 §§ BL. Sådana förbud kan meddelas dels när en fråga om planläggning eller planändring har aktualiserats och dels inom vissa områden där det råder nybyggnadsförbud.

Beträffande 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 därmed jämförlig åtgärd. Någon motsvarighet till det förhandsbesked som länsstyelsen kan ge enligt 17 § BL finns inte här.

Slutligen skall nämnas att länsstyrelsen med stöd av 54 § 1 mom. sista stycket BS kan föreskriva skyldighet att söka byggnadslov för bl. a. schaktning och fyllning inom områden som är belägna i närheten av en befintlig eller tillämnad befästning, statlig flygplats, annan än staten tillhörig flygplats för allmänt bruk, atomreaktor eller annan atomenergianläggning.

Regler om ersättning och inlösen finns i 22 § BL, 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 § BL har funnit att den sökta åtgärden kan väsentligt försvåra områdets användning för avsett ändamål.

17.3.2 *BLU:s förslag och remissutfallet*

BLU anför under rubriken "Byggnadslovskravets omfattning" (s. 372):

> En annan typ av miljöförändring utgörs av förändringar i naturmiljön i vid mening. Trädfällning och skogsplantering, schaktning, fyllning och andra ingrepp i marken påverkar landskapsbilden och ibland också förutsättningarna för markanvändningen. Visserligen avses ändringar i markanvändningen bli reglerade i plan, men liksom när det gäller bebyggelse behövs det ett medel för kontroll av att förändringarna stämmer med planen.

I stort sett har BLU:s tankegång godtagits vid remissbehandlingen. Några instanser, nämligen domänverket, skogsstyrelsen, länsstyrelsen i Gävleborgs län och skogsarbetareförbundet (SOU 1975:17 s. 308 och 312 f) har framfört en uppfattning som kan sammanfattas på följande sätt. Det är tveksamt om trädfällning och skogsplantering över huvud taget skall prövas enligt byggnadslagstiftningen. Det normala bör vara att sådana frågor avgörs enligt skogsvårdslagen. Markåtgärder som berör de areella näringarna bör vara byggnadslovspliktiga endast inom sådana särskilt avgränsade områden där det finns ett kvalificerat och väl styrkt behov av speciella hänsyn till miljön. Möjligen skulle det kunna överväga att inordna företeelserna bland sådana som kan göras tillståndspliktiga genom bestämmelser i plan.

17.3.3 *Överväganden och förslag*

Bestämmelser om marklovplikt finns i 13 kap. 9 §. Särskilda bestämmelser om prövningen tas upp i 13 kap. 48 §.

Det torde inte råda någon tvekan om att det i PBL måste finnas bestämmelser som tjänar i huvudsak samma syften som det nuvarande regelkomplexet. Vid utformningen av reglerna bör hänsyn tas till de synpunkter som har framförts av remissinstanserna. Samtidigt måste regleringen göras effektiv i sådana avseenden där behov av särskilt skydd föreligger. Vilka syften man bör kunna uppnå med bestämmelserna skall mera ingående belysas nedan.

Den nuvarande regleringen måste betecknas som svåröverskådlig, delvis inkonsekvent och från flera synpunkter ineffektiv. Reformbehovet i denna del är alltså påtagligt. Man bör sträva efter att ge regleringen en mera enhetlig prägel och att samla bestämmelserna på ett ställe i lagen. Förbudssystemet bör – i linje med förslaget i övrigt – avlösas av ett system med tillstånds-

prövning som sker mot bakgrund av materiella prövningsgrunder i lagen. Beslutanderätten bör läggas på byggnadsnämnden. De tillståndspliktiga åtgärderna bör på ett uttömmande sätt anges i lagtexten. IDe bör liksom nu utgöras av schaktning, fyllning och trädfällning. I enlighet med BLU:s förslag, som i stort sett har godtagits vid remissbehandlingen, bör också skogsplantering ingå i denna grupp av åtgärder. I ett visst fall, som skall belysas senare, kan också andra åtgärder behöva regleras. Något behov av att ha en motsvarighet till dagens uttryck "eller annan därmed jämförlig åtgärd" torde dock inte finnas. En lämplig samlingsbeteckning på tillståndet är marklov.

I enlighet med grundtankarna i övrigt bakom förslaget till PBL bör det överlåtas åt kommunerna att i viss utsträckning ange de geografiska områden inom vilka marklovplikt skall gälla.

Kompensationsregler bör ingå även i PBL. Dessa torde kunna anknytas till begreppet pågående markanvändning. I denna del hänvisas till framställningen i avsnitt 3 om ersättningsbestämmelser.

17.3.3.1 Regleringens syfte

Bland de åtgärder som enligt det nyss anförda skall kunna underkastas marklovplikt finns en del som ingår i ett normalt skogsbruk, nämligen trädfällning och skogsplantering. Även om skogsbruksfrågorna i framtiden kommer att ägnas ökad uppmärksamhet i den översiktliga planeringen, 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 synes vara den som förespråkas i de tidigare berörda remissyttrandena. God ledning för avgränsningen får man också om man i stort sett kan ansluta resonemanget om regleringens räckvidd till de syften som ligger bakom den nuvarande lagstiftningen. Härefter bör det undersökas om det i PBL-systemet finns något behov av ytterligare användningsområden för marklovet.

Med ledning av förarbetena till gällande bestämmelser i BL kan följande sägas om syftena med regleringen.

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 är utlagd till gata kan olägenhet 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 det befintliga skogsbeståndet inom parkområdena. Det kan inte anses tillfredsställande att ett skogsbestånd avverkas som kanske just har föranlett att området i planen har upptagits som park.

Beträffande kvartersmark i stadsplan är förhållandena som regel sådana att markägarens 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 urskiljning. Om ett byggnadskvarter i en plan läggs ut på en bergshöjd kan det inverka menligt på stadsbilden om bergshöjden sprängs ned före plangenomförandet.

När det gäller generalplaner sägs i förarbetena till BL att markens användning för bebyggelse eller trafikleder kan avsevärt försvåras genom schaktning eller fyllning. Genom avverkning av ett skogsbestånd kan markens användning som fritidsområde förhindras under lång tid.

Alla de synpunkter som nu har redovisats gör sig 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 utfärda riktlinjer och även bindande bestämmelser i form av markförordnanden som kan garantera att en viss framtida markanvändning 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 det blivande exploateringsområdet (se statens planverks rapport 32, 1975, Natur mellan hus). Det bör framhållas att vegetationen inte bara har betydelse för ett bebyggelseområdes utseende utan även kan inverka på avrinnings- och grundvattenförhållanden m. m. PBL bör därför ge kommunerna möjlighet att kontrollera sådana förändringar av mark och vegetation 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 helt förödande för den slutliga miljöutformningen om t. ex. en slutavverkning äger rum. I modern planering finns ju ofta en strävan att behålla träddungar och fria naturstråk i anslutning till eller mellan grupper av bebyggelse. 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. Om kommunen i sin översiktliga planering har kommit fram till att bebyggelsen bör läggas på öppen mark finns det ett starkt intresse – inte minst från markägarens synpunkt – att det inte planteras skog inom området.

Plansituationen är ibland så klar att rekreationsområden tidigt kan pekas ut i anslutning till bebyggelsen. Inom sådana s. k. strövområden som utgör komplement till bostadsbebyggelsen bör kommunen rimligen ha befogenhet att fatta beslut om åtgärder som annars regleras i skogsvårdslagen. Detta innebär ingen principiell nyhet, eftersom förbuden inom fastställd generalplan i dag är tänkta att fungera på samma sätt.

För de nu berörda syftena kan markförordnanden antas med materiella bestämmelser om schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering. Efterlevnaden av bestämmelserna bör kunna kontrolleras genom att marklovplikt införs.

När planläggningen är slutförd och bebyggelsen skall uppföras är situationen något annorlunda. I förgrunden för det allmännas intresse står då kanske inte längre önskemålet om att spara all vegetation inom planområdet och att behålla markens höjdläge intakt överallt. I detta skede gå det som regel att mer nyanserat skilja ut olika delar av planen där kontrollbehovet är mer eller mindre starkt. Det ligger ju i sakens natur att det är nödvändigt att mark och

naturförhållandena 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 grönområden och på tomtplatser som är obebyggda vid tiden då planen antas. I vissa fall kan t. o. m. något enstaka träd på en bebyggd tomtplats utgörs 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 uppfyllnad. Det är angeläget att byggnadsnämnden kan utöva tillsyn över sådana arbetsföretag och meddela föreskrifter om hur de får utföras. Denna kontroll kan åstadkommas genom att kommunen inför skyldighet att söka marklov för den som vill vidta sådana åtgärder. De materiella föreskrifterna kan meddelas i form av en detaljplan eller ett markförordnande.

Också de bestämmelser som nu finns i 54 § 1 mom. sista stycket BS och som syftar till att säkerhetsintresset skall tillgodoses i närheten av befästningar, flygplatser m. m. måste få en motsvarighet i PBL.

Tidigare har det talats om rekreationsområden i anslutning till blivande bebyggelseområden. I avsnitt 12.3.1 om markförordnande har lämnats förslag om hur markförordnanden som utfärdas med stöd av 5 kap. 15 § kan användas som ett instrument att ta till vara friluftslivets intressen. En konsekvens av detta blir att marklovplikten i vissa fall bör kunna utsträckas till att avse även områden som inte är avsedda att ingå som komplement till en planerad bebyggelse. Genom markförordnanden kan man inom områden som är avsedda för friluftsliv utfärda materiella bestämmelser inte bara om byggnader och anläggningar utan även om schaktning, fyllning, trädfällning, skogsplantering, stängsel, uppodling, dikning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. För att man skall kunna kontrollera att dessa föreskrifter efterlevs behövs en tillståndsplikt. I de nu berörda situationerna bör de åtgärder som normalt kan kräva marklov kompletteras med dessa åtgärdstyper.

17.3.3.2 Lagteknisk lösning

Resonemanget visar att det kan finnas många variationsmöjligheter och att det ofta går att fortlöpande precisera kontrollbehovet under planeringens gång. Om man i samband med en viss planläggning i ursprungsläget har ansett det nödvändigt att hindra vissa åtgärder, t. ex. med stöd av ett markförordnande, kan man kanske släppa dem helt fria när detaljplanen är färdig. Omvänt kan man i samband med detaljplanläggningen behöva ta ett fastare grepp om faktorer som i det inledande planskedet har varit mindre intressanta från samhällets synpunkt, t. ex. förskjutningar i höjdläge på tomtplats, schaktning och fyllning av viss omfattning, bevarande av träddungar eller enstaka träd m. m.

Mot bakgrund av det anförda föreslås följande uppbyggnad av systemet.

PBL skall i två hänseenden ange de yttersta ramarna för reglernas räckvidd. Dels skall åtgärdstyperna anges, nämligen normalt schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering och i vissa fall uppsättande av stängsel m. m. (områden för friluftslivet), dels skall det beskrivas inom vilka

områden bestämmelserna kan tillämpas.

Den geografiska bestämningen i lagen bör lämpligen göras från tre olika utgångspunkter.

Den första är 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 marklovplikt inom områden som enligt marköversikten eller en detaljplan avses för bebyggelse med därtill hörande rekreationsområden. De materiella föreskrifterna utfärdas i dessa fall genom rättsverkande beslut i form av detaljplaner eller markförordnanden.

Den andra utgångspunkten är att skapa en kontrollmöjlighet när det gäller vissa restriktioner i markförordnanden beträffande områden som är avsedda för friluftsliv.

Slutligen bör det ges regler till skydd för det speciella säkerhetsintresse som är anknutet till försvarsanläggningar, flygplatser, atomreaktorer och liknande anläggningar. I detta avseende bör lagen göra det möjligt att föreskriva marklovplikt inom den typ av områden som nu anges i 54 § 1 mom. sista stycket BS. Även här bör föreskrifter ges i detaljplaner eller markförordnanden.

Inom de ramar som lagen på detta sätt anger får kommunen genom beslut i detaljplaner eller markförordnanden närmare bestämma vilka slag av åtgärder man vill förhandspröva genom marklov och vidare inom vilka geografiska områden marklovplikten skall gälla. På detta sätt får kommunerna ett instrument att själva inom givna gränser reglera dessa frågor. De kan alltså inrikta resurserna på de angelägna fallen.

I lagen bör också föreskrivas grunderna för marklovprövningen.

En allmän princip i PBL-systemet är att ersättningsgrundande beslut skall fattas i form av detaljplaner eller markförordnanden. Detta föranleder att marklov inte bör kunna vägras annat än om det finns en materiell bestämmelse i en detaljplan eller ett markförordnande som ger stöd för en vägran. Fastighetsägaren har rätt till kompensation i anslutning till det grundläggande planbeslutet. I lagtexten bör därför anges att marklov får vägras, om den ansökta åtgärden skulle strida mot en detaljplan eller ett markförordnande.

17.4 Förfarandet i tillståndsärenden

17.4.1 *Gällande ordning*

I gällande rätt finns förfaranderegler om byggnadslov i BS. Bestämmelserna har i huvudsak följande innehåll.

Enligt 55 § 1 mom. BS skall ansökan om byggnadslov göras skriftligt hos byggnadsnämnden. Ansökan som avser uppförande av en ny byggnad eller en tillbyggnad av en befintlig byggnad skall åtföljas av situationsplan över tomten samt ritningar rörande byggnadsarbetet med nödvändiga beskrivningar.

Om ytterligare utredning behövs kan byggnadsnämnden förelägga sökanden att komplettera ansökningshandlingarna inom en viss tid (55 § 2 mom.). Byggnadsnämnden kan ge befrielse från skyldigheten att ge in ritningar, om ansökan avser arbete av mindre omfattning eller, där det är lämpligt, ge tillstånd att ritningar och beskrivningar inlämnas i den mån arbetet fortskrider (55 § 3 mom. första stycket).

Byggnadsnämnden kan i vissa fall utan tillgång till eljest nödvändiga ritningar vägra byggnadslov på den grund att valet av plats för det med ansökan avsedda företaget inte kan anses lämpligt från allmän synpunkt (55 § 3 mom. andra stycket). Vid ansökan om byggnadslov för arbetslokaler eller personalrum skall fogas en beskrivning av den avsedda verksamheten och ett utlåtande från yrkesinspektionen om företagets lämplighet från arbetarskyddssynpunkt (55 § 4 mom.). Byggnadslov för arbetslokaler eller personalrum får som regel beviljas bara om utlåtande från yrkesinspektionen föreligger och det framgår av detta att skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över byggnadsföretaget (56 § 1 mom. andra stycket). Omfattas den åtgärd som byggnadslovsansökan avser av förordnande enligt lagen (1970:725) om lokaliseringssamråd, får lov inte meddelas utan att sökanden har visat intyg att samrådsskyldigheten enligt lagen har fullgjorts. Behövs även annat tillstånd för den ansökta åtgärden, skall byggnadsnämnden hänvisa den sökande att söka sådant tillstånd (57 §).

Vid prövning av ansökan om byggnadslov skall byggnadsnämnden enligt 56 § 1 mom. första stycket, se till att det tillämnade företaget inte strider mot vissa angivna författningar eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa författningar.

Regler finns också om innehållet i beslut i byggnadslovsärende och om underrättelse till sakägare (58 §). Byggnadsnämndens beslut skall meddelas sökanden skriftligt. I sådant beslut skall också bl. a. meddelas föreskrifter rörande arbetets utförande. Om byggnadslov beviljas skall genom nämndens försorg underrättelse om beslutet delges sakägare, som nämnden har hört i ärendet.

Byggnadslov är giltigt högst fem år under förutsättning att byggnadsarbetet har påbörjats inom två år. Inträder nybyggnadsförbud med stöd av BL efter det att byggnadslov har beviljats, får lovet utnyttjas endast i den mån det inte strider mot förbudet. Redan påbörjat arbete får dock slutföras trots förbudet (59 §).

17.4.2 *Överväganden och förslag*

De bestämmelser som f. n. gäller i fråga om den formella handläggningen av ärenden rörande byggnadslov bör i allt väsentligt föras över till PBL. Tillstånd skall enligt PL kunna lämnas i form av bygglov, eventuellt föregånget av förhandslov, rivningslov och marklov. Förfaranderegelerna i PBL bör så långt möjligt vara enhetliga. Bestämmelser som är gemensamma för alla tillståndsärenden har tagits in i 13 kap. 10–18 §§. Övriga förfaranderegler finns redovisade i anslutning till resp. tillståndsform.

17.4.2.1 Gemensamma bestämmelser om förfarandet

En hel del regler om förfarandet bör kunna vara gemensamma för alla tillståndsärenden. Det gäller bl. a. i vilken form ett ärende kan anhängiggöras hos byggnadsnämnden och vilka handlingar som skall behövas för att nämnden skall kunna pröva ett ärende.

Under utredningsarbetet har det från flera håll förts fram en tanke som innebär att systemet med förprövning av byggnadsnämnden i vissa fall skall kunna kombineras med eller ersättas av ett enklare förfarande som bygger på en anmälan från fastighetsägaren.

Enkla åtgärder skall inte behöva föranleda ett vidlyftigt ansökningsförfarande med krav på fullständiga handlingar, ritningar m. m. I promemorian (Ds Bo 1978:3) Förenklad byggnadslovsprövning har i ett särskilt yttrande

föreslagits att vissa åtgärder skulle undantas från byggnadslovskravet men i stället omfattas av en anmälningsskyldighet. Vid remissbehandlingen av promemorian föreslog en del instanser att ett anmälningsförfarande skulle införas i enlighet med det nyss berörda förslaget.

Departementschefen (prop. 1978/79:111 bil. 12 s. 8) var emellertid inte beredd att ansluta sig till förslaget om ett anmälningsförfarande. Hon ansåg att följderna av ett sådant förfarande inte kunde överblickas med tillräcklig säkerhet.

Ett avgörande skäl mot ett system med anmälan är att i förfarandet måste byggas in rättssäkerhetsgarantier som gör att systemet inte blir så enkelt som i förstone kan synas vara möjligt. För att den anmälda åtgärden skall kunna gå fri från ingripanden i efterhand måste det nämligen i den enskildes intresse skapas regler som gör att han lätt kan bevisa att han har gjort en anmälan om åtgärden. En anmälan måste därför följas av skriftlig bekräftelse från nämnden på att anmälan har mottagits. I bekräftelsen måste också anges hur nämnden har uppfattat innebörden av anmälan. Bl. a. på grund härav läggs inte fram något förslag om ett anmälningsförfarande.

I den förut nämnda prop. 1978/79:111 bil. 12 har lagts fram förslag om en ändring i BS som innebär att ansökningar om byggnadslov får göras muntligt beträffande enklare åtgärder (s. 8 f och 23). Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1980.

I sin presentation av förslaget redovisade departementschefen ett yttrande av Föreningen Sveriges stadsarkitekter och anförde därvid bl. a. följande (s. 8).

> Föreningen påpekar inledningsvis att fastighetsägare, som tänker vidta någon byggnadslovspliktig åtgärd, ofta kontaktar stadsarkitekten per telefon eller vid personligt besök för att diskutera åtgärden och få råd. Föreningen föreslår att kravet på skriftlig ansökan nu tas bort så att ansökan om mindre åtgärder kan handläggas på ett enklare sätt. Beslutet om byggnadslov bör få grundas på de uppgifter som den byggande lämnar muntligt. Förslaget innebär att stadsarkitekten med ledning av dessa uppgifter på en blankett fyller i fastighetsbeteckning, vad åtgärden avser, avstånd till tomtgräns då det gäller t. ex. ett uthus och annat som är av betydelse i ärendet. Stadsarkitekten, som i flertalet kommuner har rätt att bevilja byggnadslov för denna typ av åtgärder, undertecknar därefter blanketten och sänder den till sökanden som bevis på att denne fått byggnadslov. En kopia av blanketten arkiveras hos nämnden. Föreningen anser att ett sådant förfarande, som också kan betraktas som ett önskvärt samråd, i många fall kan förhindra att kulturhistoriskt värdefull bebyggelse förvanskas eller att åtgärder vidtas, som är olämpliga med hänsyn till stads- eller landskapsbilden.

Departementschefen anslöt sig till förslaget och framhöll därvid bl. a. att det naturligtvis inte är nödvändigt att ansökan antecknas på en särskild blankett. Huvudsaken är att det av en handling framgår dels vilken åtgärd det är fråga om och var den skall vidtas, dels att byggnadslov – med eller utan föreskrifter – beviljas och datum för beslutet. Dessutom skall beslutet undertecknas av stadsarkitekten eller någon annan som enligt delegationsbeslut har befogenhet att bevilja byggnadslov.

Även enligt PBL bör det finnas möjlighet att göra muntliga ansökningar.

Vad som har anförts i motiven till den föreslagna ändringen av BS bör utan vidare gälla som vägledande uttalanden för tillämpningen av den motsva-

rande regeln i PBL.

I många fall torde det alltjämt bli så att en skriftlig ansökan är lämpligast, i vart fall när det gäller mera omfattande byggandsföretag. Det måste vara byggnadsnämndens sak att bedöma när en muntlig ansökan kan vara tillräcklig. Även om det skulle vara önskvärt, är det knappast möjligt att på något uttömmande sätt reglera i vilka fall en ansökan skall eller bör vara skriftlig eller muntlig.

I 55 § BS finns ganska detaljerade föreskrifter om vilka slag av handlingar som skall fogas till ansökningen eller som senare kan tillföras ärendet. I PBL kan tas in en mera kortfattad bestämmelse som anger att tillsammans med ansökan skall lämnas de uppgifter, ritningar och beskrivningar som behövs för att den sökta åtgärden skall kunna prövas. Närmare uppgifter om vilka handlingar som skall ges in till byggnadsnämnden bör kunna meddelas i blivande motsvarighet till SBN. Även bestämmelsen i 55 § 3 mom. första stycket BS om att det skall vara möjligt att ge in ansökningshandlingarna successivt bör kunna meddelas på detta sätt.

Enligt 54 § 4 mom. BS kan byggnadsnämndens prövning påkallas även av sådana åtgärder som inte kräver byggnadslov. En motsvarande bestämmelse, som bör gälla även rivningslov och marklov, bör tas in i PBL.

Ofta berörs grannar i hög grad av ett byggnadsföretag. Enligt nuvarande ordning är byggnadsnämnden i vissa fall skyldig att ta kontakt med grannar i byggnadslovsärenden. Beviljas byggnadslov skall byggnadsnämnden bevisligen tillställa sakägare som har hörts i ärendet underrättelse om beslutet. Vidare skall nämnden anmoda sökanden att bevisligen underrätta grannar och andra berörda om beslutet (58 § 1 mom. BS).

Flera nackdelar är förenade med denna ordning, vilket också framhålls i BLU:s betänkande. Den ibland svåra bedömningen vilka grannar som skall anses vara berörda av ett byggnadsföretag överlåts sålunda på den byggnadslovssökande. Denne kan också många gånger ha ett begränsat intresse av att underrätta grannarna. En mer tillfredsställande ordning synes vara att byggnadsnämnden åläggs att enligt de riktlinjer för kommunicering som ställs upp i förvaltningslagen (FVL) bereda de grannar som kan anses berörda av byggnadsföretaget tillfälle att yttra sig över ansökningen. En fördel med denna lösning är att både den sökande och nämnden kan få del av eventuella synpunkter och erinringar från grannar innan beslut i ärendet fattas och inte, som nu kan bli fallet, först genom att grannen anför besvär hos länsstyrelsen. Det får nämligen anses ligga i både sökandens och nämndens intresse att känna till eventuella erinringar från grannar innan nämnden avgör tillståndsfrågan.

Mot bakgrund av det anförda bör byggnadsnämnden i PBL ges ansvaret för att en korrekt och fullständig kommunicering av en ansökan kommer till stånd. Många gånger är det av praktiska skäl lämpligt att sökanden själv inhämtar yttranden från sådana sakägare som han känner till och bifogar yttrandena till ansökningen. Om sökanden begär att själv få ombesörja delgivningen av ansökningen, har byggnadsnämnden ingen anledning att motsätta sig detta (jfr 2 § andra stycket delgivningslagen). Nämnden kan i de fall sökanden sköter delgivningen upplysa denne om de sakägare som skall kommuniceras och om hur denna delgivning kan göras.

Som framgår av 1 kap. 4 § första och andra styckena är sakägarbegreppet i

PBL mera vidsträckt än vad som f. n. gäller i byggnadslagstiftningen. Bostads- och lokalhyresgäster kommer således att få tillfälle att yttra sig över bygglovansökan, om den sökta åtgärden innebär någon ändring i deras förhållanden. I en del fall kan visserligen hyresgästernas intressen beaktas i samband med utställande av detaljplan men många gånger omfattar bygglovansökan inte sådana åtgärder som i förväg har kunnat bedömas vid planläggning. Detta gäller t. ex. åtgärder som medför ändrad lägenhetssammansättning eller som berör byggnadens gemensamma utrymmen. Det får anses vara angeläget att hyresgäster skall kunna komma till tals i ärenden som inrymmer denna typ av åtgärder. Hyresgästinflytandet är också viktigt då rivning av en bostadsbyggnad aktualiseras. Närmare beskrivning av i vilka situationer sakägare skall underrättas om ansökningar av förevarande slag lämnas i specialmotiveringen till 13 kap. 13 §. Där anges också hur en sådan underrättelse kan ske.

Av 14 och 15 §§ FVL följer att sökanden skall beredas tillfälle att yttra sig över det som har anförts av de övriga sakägarna.

Liksom f. n. (se 58 § 1 mom. BS) bör enligt PBL underrättelse om bygglovbeslut ske till de sakägare som yttrat sig i ärendet och vars synpunkter inte har beaktats. Byggnadsnämnden bör sköta denna kommunicering. Vad nu har sagts bör gälla även beslut om marklov och rivningslov.

Bestämmelsen i 59 § första stycket BS om att ett byggnadslov måste utnyttjas inom en viss tid och om att ett byggnadslovs giltighet är begränsad till fem år bör ha en motsvarighet i PBL.

I 59 § andra stycket BS stadgas att byggnadslov inte får utnyttjas, om det strider mot nybyggnadsförbud som har meddelats efter det att lovet lämnades. Påbörjat byggnadsarbete får dock slutföras. Även om denna bestämmelse inte är aktuell att föra över till PBL ger den ändå uttryck för en princip som bör beaktas även i PBL, nämligen att ett outnyttjat tillstånd i vissa fall bör kunna bli utan verkan, om kommunen exempelvis beslutar sig för en annan markanvändning än den som tillståndet innebär. Meddelade och fortfarande giltiga bygglov, rivningslov, marklov och förhandslov skall i princip inte kunna återkallas. I undantagsfall kan det dock visa sig nödvändigt att ändra eller upphäva ett gällande tillstånd. Om fastighetsägaren ännu inte har hunnit utnyttja det medgivna bygglovet, bör det finnas möjlighet för kommunen att i absoluta undantagsfall upphäva bygglovet eller ändra den däri angivna placeringen. Detsamma bör gälla om det efter ett meddelat rivningslov från antikvariskt håll framkommer att den aktuella byggnaden har oersättliga kulturhistoriska värden. Detta är naturligtvis sådana saker som kommunen skall ha undersökt innan tillstånd medges, men det kan ändock i undantagsfall tänkas uppkomma en sådan situation. Kommunen bör även i detta fall ha möjlighet att upphäva meddelat rivningslov.

Med hänsyn till det anförda föreslås en bestämmelse (13 kap. 18 §) av innebörd att ännu inte utnyttjade tillstånd kan upphävas av kommunen, om synnerliga skäl föreligger för detta. Självfallet bör ersättning utgå i dessa fall. Den frågan tas upp i avsnitt 23.3.3.1 Ersättningsbestämmelser.

17.4.2.2 Särskilda bestämmelser om förfarandet i bygglovärenden

Särskilda bestämmelser om förfarandet i bygglovärenden tas upp i 13 kap. 19–29 §§ och 37–39 §§.

Sedan år 1973 ingår en arbetsmiljömässig prövning i byggnadslovsärenden (se 55 § 4 mom. samt 56 § 1 mom. första och andra stycket BS). När arbetsmiljölagen infördes år 1978 skedde ingen ändring i dessa regler (jfr prop. 1976/77:149 s. 277). Reglerna bör föras över till PBL. Till PBL bör också föras över den nuvarande bestämmelsen i 56 § 3 mom. att byggnadslov för vissa åtgärder inte får beviljas utan att sökanden har företett bevis att han har fullgjort samrådsskyldighet enligt lagen om lokaliseringssamråd. En motsvarighet till bestämmelsen i 56 § 1 mom. första stycket BS om att byggnadsnämnden när den prövar en ansökan om byggnadslov skall se till att det tillämnade företaget inte strider mot BSL bör dessutom finnas i PBL.

I 56 § 1 mom. BS finns en erinran om bestämmelsen i 38 § andra stycket BL, enligt vilken nybyggnad inte får ske förrän tomtägaren har fullgjort sin skyldighet att ordna utfartsväg och avlopp (se 54 § BL) samt att utge bidrag till kostnad för gata eller ställa säkerhet för fullgörandet (se 59–69 §§ BL). Om skyldigheten inte har fullgjorts, får byggnadslov för nybyggnadsåtgärden inte beviljas.

1969 års vägutredning har i sitt betänkande (SOU 1977:12) Kommunal och enskild väghållning inte föreslagit någon ändring av 56 § 1 mom. BS såvitt gäller skyldigheten att betala för gatukostnader innan byggnadslov kan erhållas. Inte heller gatukostnadsutredningen har förordat att nämnda bestämmelse ändras (SOU 1977:65, Kommunernas gatuhållning). Utredningarna är ense om att föreslå att kommunfullmäktige skall kunna besluta om avgifter för den kommunala väghållningen och att dessa avgifter skall tas ut av fastighetsägare för vilka väghållningen är till nytta enligt en av fullmäktige antagen taxa. Avgift skall kunna utgå både som engångsavgift och som periodiska avgifter.

Det kan diskuteras om man bör föra över 56 § 1 mom. BS 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.

Statliga myndigheter och landstingskommuner har personal som är kompetent att granska handlingar och beskrivningar. Myndigheterna gör ofta själva den tekniska detaljgranskningen utan att byggnadsnämnden behöver engageras. I PBL bör skapas en ordning som innebär att byggnadsnämnden inte behöver granska sådana ansökningshandlingar i ett bygglovärende som redan har kontrollerats av en statlig myndighet eller en landstings-

kommun.

I 58 § 2 mom. BS regleras fall då byggnadsnämnden kan ställa olika villkor i samband med att byggnadslovet meddelas. Ett byggnadslov för nybyggnad kan sålunda förenas med villkor om rivning, ombyggnad eller ändring av en annan byggnad på tomten, om byggnadsnämnden finner det nödigt och sökanden har samtyckt till det. Byggnadslov för en skylt eller en ljusanordning kan begränsas till att avse rätt att behålla skylten eller anordningen en viss tid. Om byggnadslov meddelas till en åtgärd som redan har utförts, kan byggnadsnämnden som villkor för lovet föreskriva att nödvändiga ändringar i det utförda skall vidtas. Enligt 56 § 2 mom. andra stycket kan under vissa förutsättningar byggnadslov ges till uppförande av tillfällig byggnad.

Bestämmelser av motsvarande slag bör finnas även i PBL (13 kap. 26 §). Av lagtexten bör sålunda framgå att tidsbegränsat lov skall kunna ges för en temporär ändring av byggnad eller anläggning eller del därav. Som förutsättning härför bör krävas fastighetsägarens skriftliga samtycke. Vidare bör i PBL bestämmas en längsta tidsgräns för sådant lov, förslagsvis tio år, med rätt för byggnadsnämnden att förlänga tiden med högst fem år i sänder intill en sammanlagd tid av högst 20 år (jfr 9 kap. 18 § andra stycket).

Den bedömning som görs i ett bygglovärende, i synnerhet utanför områden med detaljplan, innefattar ofta två moment. Det ena avser tillåtligheten från planmässig synpunkt av åtgärden i och för sig. De andra avser den närmare utformningen i tekniskt och estetiskt avseende. Även om dessa två moment är sammanvävda är det ju så att en byggnad som utförs på ett visst sätt kan tillåtas på en given plats, medan en motsvarande byggnad utförd på ett annat sätt inte kan godtas. I praktisk hantering och med hänsyn till att ett successivt beslutsfattande inte sällan är naturligt både för kommunen och de enskilda, bör dessa moment åtskiljas. I det första avseendet – planmässigheten – är det typiskt sett vissa prövningsgrunder, nämligen 2–4 kap. som träder i förgrunden. När det gäller detaljplacering och utformning är det främst bestämmelserna i 5 kap. som tillämpas.

Mot denna bakgrund föreslås en möjlighet att dela upp bygglovprövningen i två steg, varvid tillåtligheten på den valda platsen skall prövas i den första etappen och utformningsfrågorna först när projekteringen har framskridit ytterligare. Den första prövningen föreslås kunna utmynna i ett förhandslov med vissa rättsliga effekter. På det sättet kan sökanden under en viss tid få projekteringstrygghet.

I detta sammanhang bör nämnas att det är angeläget att byggnadsnämnden, även om förhandslov inte kommer i fråga, håller i sär frågan om tillåtlighet i allmänhet från frågan om projektets närmare utformning. Byggnadsnämnden bör alltså vid ett avslagsbeslut ange om grunden för avslaget är utfallet av den allmänna lämplighetsprövningen eller om det är projektets närmare utformning som inte är godtagbar. Nämnden måste emellertid motivera ett avslag mer ingående än så. Det skall nämligen framgå om hindret består i att det finns en detaljplan eller ett markförordnande för det aktuella området, eller – om det rör sig om ett område med endast en översiktlig plan – i vilket avseende syftet med planen motverkas. Grundas avslaget på någon bestämmelse i 5 kap. måste det i beslutet uttryckligen anges vilket eller vilka krav som inte anses ha uppfyllts.

Om sökanden har särskilt yrkat att få förhandslov, bör nämnden vara skyldig att pröva om sådant lov kan lämnas. I övrigt bör i princip inga inskränkningar finnas i byggnadsnämndens möjligheter att självmant göra en förhandsprövning av en åtgärds tillåtlighet. Bestämmelserna om förhandslov i PBL bör utformas så att byggnadsnämnden kan meddela förhandslov i sådana situationer där detta med hänsyn till åtgärdens omfattning eller någon annan särskild omständighet är lämpligt. I lagen bör inte anges de ytterligare skäl som kan föreligga för att förhandslov skall kunna lämnas. Det ligger i sakens natur att sådana bestämmelser inte kan bli uttömmande.

Förhandslov kan ges i bl. a. följande fall.

I avsnittet om samordning med FBL (avsnitt 25.4.3.1) föreslås en ny bestämmelse som innebär att fastighetsbildning för ändamål som fordrar bygglov inte får ske förrän lagakraftvunnet tillståndsbeslut enligt PBL föreligger. En förutsättning för denna lagändring är emellertid att byggnadsnämnden kan – utan att behöva invänta ett fastighetsbildningsbeslut – bedöma om det sökta byggnadsföretaget kan tillåtas från markanvändningssynpunkt. Byggnadsnämnden kan utan svårighet göra sådana bedömningar beträffande företag inom område med detaljplan, eftersom planen skall ge tillräcklig vägledning. Inte heller inom sådant område som ligger utanför detaljplan bör det vara svårt att bedöma företaget från markanvändningssynpunkt, t. ex. via samråd.

Ibland kan byggnadsnämnden i bygglovärendet inte bedöma om det går att säkerställa fastighetens behov av t. ex. tillfartsväg, avlopp och erforderliga komplement utan att sådana frågor först har lösts med tillämpning av annan lagstiftning. I vissa fall förhåller det sig så att dessa frågor inte kan lösas utan tvångsåtgärder. Sådana kan tillgripas vid förrättning, t. ex. genom servitut, men inte i ett bygglovärende. Genom att förhandslov beviljas med hänsyn till åtgärdens omfattning eller någon annan särskild omständighet får sökanden visshet om att åtgärden som sådan kan tillåtas utan hinder av de prövningsgrunder enligt PBL som legat till grund för prövningen av förhandslovet. Frågan om samordning av tillståndsprövningen enligt PBL med prövningen enligt annan lag kommer att behandlas senare.

En fråga som något bör beröras är om förhandslov skall kunna ges till åtgärder inom detaljplan. Man kan ju i förstone tycka att planen ger tillräckligt klart besked i fråga om åtgärdens tillåtlighet. Det finns emellertid anledning att ha en möjlighet att ge förhandslov även inom detaljplan. Då genomförandetiden har gått ut kan sökanden – som inte riktigt kan lita på planen längre – behöva ett stabilt projekteringsunderlag. I själva verket är det nog särskilt viktigt att just i denna situation få en garanti för att tillämnade åtgärder kan tillåtas från markanvändningssynpunkt.

Förhandslovet är som nyss antytts endast ett delbeslut. Slutligt beslut i varje ärende fattas av byggnadsnämnden i form av ett bygglov. Byggnadsnämnden är vid bygglovprövningen bunden av sitt ställningstagande till åtgärdens tillåtlighet.

Förhandslov skall inte innebära någon rätt för sökanden att vidta någon åtgärd på marken eller att börja några byggnadsarbeten. Vill sökanden t. ex. börja med markarbeten, kan han genom att ansöka om marklov få tillstånd till det.

För prövningen av en fråga om förhandslov behöver byggnadsnämnden inte ha tillgång till kompletta ansökningshandlingar. Det räcker många gånger med att det i ärendet finns en översiktlig beskrivning av den sökta åtgärden och var den skall utföras. För att byggnadsnämnden skall kunna ta ställning i bygglovfrågan fordras att handlingarna kompletteras. I beslutet om förhandslov skall nämnden därför ange en viss tid inom vilket ärendet skall fullföljas med en ansökan om bygglov kompletterad med fullständiga ansökningshandlingar. För att inte ett ärende skall stå öppet alltför länge bör det i PBL föreskrivas en längsta tid inom vilken ärendet skall fullföljas. Denna tid bör bestämmas till fem år. Inom denna tidsram kan byggnadsnämnden bestämma en rimlig fullföljdstid med hänsyn till ärendets natur och övriga omständigheter.

17.4.2.3 Samordning med andra tillstånd

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 BS uppräknade författningar. Behövs ännu annat tillstånd för den sökta åtgärden, skall byggnadsnämnden enligt 57 § första stycket hänvisa den sökande att söka sådant tillstånd.

Utformningen av dessa och andra samordningsregler har tyvärr lett till en viss oklarhet och osäkerhet i tillämpningen, vilket närmare kommer att utvecklas i avsnittet 25.1 om principer för samordningen mellan PBL och annan lagstiftning. Inte minst svårtillämpad har föreskriften i 56 § 1 mom. visat sig vara, eftersom den ålägger byggnadsnämnden en ingående skyldighet att göra en, låt vara grov, bedömning av tillåtligheten med hänsyn till materiella bestämmelser i olika speciallagar.

På grund av de påtagliga nackdelarna med dagens ordning bör den nu i allt väsentligt överges. Däremot bör det självfallet ingå i byggnadsnämndens serviceuppgifter att upplysa sökanden om att han bör söka annat erforderligt tillstånd för viss åtgärd innan bygglov kan lämnas. I ett beslut om bygglov bör sökanden erinras om att det vid sidan av bygglovet kan finnas andra tillstånd som han är tvungen att söka. En bestämmelse motsvarande 57 § första stycket BS har därför tagits in i PBL. Under alla förhållanden måste den ordningen gälla att det är sökanden som har ansvaret för att nödvändiga tillstånd finns. 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.

Under arbetet med PBL har övervägts ett förslag som skulle innebära att bygglovet görs till ett slutligt bevis på att alla nödvändiga tillstånd till den aktuella åtgärden finns. Förslaget förefaller i förstone vara tilltalande.

Bestämmelsen i 57 § första stycket BS lägger ju redan i dag på byggnadsnämnden en skyldighet att känna till annan lagstiftning och att hänvisa sökanden vidare till annan myndighet. Denna byggnadsnämndens uppgift innefattar dock inte någon befogenhet att med bindande verkan avgöra om tillstånd av någon annan myndighet behövs eller inte. Uppgiften består snarare i att lämna viss service. En eventuell försummelse från nämndens

sida att lämna hänvisning kan därför inte befria sakägaren från skyldigheten att söka tillstånd. Ingripanden i efterhand kan därmed också ske med stöd av den lag som nämnden har förbisett.

För att en reform med den förut berörda inriktningen skall fylla någon funktion måste den syfta till ett i grunden förändrat synsätt i fråga om de angivna ansvarsproblemen. En ordning som innebär att bygglovet blir det slutliga tillståndet som ger sökanden en trygghet mot påföljder och ingripanden med stöd av speciallagstiftning, är i och för sig inte helt främmande i ett lagstiftningssystem där allt mer av ansvaret för frågor som rör samhällsbyggandet läggs på kommunerna.

Det ansvar som med en sådan ordning skulle läggas på kommunerna skulle dock bli av ett nytt slag, eftersom bygglovet helt eller delvis skulle kunna avskära möjligheterna att tillämpa den speciallagstifting som gäller för den lovgivna åtgärden. Sådana konsekvenser kan inte anses godtagbara. En reform med det nu diskuterade innehållet bör därför inte genomföras.

Även om bygglovet inte bör ges de vidsträckta verkningar som nu har diskuterats finns det anledning att föreslå den ändringen i förhållande till dagens ordning att man skall kunna utgå från att bygglovprövningen innefattar en fullständig kontroll av byggnadsåtgärden ur alla de aspekter som det åligger kommunens olika förvaltningsgrenar att bevaka. Det kan diskuteras om det behövs någon lagbestämmelse för att åstadkomma att den nödvändiga samordningen härvidlag sker under ledning av det organ som har att besluta i bygglovärendet. Övervägande skäl får anses tala för att det bör finnas en lagreglerad internkommunal samordningsskyldighet för byggnadsnämnden i byggnadsfrågor – en skyldighet som innebär att nämnden skall se till att samtliga kommunala tillstånd kan ges innan bygglov meddelas. I sammanhanget kan nämnas att många kommuner redan i dag torde helt eller delvis tillämpa den föreslagna ordningen, varför förslaget inte bör leda till några omfattande ändringar av rutinerna.

17.4.2.4 Vilandeförklaring m. m.

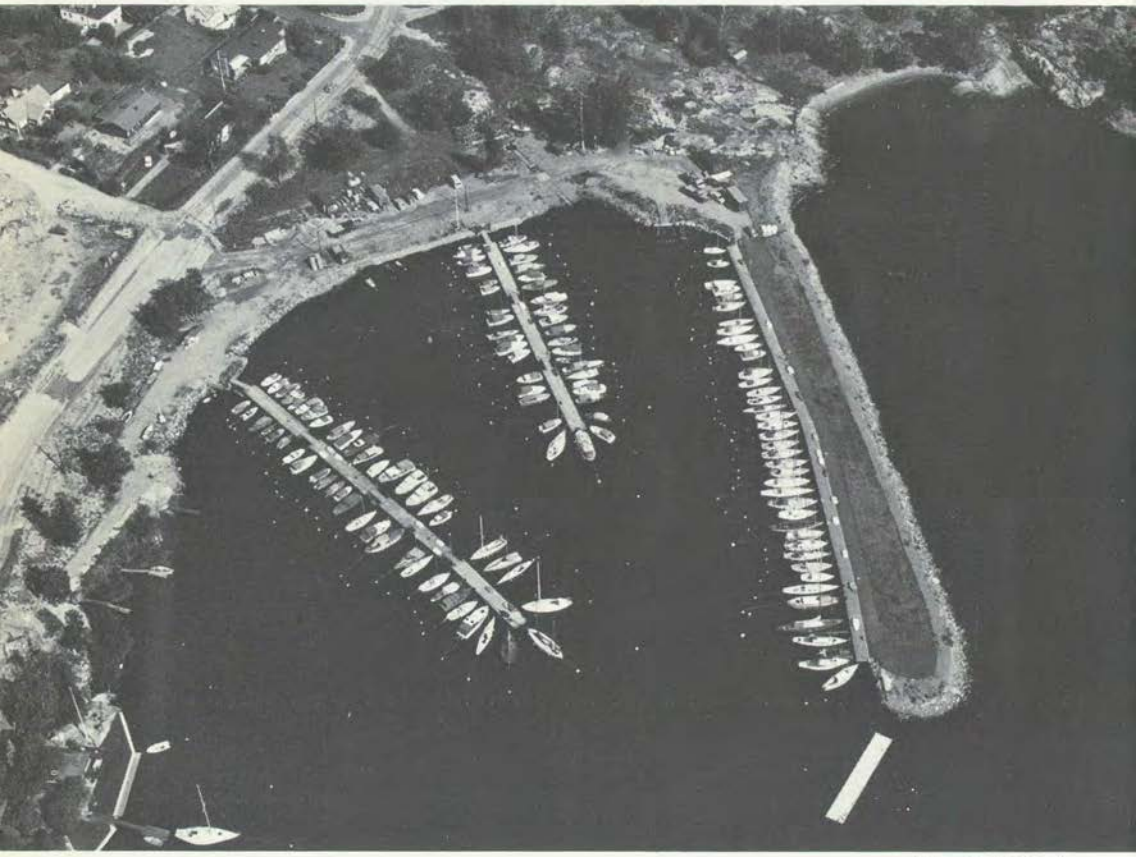
I avsnitt 17.1.2.4 har föreslagits att bygglov skall kunna vägras, om tillstånd till expropriation har meddelats beträffande den fastighet eller den del av en fastighet där åtgärden skall vidtas. Föreligger inget expropriationstillstånd kan en bygglovpliktig åtgärd som uppfyller gällande egenskapskrav och som utgör en fortsättning av pågående markanvändning inte vägras. Om kommunen är beredd att omgående söka tillstånd att expropriera fastigheten skall ansökningen om bygglov i en sådan situation kunna vilandeförklaras. Detta bör även kunna ske i avvaktan på att kommunen fattar beslut om en ny detaljplan eller ändring eller upphävande av den detaljplan som gäller för området eller med stöd av 5 kap. 14 eller 15 § antar ett markförordnande som omfattar den sökta åtgärden. För att ovissheten för sökanden inte skall bli alltför långvarig skall enligt förslaget ansökan om expropriationstillstånd göras senast när två år har gått från den dag bygglovansökningen gavs in till byggnadsnämnden. Detsamma bör gälla för kommunens plan- och markförordnandebeslut. Härigenom kommer den tid inom vilken kommunen skall vidta ifrågavarande åtgärder att överensstämma med vad som föreslås gälla för ansökan om rivningslov (se avsnitt 17.2.3.4). För den händelse kommun-

nen inte ansöker om tillstånd till expropriation inom tvåårsfristen eller inte antar en detaljplan eller ett markförordnande inom denna tid, skall bygglov ges om övriga förutsättningar för detta är uppfyllda.

Bygglovansökningen förblir vilande till dess expropriations-, plan- eller markförordnandefrågan har slutligen avgjorts. Därefter bör det ankomma på byggnadsnämnden att självmant åter ta upp ärendet om bygglov.

Om bygglov har vägrats på grund av att ett expropriationstillstånd har meddelats bör fastighetsägaren ha rätt att få frågan om bygglov prövad på nytt, om tillståndet förfaller.

I en sådan situation bör inte kommunen genom en ny ansökan om expropriationstillstånd kunna åstadkomma att bygglovansökningen på nytt vilandeförklaras. Detta hinder bör gälla i förslagsvis tio år räknat från den dag då tillståndet till expropriation meddelades.



Käppala, Lidingö

18 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.

18.1 Gällande ordning

Enligt 7 § första stycket BL skall byggnadsnämnden utöva det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten. Bestämmelser om byggnadsnämnd finns i 1 kap. BS. I fråga om byggnadsnämndens tillsyn över byggandet finns bestämmelser i 5 kap.

I 1 § BS anges vilka uppgifter som byggnadsnämnden särskilt skall ägna sig åt. Nämnden åläggs bl. a. att följa den allmänna utvecklingen inom kommunen samt bevaka frågorna om planläggning, fastighetsbildning och byggnadsväsen. Vidare skall nämnden samarbeta med andra berörda myndigheter. Nämnden har också enligt nämnda paragraf uppgiften att lämna allmänheten råd och upplysningar i planläggnings-, fastighetsbildnings- och byggnadsfrågor. Slutligen föreskrivs att nämnden skall övervaka att byggnadsförfattningarna efterlevs.

Bestämmelser om skyldighet för byggnadsnämnden att lämna skriftligt besked i vissa frågor samt att tillhandahålla nybyggnadskartor finns i 2 §.

I 3 § görs – genom hänvisning till flera bestämmelser i KL – dessa tillämpliga i fråga om byggnadsnämndens verksamhet och ledamöter.

Frågor om byggnadsnämndens personal och sakkunniga biträden (stadsarkitekt och byggnadsinspektör) behandlas i 4 §.

I 60–64 §§ återfinns regler om bygnadsarbeten och tillsyn av sådana arbeten. Byggnadsarbeten skall enligt 60 § utföras enligt gällande bestämmelser och fastställda ritningar samt med ändamålsenligt material och i övrigt på betryggande sätt. De övriga paragraferna reglerar tillsynen. För arbeten, som avser nybyggnad, rivning av byggnader eller ändring av byggnader skall det enligt 61 § 1 mom. finnas en av den byggande utsedd ansvarig arbetsledare i de fall byggnadslov erfordras. Byggnadsnämnden kan medge undantag, om den beträffande arbete av ringa omfattning finner att särskild arbetsledare inte behövs. I 61 § 2 mom. föreskrivs bl. a. att inte någon annan får utses till ansvarig arbetsledare än den som statens planverk för visst slag av arbete och för viss tid eller byggnadsnämnden för visst arbete har prövat äga erforderlig kunskap, erfarenhet, pålitlighet och ordentlighet. Enligt 61 § 4 mom. skall arbetsledaren ha fortlöpande ledning och tillsyn över arbetet och svara för att det fullgörs på behörigt sätt. Arbetsledaren skall också göra föreskrivna anmälningar till byggnadsnämnden och andra myndigheter. Det åligger vidare arbetsledaren att närvara vid nämndens besiktningar av arbetet. Om den byggande skulle motsätta sig att gällande bestämmelser om arbetet iakttas, skall arbetsledaren anmäla detta till nämnden.

I 62 § ges föreskrifter om att anmälan till byggnadsnämnden skall göras i olika skeden av byggnadsarbeten som avser uppförande av nya byggnader och vid sådan rivning av byggnad eller ändring av byggnad som är byggnadslovspliktig. I 64 § finns regler om byggnadsnämndens tillsynsverksamhet. Nämnden skall ha tillsyn över byggnadsföretag, för vilka byggnadslov erfordras, och får företa nödvändiga besiktningar för detta. Nämnden har också rätt att besikta byggnadsföretag, för vilka byggnadslov inte erfordras. Genom besiktningar bör i främsta rummet undersökas om byggnaden har

förlagts i rätt läge samt beskaffenheten av grundbotten, stommen och byggnaden i färdigt skick. I de fall byggnadslov har beviljats för uppförande av byggnad inom område med stadsplan skall som regel grundbottenbesiktning, lägesbesiktning, stombesiktning och slutbesiktning företas. I fall då byggnadslov har beviljats för ett byggnadsföretag, får slutbesiktning inte underlåtas om den byggande begär sådan besiktning.

Bestämmelser om byggnadsnämndens rätt att ta ut avgifter finns i 8 § BS.

18.2 Överväganden och förslag

18.2.1 *Byggnadsnämnden*

Kommunens fullmäktige, styrelse och byggnadsnämnd har f. n. olika arbetsuppgifter med anknytning till fysisk planering, planläggning och byggande. Hur uppgiftsfördelningen mellan de kommunala planeringsorganen bör se ut i PBL har behandlats i avsnitten 2.2 och 3.2.5. Här kan blott nämnas att kommunstyrelsen kommer att få en central roll i planeringen med främsta uppgift att leda och samordna den översiktliga fysiska planeringen samt att ansvara för plangenomförandet. Det senare ansvaret tar sig under planeringen bl. a. uttryck i att kommunstyrelsen ansvarar för att genomförandebeskrivning tas fram (avsnitt 13.3.2). I de tidigare avsnitten om de olika planinstituten har också behandlats frågan om byggnadsnämndens roll i samband med planläggningen.

På det lokala planet är det i dag i första hand byggnadsnämnden som svarar för frågor som rör plan- och byggnadsväsendet, särskilt när det gäller sådana frågor som är av mindre övergripande natur. Byggnadsnämnden är en s. k. specialreglerad nämnd. Förutom bestämmelser om byggnadsnämndens skyldighet att ge service i bl. a. byggnadsfrågor åt allmänheten finns i BS regler som anger nämndens myndighetsutövande funktion i olika avseenden. Även i LPI finns bestämmelser om nämndens myndighetsutövning. FVL gäller för byggnadsnämnden.

Som kommer att framgå av den fortsatta framställningen lämnas förslag om att nuvarande föreskrifter i BS om byggnadsnämnd och dess tillsyn över byggandet i allt väsentligt skall tas in i PBL. Detta innebär att byggnadsnämnden även fortsättningsvis kommer att vara en specialreglerad nämnd. Den bör vara obligatorisk. Det bör inte vara möjligt för kommunen att uppdra åt någon annan nämnd att handha de uppgifter som ankommer på byggnadsnämnden. Bestämmelserna om byggnadsnämnden, dess uppgifter m. m. har tagits in i 14 kap. PBL.

Som tidigare har antytts är det i första hand frågor rörande byggandet och detaljplanläggningen som byggnadsnämnden skall ägna sig åt. I uppgiften att ha hand om detaljplanläggning ligger också att handlägga frågor som rör markförordnanden (se avsnitt 12.3.4) och fastighetsplaner (se avsnitt 13.3.3).

I 1 § andra stycket BS anges de uppgifter som byggnadsnämnden skall särskilt ägna sig åt. En motsvarande bestämmelse bör tas in i 14 kap. (2 §) och innehålla en beskrivning av byggnadsnämndens uppgifter i förhållande till allmänheten, andra myndigheter och internt inom kommunen. Självfallet innebär bestämmelsen inte att byggnadsnämndens ansvar tar över det

ansvar som kommunens fullmäktige och styrelse har enligt PBL och andra lagar. I frågor där det primära ansvaret ligger hos andra instanser ger bestämmelsen i stället en rätt för nämnden att – innan den andra instansen avgör ärendet – yttra sig till denna i de hänseenden som rör nämndens ansvarsområde.

Kulturhistoriska värden i fråga om byggnader och landskap får ett starkt skydd i PBL (se härom avsnitt 4.3.3). Också frågor som bl. a. rör samordningen och bevakningen av den totala miljöns utformning ges en ökad uppmärksamhet. Kommunstyrelsen ges i PBL en samordnande och övergripande roll i bl. a. dessa frågor. De bör också inom ramen för byggnadsnämndens ansvarsområde ha en framträdande plats. Mot bakgrund av det anförda bör i PBL tas in en ny bestämmelse av innebörd att byggnadsnämnden särskilt skall främja en god byggnads- och landskapskultur, bevaka miljöaspekterna samt verka för en god offentlig miljö inom kommunen.

I likhet med vad som stadgas i BS bör byggnadsnämnden även enligt PBL särskilt uppmärksamma bebyggelse- och fastighetsbildningsfrågor samt den allmänna utvecklingen inom kommunen i de hänseenden som rör nämndens ansvarsområde.

Av 1 § andra stycket BS framgår att byggnadsnämnden ansvarar för att erforderligt samråd med myndigheter som berörs av dess verksamhetsområde kommer till stånd. En bestämmelse av motsvarande slag bör finnas i PBL.

I fråga om samrådsförfarandet på det kommunala planet pekade den arbetsgrupp som utredde frågan om en förenklad byggnadslovsprövning (Ds Bo 1978:3 s. 34 f) på möjliga förbättringar. Arbetsgruppen anförde därvid bl. a. att olämpliga rutiner för remissbehandling av byggnadslovsärenden inom kommunen många gånger torde medverka till att ärendena fördröjs.

I avsnitt 17.4.2.3 om förfaranderegler vid tillståndsprövningen har framhållits att bygglovprövningen skall innefatta en fullständig kontroll ur alla de aspekter som det åligger kommunens olika förvaltningsgrenar att bevaka. Med hänsyn härtill bör det föreskrivas en internkommunal samordningsskyldighet för byggnadsnämnden i byggnadsfrågor som innebär att nämnden skall se till att samtliga kommunala tillstånd finns innan bygglov ges (13 kap. 19 §). Motivet för detta förslag är i första hand att tillgodose sökandenas berättigade intresse av att bygglovet är ett slutligt bevis på att alla kommunala instanser har godkänt den sökta åtgärden.

Också vad gäller det utomkommunala remissförfarandet pekade den förut nämnda arbetsgruppen på olika faktorer som medför risk för utdragna handläggningstider. Gruppen föreslog dock inga författningsändringar, eftersom det ankommer på kommunen att inom ramen för den kommunala självstyrelsen fördela sina resurser så att de kommunala målen uppfylls på bästa sätt.

Formerna för samråd med utomkommunala myndigheter bör inte ges någon generell reglering i PBL. Samrådet med t. ex. länsstyrelsen i samband med planläggning finns redovisade i tidigare avsnitt om de olika planinstituten. Det bör stå nämnden och dess tjänstemän fritt att anpassa remissförfarandet efter förutsättningarna i varje enskilt fall. Är exempelvis ett ärende brådskande eller okomplicerat räcker det ofta med att en tjänsteman hos nämnden tar en informell kontakt med företrädare för annan myndighet för

att få del av myndighetens uppfattning i ärendet.

Av stor betydelse är byggnadsnämndens rådgivning och service till allmänheten i plan- och byggnadsfrågor. Service kan lämnas på olika sätt och i skilda former. Den kan bestå av generella upplysningar om tekniska krav och gällande bestämmelser. Vanligare är dock den individuella informationen till den enskilde. En ansökan om byggnadslov ger ofta anledning till kontakter mellan sökanden och den tjänsteman hos byggnadsnämnden som handlägger ärendet. Vid sådana kontakter kan sökanden få råd om hur hans tilltänkta byggnadsföretag lämpligen bör utföras så att det inte kommer att stå i strid mot gällande bestämmelser. Om den förebyggande rådgivningen leder till önskat resultat, behöver den efterföljande kontrollen av byggnadsföretaget inte bli så omfattande. Möjligheterna till påverkan är betydligt större i tidiga skeden av beslutsprocessen. En aktiv och förebyggande tillsynsverksamhet ligger i linje med byggnadsnämndens roll som verkställande expertorgan och kvalitetsbevakare. Rådgivning och service innebär också att tjänstemännens kompetens och erfarenheter utnyttjas till såväl den enskildes som samhällets fördel. Dessutom bidrar kompetent rådgivning till en positivare attityd från allmänhetens sida.

I kravet på att nämnden skall ge allmänheten service av detta slag ligger självfallet bl. a. att nämnden handlägger ärendena på ett smidigt och rationellt sätt. I det föregående har redovisats förslag till nya förfaranderegler angående bl. a. bygglovansökan och bygglovhandlingar. Syftet med detta förslag är att förenkla ärendehanteringen. När det gäller handläggningen av ärenden finns det emellertid andra faktorer som kan orsaka den enskilde olägenheter, främst långa handläggningstider. Denna fråga, som bl. a. rör de administrativa resurserna och organisationen hos byggnadsnämnden och som självfallet inte kan lösas genom lagstiftning, behandlades också av den förut nämnda arbetsgruppen. Den framhöll därvid bl. a. följande (s. 33 f):

> Av väsentlig betydelse för att ärenden skall kunna behandlas på kort tid är att förvaltningen är organiserad så att ärendet snabbt når berörd handläggare för sakbehandling. Lika viktigt är dock att formella kompletteringar av ärendet kan göras så tidigt som möjligt, och helst av den person som mottar handlingarna. Byggnadsnämnderna kan genom lämplig avvägning av de olika personalkategoriernas storlek och kvalifikationer undvika att skapa flaskhalsar och avdela åt sluthandläggarna, dvs. arkitekter och byggnadsinspektörer, att ägna sig åt sakprövningen enligt de materiella kraven i byggnadslagstiftningen och dess detaljbestämmelser. Den motsatta principen har dock tillämpats i mindre kommuner, företrädesvis med mindre byggnadsobjekt, varvid en och samma tjänsteman efter registrering av ärendet tillsett att detta blivit komplett, beräknat byggnadslovsavgiften, utfört teknisk granskning efter underhandskontakter med t. ex. gatukontoret och – sedan byggnadslovsbeslutet fattats – även stakat ut byggnaden och kontrollerat arbetena. Fördelarna med att en och samma person är väl insatt i ett ärende i dess helhet torde vara så stor att principen synes böra prövas för enklare ärenden även i en stor byggnadsnämnd. Sådana ärenden torde kunna handläggas av tjänsteman med något lägre teknisk kompetens.

Vid remissbehandlingen av arbetsgruppens förslag framfördes liknande synpunkter (prop. 1978/79:111 bil. 12 s. 87).

Bland de övriga uppgifter som byggnadsnämnden särskilt skall ägna sig åt bör nämnas uppgifterna att övervaka efterlevnaden av PBL och med stöd av PBL meddelade föreskrifter samt att svara för arkivering, registrering och

tillhandahållande av handlingar rörande planer m. m.

I 2 § BS och 2 § andra stycket LPI finns bestämmelser om skyldighet för byggnadsnämnden att i vissa frågor lämna skriftligt besked till fastighetsägare och att tillhandahålla nybyggnadskartor. Det är ofta angeläget för de byggande att kunna få ett skriftligt svar från den ansvariga myndigheten i bygg- och planfrågor som rör dem. Med hänsyn härtill bör i PBL tas in en bestämmelse om skyldighet för nämnden att lämna skriftliga svar på frågor från de byggande. Skyldigheten att ge skriftliga svar bör dock endast avse frågor inom nämndens ansvarsområde. En bestämmelse om tillhandahållande av nybyggnadskartor bör också finnas.

Den i 3 § BS jämfört med 3 kap. 12 § andra stycket KL angivna möjligheten att delegera beslutsrätten i vissa grupper av ärenden till bl. a. tjänstemän är betydelsefull för att åstadkomma en smidig och snabb handläggning av ärendena. Delegationsmöjligheterna bör oförändrade föras över till PBL.

En rätt för kommunens fullmäktige att inrätta lokala byggnadsnämnder skulle kunna ge en möjlighet att förbättra kontakterna mellan allmänheten och byggnadsnämnden. I syfte att fördjupa den kommunala demokratin genom att förbättra kommuninvånarnas möjligheter att påverka och delta i det kommunala arbetet föreslogs i prop. 1978/79:181 en lag om vissa lokala organ i kommunerna. Förslaget innebär att kommunerna ges möjlighet att inom det kommunallagsreglerade området inrätta lokala organ med uppgift att för en del av kommunen eller för en eller flera anläggningar handha förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Enligt nämnda prop. skall de lokala organen utses av kommunfullmäktige, som också bestämmer deras uppgifter och verksamhetsformer. För de lokala organen blir bestämmelserna i KL om nämnderna i huvudsak tillämpliga. Lagstiftningen, som är av försökskaraktär, är så utformad att kommunerna ges största möjliga frihet att själva besluta om organisation och verksamhetsformer.

I yttrande till konstitutionsutskottet anförde Svenska kommunförbundet bl. a. att man borde utsträcka försöksverksamheten på detta område även till de specialreglerade sektorerna för att skapa ett bättre underlag att bedöma hur kommundelsorganen kan fungera. Enligt förbundets mening krävs dock ytterligare utredning av dessa frågor.

Utskottet anförde följande (KU 1978/79:36 s. 9 f):

> Möjligheterna att förstärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring genom att decentralisera förtroendemannaorganisationen i kommunerna har diskuterats och övervägts under hela 1970-talet. I riksdagen har motionsyrkanden i frågan behandlats i stort sett varje år. Kommunaldemokratiska kommittén, som tillkallades år 1977, har som en av sina huvuduppgifter att överväga olika former av lokala organ. I nio kommuner pågår försöksverksamhet med s. k. institutionsstyrelser och i ett 25-tal kommuner prövas olika modeller med kommundelsråd. Strävandena att sprida ansvaret för förvaltnings- och verkställighetsuppgifter till lokala organ har emellertid hämmats av den kommunalrättsliga principen att kommun skall vara en odelad förvaltningsenhet. Genom den föreslagna lagen om lokala organ i kommunerna görs avsteg från denna princip för de kommunallagsreglerade nämnderna. Därigenom vidgas möjligheterna till en meningsfull spridning av uppgifter till lokala organ av olika slag.
>
> Utskottet delar den uppfattning som kommer till uttryck i flera av motionerna och Kommunförbundets yttrande att en reform som inte omfattar även det specialreglerade

området är alltför begränsad. Det är därför viktigt att ett utredningsarbete kommer till stånd som syftar till en vidgning av området för försöksverksamheten. Enligt vad utskottet erfarit finns exempel på att kommun redan nu förbereder ansökan om dispens för att få tillstånd att pröva en form av lokalorgan även inom det specialreglerade området. Enligt utskottets mening är det väsentligt att sådana försök påbörjas och får ingå i den utvärdering som kommunaldemokratiska kommittén har att göra.

Riksdagen gav regeringen till känna vad utskottet sålunda anfört.

Med hänsyn till det pågående utredningsarbetet bör frågan om inrättande av lokala byggnadsnämnder inte tas upp i detta sammanhang.

Vid sidan av den från KL härledda möjligheten att besluta om delegation finns enligt 3 § BS andra bestämmelser i KL som skall tillämpas i fråga om en byggnadsnämnd. Dessa bestämmelser bör även i fortsättningen gälla för nämnden.

I PBL bör tas in en erinran om att byggnadsnämnden skall ha biträde av en eller flera stadsarkitekter och byggnadsinspektörer samt i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter. Bestämmelser härom bör i princip motsvara 4 § första stycket BS. Kravet på biträde av stadsarkitekt bör dock utvidgas till att avse samtliga kommuner. Anledningen härtill är att kommunerna genom PBL kommer att få utvidgade beslutsmöjligheter, vilket bör medföra ökade krav på byggnadsnämndens kompetens. Nuvarande bestämmelser i BS om kompetenskraven för stadsarkitekt och byggnadsinspektör bör behållas men tas in i en regeringsförfattning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att byggnadsnämnderna sedan PBL har genomförts kommer att i allt väsentligt handlägga samma slag av arbetsuppgifter som i dag. En hel del nya uppgifter tillkommer dock. Bl. a. innebär förslaget att nämnderna får ett ökat ansvar för miljö-, naturvårds- och kulturminnesvårdsfrågor. Tillståndsprövningens omfattning utvidgas i viss mån. Samtidigt skjuts nämndens roll som serviceorgan i förgrunden.

18.2.2 *Tillsyn och kontroll*

18.2.2.1 Olika kontrollformer

Enligt BS sker en kontroll av byggnadsarbeten genom byggnadslovsprövningen med tillhörande granskning av konstruktionshandlingarna. Kontroll på arbetsplatsen sker dels genom byggnadsnämndens besiktningar vid vissa givna tillfällen och stickprovsundersökningar, dels genom ansvarige arbetsledarens fortlöpande kontroll och tillsyn över arbetet.

När det gäller statsbelånade hus skall det kommunala förmedlingsorganet kontrollera att byggnaden uppförs enligt de handlingar som ligger till grund för beslutet om statligt lån. Förmedlingsorganets kontroll samordnas ibland med byggnadsnämndens byggnadskontroll. Denna samordning underlättas av att de tekniska lånevillkoren numera stämmer överens med kraven enligt SBN. Länsbostadsnämnden kan också föreskriva fortlöpande byggnadskontroll i fråga om gruppbyggda småhus och större flerfamiljshusprojekt.

Ytterligare en form av kontroll är den som byggherren utför. Denna kontroll regleras ofta genom avtal mellan byggherren och entreprenörer eller leverantörer. Kontrollanten utses normalt av byggherren, som också avgör

omfattningen av kontrollen. I princip finns det inga begränsningar vad gäller kontrollens omfattning.

Det är i huvudsak dessa tre olika former av kontroll som förekommer. Många gånger sker kontrollen på alla tre sätten. Tillsynen enligt BS är avsedd för samhällets kontroll av att byggnadsföretag uppfyller främst de i BS angivna kraven. Kontrollen beträffande de statsbelånade husen är knuten till förutsättningarna för att ge statliga lån. Byggherrens kontroll avser att reglera det civilrättsliga förhållandet mellan honom och entreprenörer eller leverantörer.

Frågan om förbättrad kontroll av byggandet togs bl. a. upp i prop. 1977/78:93 om riktlinjer för ansvarsfördelning inom bostadsförsörjningen m. m. Anledningen härtill var att byggadministrationsutredningen i sitt betänkande (SOU 1976:26) Bostadsverket, Samordning – decentralisering, hade föreslagit en förbättrad kontroll och besiktningsverksamhet i samband med uppförande av småhus. Avsikten var att göra det möjligt med en mera noggrann granskning och tillsyn än dittills av att byggbestämmelserna efterlevs. Enligt förslaget skulle denna verksamhet vara ett komplement till det ansvar som den byggande har och vara obligatorisk för den statligt belånade småhusproduktionen samt ombesörjas av kommunerna.

Remissinstanserna anslöt sig genomgående till utredningens uppfattning att åtgärder borde vidtas för att stärka småhusköparnas ställning i förhållande till byggherrar, entreprenörer och husfabrikanter. Många förordade emellertid en bredare syn på problemet, där bl. a. frågor om producentens egenkontroll, producentansvaret, tillverkningskontroll, förlängda garantier m. m. borde övervägas i samband med en ökad kontroll och besiktning i kommunal regi.

Föredragande statsrådet (prop. s. 201 f) delade denna uppfattning och förklarade att hon inte var beredd att då förorda den ordning som utredningen föreslog. Hon framhöll emellertid att många kontakter med enskilda människor, som oförskyllt hade råkat i ekonomiskt ohållbara situationer i samband med förvärv av småhus, hade övertygat henne om att omedelbara åtgärder till skydd för småhusköpare måste vidtas i avvaktan på de förbättringar som kunde väntas med anledning av pågående utredningsarbete och överväganden beträffande de aktuella frågorna. I detta syfte föreslogs i propositionen att det skulle bli möjligt att få lån till kostnader för en sådan garanti och försäkring som avser att ge småhusköparen trygghet för att huset uppförs och färdigställs i enlighet med uppställda förutsättningar och för att väsentliga fel och brister efter färdigställandet kan rättas till. Förslaget godtogs av riksdagen och har lett till ändringar i bostadsfinansieringsförordningen (se SFS 1978:736).

I propositionen strök föredraganden under värdet av att ett ökat antal produkter och metoder typgodkänns och i anslutning härtill blir föremål för tillverkningskontroll. Härigenom underlättas, enligt föredragandens mening, såväl byggnadsnämndens granskning och tillsyn som den ansvarige arbetsledarens fortlöpande tillsyn på byggnadsplatsen liksom även beställarkontrollen. Frågan om tillverkningskontrollen borde göras obligatorisk behövde emellertid enligt föredraganden övervägas ytterligare. Hon var därför inte då beredd att föreslå obligatorisk tillverkningskontroll.

Som nyss nämndes avvisades i prop. 1977/78:93 förslaget om ökad kontroll

och besiktning genom kommunernas försorg. Ett förslag med sådan innebörd läggs inte heller fram i detta sammanhang. Däremot bör man undersöka hur man bäst kan underlätta byggnadsnämndens granskning och tillsyn. Förbättrade möjligheter till typgodkännande och tillverkningskontroll kan därvid utan tvekan ha en stor betydelse.

18.2.2.2 Typgodkännande

Typgodkännande är avsett att tillämpas bl. a. för byggnader och byggnadsdelar som seriemässigt tillverkas i fabrik. Särskilt för småhus kan ett på lämpligt sätt utformat och fullständigt typgodkännande vara ändamålsenligt. Det är naturligtvis i första hand den tekniska utformningen av själva byggnaden och dess detaljlösningar som kan bli föremål för typgodkännande, dvs. bärande stomme, värme-, fukt- och ljudisolering och brandskydd samt installationer. Men även planlösningar kan typgodkännas. Typgodkännande av produkter kombineras i vissa fall med en av planverket godkänd tillverkningskontroll. För typgodkända produkter behöver inte ritningar och beräkningar granskas av byggnadsnämnden.

Fördelarna med typgodkännande är obestridliga. Med detta instrument kan grundläggande villkorsfrågor klaras ut redan på konstruktions- och tillverkningsstadiet i fråga om seriemässigt tillverkade produkter. En förhandsbedömning kan sålunda säkras i det skede som framstår som avgörande för produktens utformning. Byggnadsnämnden torde inte behöva göra någon annan efterhandsgranskning av produkten än att den är typgodkänd.

Planverkets typgodkännandeverksamhet har hittills främst gällt byggnadsvaror och material samt byggnaders konstruktion. Verksamheten framstår på detta område som ett effektivt medel att styra en från allmän synpunkt önskvärd utveckling mot bättre byggnadskonstruktioner och installationer. En vidareutveckling av planverkets verksamhet bör därför främjas. Man bör dock vara uppmärksam på frågan om det kan behövas en utförandekontroll av typgodkända produkter och lösningar.

I beslut om typgodkännande bör anges de grundläggande krav på egenskaper eller funktioner som skall uppfyllas. I de fall då det konstruktiva utförandet är av betydelse med hänsyn till kraven på t. ex. värmeisolering och fuktskydd eller till risken för ohälsa eller olycksfall blir det vid prövningen av typgodkännandet bl. a. fråga om att granska konstruktionsritningar och beräkningar. Om tillverkningsmetod eller materialbeskaffenhet eller tillverkarens kunnighet bedöms som kritiska moment bör som förutsättning för godkännande kunna fastställas villkor i dessa avseenden. Tillverkningskontroll bör kunna föreskrivas när sådan kontroll behövs för att typgodkännandet skall kunna meddelas (se avsnitt 18.2.2.3). Typgodkännandeförfarandet har sin huvudsakliga tillämpning på serietillverkade produkter. I fråga om stycketillverkade produkter, där såväl konstruktivt utförande som material kan variera från fall till fall, kan i stället en kontroll som avser enskilda produkter vara nödvändig. I detta sammanhang kan erinras om att uppställande av kvalitetskrav och utarbetande av provningsmetoder som grund för typgodkännandeprövning innebär arbetskrävande och ofta komplicerade uppgifter. Detta gör att typgodkännandeförfarandet måste utvecklas steg för

steg och att det tar tid innan nya produkter och metoder kan typgodkännas.

Mot bakgrund av det anförda föreslås att möjligheten för tillverkare att få sina produkter typgodkända bibehålls. Därutöver bör öppnas möjligheter för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i vissa fall kunna ställa krav på typgodkännande. En bestämmelse med sådant bemyndigande tas därför in i PBL.

18.2.2.3 Tillverkningskontroll

Tillverkningskontroll utförs dels genom kontroller som görs av tillverkarna själva under ledning av en ansvarig driftsledare (arbetsledare), dels genom stickprovsmässig övervakande kontroll av någon myndighet. Tillverkaren svarar för att det sker en fortlöpande kontroll av att produkten uppfyller gällande bestämmelser.

Planverket och byggnadsnämnder har i flera sammanhang påtalat behovet av en obligatorisk tillverkningskontroll för vissa produktgrupper. Även här bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att ställa krav på en tillverkningskontroll av vissa produkter.

Vid utformningen av normer i fråga om byggnads egenskaper m. m. bör man sträva efter att ställa funktionskrav (se avsnitt 7.3.1). Denna princip bör även gälla provning. En övergång till funktionsprovning bör därför eftersträvas allt eftersom nya provningsmetoder utvecklas. Funktionsprovning innebär kontroll av den slutliga produktens egenskaper såsom täthet hos byggnader, väggars ljudisolering etc. Funktionsprovning skapar helt andra möjligheter för byggnadsnämnden att kontrollera att gällande bestämmelser uppfylls. Detta bör kunna leda till en högre kvalitet på byggandet, samtidigt som byggnadsinspektionens arbete förenklas. Någon lagreglering torde inte vara nödvändig för att åstadkomma den önskvärda ökade användningen av funktionsprovning som kontrollmetod.

18.2.2.4 Bestämmelser i PBL om byggnadsarbete samt byggnadsnämndens tillsyn och kontroll

I det följande kommer att behandlas de bestämmelser om byggnadsarbetets utförande samt om byggnadsnämndens tillsyn och kontroll som bör finnas i PBL.

I 60 § första stycket BS föreskrivs att byggnadsarbete skall utföras enligt gällande bestämmelser och fastställda ritningar samt med ändamålsenligt material och i övrigt på betryggande sätt.

Erfarenheterna visar att den kontroll som görs på byggarbetsplatsen inte alltid är tillräcklig. Byggnader utförs i vissa fall på ett sätt som inte överensstämmer med byggnadslovshandlingarna. Anledningen härtill torde då ofta vara att kontrollorganisationen på byggarbetsplatsen är bristfällig. Rent allmänt anses dock systemet med byggnadsinspektion och ansvarig arbetsledare vara tillfredsställande. Som tidigare har antytts finns det därför inte anledning att göra några större förändringar av nuvarande ordning.

Byggnadsnämndens ansvar

Av förslaget i avsnitt 17.4.2.1 (Gemensamma bestämmelser om förfarandet) framgår att ansökningshandlingarna i tillståndsärenden skall innehålla de uppgifter, ritningar och beskrivningar som behövs för att den sökta åtgärden skall kunna prövas. Härmed avses att handlingarna skall på ett tillräckligt tydligt sätt beskriva det utförande av byggnadsföretaget som sökanden avser att tillämpa. Det är sedan byggnadsnämndens sak att pröva huruvida företaget överensstämmer med gällande föreskrifter. Detta innebär bl. a. att nämndens ansvar inte kan begränsas med hänvisning till att exempelvis en stickprovsmässig granskning av handlingarna har företagits.

Här bör också något beröras byggnadsnämndens skadeståndsansvar i samband med kontroll och tillsyn. Byggnadsnämndens ritningsgranskning och kontrollbesiktning är otvivelaktigt att hänföra till sådan myndighetsutövning som anges i skadeståndslagen (1972:207). Kommunen svarar således i princip för sådan skada som vållas genom fel eller försummelse vid denna myndighetsutövning, om de krav som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning har blivit åsidosatta (3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen). Emellertid bör därvid till en början beaktas att byggnadsnämndens övervaknings- och kontrollverksamhet inte i främsta rummet är avsedd att innebära någon garanti för byggherrarna utan i stället skall vara en bevakning av att de krav i fråga om säkerhet m. m. som samhället har ställt upp verkligen efterlevs. Detta innebär att i normalfallet någon skadeståndsskyldighet för bristfälligheter i fråga om byggnadsarbetena inte kan anses åvila byggnadsnämnden eller kommunen. Endast påtagliga felaktigheter och misstag vid granskning och besiktning torde kunna medföra ett kommunalt ansvar.

Byggnadsarbetets utförande

Efter förebild från 60 § första stycket BS bör tas in en erinran om att byggnads- eller anläggningsarbetena skall utföras enligt gällande bestämmelser. Det bör också föreskrivas att arbetet skall utföras enligt de föreskrifter i övrigt som byggnadsnämnden beslutar. Återstoden av texten i 60 § första stycket, som handlar om att byggnadsarbetet skall utföras med ändamålsenligt material och i övrigt på betryggande sätt, synes kunna undvaras. Säkerhetsaspekten i samband med byggnadsarbete kommer att behandlas senare.

I 60 § andra och tredje styckena BS finns bestämmelser om att vid byggnadsarbete skall iakttas de försiktighetsmått som behövs för att dels förekomma skada på personer och egendom, dels undvika obehag för trafikanter och närboende. När byggnadslov beviljas behöver dock inte göras någon prövning av att byggnadsarbetet kommer att bedrivas med säkra anordningar och arbetsmetoder.

Frågan om arbetarskyddet vid byggarbetsplatser togs upp i förarbetena till arbetsmiljölagen. Föredragande statsrådet anförde därvid (prop. 1976/77:149 s. 396 ff):

> För egen del vill jag understryka att projektören skall inom uppdragets ram beakta de arbetarskyddsfrågor som kan uppkomma vid projektets genomförande. Ett sådant ansvar måste normalt anses ligga i beställningen av en anläggning. Avgörande är här

bestämmelserna i avtalet. Ger projekthandlingarna felaktiga lösningar beträffande arbetarskyddet, kan detta ge anledning till befogade anmärkningar från beställarens sida. Det är samtidigt viktigt att slå fast att byggherren eller entreprenören har hela ansvaret för att projektet sedan blir genomfört på ett sätt som är tillfredsställande från skyddssynpunkt. Man måste här se till att det i god tid och i samråd med de anställda sker en planering av byggarbetsplatsens säkerhetsfrågor.

Föredraganden avvisade tanken på att göra byggnadslovet beroende av att sökanden har en ordentlig planering av arbetarskyddet. Han påpekade att i byggnadslovsärendet, inte minst i det utlåtande från yrkesinspektionen som skall företes i ärendet, kan göras en allmän bedömning av de arbetsmetoder som avses komma till användning vid arbetets bedrivande.

Även i PBL bör det finnas säkerhetsbestämmelser för arbetsplatser. De bör kompletteras med föreskrifter i annan ordning.

Ansvarig arbetsledare

Den ansvarige arbetsledaren skall ha fortlöpande ledning och tillsyn över byggnadsarbetet. Arbetsledarens övriga uppgifter och kompetens behandlas utförligt i 61 § BS.

Systemet med ansvarig arbetsledare har visat sig fungera i stort sett tillfredsställande. I vart fall har inte någon annan kontrollorganisation aktualiserats som skulle fungera bättre. Anledning saknas därför att frångå detta system. Arbetsledarens funktion bör förankras i PBL. Jämfört med BS:s regler kan dock de nya bestämmelserna förenklas.

Kännetecknande för dagens byggande är en övergång mot en mer specialiserad byggprocess. För den ansvarige arbetsledaren innebär detta allt högre krav på specialkompetens. Vid större och mer komplicerade byggnadsprojekt är det uppenbart att en enda arbetsledare inte kan ha tillräcklig kompetens inom alla områden. Det finns därför ett behov av att liksom i dag kunna utse flera ansvariga arbetsledare, var och en ansvarig för ett visst delområde eller ett specialarbete.

Under utredningsarbetet har förts fram förslag om förbättrad och utökad dokumentation av den ansvarige arbetsledarens kontroller och provningar samt ett system med s. k. checklistor över de tekniska kontroller som arbetsledaren skall göra. Behovet av utbildning samt objektiva och enhetliga riktlinjer för bedömning av arbetsledarens kompetens har också påtalats. En väl fungerande kontrollorganisation har stor betydelse för den slutliga byggproduktens kvalitet. Ett system med checklistor kan innebära en rationalisering av arbetet. De nu berörda frågorna bör emellertid inte regleras i PBL. Efter ev. ytterligare överväganden kan det vara lämpligt att nödvändiga bestämmelser meddelas i en regeringsförfattning (jfr vad som har föreslagits i fråga om kompetenskraven för stadsarkitekter och byggnadsinspektörer).

Anmälan

I 62 § BS föreskrivs en skyldighet att göra anmälan i olika avseenden i samband med att en byggnad uppförs, ändras eller rivs. Det huvudsakliga syftet med denna bestämmelse är att möjliggöra dels en kontroll av att byggnads- eller rivningsarbetena bedrivs på föreskrivet sätt, dels de i 64 §

angivna besiktningarna. Underlåtenhet att fullgöra föreskriven anmälningsskyldighet medför att särskild avgift enligt LPI skall utgå.

Bestämmelser om anmälningsskyldighet fyller en viktig funktion för tillsyns- och kontrollverksamheten. De bör därför finnas även i PBL.

Besiktning

Som tidigare har berörts är byggnadsnämndens tillsyn inriktad på en kontroll av att vissa grundläggande krav uppfylls vid byggandet. Denna kontroll sker dels i form av granskning av ritningar och konstruktionshandlingar, dels genom de besiktningar som nämnden skall utföra enligt 64 § BS. Inom områden med stadsplan skall i allmänhet åtminstone fyra besiktningar utföras när en ny byggnad uppförs. I övrigt finns det inga andra föreskrifter om antalet besiktningar eller beskaffenheten av dessa än att slutbesiktning skall göras, om den byggande begär detta. Däremot finns fler regler om vad besiktningen skall gå ut på.

Byggnadsnämnden bör även framdeles ha en skyldighet att utföra besiktningar. Beträffande offentliga byggnader, byggnader som inrymmer arbetslokaler och hus med bostäder för annat ändamål än fritidsändamål föreslås i PBL en, dock inte ovillkorlig, skyldighet för byggnadsnämnden att göra fem olika slag av besiktningar. Utöver de i BS föreskrivna besiktningstillfällena (grundbotten-, läges-, stom- och slutbesiktning) bör även dräneringsoch fuktisoleringsbesiktning äga rum. En besiktning av detta slag torde fylla en viktig funktion. En ökning av antalet fuktskadade nyuppförda hus, särskilt småhus, har skett under senare år. För andra slag av byggnadsföretag bör nämnden i den omfattning som påkallas göra besiktningar i första hand av grundbotten och stommen. Lägeskontroll och slutbesiktning kan göras i sådana fall då nämnden finner anledning till det. I annan ordning kan närmare preciseras i vilka fall besiktning av detta slag bör ske. Det bör därvid övervägas att ha enklare former av besiktning för mindre byggnadsarbeten. I fråga om fritidshus kan det t. ex. ibland räcka med en besiktning. Hur en besiktning lämpligen bör ske är också ett ämne som bör regleras i annan ordning än i PBL.

Slutbesiktning bör vara obligatorisk vid alla byggnadsföretag av betydelse. Vid slutbesiktningstillfället skall eftersträvas att besiktningar av sakkunniga eller andra myndigheter än byggnadsnämnden är färdiga så att intyg och bevis, t. ex. från skorstensfejarmästaren, kan företes. Slutbesiktningen skall resultera i att byggnaden med därtill hörande anordningar godkänns i de hänseenden som byggnadsnämnden har att pröva. Upptäcks vid sådan besiktning brister av sådant slag att nämnden anser sig böra genom en ytterligare besiktning kontrollera att felaktigheterna har rättats till, skall inte den förstnämnda utan den senare besiktningen vara slutbesiktning i lagens mening. Om bristerna inte är så allvarliga att ytterligare besiktning behövs, är den gjorda besiktningen att anse som slutbesiktning. I det skriftliga beviset över denna besiktning bör antecknas de anmärkningar på arbetsutförande m. m., som skall rättas till utan efterföljande kontroll.

Erfarenhetsåterföring

F. n. finns ingen central instans som tar emot och bearbetar de erfarenheter som finns samlade hos byggnadsnämnder, bostadsstyrelsen, rådet och institutet för byggnadsforskning, brandskyddsmyndigheter, statens planverk m. fl. De skaderapporter som skrivs idag är inriktade på de reparationsåtgärder som behöver vidtas och beskriver i allmänhet inte skadornas orsak. Vissa försök har visat att bearbetning av skaderapporter kan ge nya kunskaper. En central erfarenhetsuppsamling skulle därför kunna vara av värde. Behovet av och formerna för en sådan verksamhet bör emellertid övervägas i annan ordning.

18.2.3 *Avgifter m. m.*

Bestämmelser om rätt för byggnadsnämnden att i samma utsträckning som f. n. (8 § BS) ta ut avgifter för olika åtgärder som nämnden vidtar i de byggandes intresse bör givetvis finnas också i PBL. Det bör även i PBL tas in bestämmelser om rätt för nämnden att ta ut en skälig ersättning av fastighetsägare för nämndens plankostnader, om upprättandet av en detaljplan eller en fastighetsplan påkallas av fastighetsägaren och är till avsevärd nytta för denne (jfr 32 och 111 §§ BL).

Bestämmelser om tillträde till fastigheter och byggnader i samband med mätning och kartläggning finns i 152 § BL. Motsvarande bestämmelser bör tas in även i PBL.

Undersåker, Åre

19 Påföljder, ingripanden m. m.

19.1 Inledning

LPI trädde i kraft den 1 januari 1977 och ersatte då bl. a. berstämmelser om straff, handräckning och föreläggande i BL och BS. LPI bör nu arbetas in i PBL. I samband därmed bör vissa ändringar göras, vilka kommenteras i det följande. Därutöver bör göras en uppdelning av lagen på skilda kapitel.

LPI 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 BL eller BS, *dels* ingripanden i form av handräckning och föreläggande vid sådana överträdelser och *dels* ingripanden i samma former när vissa skyldigheter enligt BS inte har iakttagits, utan att det därmed är fråga om någon överträdelse i egentlig mening. För att regelsystemet skall bli mera överskådligt bör de bestämmelser som rör påföljder och ingripanden vid överträdelser tas in i ett särskilt kapitel om påföljder, ingripanden m. m. (15 kap.). Bestämmelserna om ingripanden i övriga fall bör tas in i ett kapitel med rubriken Åtgärdsföreläggande m. m. (16 kap.). Innehållet i dessa bestämmelser behandlas inte vidare i detta avsnitt utan kommenteras enbart i specialmotiveringen till 16 kap. (Se avsnitt 26.1.)

Svenska kommunförbundet har i en PM den 25 september 1978 redovisat vissa synpunkter på behovet av ändringar och kompletteringar i LPI som har kommit fram i den praktiska hanteringen. Synpunkterna grundar sig dels på de erfarenheter om lagens praktiska tillämpning som har vunnits inom kommunförbundet och dels på yttranden från Föreningen Sveriges stadsarkitekter och Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer. Förslag till ändring i LPI har också förts fram av byggnadsnämnden i Malmö kommun genom stadsbyggnadsdirektören där. Dessutom har under hand lämnats synpunkter på LPI från bl. a. en del länsstyrelser.

Det förefaller vara en ganska utbredd uppfattning att LPI är onyanserad och "stelbent". Även om LPI har varit i kraft alltför kort tid för att man skall kunna ha en någorlunda säker uppfattning om lagens funktion i stort, kan det redan nu konstateras att kritiken på flera punkter är befogad, särskilt när det gäller avgiftssystemet. I det följande läggs fram förslag som bör kunna medföra en smidigare handläggning av vissa överträdelser. Möjligheterna till förenklingar begränsas emellertid av att det är ett politiskt sammansatt organ – byggnadsnämnden – som beslutar i första instans. Avgiftssystemet har på grund härav utformats så, att byggnadsnämnden har starkt begränsade

möjligheter att ta hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall, när avgiften för en överträdelse skall bestämmas. I förarbetena till LPI framhöll departementschefen bl. a. att det inte borde läggas på en politiskt sammansatt nämnd att på skönsmässiga grunder ålägga enskilda att betala avgifter av så betydande storlek som det kan bli fråga om vid tillämpningen av LPI (prop. 1975/76:164 s. 41). Med hänsyn till den relativt korta tid LPI varit i kraft bör ytterligare erfarenheter avvaktas innan ställning tas till mera omfattande reformer.

Det är naturligtvis av stor betydelse att påföljdssystemet är effektivt, framför allt i den meningen att det avhåller enskilda från överträdelser. Samtidigt måste påföljderna emellertid uppfattas som rimliga av allmänheten. Bl. a. på grund härav är det nödvändigt att påföljdssystemet bevakas kontinuerligt.

De synpunkter och ändringsförslag som har förts fram och de ändringar i LPI:s bestämmelser som måste göras med anledning av de i tidigare avsnitt föreslagna bestämmelserna i PBL behandlas dels i detta avsnitt, dels i specialmotiveringen till 15 och 16 kap.

19.2 Påföljder

19.2.1 *Byggnadsnämndens skyldighet att ingripa mot överträdelser*

Enligt 2 § första stycket LPI åligger det byggnadsnämnden att ta upp fråga om påföljd eller ingripande så snart anledning förekommer att överträdelse har skett av sådan föreskrift om byggande som har meddelats i eller med stöd av BL eller BS. Har åtgärd, som kräver byggnadslov, utförts utan lov, skall nämnden vara verksam för att det utförda undanröjs eller rättas på annat sätt, om inte byggnadslov till åtgärden meddelas i efterhand.

Bestämmelsen innebär att byggnadsnämnden, så snart den får vetskap om en överträdelse, skall ta upp till behandling frågan om påföljd eller ingripande enligt LPI. Med påföljd avses sanktionerna avgifter och straff. Till ingripande hänförs förbud, handräckningsåtgärder och förelägganden.

Nämndens skyldigheter enligt 2 § första stycket anges ibland som en orsak till att LPI är alltför "stelbent" och onyanserad och att nämnden saknar möjlighet att underlåta att handla i bagatellärenden. Bestämmelsen innebär emellertid endast i ett avseende skyldighet för nämnden att handla på visst sätt, nämligen när olovligt byggande har förekommit. Då skall nämnden ta ställning i frågan genom att antingen bevilja byggnadslov eller se till att det olovligt byggda tas bort eller rättas på något sätt. Det kan knappast anföras några tungt vägande skäl till att den skyldigheten bör tas bort. I övrigt innebär 2 § första stycket att nämnden skall ta upp till behandling frågan om påföljd eller ingripande. Inte heller denna bestämmelse kan anses utgöra något hinder för en nyanserad bedömning. Om en sådan bedömning kan ske eller inte är beroende i första hand av utformningen av bestämmelserna om avgift. Behovet av ändring i dessa bestämmelser tas upp i det följande.

På grund av det nu anförda finns inte skäl att föreslå någon saklig ändring i 2 § första stycket LPI.

19.2.2 *Avgiftssystemet*

19.2.2.1 Gränsdragning mellan olika avgiftstyper

I LPI:s avgiftssystem ingår tre olika avgifter, nämligen byggnadsavgift, särskild avgift och tilläggsavgift. Byggnadsavgift tas ut när någon vidtar en åtgärd, som kräver byggnadslov, utan sådant lov (4 §). Särskild avgift utgår för sådana överträdelser som inte utgör olovligt byggande (6 §). Tilläggsavgift utgår tillsammans med byggnadsavgift vid sådana former av olovligt byggande som anses särskilt angelägna att motverka (7 §). Tilläggsavgift tas ut 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 vilket byggnaden förut har varit använd,
4. en byggnad eller en del av en 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.

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.

Särskild avgift tas ut med minst 200 och högst 500 kr. för varje m^2 våningsyta som den olovliga åtgärden har omfattat.

I särskilda fall kan dessa avgifter nedsättas eller helt efterges.

Förslaget till PBL innebär bl. a. att den krets av åtgärder som faller under kravet på tillstånd – bygglov, rivningslov och marklov – vidgas, särskilt när det gäller anläggningar (13 kap. 3 §). De kanske mest framträdande exemplen på detta är att krav på bygglov – med vissa begränsningar – införs för anläggningar för idrotts- eller fritidsändamål, för tunnlar, bergrum och liknande anläggningar samt för parkeringsplatser m. m.

Denna vidgning av det tillståndspliktiga området medför bl. a. att den som utan att ha bygglov utför en sådan anläggning blir skyldig att betala byggnadsavgift. Det kan ifrågasättas om inte också tilläggsavgift bör tas ut åtminstone vid en del överträdelser av dessa bygglovbestämmelser. Om t. ex. ett bergrum utförs på en plats som på grund av sin naturskönhet är avsedd att bevaras, kan det orsaka obotliga skador på miljön och således innebära en från samhällets synpunkt allvarlig överträdelse som bör föranleda en svårare påföljd är enbart byggnadsavgift. Sådana fall får dock antas komma att höra till undantagen. Som regel torde samhällsintresset kunna tillgodoses genom de möjligheter till ingripanden i form av föreläggande eller förbud som PBL kommer att tillhandahålla. I vart fall är det inte lämpligt att innan några praktiska erfarenheter finns av ett på så sätt vidgat tillståndskrav föreslå någon ökad användning av tilläggsavgiften. Om det skulle visa sig behövligt med en allvarligare påföljd än byggnadsavgift är det f. ö. inte givet att en skärpning av påföljden för denna typ av överträdelser bör ske genom att bestämmelserna om tilläggsavgift blir tillämpliga. Den vidgning av kravet på tillstånd som förslaget till PBL innebär bör alltså inte föranleda någon ändring

av dessa bestämmelser.

När det sedan gäller dagens avgiftsbestämmelser har det enligt kommunförbundets PM visat sig föreligga vissa svårigheter att dra gränsen mellan området för byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift. Problem uppkommer sålunda när någon gör mindre avvikelser från ett beviljat byggnadslov. Man bygger exempelvis ett något större hus än det som har angetts i byggnadslovshandlingarna. Fråga blir då om byggnads- och tilläggsavgift skall utgå för "tillkommande våningsyta" eller om man i stället skall påföra vederbörande särskild avgift för underlåtenhet att följa fastställda ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade föreskrifter. Motsvarande problem kan uppkomma om en byggnad får ett annat fasadutförande än som föreskrivits i byggnadslovet.

Det finns med anledning av dessa påpekanden skäl att erinra om vad lagrådet vid behandlingen av förslaget till LPI yttrade om fall av detta slag (prop. 1975/76:164 s. 235). Lagrådet anförde bl. a. följande.

> Det kan ifrågasättas, om byggnadsavgift inte också borde utgå när någon visserligen fått byggnadslov till viss åtgärd men inte har rättat sig efter de villkor som gällde för lovet. Vid stora avvikelser, såsom när en helt annan typ av byggnad uppförts än lovet avsåg, bör handlandet kunna hänföras till olovligt byggande. I många fall blir det emellertid fråga om mindre avvikelser, ofta så obetydliga att det inte vore rimligt att som sanktion ta ut en avgift av den storlek som byggnadsavgiften bör ha. Man skulle å andra sidan införa ett element av skönsmässighet i avgiftssystemet, om avvikelsens betydelse skulle få bli avgörande för om byggnadsavgift skall utgå eller ej. Vad som sagts nu föranleder att åsidosättande av villkor för byggnadslov inte bör utgöra grund för uttagande av byggnadsavgift.

Mot bakgrund av vad lagrådet uttalade – vilket departementschefen lämnade oemotsagt – finns det inte skäl att för de nu berörda fallen föreslå några ändringar i fråga om gränsdragningen mellan de olika avgiftstyperna.

19.2.2.2 Särskild avgift

Enligt nämnda PM anser byggnadsinspektörsföreningen att särskild avgift vid utebliven anmälan enligt 62 § BS bör utgå endast vid upprepad medveten försummelse. Man kan annars riskera att parterna blir hårt låsta i rutiner med någon form av kvittens på mottagen anmälan.

I 62 § 1 mom. BS finns bestämmelser om skyldighet att när en ny byggnad uppförs göra anmälningar till byggnadsnämnden vid vissa tillfällen. På grund av bestämmelserna i 6 § LPI kan särskild avgift utgå, om anmälningsskyldigheten åsidosätts. Avgiften skall bestämmas till minst 200 och högst 500 kr. Är överträdelsen ringa, behöver avgift dock inte påföras. En motsvarighet till 62 § 1 mom. BS har tagits in i 14 kap. 9 § PBL.

I prop. 1975/76:164 tog departementschefen upp frågan om anmälningar enligt 62 § 1 mom. BS med anledning av påpekande under remissbehandlingen från byggnadsinspektörsföreningen att straffavgift för uteblivna anmälningar inte borde utgå. Föreningen upplyste därvid att anmälningar i allmänhet görs per telefon och att det i detta förfarande ligger en risk att en anmälan inte når fram till den byggnadsinspektör som har hand om ärendet. Departementschefen framhöll bl. a. (s. 69 och 70) att anmälningsskyldigheten

fyller en viktig funktion, nämligen att göra det möjligt att kontrollera att byggnadsarbetena bedrivs på föreskrivet sätt. Han framhöll vidare att det, om anmälan görs muntligt, bör ankomma på den tjänsteman som tar emot anmälan att göra anteckning om det i diarium eller på annat lämpligt ställe. Tillräckliga skäl att undanta underlåtenhet att göra anmälningar från avgiftsskyldighet förelåg enligt hans mening inte.

Vad byggnadsinspektörsföreningen nu anför utgör inte skäl att frångå de bedömningar som gjordes när LPI infördes. Någon möjlighet utöver den som byggnadsnämnden enligt det nyss anförda har att i vissa fall avstå från att ta ut avgift torde inte behövas.

19.2.2.3 Tilläggsavgift

Som framgått av det förut anförda utgår tilläggsavgift med 500 kr för varje m^2 våningsyta som den olovliga åtgärden har omfattat. Är våningsytan inte större än 3 m^2, skall tilläggsavgift tas ut bara om den olovliga åtgärden består i att en helt ny byggnad har uppförts. När tilläggsavgift beräknas skall 3 m^2 dras från den framräknade våningsytan utom när det gäller en helt ny byggnad.

Om riksdagen antar det förslag om ändring i bl. a. LPI som har lagts fram i prop. 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati, kommer dessa regler fr. o. m. den 1 januari 1980 att få ett annat innehåll. Till att börja med ersätts uttrycket våningsyta av bruttoarea, men dessutom innebär förslaget dels att tilläggsavgift inte skall tas ut om bruttoarean inte är större än 10 m^2, inte ens om det är fråga om en helt ny byggnad, dels att bruttoarean skall minskas med 10 m^2, när tilläggsavgiften skall beräknas.

Enligt kommunförbundets PM anser byggnadsinspektörsföreningen att tilläggsavgift inte bör utgå för olagligt tillkommen byggnad eller byggnadsdel som saknar våningsyta, exempelvis gårdsunderbyggnad, verandor, car-port, altanöverbyggnader m. m.

Som också framgått av det förut anförda är tilläggsavgiften avsedd för sådana överträdelser som det är särskilt angeläget att motverka. Det finns knappast skäl att nu föreslå någon ändring av den krets av åtgärder som skall föranleda tilläggsavgift. Däremot bör det övervägas om inte storleksgränsen 3 m^2 – ev. 10 m^2 efter den 1 januari 1980 – bör höjas så att den med någon marginal överstiger den area (10 m^2) som enligt den föreslagna huvudregeln i 13 kap. 1 § 1 gäller som gräns för bygglovsskyldighet för nya byggnader.

En annan omständighet av intresse är att det i både kommunförbundets PM och framställningen från stadsbyggnadsdirektören i Malmö framhålls som otillfredsställande att byggnadsnämnden i alla situationer då tilläggsavgift formellt skall tas ut måste anmäla frågan om uttagande av tilläggsavgift till åklagaren. Denna fråga rör visserligen i första hand nämndens befogenhet att underlåta att aktualisera avgiftsuttag – vilket kommer att tas upp i det följande – men frågan har betydelse också när man bestämmer tillämpningsområdet för tilläggsavgiften. Om ytgränsen justeras uppåt minskar sannolikt det antal fall då anmälan till åklagaren blir aktuell.

En väsentlig fråga i sammanhanget är naturligtvis om syftet med tilläggsavgiften – att avhålla från särskilt allvarliga former av olovligt byggande – kan antas bli äventyrat om man höjer storleksgränsen utöver de

10 m² som har föreslagits i den nämnda propositionen. Risken för detta är emellertid begränsad på grund av dels att det vid alla former av olovligt byggande tas ut byggnadsavgift, dels att byggnadsnämnden kan förelägga ägaren att ta bort det olovligt byggda eller på annat sätt rätta det. Nämnden kan också vända sig till överexekutor med begäran om rättelse av det utförda. Särskilt nämndens möjlighet att tvinga fram rättelse måste vara en faktor som i betydande mån avhåller från olovligt byggande. Rättelsemöjligheterna torde dock normalt inte ha någon avhållande effekt på den som tänker riva en byggnad utan lov. För dessa fall kan alltså en ändring av storleksgränsen tänkas få en negativ effekt. Om man sätter gränsen vid förslagsvis 20 m², bör emellertid några olägenheter av betydelse inte uppstå. Ingen åtgärd med en bruttoarea av 20 m² eller mindre bör således träffas av tilläggsavgiften. När tilläggsavgiften beräknas bör – på motsvarande sätt som har föreslagits i prop. 1978/79:111 – den framräknade bruttoarean minskas med 20 m².

Till belysning av förslaget kan anföras följande exempel.

Om det olovligt byggda är ett hus om 50 m² skall tilläggsavgift tas ut med (50–20) x 500 = 15 000 kr. Har en bostadslägenhet om 100 m² olovligt inretts till kontor blir tilläggsavgiften (100–20) x 500 = 40 000 kr. Dessutom skall i dessa fall betalas byggnadsavgift och, om bygglov till åtgärden beviljas i efterhand, avgift för lovet enligt kommunens bygglovtaxa.

Det bör i detta sammanhang erinras om att tilläggsavgiften får nedsättas eller helt efterges bl. a. om det olovligt byggda måste tas bort därför att lov i efterhand inte kan beviljas.

Med den nu föreslagna lösningen torde vad byggnadsinspektörsföreningen har förordat i allt väsentligt bli tillgodosett.

19.2.2.4 Befrielse från avgiftsskyldighet m. m.

Den som har åsidosatt bestämmelserna om byggnadslov kan undgå avgiftsskyldighet om han tar bort eller på annat sätt rättar det olovligt utförda innan frågan om påföljd eller ingripande enligt LPI tas upp vid sammanträde med byggnadsnämnden (5 § LPI).

Om särskilda skäl föreligger kan den som har påförts byggnadsavgift få denna nedsatt eller eftergiven. Den frågan prövas emellertid inte av byggnadsnämnden utan av länsstyrelsen. Detsamma gäller i fråga om särskild avgift (11 §). I fråga om sådan avgift kan nämnden dock avstå från att påföra avgift, om överträdelsen är ringa (6 §). Nedsättning eller eftergift av tilläggsavgift prövas av allmän domstol (7 §).

Enligt kommunförbundets PM framhåller såväl stadsarkitektföreningen som byggnadsinspektörsföreningen att lagen bör ges en smidigare anpassning till de problem som är förknippade med myndighetsutövning i samband med byggnadsversamhet. Det bör finnas möjligheter att ta större hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet än vad lagen nu medger. Lagen upplevs som alltför ovillkorlig och kategorisk av såväl allmänhet som handläggande tjänstemän och ledamöter i byggnadsnämnderna.

Då det gäller byggnadslovspliktiga åtgärder av mindre omfattning, såsom omfärgning av fasader, reklamskyltar, plank, fasadförändringar, mindre tillbyggnader o. d., anför stadsarkitektföreningen, träffas oftas stadsarkitekten och den byggande för att på platsen diskutera den planerade åtgärden. Om

något hinder för byggnadslov inte föreligger och erforderliga ansökningshandlingar finns redan vid diskussionstillfället, ställer sig vederbörande ofta helt oförstående till att han måste vänta med arbetet till dess formellt byggnadslov har erhållits. Ibland missförstås ett muntligt förhandsbesked och t. ex. reklamskylten sätts upp för tidigt. För att undvika byggnadsavgift för skylten måste vederbörande avlägsna den före byggnadsnämndens sammanträde för att dagen efter – då ju byggnadslov för den beviljats – åter sätta den på plats. Detta och liknande fall gör att såväl den byggnadslovssökande som handläggande tjänsteman anser lagen onödigt krånglig och byråkratisk.

Till stor del bör de i kommunförbundets PM påtalade olägenheterna kunna avhjälpas redan med stöd av gällande bestämmelser. Enligt 3 kap. 12 § andra stycket KL och 3 § andra stycket BS kan nämligen byggnadsnämnden ge bl. a. tjänsteman hos nämnden bemyndigande att på nämndens vägnar besluta i en viss grupp av ärenden. Bl. a. den typ av ärenden som stadsarkitektföreningen tar upp 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 byggnadslovet lämnas så snart ansökningshandlingarna är kompletta, t. ex. i samband med besöket på platsen. Dagens regler ger alltså möjlighet för nämnden att råda bot på en hel del av det som enligt statsarkitektföreningen uppfattas som krångligt och byråkratiskt. Om förslagen i den förut nämnda prop. 1978/79:111 antas av riksdagen, kommer ansökan om byggnadslov efter den 1 januari 1980 att kunna göras muntligt i fråga om enklare åtgärder. Det bör öppna möjlighet till ytterligare förenklingar av handläggningen av dessa ärenden. Som har framgått av avsnitt 17.4.2.1 kommer möjlighet till muntlig ansökan att finnas också enligt PBL.

När det sägs att LPI är alltför ovillkorlig och kategorisk torde man syfta på reglerna om byggnadsavgift och tilläggsavgift. Utan tvekan innebär de både för den som begår en överträdelse och för byggnadsnämnden en skärpning jämfört med de straffbestämmelser som gällde tidigare. Det beror naturligtvis på att en allmän skärpning av påföljderna för s. k. svartbyggen har genomförts men kanske främst på att de straffrättsliga påföljderna har ersatts av ett system med avgifter och på att beslutanderätten i första instans i påföljdsfrågor har anförtrotts byggnadsnämnden.

En förutsättning för att beslutanderätten 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. Som anmärktes inledningsvis framhöll departementschefen i prop. 1975/76:164 (s. 41) bl. a. 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 LPI. Av den anledningen lades prövningen av frågor om nedsättning och eftergift av byggnadsavgift på länsstyrelsen. I den prövningen kommer nämligen in skönsmässiga bedömningar, t. ex. om överträdelsen kan anses vara ursäktlig. Även om byggnadsnämnden anser att en viss överträdelse är ursäktlig och därför inte bör föranleda full avgift, kan nämnden alltså inte nedsätta avgiften. För att den frågan skall kunna prövas måste den byggande anföra besvär hos länsstyrelsen.

Vid sin behandling av förslaget till LPI i denna del anförde lagrådet inledningsvis vissa betänkligheter mot att lägga beslutanderätten på byggnadsnämnden (prop. 1975/76:164 s. 240). Det förhållande som utgör grunden för utdömande av byggnadsavgift, nämligen att byggnadslovskrävande åtgärd har vidtagits utan lov, är emellertid enligt lagrådets mening ett faktiskt förhållande som byggnadsnämnden är bäst ägnad att konstatera. Bestämmandet av byggnadsavgiftens storlek i det enskilda fallet torde vanligen inte heller bereda byggnadsnämnden större svårigheter. Lagrådet fann därför övervägande skäl tala för att man bör kunna anförtro åt byggnadsnämnderna att påföra byggnadsavgifter.

I kommunförbundets PM påpekas att det har framförts önskemål om att man bör införa möjlighet för byggnadsnämnden att underlåta att påföra byggnadsavgifter. Det framhålls vidare att förutsättningarna för detta borde klart anges i lagen så att en helt skönsmässig bedömning kan undvikas.

Eftersom reglerna om byggnadsavgift är tillämpliga på en mängd sins emellan vitt skilda typer av åtgärder, kan en sådan möjlighet för byggnadsnämnden inte preciseras genom att man i lagtexten räknar upp de åtgärder som befogenheten skall omfatta. Den enda framkomliga vägen torde vara att befogenheten knyts till påföljdens storlek.

En viss ledning kan här hämtas från reglerna om särskild avgift. Enligt 6 § andra stycket LPI skall särskild avgift bestämmas till minst 200 och högst 500 kr. Är överträdelsen ringa behöver byggnadsnämnden inte påföra avgift. Här har alltså gjorts en viss avvikelse från principen att avgifterna bör bestämmas utan skönsmässiga inslag. Skälet till detta är att det är fråga om jämförelsevis små belopp och att överträdelserna många gånger kan vara bagatellartade.

Enligt 4 § LPI skall som redan har nämnts byggnadsavgiften i princip bestämmas på grundval av kommunens byggnadslovstaxa. Byggnadsavgiften skall dock bestämmas till minst 500 kr. Minimibeloppet tas ut dels när en beräkning grundad på taxan leder fram till en byggnadsavgift som är lägre än 500 kr, dels om kommunen när överträdelsen begicks inte hade beslutat om någon byggnadslovstaxa.

Man torde kunna utgå från att sådana åtgärder för vilka byggnadslovsavgiften understiger 125 kr (4 x 125 =500) är av förhållandevis liten omfattning och att en överträdelse av lovbestämmelserna i flertalet av dessa fall är att jämställa med en ordningsförseelse. Mot den bakgrunden föreslås nu att byggnadsnämnden får nedsätta byggnadsavgiften eller avstå från att påföra avgift i sådana fall då bestämmelsen om minimiavgift är tillämplig. Härigenom når man också en viss likhet med reglerna om särskild avgift.

I kommunförbundets PM framhålls också att önskemål har framförts om att byggnadsnämnden skall ha möjlighet att i vissa fall avstå från att anmäla frågan om uttagande av tilläggsavgift till åklagaren. Samma förslag tas upp i framställningen från stadsbyggnadsdirektören i Malmö.

Enligt 8 § andra stycket LPI prövas frågor om tilläggsavgift av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Talan får väckas bara om byggnadsnämnden har begärt det.

I fråga om byggnadsnämndens skyldighet att göra anmälan till åklagaren uttalade departementschefen följande (1975/76:164 s. 287 och 288).

Enligt det nyss berörda förslaget till 2 § åligger det byggnadsnämnden att ta upp fråga om påföljd eller ingripande så snart anledning förekommer att överträdelse som

omfattas av lagen har skett. Med den ändrade prövningsordning jag nu har föreslagit beträffande tilläggsavgiften medför förslaget till 2 § att nämnden, när överträdelse av det slag som omfattas av bestämmelserna om tilläggsavgift har blivit känd, skall avgöra om överträdelsen bör föranleda begäran hos åklagaren att talan skall väckas om påförande av sådan avgift. Givetvis måste dessförinnan konstateras att någon av de i förslaget till 7 § andra stycket angivna befrielsegrunderna inte föreligger. Finner byggnadsnämnden att något hinder mot att påföra tilläggsavgift inte föreligger, skall nämnden begära hos åklagaren att talan härom väcks. Nämnden skall således inte göra någon bedömning av möjligheten att avgiften kan komma att efterges.

Förslaget i det föregående att från tilläggsavgift undanta åtgärder med en bruttoarea av 20 m^2 eller mindre bör medföra en minskning av antalet fall då anmälan till åklagaren blir aktuell. Mot bakgrund av vad som nyss har anförts om möjligheterna att lägga på byggnadsnämnden att göra skönsmässiga bedömningar finns knappast utrymme för några ytterligare ändringar i dagens bestämmelser. De möjligheter som domstolen har att nedsätta eller helt efterge tilläggsavgifter bör vara tillräckliga för att förhindra att otillfredsställande resultat uppkommer.

De ändringar som i övrigt föreslås beträffande avgiftssystemet kommenteras i specialmotiveringen.

19.3 Ingripanden för att åstadkomma rättelse

Enligt 13 och 15 §§ LPI kan byggnadsnämnden så snart olovligt byggande har förekommit antingen ansöka om handräckning hos överexekutor så att rättelse sker eller förelägga ägaren av det byggda att ta bort eller på annat sätt rätta det.

Innan nämnden begär handräckning eller beslutar om föreläggande måste den givetvis ta ställning till om det olovligt byggda kan godtas eller om det bör undanröjas. Framstår det som sannolikt att lov kan meddelas, har nämnden skyldighet att bereda ägaren tillfälle att ansöka om lov (18 §). Kan däremot det olovligt utförda inte godtas, är nämnden på grund av den förut berörda regeln i 2 § skyldig att vara verksam för att det olovligt utförda undanröjs eller rättas på annat sätt.

Bestämmelserna om föreläggande i 15 § ersatte bl. a. 70 § BS enligt vilka ägaren var skyldig att undanröja eller ändra det utförda i den mån nämnden fann nödigt att meddela föreläggande om det. För att föreläggande skulle få meddelas måste det således framstå som nödigt att det olovligt byggda undanröjdes eller ändrades, och det ankom på nämnden att styrka detta.

LPI innebar således bl. a. att man tog bort nämndens skyldighet att styrka det nödiga i att föreläggande meddelades.

Under utredningsarbetet har framförts som önskvärt att någon motsvarighet till detta s. k. nödighetskrav i 70 § BS införs i LPI.

Ett av huvudsyftena med LPI var att åstadkomma en förbättring av byggnadsnämndens möjligheter att få till stånd rättelse av olovligt utförda åtgärder. Att ta bort nödighetskravet ansågs därvid som en av de mest angelägna reformerna. Mot den bakgrunden kan det nu inte komma ifråga att föreslå att någon motsvarighet till detta krav skall införas.

I ett föreläggande får enligt 17 § LPI sättas ut vite eller en 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 föreläggande 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 inte viteshotet mot den nye ägaren eller innehavaren. I stället får byggnadsnämnden sätta ut vite för denne.

Anledningen till denna skillnad mellan föreskrift om tvångsutförande och vite är att vitet har en så nära anknytning till den person mot vilken det riktas att det inte är lämpligt att det övergår från en person till en annan.

I kommunförbundets PM erinras om att denna särreglering av vite föranledde kritik från kommunalt håll vid remissbehandlingen av förslaget till LPI (prop. 1975/76:164 s. 201 och 202). Det framhålls nu att erfarenheterna har visat att de kritiska synpunkterna alltjämt har sitt berättigande. Genom att vitespåföljden blir föremål för nytt beslut uppkommer tidsförlust. Alternativet att begära handräckning hos överexekutor kan bereda avsevärda praktiska olägenheter. Man bör därför överväga om inte på de skäl som bl. a. kommunförbundet anförde i sitt remissyttrande även vitespåföljden kan bestå vid ägarskifte.

Till att börja med bör framhållas att handräckning inte utgör det enda alternativet till vitesföreläggande. Byggnadsnämnden kan, som framgår av det nyss anförda, förena föreläggandet med en föreskrift om tvångsutförande. En sådan föreskrift övergår på ny ägare eller tomträttshavare.

När det sedan gäller förslaget att också vite skall bestå vid ägarskifte måste noteras att regeringen genom beslut den 2 november 1978 bemyndigade chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag bl. a. att göra en översyn av vitesinstitutet. Enligt utredningsdirektiven (Dir. 1978:89) bör kommittén förutsättningslöst pröva olika vägar att förstärka vitesinstitutets effektivitet och lägga fram förslag till kompletteringar av tvångsmedlen på särskilda områden där det bedöms behövligt.

Resultatet av kommitténs arbete bör avvaktas innan förslaget i kommunförbundets PM närmare övervägs. De nu berörda bestämmelserna i LPI bör därför oförändrade föras över till PBL.

Motiveringar till FEMTE AVDELNINGEN

Motiveringarna gäller följande kapitel i lagen

17 kap. Underställning 64

18 kap. Besvär 66

19 kap. Planföreläggande 70

Motiveringarna behandlas i följande avsnitt

20 Underställning 513
20.1 Underställningsgrunderna 516
20.1.1 Riksintressen 516
20.1.2 Samordning av flera kommuners intressen . . 517
20.1.3 Uppenbar avvikelse från lagen 518
20.1.4 Olämplig garanti mot senare underställning . . 520
20.1.5 Sammanfattning av underställningsgrunderna . 520
20.2 Formerna för överprövningen 520
20.3 Underställningsbara beslut 524

21 Besvär 529
21.1 Den besvärsberättigade kretsen 532
21.1.1 Planer 532
21.1.2 Tillståndsärenden 535
21.2 Överklagningsbara beslut och besvärsgrunderna . . . 537
21.2.1 Planläggning 537
21.2.2 Tillståndsärenden m. m. 541
21.3 Instansordningen 543

22 Planföreläggande m. m.
22.1 Gällande ordning 551
22.2 BLU:s förslag och remissutfallet 551
22.3 Överväganden och förslag 551

Viktiga punkter

Ett helt nytt system för överprövning av plan- och tillståndsärenden förs in i PBL.

Kommunerna antar själva sina planer. Länsstyrelsens fastställelseprövning upphör. Länsstyrelsen skall i viss begränsad utsträckning kunna besluta att kommunens beslut att anta en plan skall underställas regeringens prövning. Det gäller främst för att bevaka riksintressen och för att samordna flera kommuners intressen. Regionplaneorgan skall ha egen underställningsrätt inom sitt ansvarsområde. Regeringen skall också själv kunna ingripa.

Alla kommunmedlemmar skall kunna besvära sig över att beslutet enligt PBL inte tillkommit i laga ordning. Besvär skall i övrigt kunna anföras av sakägare i frågor som rör deras enskilda rätt och enskilda intressen. Vissa inskränkningar görs i förhållande till vad som i dag gäller. Hyresgäster anses som sakägare och får besvärsrätt.

20 Underställning

Samordningen och kompetensfördelningen mellan staten och kommunerna enligt det nu föreslagna prövningssystemet är sådan att ett nytt system för överprövning av plan- och tillståndsbeslut måste byggas upp. I det följande kommer att föreslås ändrade besvärsregler och vidare ett i grunden nytt system (underställning) varigenom man skall få till stånd en statlig granskning av vissa kommunala plan- och tillståndsbeslut. Några allmänna förutsättningar, som följer direkt av grundtankarna bakom PBL:s beslutssystem, är gemensamma för lagstiftningsarbetet när det gäller både besvär och underställning. Det synes därför lämpligt att inledningsvis i detta avsnitt redogöra något för dessa utgångspunkter.

Lämplighetsavgöranden har stor betydelse i de flesta planfrågor och i många byggnadsärenden. Beslutet blir i det hänseendet ofta slutpunkten i en diskussion på kommunal nivå mellan olika grupper som ibland har olika värderingar. Det måste anses befogat att ansvaret för de slutliga avvägningarna här läggs på kommunerna. Dessa får således enligt PBL en i många avseenden stärkt position i beslutsprocessen och en allmänt ökad självständighet. En formell fastställelse av kommunala planer hos en statlig myndighet bör kunna avvaras också av det skälet att i PBL ställs ökade krav på samråd m. m.

Det finns dock områden där det slutliga avgörandet även fortsättningsvis bör förbehållas staten. Sålunda bör det ställas upp regler om överprövning exempelvis i rättssäkerhetens intresse och i syfte att bevaka viktiga, överordnande samhällsintressen. Det måste också övervägas i vad mån lagens krav på plankvalitet, bebyggelsemiljön och på enstaka byggnader bör kunna föranleda en statlig granskning av besluten.

Överprövningsreglerna i PBL bör utformas så att de nu nämnda principerna kan upprätthållas. Lagstiftningen bör alltså utgå från att planeringsprocessen skall vara decentraliserad till kommunerna och ha en stark politisk betoning. Detta leder till att de kommunala besluten bör kunna ändras efter statlig överprövning endast på särskilt angivna grunder.

Att det genom överprövning skall skapas garantier för att rättssäkerheten inte äventyras är självklart. Sådana garantier blir aktuella vid detaljplanläggning, när ett markförordnande eller en fastighetsplan antas och vid tillståndsprövningen.

Det materiella innehållet i översiktliga planer har inte rättsverkan mot enskild. Någon överprövning på grund av enskilt intresse är därmed inte behövlig. Reglerna om detta skall behandlas i avsnitt 21 om besvär.

I detta avsnitt om underställning bör därför tas upp enbart frågan om relationerna inom den allmänna sektorn.

Antagandet av en översiktlig plan innebär visserligen inte någon definitiv bindning av markdispositionen. De anvisningar som lämnas i planen är likväl av stor betydelse för de efterföljande genomförandebesluten, eftersom de är vägledande för fortsatt beslutsfattande. Därför måste det krävas att planen ger uttryck för statens, regionplaneorganets och kommunens samlade bedömning när det gäller konkurrensen om markens utnyttjande och i fråga om den önskade utvecklingen inom planområdet. På grund härav är det nödvändigt att en avstämning mellan samhällets olika organ kan göras redan på det stadium då de översiktliga planbedömningarna sker. Staten och regionplaneorganet bör alltså ges möjlighet till överprövning av marköversikten och områdesplanen, men det statliga och regionala inflytandet skall vara begränsat till vissa klart angivna aspekter.

Frågan om och i vad mån även markförordnanden, detaljplaner och beslut i tillståndsärenden skall vara underkastade statlig granskning genom officialingripande kommer att tas upp särskilt i avsnitt 20.3.

Som redan har antytts föreslås att överprövningen sker i form av underställning. Förfarandet, som skall beskrivas närmare nedan (avsnitt 20.2), innebär i korthet att länsstyrelsen och i vissa fall regionplaneorganet får befogenhet att med eget yttrande hänskjuta vissa kommunala beslut till regeringen för slutligt avgörande. Också regeringen skall kunna förordna om prövning. Beslut om regionplan skall kunna underställas endast efter beslut av regeringen.

En begränsning av möjligheterna till överprövning är nödvändig för att regelsystemet skall ge uttryck för den kompetensfördelning mellan staten och kommunen som åsyftas med lagförslaget. Från statligt eller regionalt håll kan det komma att samrådsvis framställas yrkanden och förslag av mycket skiftande natur. Långt ifrån alla synpunkter kommer att ha sådan tyngd att de kan motivera ett avsteg från huvudprincipen om kommunens bestämmanderätt. Alternativet att i alla situationer låta den myndighet som har kvarstående anmärkningar föra ärendet vidare är därför knappast tänkbart. – Någon sådan möjlighet finns inte heller enligt dagens lagstiftning. – Man måste i stället ta fram de verkligt angelägna fallen och i lagen precisera de grunder som skall kunna åberopas för överprövning, när motsättningar mellan kommunen och andra samhällsorgan kvarstår efter kommunens beslut att anta en plan.

Innan man går närmare in på frågan när ett statligt eller regionalt intresse är av sådan vikt att det i sista hand bör kunna göras gällande mot kommunens uppfattning, bör följande sägas om de olika statliga och regionala organens nuvarande roller i planeringsprocessen.

Länsstyrelsen är det organ som på länsnivån utövar myndighetsfunktionerna när det gäller den fysiska planeringen. Länsstyrelsens uppgift är därvid att i planarbetet inhämta och samordna olika statliga myndigheters synpunkter och att vid samråd med kommunen, landstinget och i förekommande fall regionplaneorganet företräda staten. I denna uppgift ingår även att bevaka att den fysiska riksplaneringens intentioner blir beaktade. Dessutom svarar länsstyrelsen f. n. för den regionalpolitiska planeringen. Detta innebär bl. a. att länsstyrelsen skall verka för att riktlinjerna för den regionala utvecklings-

planeringen (länsplaneringen) tas till vara på kommunal nivå vid den fysiska planläggningen. Vidare har länsstyrelsen att se till att en kommun inte gör några plandispositioner som strider mot grannkommunens intentioner och att frågor som har gemensamt intresse för flera kommuner får en tillfredsställande lösning. Alla dessa bedömningar görs i dag vid samråd under planarbetet och i samband med länsstyrelsens fastställelseprövning.

En regionplan skall enligt 134 § BL tjäna till ledning när generalplaner och byggnadsplaner upprättas och även annars vid reglering av bebyggelsen eller användningen i övrigt av mark inom regionplaneområdet. Länsstyrelsen bevakar vid samråd och vid fastställelseprövningen av generalplaner och detaljplaner att denna bestämmelse efterlevs. Ett regionplaneförbund kan inte övervaka efterlevnaden genom att föra ärendet vidare till regeringen.

I PBL föreslås, som framgår av avsnitt 14 (regionplanering) att regeringen skall kunna utse ett regionplaneorgan för att lösa samarbetsfrågor som berör flera kommuner. Regionplaneorganet skall vid behov kunna upprätta en regionplan som skall vara vägledande vid bl. a. kommunala planbeslut. Regionplaneorganets ställning i samband med överprövning av kommunala beslut kommer att redovisas i det följande.

När det gäller landstingskommunernas planering ligger tyngdpunkterna för närvarande på verksamheter som hälso- och sjukvård, omsorg om psykiskt utvecklingsstörda och folktandvård. I Stockholms läns landstingskommun förekommer även andra former av planering, främst regionplanering och planering för kollektivtrafiken. Även andra landstingskommuner har på senare tid engagerat sig i den kollektiva persontrafiken (se prop. 1977/78:92 om åtgärder för att förbättra lokal och regional kollektiv persontrafik). På vissa håll planerar landstinget för regionala rekreationsintressen. För de verksamheter som faller inom landstingskommunernas kompetensområde krävs det mark och lokaler. Sådana anspråk måste landstingskommunen kunna bevaka vid den fysiska planläggningen. Möjlighet härtill öppnas nu genom att landstingskommunen kan utses till regionplaneorgan för vissa frågor (se avsnitt 14 om regionplanering).

Den regionala utvecklingsplaneringen, länsplaneringen, regleras för närvarande av förordningen (1977:88) om länsplanering. I förordningen slås fast att länsstyrelsen svarar för länsplaneringen. På grundval av ett visst planeringsunderlag skall utarbetas ett regionalpolitiskt program för utvecklingen i länet, ett s. k. länsprogram. Detta skall innehålla dels förslag till riktlinjer för planeringen och precisering av de regionalpolitiska målen – i form av planeringsramar som anger befolkningstal för länet och kommunerna – och dels förslag till åtgärder för att uppnå målen.

Förordningen innehåller inte någon bestämmelse som ålägger länsstyrelsen eller något annat organ att fortlöpande bevaka att kommunerna verkligen grundar sina fysiska planer på länsprogrammet. I arbetet med PBL bör det övervägas om det behövs någon formaliserad kontroll i detta hänseende av de kommunala planerna.

Den beskrivning som har lämnats i det närmast föregående ger en antydan om de frågor som bör uppmärksammas när man bygger upp en ny modell för överprövning.

Den fortsatta framställningen disponeras så att grunderna för överprövningen först preciseras. Resonemanget utgår därvid till en början från frågan

om överprövningen av de översiktliga planerna. Därefter behandlas formerna för överprövningen. I samband därmed utvecklas motiven för att underställning har bedömts vara den lämpligaste formen för efterhandsgranskningen. Vilka beslut som föreslås bli underställningsbara utöver de översiktliga planerna kommer därefter att anges.

20.1 Underställningsgrunderna

20.1.1 *Riksintressen*

Av skäl som redovisas i avsnitt 5.3 bör i PBL vissa av de krav som ställs på det materiella innehållet i kommunala planer anges som riksintressen. På det sättet kan definieras en klar grund för statligt ingripande i efterhand.

BLU föreslog (s. 231 f) att staten skall ha möjlighet att bevaka att dess verksamhetsintressen tillgodoses. Denna bevakning skulle enligt BLU ske genom att staten överprövar de kommunala planbesluten. Utredningen gjorde emellertid här skillnad mellan statlig offentlig förvaltning och statlig näringsverksamhet. Det statliga inflytandet avsågs i huvudsak bli knutet bara till den offentliga förvaltningen. Den statliga näringsverksamheten ansågs böra jämställas med privat näringsverksamhet.

Till den statliga offentliga förvaltningen hänförde BLU inte bara myndigheters verksamhet utan även samhällelig serviceverksamhet som staten bedriver i affärsverksform, t. ex. genom postverket, statens järnvägar och statens vattenfallsverk.

Att den statliga förvaltningens markbehov är en fråga som måste kunna komma under statligt bestämmande synes inte ha ifrågasatts av någon remissinstans. Detta förefaller också att vara en naturlig ordning med tanke på t. ex. försvarets markbehov för mer eller mindre hemliga anläggningar som ofrånkomligen måste ligga på alldeles speciella platser. Många gånger kan de i statlig regi bedrivna verksamheterna få konsekvenser i form av miljöförsämring eller andra effekter som är eller uppfattas som negativa. Man kan här peka på exempelvis skjutfält, kraftledningar och motorvägar.

Det har mot denna bakgrund övervägts att införa en särskild underställningsgrund som ger möjlighet till överprövning av ett planbeslut som innebär att en statlig myndighets markanvändningsbehov inte tillgodoses. Mot denna tanke kan dock flera invändningar riktas. Till de statliga myndigheterna räknas också de affärsdrivande verken. De verksamheter som skulle tillgodoses med en särskild underställningsgrund av det antydda slaget blir av starkt skiftande natur. Många gånger kan det vara fråga om verksamhet som liknar och konkurrerar med enskild näringsverksamhet. Lagstiftningen bör vara neutral i förhållande till huvudmannaskapet för en viss verksamhet. Det avgörande för om kommunens planer bör kunna genombrytas genom statligt ingripande bör i stället vara vilken tyngd man vill tillmäta det exploateringsintresse som är ifrågasatt.

Detta resonemang ligger bakom förslaget att bland riksintressena i 3 kap. ta upp angelägna behov av t. ex. råvaruutvinning, industriella eller liknande verksamheter, flygplatser, hamnar, viktiga land- eller sjötrafikleder, ledningar eller försvarsanläggningar. Här avses alltså både statliga markanvändningsbehov och markbehov för en verksamhet som skall bedrivas av enskild

huvudman.

Eftersom alltså underställningsgrunden om riksintressen i förening med besvärsreglerna väl synes tillgodose det behov av överprövning som föreligger för att statliga myndigheters markintressen skall kunna bevakas, föreslås ingen särskild underställningsgrund som tar sikte på just detta.

Den statliga myndighet som torde vara bäst skickad att fortlöpande sköta den samlade statliga bevakningen av riksintressena är länsstyrelsen. En överprövningsgrund av detta slag ger naturligtvis också anledning för ett stort antal statliga sektorsmyndigheter att agera i beslutsprocessen. Hur myndigheterna därvid kan förfara kommer att belysas nedan (avsnitt 20.2).

20.1.2 *Samordning av flera kommuners intressen*

På skäl som har anförts tidigare (avsnitt 14 regionplanering) föreslås inget obligatoriskt regionplaneinstitut i PBL. Meningen är att varje kommun normalt sett skall kunna grunda sin översiktliga planering bl. a. på länsprogrammet och på det gemensamma underlag som i övrigt finns tillgängligt. Behovet av mellankommunal eller regional samordning kan sannolikt i de flesta fall tillgodoses på ett informellt sätt.

Det finns anledning att dela upp resonemanget i denna del i tre avsnitt. Först behandlas samordningsfrågorna i de fall regionplaneringen inte har organiserats i fasta former och där något regionplaneorgan alltså inte har utsetts. Därefter kan man komma in på överprövningen när det finns ett regionplaneorgan som skall samordna skilda kommuners intressen. Slutligen bör förhållandet mellan länsplanering och planerna enligt PBL belysas något.

Några exempel på frågor som ibland kan ha betydelse över kommungränserna anges i avsnitt 14 om regionplanering. Vissa av dessa frågor 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.

PBL bör anvisa ett medel som gör det möjligt att avstämma de formaliserade kommunala besluten mot varandra, om dessa trots allt skulle visa sig vara i något avseende inbördes oförenliga. Därför bör en överprövningsgrund utgöras av det fall att ett beslut innebär att skilda kommuners intressen inte har samordnats på ett lämpligt sätt. Länsstyrelsen bör svara för bevakningen i detta hänseende, om något regionplaneorgan inte har förordnats.

Om ett regionplaneorgan däremot har utsetts bör detta i stället för länsstyrelsen ha befogenheten att underställa beslut i frågor som ligger inom organets ansvarsområde, om beslutet innebär att skilda kommuners intressen inte har samordnats på ett lämpligt sätt. Detta bör gälla oavsett om den fråga som har vållat konflikt mellan två eller flera kommuner är behandlad i en formell regionplan eller inte.

Om ett kommunalt planbeslut berör just en fråga som behandlas i en regionplan och som av regionplaneorganet anses motverka syftet med regionplanen, är det naturligt att regionplaneorganet bör ha en egen rätt att påkalla underställning av det kommunala beslutet. Förutsättningen är även här att frågan ligger inom regionplaneorganets ansvarsområde.

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.

Det kan diskuteras om den koppling som alltså redan finns mellan länsplanering och kommunal fysisk planläggning är tillräcklig för att samhällsplaneringen totalt sett skall fungera väl eller om de båda planeringssystemen behöver ytterligare integreras. Ett sätt att tillgodose behovet av en ökad integration är att kommunerna ges större uppgifter och ett ökat ansvar i länsplaneringen. Denna fråga ligger dock utanför ramen för detta lagstiftningsarbete. Vad som i detta sammanhang kan övervägas är i första hand att införa en föreskrift om att ett kommunalt planbeslut måste stämma överens med länsprogrammet. Om en sådan föreskrift skall vara meningsfull, måste den förenas med en regel som ger möjlighet till överprövning för det fall att ett kommunalt beslut strider mot något uttalande i länsprogrammet. Underställning skulle då kunna ske t. ex. om kommunen planerar för en större befolkning än som anges i länsprogrammet, eller om kommunens beslut innebär en satsning som är felaktig enligt de bedömningar i regionalekonomiska frågor som görs i länsprogrammet.

Om problemet betraktas enbart från teoretisk synpunkt finns det onekligen vissa skäl som talar för en sammanbyggnad av systemen. Det kan emellertid också anföras skäl mot en formell sammankoppling av detta slag. Det är ovisst vilka följder som kopplingen kan få för effektiviteten och flexibiliteten i samhällsplaneringen.

Vidare är det svårt att se hur man praktiskt skall gå till väga vid samordningen av planeringsresultaten i det konkreta fallet. Det torde vara mindre komplicerat att kontrollera om fysiska planer stämmer överens med varandra än att jämföra en fysisk plan med en åtgärdsplan som har en huvudsakligen ekonomisk inriktning och som innehåller betydande inslag av datainsamling och prognoser. Även om prognoserna i länsplaneringen resulterar i befolkningsramar som är avsedda att kunna översättas till markbehov, kvarstår svårigheterna att föra ihop planinstrumenten till konkreta jämförelser. Den nyss antydda formaliseringen kan knappast sägas harmoniera med tanken att ett nytt plansystem bör vara enkelt i sin uppbyggnad. Härtill kommer att det inte kan anses klarlagt att det nuvarande mer informella samspelet har sådana brister att ett verkligt behov av formaliserad kontroll föreligger.

Av de nu anförda skälen bör en formell sammankoppling mellan länsplanering och fysisk planläggning inte göras genom reglerna om underställning.

20.1.3 *Uppenbar avvikelse från lagen*

Vid sidan av samråden utgör fastställelseprövningen av planer i dag den viktigaste delen av samarbetet mellan staten och kommunerna. Den fastställelseprövning som sker hos länsstyrelsen kan sägas i stor utsträckning

gå ut på att bevaka att hög plankvalitet och därmed också god standard i bebyggelsemiljön upprätthålls. Det rör sig ofta om lämplighetsfrågor där kommunens beslut utgör resultatet av kompromisser, t. ex. mellan önskemålen om högsta möjliga kvalitet och de ekonomiska realiteterna inom kommunen. Det kan också vara så att kommunen medvetet har valt att prioritera vissa miljöfaktorer på bekostnad av andra.

Det finns skäl som talar för att kommunens befogenheter i sådana lämplighetsfrågor bör vara vidare än i dag. Å andra sidan kan det hävdas att staten inte helt bör avhända sig möjligheten att kontrollera efterlevnaden i praktiken av de egenskapskrav som statsmakterna ställer upp genom t. ex. 4 och 5 kap. PBL och som i vissa fall preciseras genom särskilda föreskrifter. Statlig prövning föreslås därför kunna ske om ett planbeslut uppenbarligen strider mot vissa krav i PBL eller med stöd därav meddelade bestämmelser.

Det ligger i sakens natur att en avvikelse från lagen kan vara uppenbar även om avvikelsen mot ett visst krav är liten, nämligen om den sker i förhållande till krav av absolut natur beträffande exempelvis säkerhet e. dyl. Andra krav är av mer allmän natur och skall sammanvägas inbördes för att en god helhetslösning skall uppnås med beaktande av bl. a. lokala förutsättningar, politiska och andra värderingar m. m. samt ekonomiska och finansiella restriktioner m. m. En avvikelse mot denna typ av krav kan vara stor utan att den blir en uppenbar avvikelse från lagen.

Den föreslagna bestämmelsen tar alltså närmast sikte på avvikelser från ett visst egenskapskrav i 5 kap. Ett av huvudmotiven med bestämmelsen är att man skall kunna ändra sådana planbeslut som åsidosätter lagens krav på säkerhet i olika avseenden, t. ex. kraven på säkerhet och skydd mot störningar från miljöfarlig verksamhet. Med stöd av den föreslagna regeln kan man upprätthålla även lagens krav på att bebyggelsemiljön inte skall innebära risker för ras, olycksfall, sanitär olägenhet eller liknande. Alla de nu nämnda kraven är av den beskaffenheten att något egentligt utrymme för kompromisser inte finns vid tillämpningen. Redan en ganska liten avvikelse från kraven får därför anses innebära att beslutet uppenbarligen strider mot PBL.

Det är dock önskvärt att överprövningsgrunden utformas så att den i och för sig täcker även sådana riktlinjer som lämnar beslutsfattaren ett större utrymme för rena lämplighetsbedömningar. Att en sådan korrigeringsmöjlighet finns i beredskap utgör en viss garanti mot allvarliga brister i planläggningen. Det finns alltså skäl som talar för att möjligheten i och för sig bör omfatta inte bara kraven i 5 kap. utan även de mer allmänt hållna riktlinjerna i 2 och 4 kap. I synnerhet när det gäller vissa av bestämmelserna i 2 kap. är de emellertid av sådan art att det i praktiken inte blir aktuellt att tala om uppenbara avvikelser därifrån.

Den nu berörda grunden för överprövning bör emellertid gälla inte bara om planbeslut innebär en kraftig avvikelse från de materiella riktlinjerna eller egenskapskraven. Grunden bör därutöver kunna användas för det fallet att kommunen uppenbart åsidosätter det krav på upprättande av detaljplan som anges i 9 kap. 1 §. Även här torde det dock på goda grunder kunna förutsättas att ingripanden i form av underställning blir sällsynta.

20.1.4 *Olämplig garanti mot senare underställning*

Som framgår av avsnitt 9 om marköversikt (9.3.2.1) skall kommunen genom en bestämmelse i marköversikten kunna avskära underställningsmöjligheterna under de närmaste fem åren vad gäller vissa i marköversikten angivna förhållanden. Den situationen kan emellertid inträffa att länsstyrelsen anser en sådan bindning olämplig med hänsyn till att frågor om riksintressen inom området fortfarande är oklara. Det kan vara svårt att motivera en underställning med att föreskriften strider mot riksintressen – det avgörande är ju osäkerheten och att staten inte vill binda sig innan frågorna närmare har studerats. För denna särskilda situation föreslås som en särskild underställningsgrund för marköversikten, att länsstyrelsen anser att den medför en olämplig garanti mot underställning av senare plan- och tillståndsbeslut.

20.1.5 *Sammanfattning av underställningsgrunderna*

Enligt förslagen i det föregående skall underställning få ske endast på följande grunder.

Länsstyrelsens förordnande om underställning får grundas endast på att länsstyrelsen bedömer att kommunens beslut kan

1. strida mot någon bestämmelse i 3 kap. (riksintressen) eller mot någon föreskrift som har utfärdats med stöd av nämnda kap.,
2. innebära att två eller flera kommuners intressen inte har samordnats på lämpligt sätt. (Länsstyrelsen får inte tillämpa denna underställningsgrund om ett regionalplaneorgan är utsett och den aktuella frågan ligger inom regionplaneorganets ansvarsområde),
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 inom ett visst område på ett olämpligt sätt har begränsats genom en bestämmelse i en marköversikt.

Regionplaneorganets förordnande om underställning får meddelas endast om kommunens beslut 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
2. motverkar syftet med en antagen regionplan.

20.2 Formerna för överprövningen

Som förut har framgått förordas här att den nuvarande obligatoriska fastställelseprövningen ersätts med ett mer nyanserat system med samråd och ömsesidig information under planarbetets gång kombinerat med en möjlighet till underställning på grunder som preciseras i lagen. Följande

överväganden ligger bakom detta förslag.

BLU föreslog *obligatorisk fastställelseprövning* av översiktliga planer. Anledningen härtill torde vara att överprövningen föreslogs bli obligatorisk. Kommunerna anser detta ge utrymme för ett långtgående statligt inflytande även i detaljer.

I det föregående har föreslagits några specificerade grunder som bör gälla för överprövning. Det skulle föra alldeles för långt att låta varje planärende automatiskt gå till statlig fastställelse. Det kommer ju att finnas en mängd ärenden där det inte finns anledning att ingripa med stöd av någon av grunderna.

Ett *underställningsförfarande*, som kan tillgripas bara i vissa klart angivna situationer, synes vara bättre förenligt med de tidigare förordade principerna för samverkan och kompetensfördelning mellan staten och kommunen. Det kan nämnas att BLU diskuterade ett alternativ med efterprövning på grundval av underställning i vissa fall, nämligen "när det är påkallat för tillgodoseende av väsentligt statligt intresse". Ett sådant förfarande avvisades emellertid av BLU med i huvudsak följande motivering (s. 248 f).

En nackdel med underställningsförfarandet är från de statliga organens synpunkt att det ställer stora krav på handlingsberedskap och snabbhet när det inom en viss tämligen kort tidsfrist skall beslutas om underställning skall ske eller inte. Det kan bli så att länsstyrelsen i vissa fall på grund av tidspress förbiser frågor som hade bort efterprövas. Det kan å andra sidan också bli så att länsstyrelserna "för säkerhets skull" beslutar om underställning i vissa fall då det är tveksamt om underställningsanledning föreligger. En sådan utveckling torde få godtas i viss utsträckning inom ramen för tillämpningen av ett underställningsalternativ, men förfarandet i fråga kan i någon mån innebära olägenheter av psykologisk art.

BLU fann emellertid också vissa fördelar vara förknippade med underställning. Som den främsta fördelen såg BLU att planerna, i fall då underställning inte beslutas och besvär inte heller anförs, vinner laga kraft och blir slutligt gällande redan vid utgången av fullföljdsfristen. Underställningsalternativet sades vidare klarare markera kommunens roll som huvudman för planläggningsproceduren medan statens insats i efterprövningen framstår som i viss mån extraordinär.

De av BLU påvisade fördelarna måste anses vara tungt vägande. BLU:s farhågor att länsstyrelsen inte skall hinna att tillräckligt noga överväga om underställning skall ske måste betecknas som överdrivna. Man torde i stället kunna utgå från att länsstyrelsen – till följd av sina insatser under beredningen av planärendena – vid tiden för det kommunala beslutet har sådan kunskap om planen och de förhållanden som ligger bakom den, att en tämligen kort tidsfrist för beslut om underställning inte skall behöva innebära några problem.

Länsstyrelsen bör alltså få befogenhet att fatta beslut om underställning skall ske eller inte. Detta är naturligt med hänsyn bl. a. till länsstyrelsens roll som samordnare av olika statliga intressen. Efter att ha tagit del av kommunens beslut och efter att ha vägt samman alla de synpunkter som har kommit fram under planeringsprocessen och de framställningar om prövning som efter kommunens beslut kan ha gjorts från olika håll, t. ex. av statliga myndigheter, har länsstyrelsen att ta ställning till om planen skall underställas statlig prövning eller inte.

Detsamma bör gälla för regionplaneorganet i de fall detta har egen underställningsrätt.

Vad som härefter måste bestämmas är vilken myndighet som i första hand skall göra den överprövning, vartill beslutet om underställning skall föranleda. Här finns det egentligen bara två alternativ, länsstyrelsen eller regeringen. BLU utgick från att länsstyrelsen skulle avgöra ärendena. Om man lägger prövningen på länsstyrelsen, måste man emellertid tänka sig att införa besvärsrätt för både den kommun och den myndighet som hos länsstyrelsen inte får sina önskemål tillgodosedda. De ärenden som kan bli aktuella för överprövning är sannolikt så principiellt betydelsefulla att besvärsrätten nästan undantagslöst skulle komma att utnyttjas. Man får betänka att det här gäller sådana konflikter antingen mellan olika sektorer eller mellan staten och kommunen och ibland mellan flera kommuner som inte har gått att lösa under länsstyrelsens medverkan i samband med planarbetet. Flertalet ärenden skulle därmed förr eller senare komma under regeringens bedömning. Detta talar för att frågan av tidsskäl direkt bör underställas regeringen.

Länsstyrelsens uppgift blir därmed att avgöra om det kommunala beslutet skall underställas regeringens prövning. Beslut bör kunna underställas helt eller endast till en viss del. Därigenom vinner man att beslutet omedelbart kan vinna laga kraft i ostridiga delar. Det bör ankomma på länsstyrelsen att i sitt förordnande om underställning avgränsa de delar av beslutet som omfattas av förordnandet. Ett beslut bör få underställas bara till en viss del, endast om kommunen har godkänt att en uppdelning görs. Beslutet i de icke underställda delarna vinner nämligen laga kraft och det kan vara så att kommunen då hellre vill att beslutet i sin helhet blir underställt.

Det föreslagna systemet fungerar alltså på det sättet att länsstyrelsen genom underlåtenhet att ingripa ger sitt godkännande till kommunens beslut. Det är bara om länsstyrelsen finner att planen är oacceptabel eller att det saknas tillräcklig ledning för ett ställningstagande som länsstyrelsen behöver fatta något formellt beslut över huvud taget. Detta kommer att innebära en avsevärd avlastning av länsstyrelserna när det gäller granskningen av rutinbetonade ärenden. I stället kan resurserna inriktas på principiellt viktiga frågor.

Genom sitt aktiva deltagande i kommunernas planarbete kommer länsstyrelserna att på ett tidigt stadium kunna skaffa sig en god kännedom om problemen i olika kommuner och kommundelar. De särskilda riksintressen som påkallar 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. I de fall där länsstyrelsen anser det motiverat att ingripa i efterhand skall den givetvis i förordnandet om underställning klargöra sin mening i den underställda frågan. Länsstyrelsen skall alltså med ett eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

För att man skall uppnå en godtagbar balans i systemet måste det öppnas ytterligare en möjlighet till ingripanden utöver den som föreslås tillkomma länsstyrelsen. Vad som nyss har sagts om länsstyrelsens vidsträckta befo-

genheter leder annars till att den sektorsmyndighet vars mening inte har vunnit gehör hos länsstyrelsen får en oacceptabelt svag ställning. Den möjlighet som bör stå till buds är att regeringen själv i det enskilda fallet förordnar om prövning. Detta bör aldrig kunna ske innan länsstyrelsen har tagit ställning till frågan om underställning. Anser länsstyrelsen att underställning inte skall ske, bör den statliga myndighet som eventuellt har kvarstående intressen att bevaka kunna underrätta regeringen om detta och göra en framställning om att regeringen ingriper med ett förordnande om prövning. Även annan kommun bör ha motsvarande rätt att begära regeringens ingripande.

En sådan framställning föranleder alltså alltid någon form av regeringsbeslut. Om regeringen inte finner skäl att ingripa skall framställningen besvaras med att den inte föranleder någon åtgärd. I det motsatta fallet skall regeringen förordna om prövning och ange grunden för detta. Viss tid bör föreskrivas för regeringens möjlighet att ingripa på detta sätt. Hur regeringen därefter bör handlägga ärendet kommer att belysas i specialmotiveringen till 17 kap. 7–10 §§. Avsikten är att denna utväg med ingripanden av regeringen skall behöva anlitas bara i sällsynta undantagsfall. Att utvägen ändå erbjuds i lagen torde medföra att befogenhetsfördelningen myndigheterna emellan blir rimlig för alla parter. Det torde kunna förutsättas att regeringen genom sin praxis i underställningsärenden med tiden gör klart för myndigheterna vilka intressen som skall kunna hävdas på detta sätt.

Det måste också övervägas om regeringens möjlighet att förordna om prövning bör omfatta alla grunder som står länsstyrelsen till buds eller om den bör vara ytterligare begränsad. Utgångspunkten för detta resonemang är att underställningsinstitutets främsta syfte är att samhällets berättigade intressen skall tillgodoses och att egenskapskrav i lagen som är av absolut natur, t. ex. krav på säkerhet och handikappanpassning, inte skall åsidosättas. Som kommer att framgå i det följande föreslås att de enskilda intressena skall bevakas genom besvär (avsnitt 21).

Planbeslut innebär att många motstridiga intressen vägs samman. Alla intressen kan därvid inte tillgodoses fullt ut, och besluten eller planerna har därför karaktär av kompromisser. Företrädare för skilda intressen kommer därför alltid att kunna ifrågasätta beslutens lämplighet, och det kan förväntas att länsstyrelsen får många önskemål om underställning enligt punkten om uppenbar avvikelse. Avsikten är inte att staten på denna underställningsgrund skall i detalj ta ställning till de kommunala lämplighetsavvägningarna. När nu regeringen som en reservmöjlighet ges befogenhet att själv förordna om prövning bör detta endast kunna ske på övriga angivna grunder. Att här inkludera också underställningsgrunden om uppenbar avvikelse kan leda till både processuellt och arbetsmässigt orimliga konsekvenser.

I de diskussioner som under lagstiftningsarbetet har förts med företrädare för olika intressenter har det från en del håll förts fram kritik mot det föreslagna underställningssystemet. Följande synpunkter har därvid kommit till uttryck.

1. Länsstyrelsen har tilldelats en alltför passiv roll i förfarandet, eftersom den utan att själv kunna avgöra saken bara skall vidarebefordra ärendena till regeringen.

2. En stor del av de kommunala markanvändningsbesluten går därmed vidare direkt till regeringen. Det är en oacceptabel ordning från decentraliseringssynpunkt.
3. Tanken står dessutom i motsättning till de ansträngningar som görs kontinuerligt att i rationaliserings- och effektivitetssyfte avlasta regeringskansliet olika grupper av löpande ärenden.
4. Större plats bör beredas i regeringskansliet för de stora, samhällsviktiga frågorna.
5. Länsstyrelsen bör ha kvar beslutanderätten som första instans i överprövningen.

I anledning av kritiken bör till att börja med framhållas att den stora förändringen från decentraliseringssynpunkt ligger i att beslutsfattandet enligt lagförslaget flyttas från staten till kommunerna. De ärenden som kommer att gå vidare till statlig överprövning på de nu föreslagna grunderna blir sannolikt mycket få, åtminstone sedan en fast praxis i samarbetsfrågorna har etablerats. Resonemanget om hur befogenheterna skall fördelas inom den statliga sektorn gäller alltså bara för rena undantagsfall. Underställningsgrunderna har utformats så att det blir enbart de riksviktiga och övergripande frågorna som staten kan gå in på, dvs frågor som det är naturligt att regeringen får avgöra. Strävandena att minska mängden av förvaltningsärenden hos regeringen bör i stället inriktas på att reformera besvärsprövningen. Länsstyrelsen får enligt förslaget en mycket viktig roll vid samrådet med kommunerna och i underställningsfrågor. Uppgifterna kommer att kräva betydande insatser och resurser för att samspelet mellan stat och kommun skall fungera väl. I realiteten får länsstyrelsen befogenhet att i de flesta fall avgöra om det skall ske något statligt ingripande eller inte.

20.3 Underställningsbara beslut

Hittills har det talats enbart om översiktliga kommunala planer. En fråga som kräver särskild behandling är huruvida det kan anses befogat att beslut på alla nivåer skall kunna underställas eller om det är tillräckligt att underkasta översiktsplanerna denna granskning.

En begränsning av det statliga inflytandet till den översiktliga planeringen förutsätter att kommunerna i det fortsatta beslutsfattandet iakttar vad som har överenskommits med staten och som kommer till uttryck i de översiktliga planerna. Detta kommer naturligtvis i allmänhet också att ske. Många gånger är emellertid detaljeringsgraden i översiktliga planer sådan att alla frågor av t. ex. riksintresse inte kan bedömas eller klargöras i tillräcklig utsträckning. Kommunen kan i översiktliga planer ha beaktat riksintressen på ett sätt som länsstyrelsen i det läget har funnit godtagbart och därför inte har funnit anledning att reagera mot genom underställning. När planeringen senare skall drivas vidare kan det i vissa fall vara en tolkningsfråga hur riksintressen och liknande skall avgränsas. Därför synes staten böra ha en möjlighet att ingripa mot markförordnanden och detaljplanebeslut som enligt statlig uppfattning går utanför ramen för vad som tidigare har överenskommits.

En betydelsefull begränsning ligger dock i vad som har föreslagits i avsnitten om marköversikt (9.3.2.1) och områdesplan (10.3.2.1). Dessa förslag

går i korthet ut på följande. I marköversikten kan kommunen bestämma att underställning av framtida beslut om markanvändningen inte skall ske inom ett visst område. En sådan bestämmelse medför, om den inte upphävs av regeringen i anledning av underställning av marköversikten, att kommunen har skaffat sig garantier mot ingripanden av staten under fem år. Antagandet av en områdesplan medför i princip hinder mot underställning av alla fortsatta beslut inom området under en tid av fem år. Förbudet mot underställning avser ingripanden som innebär att den i ett tidigare beslut angivna markanvändningen ifrågasätts.

Marköversikten får alltså underställningsavskärande effekter bara i de delar som omfattas av en föreskrift enligt 7 kap 3 § andra stycket. En konsekvens av detta blir att bestämmelser bör införas som hindrar att länsstyrelsen eller regionplaneorganet underställer marköversikten i andra delar än som omfattas av en sådan föreskrift. Det måste nämligen föreligga parallellitet mellan de situationer där marköversikten får underställas och de fall där den får avskärande verkan för framtida beslut. Att en sådan överensstämmelse måste finnas är naturligtvis motiverat av att det annars inte går att klarlägga i vilka delar staten och regionplaneorganet har tagit definitiv ställning till marköversiktens innehåll. Ett viktigt mål för reformen är ju att det skall klart framgå i vilka frågor som staten och regionplaneorganet har kommit överens med kommunerna i olika skeden av beslutsprocessen.

Denna effekt av översiktsplanerna som ett slags överenskommelse för den närmaste framtiden mellan staten och kommunen måste betraktas som ett värdefullt inslag i samspelet mellan olika organ i beslutsprocessen. Det finns ingenting som talar mot att man generaliserar denna princip och alltså utvidgar effekten till att avse även andra typer av kommunala beslut. Tvärtom kan stora fördelar uppnås från rationaliseringssynpunkt, om man inför den ordningen att staten inte kan gå in i något led i processen om den aktuella frågan redan är behandlad i ett tidigare kommunalt beslut. På det sättet kan man över lag ge kommunerna en ökad trygghet mot ändrade statliga ställningstaganden.

På grund härav föreslås att inte bara marköversikter och områdesplaner utan även markförordnanden, detaljplaner och förhandslov skall medföra att underställning inte skall kunna ske inom de närmaste fem åren, om en viss fråga aktualiseras som är uttryckligen reglerad i ett tidigare beslut underställningsavskärande verkan.

I det nu anförda ligger en antydan om att underställningsinstitutet i princip skall kunna tillämpas även beträffande de enskilda tillståndsärendena. Skäl kan anföras både för och emot en sådan ordning. Frågan bör därför belysas ganska ingående.

Vad som talar för att officialingripanden från staten bör kunna aktualiseras i tillståndsärenden är främst att kontrollen av att de intressen som avses bli tillgodosedda genom överprövningen ofta inte kan sättas in förrän i samband med den slutliga tillåtlighetsprövningen. Det är ju först genom denna som det blir klarlagt om en viss åtgärd får vidtas eller inte.

Om underställningsgrunderna kan åberopas även i genomförandeskedet kan man få en yttersta garanti för att planer inte genomförs på ett sätt som strider mot riksintressen eller mot regionala samordningskrav eller som uppenbart avviker från lagens bestämmelser. Erfarenheten säger vidare att konflikter mellan t. ex. riksviktiga bevarandeintressen och anspråk på

etablering av en viss bebyggelse ibland uppstår inom icke detaljplanlagda områden. På motsvarande sätt som har beskrivits tidigare i detta avsnitt kan det då vara så att den översiktliga plan som gäller ger utrymme för flera olika tolkningsalternativ när myndigheterna ställs inför ett konkret tillståndsärende.

Det nu anförda ger vid handen att man inte helt kan undvara möjligheten till underställning i tillståndsärenden. Beslut i fråga om förhandslov, bygglov, marklov och rivningslov skall alltså i princip kunna underställas på samma grunder som planbeslut. Detta gäller både om ansökningen har bifallits och om den har avslagits.

Å andra sidan finns det starka skäl mot en ordning, som innebär statlig granskning av alla enskilda bygglovärenden och andra tillståndsärenden. Här skulle naturligtvis en obligatorisk kontroll av alla rutinärenden framstå som fullständigt meningslös, och systemet skulle medföra oacceptabla administrativa olägenheter för både staten och kommunerna.

Man kan tänka sig att lösa detta avvägningsproblem på flera olika sätt. Ett alternativ är att ge länsstyrelsen befogenhet att förordna om byggnadsförbud inom ett visst område och samtidigt föreskriva att dispens från förbudet kan medges av länsstyrelsen. Detta skulle emellertid föra med sig att man bryter mot några av de grundsatser som hela lagförslaget vilar på, nämligen att alla former av nybyggnadsförbud och dispenser bör undvikas och att det primära ansvaret för tillståndsprövningen genomgående skall ligga på kommunen. Härtill kommer att det antydda systemet skulle leda till att samtliga byggnadsföretag inom området blev underkastade dispensprövning hos länsstyrelsen, trots att detta kanske inte skulle vara påkallat annat än i ett fåtal verkligt angelägna fall.

En mera tilltalande och smidig lösning bör kunna uppnås om man i princip behåller underställningsinstitutet och de snäva grunder som skall gälla för förordnande om underställning men samtidigt gör tillämpligheten av hela detta institut på tillståndsärenden beroende av ett särskilt beslut av länsstyrelsen. Med andra ord bör länsstyrelsen i förväg kunna ange vissa geografiska områden där reglerna om underställning skall gälla även i tillståndsärenden. Områdena bör med hänsyn till omständigheterna kunna göras större eller mindre. Ibland behöver området kanske inte omfatta mer än en enda fastighet.

I beslutet bör kunna anges att endast ärenden som rör vissa preciserade typer av byggnadsföretag skall kunna underställas.

Vad slutligen gäller regionplaner har i det föregående (avsnitt 14 Regionplanering) föreslagits att de skall vara vägledande för kommunerna vid den fysiska planläggningen och vid andra markanvändningsbeslut. Om det kommunala beslutet visar sig motverka syftet med en regionplan skall beslutet kunna ändras efter underställning. Detta medför att också beslut att anta en regionplan måste kunna underställas för att eventuella konflikter skall kunna lösas redan innan planen läggs till grund för fortsatt översiktsplanering inom kommunerna. Det lämpligaste synes vara att endast regeringen får befogenhet att förordna om underställning. Det innebär att länsorganen och de berörda kommunerna informellt kan väcka frågan om underställning hos regeringen. Det kan knappast anses nödvändigt att här föreskriva att underställning får ske endast på vissa angivna grunder.

Ekängen, Linköping

21 Besvär

I planeringsprocessen råder det ofta överensstämmelse mellan samhällets intressen å ena sidan och markägarens och övriga rättsägares intressen å andra sidan. Med rättsägare avses här inte bara innehavare av särskild rätt till fastigheter (t. ex. servituts- och nyttjanderättshavare) utan även den som avser att bygga och för den skull söker bygglov utan att vara markägare men som i anslutning därtill förvärvar eller avser att förvärva mark eller rätt till mark. Samhället och den enskilde har ett gemensamt intresse att marken skall komma till lämplig användning och att en önskad åtgärd blir ändamålsenligt lokaliserad och utformad. Från denna utgångspunkt blir samhällets insatser i relationen mellan samhället och den enskilde i väsentlig mån av servicekaraktär.

Givetvis kan konfliktsituationer inte undvikas. Det är för dessa fall besvärsinstitutet byggs upp. Till en början skall här uppmärksammas att det som diskuteras i detta avsnitt inte avser genomförandefrågor. Vid tillämpning av de särskilda lagar som gäller för sådana åtgärder (t. ex. FBL, AL, LL, ExL) tillämpas de där utformade överprövningsinstituten. Här avses alltså enbart åtgärder som gäller planläggning och tillståndsprövning och därmed sammanhängande frågor enligt PBL.

De spörsmål som skall kunna prövas efter besvär avser både allmänna lämplighetsfrågor och vad som brukar benämnas rättsfrågor. Emellertid råder inte någon klar gräns dem emellan utan de är ofta invävda i varandra. Från samhällets synpunkt är frågorna i huvudsak av lämplighetskaraktär – man strävar efter en ändamålsenlig markanvändning – medan den enskilde utgår från att de rör hans rätt eller i varje fall ingriper i hans intressesfär. Dessa intressen skall i det särskilda ärendet vägas mot varandra. I lagstiftningen bör det klaras ut vilka frågor som huvudsakligen är av lämplighetskaraktär och vilka som främst avser enskild rätt.

Mot bakgrund av denna generella och delvis schablonmässiga bedömning väljs en prövningsinstans av administrativ eller av judiciell art. Som framgår senare uppkommer härvid särskilda problem.

De ställningstaganden som enligt PBL bör vara överklagbara avser dels beslut som medför införande av restriktioner vid markens användning, dels beslut om tillstånd att få vidta en viss åtgärd.

En rätt att på materiella grunder överklaga ett beslut bör tillkomma enbart den, vars rätt eller legitima intressen berörs av den fråga som beslutet avser. I första hand hör hit sakägare inom den berörda fastigheten, i andra hand även sakägare inom grannfastigheter. Detta spörsmål behandlas nedan i avsnitt

21.1.1.3 och 21.1.2.3.

En viktig fråga med hänsyn till sakägarnas och samhällets gemensamma intresse av att planeringsverksamheten blir både effektiv och rättssäker är att man tar ställning till vilken omfattning besvärsrätten skall ges. Den kan avgränsas till att avse vissa former av beslut. Vidare kan man ange i vilka avseenden som besluten skall kunna överprövas efter besvär. Utan att minska rättssäkerheten bör effektiviteten kunna ökas genom en viss begränsning av besvärsmöjligheterna i anslutning till vad som i allmänhet gäller. Någon anledning att speciellt för PBL införa några nya principer härvidlag synes inte kunna åberopas.

Inom förvaltningsrätten skiljer man mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär. De båda besvärstyperna kan inte användas jämsides i samma sak. De i kommunallagen (KL) meddelade reglerna om kommunalbesvär gäller nämligen bara om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Gällande byggnadslagstiftning innehåller särskilda föreskrifter om besvär och bygger därmed på institutet förvaltningsbesvär. Några karaktäristiska drag hos detta institut bör här särskilt framhållas.

Dess främsta syfte är att bereda rättsskydd åt den som direkt berörs av verkningarna av ett beslut. Genom att påkalla en högre myndighets omprövning av ett beslut kan man få inte bara beslutets laglighet utan även dess lämplighet överprövad. Besvärsmyndigheten kan sätta ett nytt positivt beslut i det överklagades ställe.

Kommunalbesvärsreglerna finns i 7 kap. 1 § KL. Där föreskrivs bl. a. följande.

> Över beslut av kommunfullmäktige får, om ej annat är särskilt föreskrivet, medlem av kommunen anföra besvär hos länsstyrelsen. Sådan talan får grundas endast på att beslutet
>
> 1. ej har tillkommit i laga ordning,
> 2. står i strid mot lag eller annan författning,
> 3. på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges 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. Ett annat särdrag gäller besvärsprövningens innehåll. En överprövning av beslutets lämplighet är i princip utesluten. Besvärsmyndigheten har inte rätt att sätta ett nytt beslut i stället för ett upphävt kommunalt beslut.

En särskild följd av valet av besvärsinstitut är att detta avgör om FVL blir tillämplig på den kommunala myndighetens handläggning eller inte. FVL gäller inte ärenden hos kommunal myndighet, om ärendet avgörs genom ett beslut som överklagats genom kommunalbesvär (2 § 2).

Kommunalbesvärskommittén har i betänkandet (SOU 1978:84) Instansordningen i kommunalbesvärsmål behandlat olika frågor av intresse i detta sammanhang. Kammarrätten skall enligt kommitténs förslag utgöra första besvärsinstans.

Några sakliga ändringar i kommunalbesvärsgrunderna har dock inte föreslagits. Betänkandet remissbehandlas f. n.

En av de uppgifter som kommittén fortfarande arbetar med är att belysa

förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär.

Samråd har skett med kommunalbesvärskommittén i fråga om utformningen av besvärsreglerna i PBL. Därvid har förts fram en tanke som innebär att man delar upp besvärsfrågorna enligt följande.

1. Kommunalbesvär över planbeslut för att tillgodose behovet av en allmän möjlighet till legalitetskontroll.
2. Förvaltningsbesvär i enskilda partsärenden (bygglov m. m.).

Mot förslaget att kommunalbesvär skulle gälla beträffande planbeslut måste emellertid riktas flera invändningar.

1. Den besvärsberättigade kretsen blir alltför vid – det materiella innehållet i ett planbeslut bör nämligen inte kunna överklagas av andra än sådana som direkt berörs av beslutet. En tillämpning i planärenden av 7 kap. 1 § 5 KL skulle således föra alltför långt.
2. De besvärsgrunder som står till buds i KL för dem som verkligen är berörda av planens materiella innehåll skulle bli för snäva. Som senare skall framgå är det nämligen inte bara klara rättigheter som skall kunna bevakas genom besvär.
3. Om kommunalbesvärskommitténs förslag genomförs, kommer överprövningen att ske i kammarrätten som första besvärsinstans. Detta synes inte vara en lämplig ordning för PBL, om man vill sträva efter att så långt som möjligt utnyttja den erfarenhet som finns på länsnivå i plan- och byggnadsärenden.
4. När det gäller planbeslut som fattas av byggnadsnämnden finns det flera fördelar om FVL kan gälla i fråga om handläggningen. Om man inför kommunalbesvär som rättsmedel, skulle en tillämpning av FVL vara utesluten i dessa ärenden.

Besvärssystemet i PBL bör därför – i likhet med vad som gäller idag – bygga uteslutande på förvaltningsbesvär. Det finns därvid möjlighet både att närmare avgränsa den besvärsberättigade kretsen och att i vissa fall precisera de besvärsgrunder som bör få åberopas. Någon tillämpning av besvärsreglerna i KL blir det således då aldrig fråga om.

När det gäller överprövning av beslut som fattas av kommunfullmäktige uppkommer en särskild fråga som bör belysas närmare. Sådana beslut måste, när fastställelseprövningen hos länsstyrelsen nu slopas, i stället kunna bli föremål för besvär. En konsekvens av det tidigare förda principresonemanget blir då att en form av förvaltningsbesvär används vid klagan över avgöranden av en beslutande kommunal församling. Någon motsvarighet till detta synes inte förekomma inom förvaltningsrätten i övrigt.

En komplikation ligger i att FVL inte kan tillämpas på fullmäktiges handläggning av ärenden (med förvaltningsmyndighet enligt 1 § FVL avses inte en beslutande kommunal församling). Man kan mot den bakgrunden hävda att förvaltningsbesvär inte är lämpligt som rättsmedel. Någon annan möjlighet än att i PBL specialreglera besvärsmöjligheterna står dock inte att finna, eftersom kommunalbesvärsinstitutet är otjänligt på de tidigare anförda skälen.

Förslaget till PBL måste därför gå ut på att någon form av förvaltningsbesvär får användas för att bevaka de enskilda intressena i planärenden, där

fullmäktige fattar beslut.

En allmänt vedertagen princip är att den enskilde inte skall ges någon talerätt när samhällsintressena är allmänt övergripande och dominerande. Sådana intressen ger oftast anledning till lagstiftning. De kan emellertid också komma till uttryck på annat sätt. Den reglering som skall komma till stånd med stöd av PBL innehåller många exempel på detta. Planering kräver studium och överväganden på platsen. Exempel på dominerande samhällsintressen som kommer till uttryck på detta sätt kan gälla lokaliseringen och omfattningen av tätorter eller annan samlad bebyggelse av större omfattning och vidare den principiella strukturen inom en tätort. Andra exempel på frågor där besvärsrätt inte bör förekomma finns också. Däremot är det uteslutet att begränsa den enskildes talerätt med hänvisning till den kommunala kompetensen. Denna gäller relationen mellan stat och kommun och skall skyddas med andra medel.

21.1 Den besvärsberättigade kretsen

21.1.1 *Planer*

21.1.1.1 Gällande ordning

Enligt 150 § BL får den som är missnöjd med länsstyrelsens beslut om fastställelse av plan anföra besvär hos regeringen. Om länsstyrelsen till alla delar har fastställt ett planförslag, får talan föras bara av sakägare som i ärendet har framställt ett yrkande vilket helt eller delvis har lämnats utan bifall.

Med sakägare avses dels alla markägare och dels alla övriga som enligt 17 § 4 mom. BS skall underrättas om utställningen av ett planförslag. Bl. a. innebär detta att tomträttshavare och innehavare av servituts- eller arrenderätt ingår i den taleberättigade kretsen. Hyresgäster gör det däremot inte. Enbart på grund av medlemskap i kommunen föreligger inte behörighet att överklaga länsstyrelsens beslut. Enligt praxis har inte heller föreningar och organisationer besvärsrätt.

21.1.1.2 BLU:s förslag och remissutfallet

BLU:s förslag innebär (s. 268 f) att medborgare i allmänhet inte skall tillerkännas besvärsrätt över vare sig länsstyrelsens beslut i planärenden som skall prövas av statlig myndighet eller kommunens beslut om byggnadsplaner som inte skall fastställas. När det gäller fastighetsägare ställer sig emellertid enligt BLU saken annorlunda (s. 273 f). I den mån planerna medför att en fastighetsägares rättsställning påverkas mera påtagligt bör han beredas möjlighet att påkalla överprövning av beslutet. Samma möjlighet bör också beredas nyttjanderättshavare och andra innehavare av särskild rätt till en fastighet som påverkas mera påtagligt. Innehavarna av nämnda rättigheter kan således sägas var sakägare. I vilken utsträckning planerna skall kunna förenas med rättsverkningar som kan leda till sådan påverkan att en besvärsrätt är motiverad behandlas av BLU utförligare under respektive planinstitut. För att så långt som möjligt minska de av besvärsmyndigheterna föranledda förseningarna i planläggningsförfarandet föreslår BLU att det införs regler om att prövningsmyndigheten kan förordna att en överklagad plan vinner laga kraft i de delar som den inte berörs av anförda besvär.

Ett trettiotal instanser (SOU 1975:17 s. 191 ff) tillstyrker BLU:s förslag till avgränsning av den krets intressenter som skall kunna föra talan mot planbeslut. Några instanser är emellertid tveksamma till förslaget att ge nyttjanderättshavare besvärsrätt.

En del av dessa påpekar risken för överklaganden i förhalningssyfte. Å andra sidan önskar flera instanser klagorätt för organisationer och andra medborgargrupper.

Flera instanser anser att markägare bör ges rätt att klaga över kommuns underlåtenhet eller vägran att planlägga.

Några remissinstanser berör frågan om sakägarbegreppets avgränsning i rummet, t ex. vid ändring av en detaljplan som innebär att en stormarknad eller ett nytt köpcentrum skall komma till stånd i en äldre stadsdel. Antalet formella sakägare sägs i sådana fall bli för litet om man ser till den mängd människor som blir berörda.

En instans varnar för att svårigheterna att tolka uttrycket "som mera påtagligt påverkas" kan komma att förorsaka omfattande administrativa processer.

21.1.1.3 Överväganden och förslag

I likhet med gällande ordning och i enlighet med BLU:s förslag bör PBL inte innehålla någon besvärsmöjlighet i sakfrågor för kommunmedlemmar eller för grupper av medborgare som inte är sakägare. En sådan möjlighet skulle – som BLU påpekar – innebära effektivitetsförluster för hela planläggningsförfarandet. Den skulle också medföra risker för att debatten förskjuts från det lokala planet och att tyngdpunkten i stället kommer att läggas på den statliga delen av prövningen. Det torde här räcka med att alla intressenter kan under hand i samband med den eftergranskning som sker hos länsstyrelsen fästa länsstyrelsens uppmärksamhet på sådana opinionsyttringar som man inte anser ha blivit beaktade vid planläggningen. Om en underställningsgrund föreligger, kan då statligt ingripande ske.

Enligt vad som föreslås senare i detta avsnitt kommer dock kommunmedborgare i allmänhet att få besvärsrätt i frågor som gäller planers formella handläggning. Detta skall ses som en yttersta garanti för att de regler som syftar till att medborgarinflytandet skall kunna göras gällande tillämpas på ett tillfredsställande sätt.

Besvär över detaljplan bör givetvis liksom f. n. kunna anföras av fastighetsägare. Med dessa jämställs tomträttshavare enligt vad som sägs i 1 kap. 4 § tredje stycket. I det följande kommer att redovisas ett förslag om utökning av den krets som blir besvärsberättigad till att omfatta även hyresgäster.

En fråga som brukar medföra svåra avvägningar i besvärsärenden är att göra en rimlig avgränsning i rummet av den besvärsberättigade kretsen av fastighetsägare. Alla som äger en fastighet inom planområdet är helt naturligt sakägare. Lika klart är att också ägaren till en fastighet som direkt angränsar till planområdet har sakägarställning. Om en gata eller en väg skiljer fastigheten från planområdet torde också besvärsrätt föreligga enligt regeringens praxis. Längre avstånd mellan fastigheten och planområdet medför som regel att besvärsrätt är utesluten. Emellertid har det förekommit att en fastighetsägare har tillerkänts rätt att klaga över en plan som innebär ny bebyggelse på ganska långt håll från hans fastighet. Förhållandet har då varit att den nya bebyggelsen förutsätter genomfartstrafik på gatan invid klagandens fastighet och att immissioner på det sättet kan tänkas uppstå för honom.

Å andra sidan har besvärsrätt inte ansetts föreligga i följande två fall.

1. Genom stadsplaneändring avstängs en affärsgata från biltrafik. Ägare av en affärsfastighet utmed denna gata men långt från själva planområdet

anser sig genom gaturegleringen drabbad i rörelsen och anför besvär;

2. I stadsplan anvisas plats för ett stort varuhus i en stadsdel där handel hittills inte har bedrivits. Ägaren av en affärsfastighet utmed en etablerad affärsgata befarar att lokaliseringen skall medföra avbräck i hans rörelse och anför besvär.

I båda dessa fall har alltså eventuell rörelseskada inte ansetts utgöra grund för besvärsrätt. Avgörandena kan sägas i någon mån kontrastera mot bedömningen i det ovan nämnda ärendet med störningar från genomfartstrafik. I samtliga här återgivna fall kan ju fastighetsvärdet antas bli påverkat.

De nu nämnda och liknande ärenden visar att besvärsrätten kan bero på svåra avvägningar av om och i vad mån rättigheter av olika natur påverkas av planen. Även BLU:s förslag har inslag av svåra bedömningar eftersom det grundas på att besvärsrätt föreligger om "en fastighetsägares rättsställning påverkas mera påtagligt". Ett alternativt sätt att avgränsa den besvärsberättigade kretsen kan då vara att anlägga ett rent geografiskt betraktelsesätt och låta fastighetens belägenhet i förhållande till planområdet vara avgörande.

Den lösningen måste dock avvisas främst därför att den leder till att besvärsrätten blir helt beroende av hur planområdets gränser dras.

Det enda alternativ som då synes återstå är att ändå ta BLU:s förslag till utgångspunkt när man avgränsar den besvärsberättigade kretsen av fastighetsägare. I två hänseenden bör dock BLU:s formulering jämkas.

1. Den fastighetsägare vars rättsställning påverkas bör kunna överklaga även i de fall denna påverkan inte är "mera påtaglig". Redan ett mindre ingrepp i rättigheter bör rimligen medföra besvärsrätt.
2. Besvärsrätt bör föreligga inte bara om en fastighetsägares "rättsställning" påverkas. Detta skulle bli en alltför inskränkt besvärsmöjlighet. Man skulle då få klaga bara om ett intrång sker i äganderätten (t. ex. inlösenrätt för kommunen) eller om planen utsläcker ett givet tillstånd eller i andra liknande situationer. En besvärsmöjlighet bör införas även för den fastighetsägare, vars förhållanden i övrigt ändras till följd av planen.

Slutsatsen blir därmed att ett beslut bör kunna överklagas av den fastighetsägare, vars rätt påverkas av planen eller vars förhållanden i övrigt ändras till följd av planen.

En fastighetsägares möjlighet att med stöd av denna formulering överklaga ett beslut som gäller en närbelägen fastighet kan belysas med följande resonemang.

Beslutsprocessens syfte kan sägas vara att man skall få till stånd en bebyggelsemiljö där enskildheterna står i god samklang med varandra. Genom att öppna möjlighet för de enskilda fastighetsägarna att ingripa och påkalla överprövning av beslut som anses medföra störningar av olika slag i närmiljön får man en extra kontroll av att besluten utformas med beaktande av omgivningens krav. Den rätt som en granne bör kunna åberopa i sammanhanget är en rätt till allmän trevnad i grannskapet. Han bör med andra ord kunna värja sig mot att förfulande inslag i miljön kommer till och mot att en byggnad eller en anläggning placeras på ett störande sätt eller på ett sätt som medför buller eller andra immissioner.

Materiella bestämmelser som åtminstone delvis syftar till att tillgodose grannelagsintressen föreslås i 5 kap. 1 och 2 §§.

Dessa bestämmelser handlar om byggnaders och anläggningars placering och utformning med hänsyn till effekterna för omgivningen och bebyggelsen på närbelägen mark.

I detaljplanefallet skulle detta innebära att ägare av fastigheter intill planområdet får anföra besvär med åberopande av att beslutet inte uppfyller kraven i 5 kap. 1 eller 2 §. Någon fixerad avståndsgräns bör då inte anges, utan det får i varje enskilt fall prövas om beslutet berör klaganden i så hög grad att han har ett klart intresse att slå vakt om i ärendet.

I vissa fall har den som äger en fastighet ganska långt utanför planområdet ett befogat intresse att hävda även på andra grunder än som avses i 5 kap. 1 och 2 §§. Man kan ta t. ex. det fallet att planen innebär en trafikreglering som på något sätt drabbar fastigheter även på stort avstånd från den punkt där själva ingreppet i trafikförhållandena sker. En stängning av en gata leder kanske till kraftigt ökad trafik på annat håll. I sådana fall bör en fastighetsägare som i hög grad berörs av beslutet kunna få sin talan prövad i högre instans.

Liksom i gällande rätt bör regeln vara att man skall ha framfört sina synpunkter tidigare i ärendet för att vara behållen vid sin besvärsrätt.

När det härefter gäller frågan huruvida nyttjanderättshavare skall anses ha besvärsrätt i planärenden har sedan gammalt i praxis dragits en skarp gräns mellan arrendatorer, som anses ha behörighet att föra talan, och hyresgäster, som saknar sådan behörighet. Till en del kan denna skillnad kanske förklaras med att arrendatorns rätt är närmare knuten till jorden och att de som äger eller brukar jord av tradition har ansetts företräda särskilt beaktansvärda intressen vid planläggning. En annan orsak är naturligtvis att planläggningen mestadels har varit inriktad på att för bebyggelse och andra ändamål ta i anspråk områden som har använts just för jord- och skogsbruk.

På goda grunder kan det antas att planeringen i framtiden kommer att i ökad utsträckning avse omreglering, förnyelse eller förtätning av redan etablerade bebyggelseområden. Bevaringsfrågor har fått en ökad aktualitet. Därmed blir hyresgästernas intressen alltmer berörda.

Detta och andra skäl talar för att hyresgästerna skall likställas med andra nyttjanderättshavare. Enligt definitionen i 1 kap. 4 § är hyresgästerna sakägare enligt PBL. De skall alltså ha laglig rätt att komma till tals i samrådsskedet. Dessutom bör de i likhet med andra nyttjanderättshavare tillerkännas rätt att bevaka sina intressen genom besvär i detaljplaneärenden. Beträffande underrättelseförfarandet m. m. lämnas i 9 kap. 23, 25 och 26 §§ vissa förslag som kan undanröja de praktiska problemen i sammanhanget.

Den taleberättigade kretsen av rättighetshavare bör avgränsas på samma sätt som ovan har föreslagits beträffande fastighetsägare. Det förutsätts alltså att rätten påverkas av planen eller att rättighetshavarens förhållanden i övrigt påverkas av planen.

21.1.2 *Tillståndsärenden*

21.1.2.1 Gällande ordning

Bestämmelser om fullföljd av talan i byggnadslovsärenden meddelas i 7 kap. BS. Enligt 71 § 1 mom. gäller att talan mot byggnadsnämnds beslut enligt BL eller BS skall föras genom besvär hos länsstyrelsen. Talan får dock inte föras mot beslut varigenom

medgivande till avvikelse från en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan vägras. Talan mot länsstyrelsens beslut förs i vissa fall hos regeringen och i andra fall hos kammarrätten. Bestämmelser om detta meddelas 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 däremot ärenden med starka inslag av rättsfrågor prövas hos kammarrätten.

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

I 72 § meddelas bestämmelser bl. a. om behörighet för kommunstyrelsen att på kommunens vägnar överklaga länsstyrelsens beslut i vissa fall.

Det nuvarande rättsläget torde mycket kort kunna sammanfattas på följande sätt. Besvärsrätt föreligger för sökanden och för ägare av grannfastighet. Tomträttshavare jämställs med fastighetsägare. Hyresgäster saknar talerätt liksom enskilda kommunmedlemmar.

21.1.2.2 BLU:s förslag och remissutfallet

BLU:s förslag i denna del (s. 375 f) innebär att besvärsrätt i ett byggnadslovsärende skall tillkomma inte bara sökanden och ägare av grannfastigheter utan i princip även nyttjanderättshavare som beslutet angår, om beslutet har gått honom emot. Enligt BLU bör bland dessa nyttjanderättshavare ingå även hyresgäster, både sådana som bor i den fastighet på vilken byggnadsföretaget skall utföras och sådana som bor i grannfastigheter.

Detta förslag till utökning av sakägarkretsen har i stort sett godtagits av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Från många håll har dock framförts allvarliga invändningar mot det omfattande underrättelseförfarande som skulle bli följden av BLU:s förslag.

21.1.2.3 Överväganden och förslag

I bygglovärenden bör naturligtvis sökanden har besvärsrätt liksom ägare till grannfastigheten. De sistnämndas besvär kan främst komma att avse de prövningsgrunder som anges i 5 kap. 1 och 2 §§.

Då uppstår frågan om även rättighetshavare bör tillerkännas rätt att föra talan i bygglovsärenden.

Hänsynen till bl. a. grannelagsintressena har föranlett förslaget om besvärsrätt för ägare till grannfastighet. Den som har nyttjanderätt till grannfastigheten kan påverkas i samma utsträckning som ägaren – och ofta ännu mer eftersom fastighetsägaren kan bo på annat håll – om en byggnads- eller anläggningsåtgärd vidtas i grannskapet. Detta kan ha sådana betydande effekter på hyresgästernas närmiljö att en besvärsrätt är befogad. Även mot beslut som rör rättighetshavarens "egen" fastighet bör talan kunna föras. Detta bör gälla om bygglov eller förhandslov har beviljats men inte om en ansökan har avslagits. I det sistnämnda fallet bör sökanden ensam vara behörig att föra talan.

Besvärsrätt i bygglovärenden bör således införas för den som har särskild

rätt till en fastighet som berörs av beslutet.

En annan situation, där nyttjanderättshavarens intressen är framträdande och där hans möjligheter att hävda dem på annat sätt än genom besvär är svaga, är vid rivning av det hus som han nyttjar.

Reglerna i 12 kap. 46 och 57 §§ JB om bostads- och lokalhyresgästers besittningsskydd vid rivning ger ett så svagt civilrättsligt skydd att båda dessa grupper av hyresgäster har ett befogat intresse av att få ett meddelat rivningslov överprövat. Det ha på senare tid förekommit flera uppmärksammade rivningsärenden där fastighetsägaren och byggnadsnämnden har haft en gemensam uppfattning i rivningsfrågan medan en del av hyresgästerna har företrätt motsatt mening. Eftersom hyresgästerna har saknat besvärsrätt har ingen högre instans kunnat avgöra tvisten. Frågan skall belysas närmare i avsnitt 21.2.2.2.

Beträffande förfarandet lämnas i avsnitt 17.4.2.1 och i specialmotiveringen till 13 kap. 13 § förslag som beaktar remisskritiken på denna punkt.

21.2 Överklagningsbara beslut och besvärsgrunderna

21.2.1 *Planläggning*

21.2.1.1 Översiktliga planer

Marköversikten och områdesplaner skall behandla övergripande strukturfrågor och inte gå in i detalj. De har dessutom inte rättsverkan mot den enskilde. Riktlinjerna i sådana planer skall läggas till grund för mer detaljerade beslut och bör kunna bemötas med argument från sakägarhåll bl. a. genom besvär i detta senare tillämpningsskede. Gränserna för besvärsrättens omfattning sätts genom avgränsningen av prövningsgrunderna för rättsverkande beslut och möjligheterna att överklaga dessa.

Under sådana förhållanden är det inte meningsfullt att införa en rätt att överklaga de översiktliga planbesluten på materiella grunder.

Av största vikt för planens kvalitet vid alla former av planläggning är att tillräckligt spelrum kan beredas för ett brett medborgarinflytande under avgörande skeden i planarbetet. Reglerna om bl. a. samråd, utställning av planförslag, överskådlig redovisning av planer och bakgrundsmaterial samt i förekommande fall utställning av programmet för planarbetet måste därför alltid tillämpas på ett sätt som gör att ingen intressent skall kunna berövas möjligheten att påverka kommunens slutliga ställningstagande. För att medborgarna skall kunna vara säkra på att de nyss antydda reglerna liksom andra bestämmelser om förfarandet får en tillfredsställande tillämpning bör alla planbeslut vara överklagbara på formella grunder.

En av grunderna för kommunalbesvär är i detta sammanhang väl ägnad att föras in i PBL:s system med förvaltningsbesvär, nämligen grunden att beslutet inte har tillkommit i laga ordning. Den besvärsgrunden bör göras tillämplig på beslut i fråga om antagande av alla typer av planer.

Rätten att anföra kommunalbesvär är knuten till medlemskapet i kommunen. Enligt definitionen i 1 kap. 3 § första stycket KL är medlem av kommunen var och en som är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt där. Den som brukar fast egendom i

kommunen är däremot – till skillnad mot vad som tidigare har gällt – inte på grund därav medlem i kommunen. Just när det gäller medinflytandet på planeringen finns det emellertid starka skäl som talar för att även nyttjanderättshavare och över huvud taget alla innehavare av särskild rätt till fast egendom bör få klagorätt. Den enligt PBL besvärsberättigade kretsen bör därför omfatta alla kommunmedlemmar enligt definitionen i 1 kap. 3 § första stycket KL och dessutom den som utan att vara medlem av kommunen innehar särskild rätt till fast egendom där.

De beslut som en så vid personkrets kan ha intresse av får anses vara marköversikten, områdesplaner, detaljplaner och markförordnanden. Besvärsrätten bör därför omfatta dessa ärendegrupper. Utanför faller alltså fastighetsplaner och beslut i fråga om bygglov, förhandslov, rivningslov och marklov.

Besvärsärenden som rör brister i den formella handläggningen bör behandlas med förtur.

21.2.1.2 Detaljplaner

När det härefter gäller beslut om antagande av en detaljplan skiljer sig förhållandena markant från vad som gäller beträffande översiktliga planer. Skillnaden ligger givetvis främst i att detaljplanen skapar vissa rättigheter och skyldigheter för sakägarna. Detta innebär att sakägarna har intressen att bevaka som kan avse inte bara handläggningen utan även det materiella innehållet i en detaljplan. Besvär över beslut om antagande av en detaljplan måste alltså kunna anföras av sakägarna.

Motiven för att den enskilde måste ha rätt att överklaga framgår klart vid ett studium av de rättsverkningar som en detaljplan kan ha. Detaljplanen skall enligt vad som närmare utvecklas i avsnitt 11.3.2 ha bl. a. följande verkningar i materiellt hänseende (9 kap. 7–16 §§).

- Ange byggnadsrätt och omfattningen av den,
- grunda rätt för kommunen att ta i anspråk mark för annat ändamål än enskilt bebyggande (och i vissa fall grunda lösenplikt för kommunen),
- innehålla materiella föreskrifter om bebyggelsemiljöns utformning och om byggnaders placering och utformning som har sitt stöd i 4 och 5 kap. PBL. (I denna del kan planen, om den läggs ut över befintlig bebyggelse, innebära begränsningar av pågående markanvändning. Om planen avser ny markanvändning eller medger en vidareutveckling av befintlig bebyggelse utgör bestämmelserna de yttersta ramarna och närmare villkoren för detta.)
- innehålla bestämmelser om principer för fastighetsbildning och om att områden skall vara tillgängliga för att tillgodose allmänna intressen i fråga om ledningar, trafik- och väganordningar.

Andra regler i en detaljplan som inte har att göra med hur marken används för olika ändamål men som ändå har betydelse från enskild synpunkt (9 kap. 17–19 §§) är att kommunen

- i samband med att en detaljplan antas som anger byggnadsrätter bestämmer en genomförandetid – skyldighet att förlänga genomförande-

tiden skall föreligga i vissa fall,
- genom en detaljplan utfärdar bestämmelser om tillfällig markanvändning,
- genom en detaljplan kan vidga eller inskränka den generella skyldigheten att söka bygglov, rivningslov eller marklov och därmed i många fall förändra tillämpligheten av restriktioner i PBL.

I enskilt intresse föreslås i 9 kap. 2 och 3 §§ vissa begränsningar i kommunernas möjligheter att använda sig av reglering i form av detaljplan:

- en detaljplan får aldrig innebära andra regleringar än sådana som grundas på förutsättningar som anges i PBL,
- en detaljplan får inte göras mer detaljerad än som krävs för att man skall nå syftet med planen,
- en detaljplan som avser redan pågående markanvändning får antas endast om planen reglerar vissa i PBL särskilt angivna förhållanden,
- en detaljplan, vars genomförande skulle försvåra pågående markanvändning, får antas bara om fördelarna från allmän synpunkt överstiger eventuella olägenheter för någon markägare.

Här skall nu göras en närmare genomgång för att bedöma i vilken utsträckning besvärsrätten bör begränsas.

En allmän utgångspunkt är därvid att planen i princip bör kunna överklagas både när det gäller tillämpningen av de övergripande bestämmelserna i 9 kap. 2 och 3 §§ samt i fråga om de direkta planbestämmelsernas innebörd i de enskilda fallen, dvs. 9 kap. 7–19 §§.

Genom att anknyta en besvärsrätt i detaljplaneärenden till den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 3 § får man en överprövningsgrund som nära ansluter till den avvägning som i expropriationsärenden skall göras med stöd av 2 kap. 12 § första stycket ExL. En besvärsregel som säger att sakägare får anföra besvär på den grund att planbeslut strider mot 9 kap. 3 § skulle således innebära att överinstanserna ställs inför avgöranden som rör hur allmänt och enskilt intresse skall vägas mot varandra. Det måste också anses rimligt att avvägningar i sådant hänseende inte bör förbehållas kommunen ensam. I rättssäkerhetens intresse är det alltså nödvändigt att införa en besvärsmöjlighet för sakägare som finner att planbeslutets genomförande skulle försvåra pågående markanvändning.

Motsvarande resonemang gäller beträffande möjligheterna att bevaka att kommunen inte har gått utöver de begränsningar för detaljplanläggningen som framgår av 9 kap. 2 §.

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 dessa avseenden 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.

Vad överinstansen bör kunna göra i anledning av besvär över en detaljplans utformning är alltså att med hänsyn till de enskilda intressenternas vikt upphäva planbeslutet helt eller i viss del med motiveringen att någon detalj inom ramen för syftet måste utredas närmare. Överinstansen bör också i sin motivering för beslutet kunna ange en alternativ lösning som ligger i linje med kommunens avsikter med markanvändningen men som på ett bättre sätt än den av kommunen valda lösningen tillgodoser enskilt intresse.

I 9 kap. 17 § första stycket anges att genomförandetiden skall bestämmas så att rimliga möjligheter finnes att genomföra planen. I avsnittet om detaljplan (11.3.2.6) har närmare utvecklats vilka hänsyn som därvid bör tas. En besvärsrätt bör införas som säkerställer att kommunen tar behöriga hänsyn vid bestämmandet av genomförandetiden. Vidare behöver ett skydd i form av besvärsrätt finnas för den rätt som fastighetsägaren har till förlängning i vissa fall av genomförandetiden enligt 9 kap. 17 § andra stycket. Det kan ju tänkas uppstå tvister i frågan om de angivna rekvisiten för förlängning är uppfyllda eller inte.

Beträffande formföreskrifterna för upprättande och antagande av plan framgår sakägarnas klagorätt av den allmänna regeln om besvär över planbeslut som inte anses ha kommit till i laga ordning.

När det slutligen gäller reglerna i 9 kap. 31 § om ändring eller upphävande av plan kan besvärsmöjligheten ge möjlighet att få tillämpningen av de rekvisit som gäller under resp. efter genomförandetiden överprövade.

21.2.1.3 Fastighetsplaner

På samma sätt som i dag gäller beträffande tomtindelning bör sakägarna ha besvärsrätt över beslut om antagande av fastighetsplan. Besvären kan komma att avse – förutom formföreskrifterna – tillämpningen av bestämmelserna i 11 kap. 4 och 5 §§. I 11 kap. 3 § andra stycket föreskrivs att en fastighetsplan skall upprättas om en fastighetsägare under genomförandetiden för en detaljplan begär det. En vägran att i sådana fall upprätta fastighetsplan måste kunna överklagas.

21.2.1.4 Markförordnanden

Markförordnande föreslås bli ett instrument, med vilket man kan ge rättsverkan gentemot fastighetsägarna beträffande föreskrifter som preciserar

hur vissa kravbestämmelser i PBL skall tillämpas inom ett visst område. Denna rättsverkan innebär att föreskrifterna blir bindande när de senare skall tillämpas i olika sammanhang, t. ex. i ärenden om bygglov, rivningslov och marklov. En sådan verkan förutsätter att föreskrifterna kan överklagas redan i samband med att de utfärdas.

Föreskrifterna är i vissa fall till sin natur likartade med sådana bestämmelser som kan ges i en detaljplan. Skillnaden i förhållande till detaljplaner är främst att någon byggnadsrätt inte kan grundas på ett markförordnande och inte heller någon inlösenrätt eller inlösenplikt. Med hänsyn härtill finns inte anledning att formulera några särskilda inskränkningar i rätten att anföra besvär över markförordnanden.

Enligt 10 kap. 1 § måste särskilda rekvisit ibland föreligga för att en reglering skall kunna ske i form av markförordnanden. Det gäller bevarandet av sådana byggnader som anges i 5 kap. 14 § och begränsningar i markägarens förfoganderätt inom områden som avses i 5 kap. 15 §. I dessa fall bör besvärsprövningen kunna omfatta frågan om rekvisiten är uppfyllda.

Genom ett markförordnande kan också ges föreskrifter om utökning av ett strandskyddsområde. Effekten härav blir enligt det föreslagna systemet att en obligatorisk prövningsplikt automatiskt inträder för uppförande av alla nya byggnader oavsett storlek (se avsnitt 17.1.1.3). Tillkomsten av byggnaden skall då prövas mot bakgrund av vissa egenskapskrav, bl. a. skall tillses att den inte hindrar allemansrätten (5 kap. 13 §).

I dag gäller enligt 40 § andra stycket och 15 § andra stycket NVL att talan mot beslut av länsstyrelsen om utvidgning av ett strandskyddsområde får föras hos regeringen genom besvär. Besvärsrätten bör finnas kvar när besluten nu läggs på kommunerna enligt PBL. Sakägarna bör alltså kunna överklaga ett markförordnande i denna del.

Formella brister i handläggningen kan sakägare besvära sig över med stöd av den allmänna regeln om besvär över beslut som inte anses ha kommit till i laga ordning.

21.2.2 *Tillståndsärenden m. m.*

21.2.2.1 Bygglov

I tidigare (avsnitt 21.1.2.3) har det slagits fast att sökanden ensam bör ha besvärsrätt, om en ansökan har avslagits, men att beslut om beviljat bygglov eller förhandslov får överklagas av ägare till grannfastigheterna och av innehavare av särskild rätt till en fastighet som berörs av beslutet (både den med ansökningen avsedda fastigheten och grannfastigheterna).

Förhållandena vid beviljat bygglov eller förhandslov synes inte här behöva någon närmare kommentar. Besvärsrätten när det gäller ett vägrat tillstånd tas upp i 18 kap. 7 §. I specialmotiveringen till 18 kap. 7–14 §§ utvecklas besvärsprövningens närmare innebörd.

21.2.2.2 Rivningslov

Enligt 13 kap. 40 och 41 §§ får rivningslov vägras om det behövs med hänsyn till bostadsförsörjningen eller för att bevara en byggnad av det slag som anges

i 5 kap. 14 §. För att rivning skall kunna vägras i det sistnämnda fallet måste byggnadsnämnden ha stöd i en detaljplan eller ett markförordnande. Med hänsyn till bostadsförsörjningen får rivningslov vägras även utan sådant stöd. I sådana fall gäller i stället de spärrar som anges i 13 kap. 42 och 43 §§. I dessa paragrafer behandlas anknytningen mellan rivningslovsprövning och prövning av byggnadens upprustning.

Av särskild betydelse som ett skydd för fastighetsägarens intressen är bestämmelsen i 43 §. Den innebär i korthet att rivningslov inte får vägras, om kostnaderna för en upprustning som gäller brister i fråga om bärande delar, grundförhållanden m. m. blir alltför höga för att upprustning skall bli fastighetsekonomiskt lönsam. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter alltså att det görs ekonomiska kalkyler av ibland ganska intrikat natur. Om dessa bedömningar går sökanden emot bör han ha klagorätt.

Detsamma gäller om sökanden gör gällande att byggnadsnämnden har handlat i strid mot övriga regler i 13 kap. som innefattar begränsningar av samhällets möjligheter att vägra rivningslov, dvs. regeln i 41 § om krav på stöd i plan eller markförordnande och bestämmelsen i 42 §.

I 13 kap. 47 § föreslås en regel om att skälig hänsyn skall tas till de synpunkter som anförs av hyresgästerna i en fastighet som avses med ansökan om rivningslov. Vad detta innebär för byggnadsnämndens prövning anges i avsnitt 17.2.3.4. I avsnitt 21.1.2.3 har det konstaterats att hyresgästerna har ett befogat intresse av att få överklaga beslut om rivningslov.

Besvärsregeln bör innehålla att en innehavare av särskild rätt får anföra besvär, om rivningslov har meddelats beträffande den byggnad som omfattas av nyttjanderätten. Regeln föreslås i 18 kap. 10 §. Av specialmotiveringen framgår vilken räckvidd den får i olika situationer.

21.2.2.3 Marklov

För att marklov skall kunna vägras måste byggnadsnämnden enligt 13 kap. 48 § ha stöd av bestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande. Vid prövningen skall det bedömas om åtgärden strider mot planen eller förordnandet.

Sökanden måste kunna klaga över ett vägrat marklov och därvid åberopa denna bestämmelse. Har ett marklov vägrats kan han alltså genom besvär få klarlagt om planen eller markförordnandet ger stöd för ett avslagsbeslut eller inte. Besvärsrätten föreslås i 18 kap. 11 §.

21.2.2.4 Påföljder, ingripanden m. m.

I 15 kap. föreslås regler om påföljder och ingripanden vid överträdelser. Bestämmelserna utgör en omarbetning av LPI. De bestämmelser om besvär som finns i 30 § LPI bör i sak oförändrade flyttas över till 15 kap. PBL. Några särskilda prövningsgrunder torde alltså inte behöva anges.

I 16 kap. föreslås regler om åtgärdsföreläggande m. m. Inte heller beträffande besvär över sådana beslut behöver besvärsgrunderna preciseras.

21.3 Instansordningen

Det finns många synpunkter – i viss utsträckning motstridiga – som bör påverka valet av instansordning.

Av organisatoriska och andra skäl bör man undvika att införa en ordning som kraftigt avviker från den nu rådande. Man bör sträva efter att få en instansordning som inte är splittrad och svåröverskådlig. Ett helt enhetligt förfarande är från denna synpunkt att föredra framför ett system där prövningen som f. n. delas upp beroende på frågornas art. Det kan emellertid också hävdas att det är önskvärt att rättsliga spörsmål kan gå till förvaltningsdomstolarna och lämplighetsfrågor avgöras genom en administrativ process där regeringen är slutinstans. Ett annat viktigt önskemål är att besvärsordningen blir sådan att samordningen med underställning underlättas.

Ett krav som får anses ha mycket stor tyngd i sammanhanget är att regeringen nu 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 föras ända till regeringen leder till olägenheter för både kommunerna och de enskilda intressenterna i form av långa handläggningstider (se redogörelse i KU 1977/78:55).

Mot denna bakgrund kan man ställa frågan om hur många instanser det behöver vara i besvärsförfarandet, oberoende av om man väljer förvaltningsdomstolarna eller "den politiska instansordningen". Man kan erinra om att tvistemål vid allmän domstol, som ju kan röra betydande värden, i praktiken handläggs i endast två instanser, tingsrätt och hovrätt. För att HD skall meddela prövningstillstånd fordras ju att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av HD.

Som första besvärsinstans har man att välja mellan länsstyrelsen och länsrätten. Det förefaller att vara nödvändigt att åtminstone på denna nivå hålla samman besvärsärendena i en enda instans.

Länsrättens kompetensområde är för närvarande ganska begränsat. Det förutsattes emellertid vid länsrätternas tillkomst att kompetensområdet så småningom skulle utökas (prop. 1970:103 s. 152 och prop. 1971:14 s. 59). Att vissa typer av mål regelmässigt innehåller svårbedömda rättsliga frågor kan enligt vad föredragande departementschefen anförde i prop. 1971:14 (s. 55) vara en anledning att anse att målet bör handläggas vid domstol. Om avgörandet i ett mål kan vara av ingripande betydelse i ekonomiskt eller personligt avseende för enskild part är det, framhöll departementschefen, särskilt angeläget att målet handläggs vid domstol och inte vid en instans, som har att i andra sammanhang företräda exempelvis det allmännas fiskaliska intresse. Detta gäller även om målet är av tämligen enkel beskaffenhet.

Bl. a. vid remissbehandlingen av den promemoria som låg till grund för prop. 1971:14 föreslogs att länsrätterna skall tillföras ytterligare målgrupper. Därvid nämndes bl. a. besvär över beslut av byggnadsnämnderna.

Chefen för kommundepartementet anförde i direktiv till länsdomstolskommittén (dir 1977:4) bl. a. att kommittén bör överväga frågan om vilka målgrupper som lämpligen kan föras över till länsdomstol. Utredningsarbetet

bör enligt direktiven inriktas på sådana mål som f. n. handläggs av länsstyrelsen på juridiska enheten inom planeringsavdelningen eller på förvaltningsavdelningen och där talan mot länsstyrelsens beslut förs hos kammarrätt. I direktiven framhålls vidare att det på åtskilliga områden pågår utredningsarbete, i vilket frågan om en viss målgrupp bör föras över från länsstyrelsen till länsdomstolen kan bli berörd. Därför anser departementschefen att det utredningsarbete, som han förordar i direktiven, i första hand bör inriktas på sådana områden som inte övervägs i särskild ordning.

Kommittén har avgett delbetänkandet (SOU 1977:80) Länsdomstolarna.

På förslag i prop. 1977/78:170 om fristående länsdomstolar beslöt riksdagen under våren 1978 (KU 1977/78:47, rskr 308) att länsskatterätterna, fastighetstaxeringsrätterna och länsrätterna skall brytas ut från länsstyrelserna och omvandlas till en fristående allmän förvaltningsdomstol i varje län. Den nya domstolen kallas för länsrätt.

Utredningen (Kn 1976:03) om översyn av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter (OPAL-utredningen) har i betänkandet (SOU 1978:58) Organisatoriska frågor inom länsstyrelserna lagt fram förslag om utformningen av länsstyrelsernas organisation sedan länsdomstolarna har brutits ut samt om de administrativa enheternas roll inom länsstyrelserna m. m.

Betänkandet lades till grund för ett förslag till riksdagen (prop. 1978/79:100, bilaga 18). Förslaget innebar i korthet att den juridiska enheten på planeringsavdelningen och vad som återstår av den allmänna enheten på förvaltningsavdelningen, sedan länsdomstolarna har brutits ut, förs samman till en organisatoriskt fristående enhet, kallad rättsavdelningen.

Riksdagen beslöt (CU 1978/79:19 rskr 183) att avslå förslaget.

Länsdomstolskommittén fortsätter nu sitt arbete bl. a. med frågan om länsrätternas målgrupper.

Mot bakgrund av det läge som nu har beskrivits kan det i och för sig finnas anledning att i detta sammanhang överväga om inte besvär i markanvändningsfrågor har sådan karaktär att de i framtiden bör omfattas av länsrätternas kompetensområde.

Av stor betydelse för valet av instans bör vara vilken beskaffenhet som ärendena huvudsakligen kan tänkas få, eftersom alltså alla ärenden bör föras samman hos en instans.

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.

Det nu anförda synes inte kunna föranleda annan slutsats än att besvären

bör prövas av länsstyrelsen.

Härefter uppstår frågan om det går att urskilja vissa ärendetyper, där det kan anses tillräckligt att saken överprövas i bara en instans. Kan man alltså tänka sig att föreskriva förbud att fullfölja talan mot länsstyrelsens beslut i något slag av ärenden?

I flertalet fall får det anses lämpligt att överprövning får ske åtminstone i en ytterligare instans. Även önskemålet om att en enhetlig praxis kan utbildas i vissa frågor talar för detta.

Besvär som gäller brister i den formella handläggningen av ett ärende hör emellertid knappast till den kategori. Om man öppnar möjligheter att gå vidare till en annan instans skulle man få en oacceptabel fördröjning av beslutsprocessen. Här måste det anses tillfyllest att länsstyrelsen får granska den kommunala hanteringen. Länsstyrelsens beslut i dessa frågor bör alltså inte få överklagas.

För de återstående fallen måste således ytterligare besvärsmöjligheter erbjudas. Det är här fråga om flera olika typer av ärenden, planer, markförordnanden, tillståndsärenden samt frågor om avgifter och åtgärdsföreläggande. Inom varje ärendetyp kan de bedömningar som är aktuella ha olika beskaffenhet. Här kan ingå rättsligt betonade frågor, t. ex. om skydd för tillåten och pågående markanvändning, däri inbegripet tolkningar av vad som ryms inom dessa begrepp. Det kan vidare vara fråga om hur egenskapskraven i 5 kap. har tillämpats på en enstaka byggnad eller anläggning, dvs. ärenden som idag avgörs av kammarrätten. Emellertid kan det också röra sig om sådana frågor som f. n. handläggs av regeringen. Här kan nämnas detaljplaner och tillståndsärenden där frågan om lämpligheten av en åtgärd är tvistig.

Det synes ligga bäst i linje med tanken att inte alltför mycket rubba gällande ordning om man delar upp ärendena enligt samma principer som idag. Det innebär alltså att rättsfrågor skall prövas av kammarrätten och lämplighetsfrågor av regeringen. Även om det finns invändningar mot en sådan uppläggning – framför allt från den synpunkten att ett enhetligt system är lättast att överblicka – föreslås här att en delad instansordning införs i PBL.

Uppdelningen bör ske efter följande linjer. Detaljplaner, fastighetsplaner och markförordnanden bör alltid överklagas i den administrativa ordningen, där alltså regeringen är slutinstans. Frågor om rivningslov, marklov, påföljder, ingripanden och åtgärdsföreläggande bör däremot behandlas av förvaltningsdomstolarna. Frågor om rivningslov kan innefatta både rättsliga aspekter och lämplighetsbedömningar. Ärendena bör emellertid inte delas upp på flera instanser. Eftersom det planmässiga inslaget i bedömningarna är dominerande, föreslås att ärendena går till regeringen. Bygglovärenden bör gå till "regeringssidan" om det gäller planmässiga bedömningar men i övrigt till "domstolssidan". Förhandslov bör överklagas i samma ordning som bygglov.

En så allmänt hållen princip för bygglovärenden kan preciseras enligt följande.

Till regeringen:

1. Länsstyrelsens beslut avser fråga om förhandslov.

2. Länsstyrelsens beslut innefattar ställningstagande till lämpligheten av en åtgärd utanför detaljplan och något särskilt förhandslov har inte tidigare meddelats.

Det kan anmärkas att tillämpning av detaljplanekravet i 9 kap. 1 § kan bli aktuell i båda fallen.

Till kammarrätten:

1. Länsstyrelsen har i skälen för sitt beslut tagit ställning till om en åtgärd innebär förändrad markanvändning eller utgör en fortsättning av pågående markanvändning.
2. Länsstyrelsens beslut avser enbart tillämpning av 5 kap., vilket innebär att besluten antingen
   a) avser en åtgärd inom detaljplan,
   b) avser en åtgärd för vilken förhandslov har beviljats tidigare, eller
   c) avser en åtgärd utanför detaljplan, för vilken förhandslov inte har beviljats och frågan om åtgärdens lämplighet inte har varit föremål för prövning i länsstyrelsens beslut (den frågan är alltså inte tvistig).

Om det finns flera tvistiga frågor i ett bygglovärende bör gälla att besvären i den del som har principiell betydelse för utgången av prövningen bör behandlas först. Om länsstyrelsens beslut innefattar ett ställningstagande till frågan om åtgärden utgör pågående eller förändrad markanvändning, skall sålunda besvärshänvisning ges till kammarrätten. Genom en process som i sista hand kan föras hos regeringsrätten bör det nämligen, innan någon bedömning av lämplighetsaspekterna sker, klarläggas vilket slag av markanvändning det rör sig om.

Genom att ärendena fördelas på det sätt som nu har beskrivits uppnår man bl. a. att en praxis i fråga om tolkningen av begreppet pågående markanvändning i bygglovärenden kan etableras genom prejudikat av kammarrätten och regeringsrätten (i ersättningsfrågor skapas praxis av högsta domstolen). Ett annat lika starkt önskemål återstår dock att uppfylla. Ärendefördelningen ansluter i stora drag till den som redan nu gäller. Därför blir det ingen märkbar minskning av tillströmningen till regeringen av rena rutinärenden.

För att åstadkomma detta är man tvungen att införa någon form av spärr som gör att endast principiellt viktiga ärenden släpps fram till regeringsprövning. Vad som fordras är således ett slags prövningstillstånd liknande det som gäller för högsta domstolen enligt 54 kap. 9 och 10 §§ rättegångsbalken och för regeringsrätten enligt 35 och 36 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Av konstitutionella skäl är det emellertid svårgenomförbart att lägga uppgiften att meddela prövningstillstånd på regeringen själv. Dessutom skulle en sådan ordning inte vara ägnad att minska antalet ärenden hos regeringen. Helt otänkbart med hänsyn till regeringsformen är det att låta regeringens kansli utföra tillståndsprövningen.

Den lösning som återstår är att anförtro statens planverk nya uppgifter i beslutsprocessen. Planverket bör alltså meddela prövningstillstånd i ärenden som överklagas till regeringen.

Att ett verk tilldelas rollen av beslutsfattare i en besvärsprocess, antingen som "mellaninstans" eller som sista instans, är ingalunda ovanligt. I själva

verket har planverket härvidlag en annorlunda ställning än många andra liknande myndigheter. Planverket har knappast några beslutsfunktioner alls i förvaltningsärenden där enskilda har besvärat sig. Inte heller ligger det något anmärkningsvärt i att ett verk deltar i beredningen av regeringsärenden, låt vara att det då brukar ske i egenskap av remissinstans.

Det som är principiellt nytt med förslaget är emellertid att ett verk får till uppgift att självständigt fatta beslut med förut angiven innebörd.

Avsikten är att systemet skall fungera på följande sätt. Besvär över alla beslut ställs till regeringen men besvärsinlagan ges in till planverket. Detta gäller alla ärenden om bygglov, förhandslov och rivningslov där länsstyrelsen har beslutat och talan enligt vad som förut har angetts skall fullföljas till regeringen. Om vissa i lagen angivna grunder föreligger skall planverket meddela prövningstillstånd och därvid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. På det sättet vinner man samtidigt tid, eftersom någon remiss till planverket då inte behöver ske. Om prövningstillstånd inte meddelas, vinner länsstyrelsens beslut laga kraft. Besvär över planverkets beslut bör inte få anföras.

När det gäller att bestämma grunderna för att meddela prövningstillstånd faller det sig naturligt att hämta ledning ur 36 § förvaltningsprocesslagen. Där föreskrivs att prövningstillstånd meddelas

1. om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att frågan prövas av regeringsrätten eller
2. om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Det är att märka att resning kan beviljas endast av högsta domstolen och regeringsrätten. Eftersom resningsinstitutet alltså inte hanteras av regeringen, saknas skäl att i detta sammanhang ta in någon motsvarighet till denna del av bestämmelsen. I övrigt bör bestämmelsen kunna tjäna som förebild för regler om prövningstillstånd i PBL.

Det är emellertid inte tillräckligt att införa enbart dessa renodlat judiciella grunder för prövningen. De lämplighetsbedömningar som sker i t. ex. lokaliseringsfrågor har sådan karaktär att rådande värderingar i markpolitiska spörsmål måste få ett visst spelrum. Hur marköversiktens syften skall uttolkas i tillståndsärenden är exempelvis en sak som det kan råda olika uppfattningar om, beroende bl. a. på vilka allmänna värderingar i markanvändningsfrågor man utgår från.

De hittills berörda grunderna för prövningstillstånd ger inte utrymme för att beakta sådana förhållanden. Grunderna måste därför kompletteras med en mer allmänt hållen bestämmelse. Den bör ange att prövningstillstånd bör meddelas om det av något annat skäl är av stort allmänt intresse att frågan prövas av regeringen. Härigenom får planverket möjlighet att ge prövningstillstånd även om det skulle finnas en etablerad praxis i en viss fråga. Det kan t. ex. vara av värde att få vissa principfall bedömda av regeringen i anslutning till att det sker allmänna förändringar inom det politiska fältet.

Uppenbart är att regeringen härutöver måste ha en självständig rätt att förbehålla sig prövningen. Mot den bakgrunden föreslås en bestämmelse som innebär att regeringen kan föreskriva att systemet med prövningstillstånd av

planverket inte skall gälla under en viss angiven tid och beträffande vissa slag av ärenden.

Förslaget om prövningstillstånd som meddelas av planverket förutsätter organisatoriska förändringar av verket. Denna fråga har inte kunnat belysas i detta sammanhang utan får tas upp senare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Åsens bruk, Mellerud

22 Planföreläggande m. m.

22.1 Gällande ordning

Om staten, vid den fastställelseprövning som nu sker av kommunala planer, finner att kommunen vid planläggning har åsidosatt väsentliga intressen kan staten vägra att fastställa en plan helt eller till viss del. För sådana områden kan byggnadsförbud utfärdas (16, 36, 109 tredje stycket BL). Gäller det en regionplan kan dock inte ett sådant förbud utfärdas. Regeringen kan i stället i vissa fall själv ändra regionplanen i samband med fastställelsen (131 § BL).

Tar inte en kommun eller ett regionplaneförbund initiativ för att upprätta sådan plan som staten anser erforderlig, kan staten förelägga kommunen eller förbundet att upprätta plan inom viss tid vid äventyr att staten själv annars upprättar ny eller ändrad regionplan, generalplan, stadsplan eller byggnadsplan (133, 11, 27 och 108 §§ BL). Vad gäller regionplan, stadsplan och byggnadsplan kan staten även fastställa en sådan plan mot regionplaneförbundets eller kommunens vilja. Motsvarande befogenhet finns däremot inte ifråga om generalplan.

22.2 BLU:s förslag och remissutfallet

Staten skulle enligt BLU kunna kräva en viss ändring av en kommunplan inom ett område som förklarats som rikszon. Som en sista utväg skulle staten själv kunna upprätta en ny eller ändrad kommunplan inom ett sådant område. Remissinstanserna i stort accepterar BLU:s förslag (Se avsnitt 5.2). Vad gäller kommundelsplan och byggnadsplan föreslog BLU inga sådana möjligheter att ingripa, men en kommunplan skulle å andra sidan kunna innehålla bindande bestämmelser om skyldighet att upprätta sådana planer.

22.3 Överväganden och förslag

Om riksintressen eller mellankommunala intressen har åsidosatts i väsentlig grad i den kommunala planeringen, föreslås (avsnitt 20) regeringen få befogenhet att efter underställning upphäva ett kommunalt planbeslut helt eller delvis. För ett sådant område där planbeslutet har upphävts bör regeringen ha möjlighet att föreskriva att kommunen inom viss tid skall ha antagit en ny plan. Regeringen bör även kunna föreskriva visst innehåll i den nya planen för att de åsidosatta intressena skall bli tillgodosedda.

Även utan samband med att ett planbeslut formellt har undanröjts bör det finnas möjlighet för staten att förelägga kommunen att upprätta eller ändra en plan för att tillgodose de inledningsvis angivna intressena. I framtiden

kommer hela landet att täckas av marköversikter. Statliga eller mellankommunala initiativ kommer då – vare sig de avser en viss exploatering eller ett bevarande – att kunna innebära krav på ändringar i de kommunala planerna. Det är naturligtvis nödvändigt att riksintressen – t. ex. framdragandet av en riksväg i en ny sträckning – inte hindras av att kommunen vägrar att ändra sina planer. Att staten utan vidare skall kunna ge sig själv någon form av dispens från kravet att inte motverka en kommunal översiktsplan synes inte lämpligt. Detta skulle dels kunna innebära att någon avvägning mellan i detta fall kommunikationsintresset och lokala planintressen inte sker, dels kunna medföra att verkligheten och planerna skulle kunna skilja sig åt. I stället bör den lösningen väljas att staten ges möjlighet att förelägga kommunen att ändra planer för att tillgodose viktiga utomkommunala intressen. I det nu angivna exemplet skulle staten förelägga kommunen att tillgodose riksvägsintresset, men den närmare planutformningen fick sedan bli föremål för närmare överläggningar mellan stat och kommun i anslutning till ett kommunalt planarbete.

Det bör dock inte vara något absolut förbud för staten att vid tillstånd enligt speciallagstiftning alltid avvakta att en planändring faktiskt sker. Det kan finnas fall då de kommunala invändningarna inte avser detaljerna utan en anläggnings tillkomst över huvud taget. Om i sådana fall rimliga lokala alternativ inte är för handen, bör ett beslut kunna ske så snart ett planföreläggande utfärdats.

Inom områden som omfattas av ett beslut om upphävande av en plan eller planföreläggande är det naturligtvis angeläget att de angivna intressena inte motverkas genom fortsatt byggande eller andra åtgärder. En möjlighet att föreskriva att underställning skall kunna ske även av enskilda tillståndsärenden inom ett sådant undantagsområde bör därför införas.

Som utvecklats i avsnitt 5 om riksintressen skall också regeringen i en särskild förordning kunna ange områden där vissa riksintressen särskilt skall beaktas. Inom sådana områden är det angeläget för staten att kunna överpröva de avvägningar som kommunen gör i enskilda beslut som påverkar riksintresset. Något planföreläggande behöver för den skull inte nödvändigtvis ske. I stället bör det även finnas en fristående möjlighet för staten att beträffande särskilt angivna områden föreskriva att enskilda tillståndsbeslut skall vara underställningsbara. Ett sådant beslut motsvarar i viss mån nuvarande möjligheter enligt 81–87 §§ BL.

Har i ett särskilt förordnande föreskrivits att vissa tillståndsärenden inom ett område skall vara underställningsbara, skall kommunen vara skyldig att underrätta länsstyrelsen om givna tillstånd inom området. Såväl underställningsmöjligheterna som underrättelseskyldigheten bör naturligtvis begränsas till att avse endast den typ av tillståndsärenden som det är angeläget att kunna bevaka från statens sida. Det bör strykas under att avsikten inte är att underställning skall ske i någon större utsträckning. Kommunen och i andra hand länsstyrelsen, eller ett regionplaneorgan, skall göra en avvägning mellan lokala och övergripande intressen. Underställning bör tillgripas endast vid oenighet eller oklarhet. Bestämmelserna om förordnanden som gör tillståndsärenden underställningsbara och om skyldigheten att därefter underrätta länsstyrelsen om tillståndsbeslut har införts i 17 kap. 5 § och 13 kap. 15 § PBL.

Om kommunen 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 finnas den möjligheten att staten själv gör 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 angivna underställningsgrundande intressen. Den befogenhet staten har idag att ändra eller upprätta ny regionplan, generalplan 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 behöver utnyttjas endast i undantagsfall. Detta betyder dock inte att de kan undvaras. Bestämmelserna om planföreläggande har tagits in i 19 kap. PBL.

Motiveringar till SJÄTTE AVDELNINGEN

Motiveringarna gäller följande kapitel i lagen

20 kap. Ersättningsbestämmelser 70

Motiveringarna behandlas i följande avsnitt

23 Ersättningsbestämmelser
23.1 Gällande ordning 559
23.1.1 Kompensationsregler 559
23.1.2 Värderingsregler 561
23.2 BLU:s förslag och remissutfallet 563
23.3 Överväganden och förslag 564
23.3.1 Ersättningssituationer 564
23.3.2 Ersättningsprinciper 570
23.3.3 Särskilda frågor 581

Viktiga punkter

När möjligheterna att använda en fastighet begränsas eller skada på annat sätt uppkommer genom beslut enligt PBL kan kompensation utgå till fastighetsägare och andra berörda. I lagen anges i vilka situationer kompensation i form av skadeersättning eller inlösen kan bli aktuell.

Olägenheter upp till en viss nivå måste man tåla. Ersättning utgår därför normalt först om skadan medför en värdeminskning på 10 % för den berörda fastighetsdelen. Kompensationsfrågorna skall normalt aktualiseras senast inom två år efter det att föreskrifterna har meddelats.

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.

23 Ersättningsbestämmelser

23.1 Gällande ordning

23.1.1 *Kompensationsregler*

I BL finns åtskilliga regler om kompensation till markägare, för vilka planläggning medför särskilt ogynnsamma verkningar. Dessa regler är dels sådana som föreskriver skyldighet för kommunen att lösa sådan mark, som blivit onyttig för ägaren, dels sådana som föreskriver ersättningsskyldighet för skada som uppkommit som en följd av planläggningen.

Enligt 18 § får kommunen lösa ett markområde som enligt en fastställd generalplan är avsedd för en trafikled eller en annan allmän plats. I 18 § finns vidare föreskrifter om rätt för en kommun att lösa mark som ingår i en fastställd generalplan eller en stadsplan och som inte är avsedd för nyss angivna ändamål eller för enskilt bebyggande. Härmed åsyftas sådan mark, som avsatts för särskilda ändamål, såsom för allmänna byggnader, järnvägar, flygplatser, hamnområden, idrottsplatser eller begravningsplatser. En förutsättning för att inlösen skall få ske är i dessa fall att markens användning för avsett ändamål inte kan anses säkerställd ändå. Om mark som avses i 18 § är i kommunens ägo, kan kommunen under motsvarande förutsättningar lösa särskild rätt som besvärar marken. Enligt 18 a § kan vidare, på yrkande av en kommun, mark som enligt fastställd generalplan skall kunna användas för allmänna trafikanläggningar eller allmänna ledningar men som inte får lösas enligt 18 § tas i anspråk med servituts- eller nyttjanderätt. Kan ägaren till följd av planen nyttja marken endast på ett sätt, som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, kan han fordra att kommunen förvärvar servitut- eller nyttjanderätt.

Om en allmän väg ingår i sådan mark som enligt en fastställd generalplan är avsedd till en trafikled eller en annan allmän plats eller till ett särskilt trafikområde som skall tillhöra kommunen, tillfaller vägmarken enligt 19 § kommunen utan ersättning, i den mån den tas i anspråk för det avsedda ändamålet. Ingår en enskild väg för två eller flera fastigheter i sådan mark som enligt fastställd generalplan är avsedd till trafikled eller annan allmän plats, får kommunen enligt 20 § nyttja vägmarken för det avsedda ändamålet utan hinder av den rätt som någon annan kan ha till marken.

Om en fastställd generalplan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras, har en markägare och den som har särskild rätt till marken enligt 22 § rätt till ersättning av kommunen för den skada de lider. Ersättning kan därvid utgå med ett visst årligt belopp, med rätt för parterna att få beloppet omprövat vid ändrade förhållanden. Medför planen att synnerligt men uppkommer vid användningen av den fastighet som marken tillhör, är kommunen skyldig att lösa fastigheten.

En förutsättning för kommunens ersättnings- och inlösenskyldighet på grund av att schaktning, fyllning, trädfällning eller liknande åtgärd inte får vidtas är att länsstyrelsen enligt 17 § andra stycket prövat om en viss åtgärd är sådan att den kan väsentligt försvåra områdets användning för det avsedda ändamålet.

Enligt 41 § har kommunen rätt att lösa sådan mark som enligt en stadsplan är avsedd till gator eller andra allmänna platser. På samma sätt som enligt 18 § har kommunen dessutom en villkorad rätt att lösa mark för annat allmänt ändamål. I 41 a, 42 och 43 §§ finns bestämmelser av motsvarande innehåll som i 18 a, 19 och 20 §§.

Kommunen har under vissa villkor rätt att lösa även sådan mark som är avsedd för enskilt bebyggande. Enligt 47 § föreligger således lösningsrätt för kommunen till tomtdelar som tillhör olika ägare. Lösningsrätten inträder i princip först ett år efter det att tomtindelningen har fastställts.

145 § finns en regel om villkorlig planfastställelse. Om en stadsplan innehåller alltför oförmånliga bestämmelser för en viss markägare kan regeringen fastställa planen under villkor att expropriation av den ifrågavarande marken kommer till stånd.

Bestämmelser om lösningsplikt för kommunen beträffande mark som omfattas av en stadsplan finns i 48 §. Kommunen är skyldig att lösa sådan mark som enligt stadsplan skall användas för annat ändamål än enskilt byggande, om markägaren till följd av planen kan använda marken bara på ett sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde. Enligt andra stycket föreligger efter ett år lösningsplikt beträffande en tomtdel som ägaren kan använda bara på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens värde.

I fråga om byggnadsplaner saknas bestämmelser som gör det möjligt för markägaren att framtvinga inlösen av sådan mark som blir onyttig för honom till följd av planbestämmelserna. I vissa fall är han emellertid berättigad till ersättning för skada. Så är fallet om i en byggnadsplan bestäms att viss mark skall användas till en väg eller en annan allmän plats och marken till följd härav kan nyttjas endast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde. Skyldighet att svara för ersättningen åligger, i fråga om mark som är avsedd till allmän väg, väghållaren samt beträffande annan mark den vägförening inom vars område marken är belägen. Bestämmelsen som finns i 116 § BL kompletteras av en föreskrift i 118 § BL, enligt vilken det i regel inte är tillåtet att i en byggnadsplan mot markägarens bestridande bestämma att viss mark skall användas för annat ändamål än till enskilt bebyggande, vägar eller andra allmänna platser – dvs. för allmänna byggnader eller specialområden – såvida inte markägaren i förväg tillförsäkras ersättning för den skada, som han lider genom att han till följd av plan kan använda marken bara på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens värde. Undantag får emellertid enligt andra stycket göras om mark inom ett område i en ägares hand skall användas för allmän byggnad.

Till bestämmelserna i 81 och 82 §§ om inskränkning i förfoganderätten till mark med hänsyn till bl. a. försvarets intressen har knutits ersättningsregler i 83–85 §§. Om pågående markanvändning avsevärt försvåras är en fastighetsägare och en rättighetsinnehavare berättigade till ersättning. Uppkommer synnerligt men vid användningen av den fastighet som marken tillhör, har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst.

Enligt 86 § kan länsstyrelsen förordna att nybyggnad inom ett visst område med historiskt eller konstnärligt värdefull bebyggelse eller med fasta fornlämningar inte får ske utan länsstyrelsens tillstånd. Tillstånd får emellertid inte vägras, om avsevärt men därigenom uppstår för markens ägare, utan att skälig ersättning ges för skadan.

En mera speciell ersättningsregel finns i 75 § BL för det fall att ett område, som enligt en stadsplan har varit avsett till allmän samfärdsel, efter en stadsplaneändring blir helt eller delvis använt för annat ändamål eller också ändras till sitt höjdläge.

Vissa rättsverkningar är förenade med regionplaner. Sålunda gäller enligt 135 § att, om nybyggnad eller schaktning, fyllning, trädfällning eller en annan liknande åtgärd inom ett regionplaneområde är beroende av prövning av någon myndighet så skall myndigheten se till att markens användning för det ändamål som avses i regionplanen inte försvåras. Avsevärt men får emellertid härigenom inte uppstå för markens ägare utan att skälig ersättning ges för detta.

I 137–146 §§ finns regler bl. a. om hur ersättning skall bestämmas och erläggas. Enligt

137 § första stycket skall ExL gälla i tillämpliga delar i mål om ersättning som avses i 23 §, 71 § andra stycket, 75, 85 eller 117 § och i mål om inlösen av mark, i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i BL. Enligt paragrafens andra stycke skall i mål som annars skall upptas av fastighetsdomstol bestämmelserna i ExL om rättegång och om rättegångskostnader gälla i tillämpliga delar i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i BL.

138 och 139 §§ avhandlar bestämmelser om hur talan om inlösen skall anhängiggöras, och om ersättning för rättegångskostnader i vissa fall. I 140 och 141 §§ meddelas bestämmelser om avvikelser från ExL:s regler om förhandstillträde och om fastighetsägarens rätt att begära utvidgning av en expropriation.

Enligt 142 § skall 4 kap. 3 § ExL, som innehåller den s. k. presumtionsregeln, tillämpas då mark inlöses i fråga om värdeökning som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcks vid domstol. Enligt en särskild övergångsbestämmelse gäller bestämmelserna inte värdeökning som ägt rum före utgången av juni 1971. 143 och 144 §§ innehåller bestämmelser om ersättning vid lösen av mark som ingår i en enskild väg och om verkan av en försummelse från kommunens sida att sätta ned den expropriationsersättning som har fastställts i ett mål om inlösen av mark. Enligt 146 § skall bestämmelserna i 137, 138, 140, 142 och 144 §§ beträffande inlösen av mark tillämpas även vid inlösen av särskild rätt eller en upplåtelse av servitut eller nyttjanderätt enligt BL.

23.1.2 *Värderingsregler*

Gator, parker o. d.

Någon lagregel som anger hur ersättningen skall beräknas när mark tas i anspråk för gator, parker o. d. finns inte. I praxis har den i 48 § BL gjorda anknytningen till "markens tidigare värde" ansetts vara styrande även för hur ersättningen skall bestämmas. Det innebär att ersättning för gator, parker och motsvarande anläggningar skall bestämmas med utgångspunkt i de planförhållanden, tillåten byggnadsrätt m. m. som gällde närmast före den plan varigenom marken utlades till gata o. d. eller, om denna plan fastställts före årsskiftet 1947/48, i de planförhållanden som gällde för angränsande kvarter vid denna tidpunkt.

Ersättningen skall i övrigt hänföras till förhållandena vid värdetidpunkten i inlösenmålet. Om penningvärdet och fastighetspriserna har förändrats mellan tidpunkten för planfastställelsen och värdetidpunkten i inlösenmålet uppstår svårigheter att tillämpa dessa principer när ersättningen bestäms. Problematiken har behandlats i flera rättsfall. En helt entydig rättspraxis kan dock inte anses föreligga. (Tomtmark som utlagts till gata o. d. ersätts normalt enligt den prisnivå som gäller vid värdetidpunkten för likartad tomtmark. Råmark som utlagts till gata o. d. under tiden den 1 januari 1948–den 30 juni 1971 ersätts normalt enligt den prisnivå, som förelåg för råmark vid planfastställelsen varefter ersättningen räknas med hänsyn till förändringen i konsumentprisindex.)

Mark för gator, parker och motsvarande anläggningar skall avstås utan ersättning, om marken redan tidigare har använts som gata eller väg. (Jfr 19 och 42 §§ BL.)

Kvartersmark för allmänt ändamål

Inte heller för kvartersmark för allmänt ändamål finns några lagregler om ersättning. I praxis ersätts sådan mark med utgångspunkt i marknadsvärdet av intilliggande kvartersmark, avsedd för enskilt bebyggande vid värdetidpunkten. Har kvartersmark för allmänt ändamål lagts ut i en plan som har fastställts efter presumtionstidpunkten, kan dock presumtionsregeln inverka på ersättningens storlek.

Mark för enskilt bebyggande

Hur ersättning för mark som skall ingå i tomt för enskilt bebyggande skall bestämmas är inte heller lagreglerat. I praktiken råder tveksamhet om hur en skälig ersättning skall bestämmas.

Eftersom det är tomten som helhet som är bärare av byggnadsrätten och därmed även av värdet, sker värderingen av tomtdelar som har skilda ägare i första hand genom en fördelning av totalvärdet för hela tomten. Någon entydig praxis för hur denna fördelning skall ske finns inte. Däremot är det klart att man i flertalet fall – i likhet med HD i rättsfallet NJA 1956 s. 603 – åsätter all mark som skall ingå i en och samma tomt ett enhetligt värde per m^2, oavsett om byggnadsrätten är begränsad till en viss del av tomten eller inte. Vanligen synes man även vara beredd att bortse från olika tomtdelars naturliga beskaffenhet. Vid mycket påtagliga skillnader torde dock tveksamhet kunna uppstå. Förfarandet att dela totalvärdet lika per m^2 benämns fortsättningsvis för huvudregeln, när ersättning (marknadsvärde) för en tomtdel skall bestämmas.

Det är tveksamt om det totala tomtvärde som skall delas lika per m^2 alltid bör bestämmas med hänsyn till de förhållanden som råder vid värdetidpunkten. Det kan nämligen synas stötande om ägaren av en tomtdel inte skulle få tillgodoräkna sig den värdeökning som den totala tomten undergår på grund av åtgärder som han har vidtagit efter planfastställelsen för att underlätta tomtens bebyggande, t. ex. evakuering, rivning och schaktning.

Det är uppenbart att man gör undantag från huvudregeln, då en tomtdels marknadsvärde vid sådan pågående användning som inte hindras genom gällande stadsplan och tomtindelning (tomtdels alternativa värde) är högre än det värde som skulle erhållas vid en tillämpning av huvudregeln. Denna situation uppstår ofta då en bebyggd fastighet helt eller delvis ingår i en ny tomt. Om den befintliga byggnaden är i sådant skick att den kan användas utan att någon byggnadslovspliktig åtgärd behöver vidtas, utgör stadsplanen och tomtindelningen inte något hinder för att fortsätta pågående markanvändning.

Då tomtindelning saknas eller måste ändras, grundas värderingen på en bedömning av hur den blivande tomtindelningen sannolikt kommer att utformas. Kan flera alternativ förekomma och medför alternativen väsentligt olika värden på ett område, måste vid värderingen beaktas sannolikheten för att de olika alternativen skall genomföras.

Medför en stadsplaneändring att tomtindelningen måste ändras, grundas som regel värderingen på den nya planen och den nya tomtindelningen. I vissa fall framstår det dock som skäligt att huvudregeln jämkas så att ersättningen för en tomtdel bestäms till det högre värde som den hade enligt tidigare stadsplan och tomtindelning, trots att detta värde inte längre kan realiseras. Detta är exempelvis fallet då en tomtdel, som enligt tidigare stadsplan och tomtindelning utgjort en självständigt bebyggbar tomt, måste utökas med mark som inte får bebyggas.

Inom områden med fastställd byggnadsplan jämställs förhållandena ofta med dem som föreligger då en stadsplan har fastställts men inte någon tomtindelning. Utanför detaljplanelagt område kan avgränsningen av vad som bör betraktas som tomt ge problem. Vid värderingen synes dock tidigare redovisade regler vara i huvudsak tillämpliga.

Ersättning enligt 22 § BL

Inte heller beträffande ersättning enligt 22 § BL finns i lagen någon uttrycklig ersättningsregel. Av förarbetena (prop. 1972:111 bil. 2) framgår emellertid att intrångsersättning till följd av skada på grund av bestämmelser i en fastställd generalplan skall bestämmas med hänsyn till bestämmelsernas inverkan på pågående markanvändning, vilket i BL även innefattar tillåten markanvändning. Eventuell inverkan på förväntad

ändrad markanvändning beaktas inte, oavsett om förväntningarna förelåg vid presumtionstidpunkten.

Ersättningspraxis beträffande mark för enskilt bebyggande, kvartersmark för allmänt ändamål och mark för gata, park och motsvarande anläggningar är generellt tillämplig för mark som har planlagts enligt BL. Den tillämpas således även vid expropriation enligt ExL och t. ex. vid åtgärder enligt FBL och AL. Ersättningsregeln i 22 § BL är däremot specifik för ersättning enligt detta lagrum. Om motsvarande intrång ersätts enligt ExL, skulle ersättningen kunna bli högre.

23.2 BLU:s förslag och remissutfallet

I BLU:s betänkande utformades inte de framtida ersättningsreglerna närmare. Principer gavs emellertid på olika håll i betänkandet för vissa kompensationsregler. Bl. a. anfördes att beslut om markanvändning och miljöutformning ibland måste komma att medföra skada för vissa fastighetsägare. Lagstiftningen borde därför tillhandahålla regler om i vilka fall en fastighetsägare skulle ha rätt till kompensation av staten eller kommunen för sådana skador och efter vilka grundprinciper ersättningen skulle beräknas.

Vidare angavs bl. a. att den blivande lagstiftningen borde bygga på de grundtankar som under senare år vuxit fram och kommit till uttryck bl. a. genom de lagändringar som skedde i samband med lagstiftningen rörande den fysiska riksplaneringen. Ändringarna, som avsåg effekterna till följd av översiktliga planer, innebar att ersättning skulle utgå för intrång i pågående markanvändning.

Kommundelsplan och byggnadsplan men inte kommunplan skulle grunda inlösenrätt för kommunen till mark som var avsedd att användas för allmänt ändamål. Det skulle härvid föreligga en ovillkorlig lösenrätt till all mark som behövdes för sådant ändamål för utförande av byggnads- eller anläggningsåtgärder av något slag. Inlösenrätt skulle även tillkomma staten, när den var huvudman för genomförandet av ett visst anläggningsföretag.

Eftersom tillräcklig precisering av vilket markområde som skulle användas för det aktuella planändamålet ofta inte kunde uppnås förrän en byggnadsplan hade upprättats, borde kommundelsplanen endast ge möjlighet att påbörja inlösenförfarandet. Det slutliga avgörandet i ersättnings- och tillträdesfrågorna skulle därför anstå till dess att en byggnadsplan förelåg.

En kommunplan skulle i vissa fall kunna hindra eller försvåra fortsatt användning av mark och byggnader för de ändamål, för vilka de nyttjats tidigare, och sålunda ge upphov till intrångseffekter. Hyresintäkterna av ett hyreshus skulle t. ex. kunna minska genom mindre efterfrågan på lägenheterna till följd av att huset enligt planen skulle rivas. För sådana situationer föreslogs regler om kompensation till fastighetsägaren på så sätt att ersättning skulle utgå, om föreskrifter i en kommunplan skulle medföra avsevärt intrång i pågående markanvändning. Om synnerligt men uppkom skulle kommunen vara skyldig att lösa marken eller byggnaden.

Enligt BLU:s förslag skulle möjlighet ges att utfärda speciella krav på underhållsåtgärder i de fall det förelåg särskilda önskemål om långsiktigt bevarande. I dessa fall kunde det bli aktuellt att utfärda bestämmelser som skulle bli ekonomiskt betungande för fastighetsägare och hyresgäster. Enligt BLU:s mening borde det allmänna ha skyldighet att bidra till kostnaderna för en väsentligt ökad underhållsskyldighet. Om kostnaderna för underhållsskyldighet som föreskrivits i kommunplan eller kommundelsplan skulle bli så höga att fastigheten inte kunde utnyttjas på rimliga ekonomiska villkor, borde ägaren kunna få ersättning av det allmänna för den del av merkostnaden som i avsevärd utsträckning översteg vad som kunde anses vara normal kostnad för fastigheter av ifrågavarande typ.

En majoritet av remissinstanserna ställde sig positiva till att en kommundelsplan och

en byggnadsplan skulle grunda rätt till inlösen. Vissa instanser ansåg emellertid att inlösenrätt för kommunen och skyldighet att i vissa fall avstå mark utan ersättning endast borde kunna grundas på en byggnadsplan, eftersom endast en sådan plan skulle kunna grunda byggnadsrätt.

Flertalet av de remissinstanser som yttrade sig i fråga om kommunplanens effekter gentemot markägare ansåg att planen inte borde grunda rätt till ersättning eller inlösen. Planverket ansåg t. ex. att kommunplanens översiktliga och programmässiga karaktär borde markeras genom att den inte i något fall gjordes direkt inlösen- eller intrångsgrundande.

BLU:s förslag avseende underhåll av byggnader och om rätt för fastighetsägaren att få ersättning för vissa kostnader härför tillstyrktes av ett stort antal remissinstanser. Några instanser ansåg dock att finansieringsfrågan borde lösas genom bidrags- och lånemöjligheter. Vidare ansågs att dessa frågor – särskilt fördelningen av ansvaret mellan staten och kommunen – borde utredas ytterligare.

23.3 Överväganden och förslag

Liksom i gällande rätt behövs i PBL regler om och i vilken mån en ägare eller en innehavare av särskild rätt till fastigheter vid planläggning, tillståndsgivning och ianspråktagande av mark bör hållas skadeslös av det allmänna i form av skadeersättning eller inlösen av fastigheten. Det behöver också övervägas i vilka fall regler i detta hänseende bör tas in i PBL eller återfinnas i annan lagstiftning.

I det följande kommer att redogöras för i vilka fall en markägare eller en rättighetsinnehavare bör kompenseras om han hindras att vidta åtgärder som ligger inom ramen för pågående markanvändning eller sådan markanvändning som medgivits genom tillstånd av olika slag. Även vissa specialfall där frågan om kompensation till fastighetsägare kan uppkomma kommer att behandlas. Exempel på sådana situationer är vägrat rivningslov och vissa åtgärdsförelägganden.

I gällande byggnadslagstiftning finns mycket få regler som anger hur ersättningen skall bestämmas, vilket har lett till svårigheter. Därför bör nu en del av de ersättningsprinciper, som har utvecklats i rättspraxis, lagregleras. Även detta diskuteras mera ingående i det följande.

Regler om kommunens rätt att lösa in viss mark för att genomföra planer har behandlats i avsnitt 13.3.4 (Avstående av mark m. m.).

23.3.1 *Ersättningssituationer*

23.3.1.1 Intrång i tillåten markanvändning

Som framgår av avsnitt 17 Tillståndsprövning kan tillstånd meddelas i form av bl. a. förhandslov, bygglov och marklov.

Vidare medför en detaljplan principtillstånd (byggnadsrätt) att vidta åtgärder som anges i planen. Dessa tillstånd innefattas i det följande i begreppet tillåten markanvändning.

För varje detaljplan, som medger en förändring av markanvändningen, skall en genomförandetid finnas. Före utgången av denna tid skall fastighetsägare och andra kunna räkna med att planen skall genomföras och kunna anpassa sin egen planering därefter. Här gäller alltså en i princip oinskränkt

byggnadsrätt till åtgärder i överensstämmelse med planen. Det kan dock inte uteslutas att det i undantagsfall kan uppkomma en situation som gör en planändring nödvändig redan innan genomförandetiden har gått ut. En sådan planändring kan i vissa fall innebära en inskränkning i byggnadsrätten.

Även efter genomförandetiden får planen genomföras. Då har emellertid fastighetsägaren ingen rätt att utnyttja den i planen medgivna byggnadsrätten om allmänna intressen föreligger däremot. En planändring kan därför inte innebära inskränkning i någon markägares rättighet i dessa fall. Från ersättningssynpunkt är det således endast intressant att studera de fall då planen ändras eller upphävs före utgången av genomförandetiden.

Som redan har framgått (avsnitt 17.4.2.1) kan det i undantagsfall uppkomma behov att ändra även ett gällande förhandslov, bygglov eller marklov. Om fastighetsägaren ännu inte har hunnit utnyttja det medgivna bygglovet, bör det finnas möjlighet för kommunen att i sådana undantagsfall förhindra att lovet utnyttjas. Ett meddelat och fortfarande giltigt förhandslov, bygglov eller marklov är i detta avseende att jämställa med principtillstånd givet i form av en detaljplan före genomförandetidens utgång och behandlas därför inte särskilt.

En huvudprincip som skall gälla vid ändring eller upphävande av en detaljplan före genomförandetidens utgång är att fastighetsägaren alltid skall hållas skadeslös. Ersättning skall alltså utgå både för den värdeförlust som uppkommer genom ändringen och för nedlagda kostnader för den ändrade planens genomförande och för de olägenheter i övrigt som kan åsamkas fastighetsägaren.

Nyligen beslutade avstyckningar utanför detaljplan har i dagens praxis ansetts utgöra tillräckligt skäl för att medge tillstånd till byggnadsföretag. En viss aktualitet har emellertid erfordrats. I det nu föreslagna systemet skall en närmare koppling ske mellan fastighetsbildning och prövning enligt PBL, så att fastighetsbildning inte skall kunna ske förrän tillstånd enligt PBL har meddelats. Härigenom behöver inte avstyckningar särbehandlas såvitt avser skyddet för den tillåtna användningen. Det räcker sålunda med att medgivet och fortfarande giltigt förhandslov och bygglov skyddas på samma sätt som tillstånd enligt en detaljplan.

23.3.1.2 Skada till följd av särskild reglering av pågående markanvändning

Det bör åligga samhället att vid ett beslut som rör en viss fastighet beakta också att de som äger fastigheter i omgivningen utan onödigt intrång kan fortsätta den användning av fastigheten som pågår, då beslutet meddelas. PBL bör emellertid lika litet som BL innehålla bestämmelser om rätt till kompensation för intrång som grundar sig på kommunens planer och tillståndsbeslut beträffande angränsande fastigheter. Det finns inget skäl till att det allmänna skulle tvingas ersätta olägenheter och intrång som genom att tillstånd medges beträffande en viss fastighet kan uppkomma på angränsande fastigheter. Att sådana olägenheter och sådant intrång inte uppkommer i oskälig omfattning skall vara beaktat vid plan- och tillståndsbesluten. I det sammanhanget har berörda sakägare klagorätt. Om beslutet medför att en

särskild rätt i den andra fastigheten påverkas, kan ersättning aktualiseras då denna rätt tas i anspråk.

BL innehåller en bestämmelse om ersättning för skada på grund av plans genomförande 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, vid genomförandet av en stadsplan övergår till att helt eller delvis användas för annat ändamål eller ändras till sitt höjdläge. Sådan ersättning kan tillkomma ägare av invidliggande mark eller nyttjanderätts- eller servitutshavare. Denna bestämmelse har kvarstått i stort sett oförändrad sedan den infördes i 1907 års stadsplanlag. Anledningen till att den har begränsats till de angivna fallen var att HD i samband med tillkomsten av lagen anförde, att en tomtägare inte borde vara berättigad till ersättning för olägenhet och minskning i tomtvärde, som kunde uppstå till följd av ändring av stadsplanen, som inte omedelbart berörde tomten eller närmaste delen av gatan. Även i PBL bör finnas regler om kompensation till fastighetsägare, som på detta omedelbara och för fastighetens användning väsentliga sätt berörs av ett beslut angående angränsande fastigheter.

En annan sak är att den verksamhet på grannfastigheten, som blir en följd av en ändrad markanvändning, kan medföra ersättningsgillt intrång. Denna ersättningsskyldighet ligger emellertid inte på det allmänna på grund av dess markanvändningsbeslut utan på den som bedriver verksamheten. Ersättnings- och inlösenregler av detta slag finns i bl. a. 3 kap. JB samt i ML och VL. Det finns inte någon anledning att här gå närmare in på dessa regler.

Som framgår av avsnitt 17 skall återuppförande av en byggnad inom viss tid efter rivning ingå i pågående markanvändning. Härigenom bortfaller dagens problem i den speciella situationen då en byggnad brinner ner eller på anant sätt förstörs av våda. Enligt dagens lagstiftning kan fastighetsägaren hindras att återuppföra byggnaden om den vid återuppförandet skulle strida mot en plan eller om byggnadsförbud skulle gälla för fastigheten. Någon rätt till ersättning för vägrat tillstånd i sådana fall har fastighetsägaren inte. Ersättning för byggnaden har vanligtvis utgått på grund av att den har varit försäkrad. Värdet av marken har däremot inte varit möjligt att försäkra. Vill kommunen hindra att byggnaden återuppförs – vilket således faller inom ramen för pågående markanvändning – därför att den skulle strida mot en detaljplan eller på annat sätt bli olämpligt belägen, kan kommunen begära tillstånd att expropriera fastigheten eller någon del av den enligt de expropriationsgrunder som gäller enligt ExL.

Tillämpning av egenskapskraven i vissa fall

Som framgår av avsnitt 17 Tillståndsprövning m. m. kan samhället vägra tillstånd till en åtgärd även om den ligger inom ramen för pågående markanvändning på grund av att åtgärden inte uppfyller egenskapskraven i 5 kap. Detta gäller både inom och utanför detaljplaneområden eller områden med markförordnande. Fastighetsägaren skall alltid vara skyldig att uppfylla dessa krav. Det bör emellertid undersökas om möjligen något eller några av de i lagen uppställda kraven i vissa fall kan ges en så långtgående tillämpning att det allmänna bör kompensera fastighetsägaren för den ekonomiska

belastning tillämpningen kan innebära.

Till en början kan då konstateras att flertalet av de allmänna intressen som kommer till uttryck i reglerna 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 således självklart att t. ex. hygien, sanitära förhållanden och säkerhet måste vara tillfredsställande. Det bör, liksom fallet är enligt gällande rätt, i allmänhet kunna fordras att en byggnad eller en anläggning placeras och utformas i enlighet med det allmännas krav, sådana dessa har kommit till uttryck i lagstiftningen. Även beträffande kraven på att tillvarata befintliga natur- och skönhetsvärden bör vid byggnadsåtgärder som ligger inom ramen för pågående markanvändning samma princip gälla.

Det kan emellertid ifrågasättas om den här angivna principen bör gälla för de allmänna intressen som avses bli tillgodosedda genom de föreslagna kraven på att befintliga miljö- och kulturvärden skall tillvaratas eller genom de bestämmelser som är till för att trygga friluftslivets intressen. Sådana regler finns redan i gällande lagstiftning (29, 38 och 39 §§ BS). Kommunens möjlighet att styra utformningen av byggnader i dessa hänseenden är emellertid i gällande rätt begränsade dels genom de motivuttalanden som har gjorts i anslutning till nyss nämnda paragrafer, dels genom att bestämmelserna endast avser placeringen och utformningen av enstaka byggnader. Till en början bör konstateras, att samhället även i framtiden måste ha samma möjlighet att utan att utge ersättning hävda allmänna och för orten normala miljö- och kulturintressen. Det är ju då inte fråga om exempelvis speciellt unika kulturhistoriska objekt, och intresset att bevara befintliga miljö- eller kulturvärden innebär normalt inte heller någon nämnvärd ekonomisk belastning i dessa fall. I 5 kap. 1 § PBL har införts en regel som ger samhället stöd att hävda sådana intressen. Någon rätt till ekonomisk kompensation bör inte föreligga till följd härav.

Inom vissa områden med speciellt känsliga miljöer med byggnader som är av större värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt kan det bli aktuellt att meddela mycket långtgående och ekonomiskt betungande föreskrifter. Enligt 9 kap. 11 § och 10 kap. 1 § 3 har öppnats en möjlighet för kommunen att hävda sådana intressen som det här är fråga om. Detta får emellertid inte ske utan stöd i en antagen detaljplan eller ett markförordnande.

Intresset av att bevara kulturmiljöer tillgodoses i viss mån genom bestämmelser i BML. I den mån byggnader anses så skyddsvärda att statliga myndigheter ingriper med föreskrifter enligt denna lag har det ansetts befogat att ställa upp regler om ersättning för intrång i pågående markanvändning. Det synes rimligt att kommunen åläggs en motsvarande skyldighet, om kommunen av liknande skäl med stöd av föreskrifter i en detaljplan eller ett markförordnande reglerar den pågående användningen av en fastighet i sådan utsträckning som fastighetsägaren inte skäligen skall behöva tåla.

Vidare har det införts möjligheter att i ett markförordnande hävda långtgående krav på anpassning till friluftslivets intressen enligt 10 kap. 1 § 4. Det kan här röra sig både om byggnadsreglerande bestämmelser och om markanvändningen i övrigt. Även i dessa fall är det befogat att införa ersättningsregler för de fall då regleringen av den pågående markanvändningen blir särskilt långtgående.

Planers inverkan i vissa fall

Här skall behandlas frågan om det kan uppkomma skador för markägare redan genom att en plan läggs fram med en fastighetsanvändning som ger en lägre eller ingen avkastning alls på fastigheten om planen genomförs. Vad som avses är naturligtvis inte värden som grundar sig på förväntningar om en annan förändrad markanvändning än den som planen anger. Bortfall av sådana värden är som tidigare har sagts inte ersättningsgilla idag och bör inte heller vara det i framtiden. Men enbart bortfallet av förväntningarna om att få fortsätta pågående markanvändning under en obestämd tid torde i vissa fall kunna vara en olägenhet för fastighetsägaren.

Utvisar t. ex. en detaljplan att en fastighet, där det finns ett hyreshus med kontorslägenheter, skall utnyttjas för bostadsändamål, kan markägaren få svårt att efter det planen har antagits få ut samma pris för fastigheten som före planen, även om köparen är garanterad att få fortsätta pågående markanvändning fram till den tidpunkt då fastigheten mot ersättning tas i anspråk för det nya ändamålet. Någon skada i den meningen att fastighetens avkastningsförmåga sjunker är det emellertid inte fråga om. Fastigheten kan ju användas på samma sätt intill dess de nya planerna genomförs. Sker detta med tvång skall man vid beräkningen av löseskillingen bortse från den inverkan de nya planerna har haft på marknadsvärdet. Någon ekonomisk skada kan således inte uppkomma utom möjligen i den situationen att fastighetsägaren vill sälja fastigheten under tiden mellan den tidpunkt då de nya planerna blev kända och då dessa genomförs. De värden som grundar sig på förväntningarna att få fortsätta pågående markanvändning kommer emellertid att ersättas vid en framtida expropriation. Att självständigt värdera och ersätta bortfallet av sådana värden bör därför inte komma i fråga.

En speciell situation uppkommer emellertid då planen redovisar att marken skall användas för annat ändamål än enskilt bebyggande. I detta fall, då kommunen i allmänhet är huvudman för plangenomförandet, kan inte fastighetsägaren själv på samma sätt som i nyss nämnda situation bestämma hur lång tid verksamheten inom ramen för pågående markanvändning skall fortgå. 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 det planen antagits och då den genomförs. Det kan därför finnas anledning att särbehandla denna situation. Regler som garanterar att fastighetsägaren hålls skadeslös om mark enligt detaljplan är utlagd som kvartersmark för allmänt ändamål eller som allmän plats för vilken kommunen skall vara väghållare bör därför införas.

Enligt 18 a och 41 a §§ BL har kommunen, såsom har anförts under avsnitt 23.1.1 (Kompensationsregler), rätt att få servitut eller nyttjanderätt till viss mark som i en fastställd generalplan eller en detaljplan är avsedd för en allmän trafikanläggning eller en allmän ledning. Om planbestämmelsen medför ett visst intrång för fastighetsägaren kan han påfordra att kommunen förvärvar en sådan rätt.

Den sistnämnda bestämmelsen saknar enligt PBL:s system intresse. En ny detaljplan får nämligen betydelse för markägarens möjlighet att vidta åtgärder inom ramen för pågående markanvändning endast i den utsträckning som anges i 9 kap. 2 § andra stycket. Se vidare avsnitt 11.3.2.1

(Detaljplan). I övrigt får en ny plan ingen inverkan på den pågående markanvändningen. Någon motsvarighet till dagens bestämmelser om rätt att kräva att kommunen förvärvar nyttjanderätt eller servitut behövs alltså inte. Den skada som kan uppstå, när kommunen genomför planen, ersätts i samband med servituts- eller nyttjanderättsupplåtelsen.

Föreskrifter beträffande åtgärder som kräver marklov

Enligt vad som anförts under avsnitt 17 skall kommunen i en detaljplan eller ett markförordnande kunna föreskriva skyldighet att söka marklov till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering inom ett visst område. Marklov får sedan vägras om åtgärden skulle strida mot en detaljplan eller ett markförordande. Om de i detaljplanen eller markförordnandet preciserade föreskrifterna skulle anses medföra sådan inskränkning av markägarens möjligheter att fortsätta pågående markanvändning att han inte skäligen bör tåla det bör han kompenseras härför. Frågan hur mycket han skall vara skyldig att tåla utan rätt till kompensation behandlas nedan i avsnitt 23.3.2.3.

Åtgärdsförelägganden i vissa fall

I de flesta fall då ett åtgärdsföreläggande skall kunna meddelas, motiveras det av att fastigheten inte uppfyller de minimikrav i fråga om säkerhet m. m. eller de underhållskrav som anges i 6 kap. Som tidigare har framgått skall dessa krav i allmänhet kunna hävdas utan att rätt till kompensation uppkommer. Beträffande föreskrifter som meddelats i en detaljplan eller ett markförordnande för att tillgodose befintliga miljö- eller kulturvärden har nyss föreslagits att kompensationsrätt skall finnas om skada av en viss storlek uppkommer på grund av föreskrifterna. Det bör i detta sammanhang påpekas att skadereglering i sådana fall sker på grund av planföreskrifterna och att det därför inte blir fråga om någon kompensation till markägaren om han senare får ett åtgärdsföreläggande att underhålla byggnaden i enlighet med föreskrifterna.

Som kommer att framgå av specialmotiveringen till 6 kap. 7 och 9 §§ skall kommunen kunna besluta om skyldighet att vidta vissa åtgärder som hänger samman med trafiksäkerheten eller friluftslivets intressen. I dessa fall kan det bli fråga om rivning eller ändring av byggnader eller om stängselgenombrott m. m., det vill säga åtgärder som utgör ingrepp i bl. a. befintlig bebyggelse och som inverkar på möjligheterna att vidta åtgärder inom ramen för den pågående markanvändningen. Då de åtgärder varom här är fråga är av sådan art att detta intrång ändå är motiverat från allmän synpunkt, bör i stället kompensation utgå. I de flesta fall rör det sig ju om åtgärder som medför direkta kostnader för fastighetsägaren utan att marknadsvärdet i någon nämnvärd utsträckning påverkas härav.

23.3.1.3 Rivning

Som har angetts i avsnitt 17.2 skall kommunen ha möjlighet att vägra rivningslov om det är påkallat för att bevara kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse eller från bostadsförsörjningssynpunkt. I dessa fall har det ansetts att samhällets intresse av att bevara en viss bebyggelse måste få företräde framför den enskildes intresse av att använda fastigheten på det från hans synpunkt mest rationella sättet.

Skyddsbestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande för sådan bebyggelse som avses i 5 kap. 14 § PBL kommer att innefatta även ett förbud mot rivning. På samma sätt som har föreslagits i avsnitt 23.3.1.2 beträffande kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse skall fastighetsägaren ha rätt till ekonomisk kompensation om bestämmelsen medför att han vållas sådan skada som han inte bör vara skyldig att tåla.

Om rivning vägras av bostadsförsörjningskäl skall – som har föreslagits i avsnitt 17.2 – finnas vissa bestämmelser till skydd för fastighetsägaren. Reglerna avser det förhållandet att en viss bostadsfastighet inte är värd att rustas upp till lägsta godtagbara standard enligt BSL. Detta torde bli fallet om upprustningskostnaderna överstiger kostnaderna för en motsvarande nybyggnad (jfr prop. 1973:22 s. 74 ff). Rivningslov får då inte vägras av bostadsförsörjningsskäl. Om fastigheten å andra sidan vid den ekonomiska bedömning som görs i ett ärende angående upprustningspåläggande enligt BSL finnes vara värd att rusta upp, bör det allmänna kunna hindra en rivning utan någon rätt till kompensation för fastighetsägaren. Man har ju då funnit att fastigheten kan bära kostnaderna för en upprustning och att den pågående bostadsanvändningen således är lämplig även från den utgångspunkten.

Även bostadsfastigheter som har lägsta godtagbara standard och således inte omfattas av BSL kan fastighetsägaren ibland anse sig ha skäl att riva i stället för att rusta upp. Normalt bör dock en sådan fastighet kunna rustas upp på ett ekonomiskt godtagbart sätt i stället för att rivas. Då skall rivning med hänvisning till bostadsförsörjningsskäl kunna vägras utan någon rätt till kompensation för fastighetsägaren. I vissa fall kan det emellertid tänkas att byggnaden är i mycket dålig kondition trots att den har lägsta godtagbara standard. Det kan exempelvis gälla fastighetens stomme eller grundkonstruktion som måste förstärkas. Om fastigheten med hänsyn till kostnaden för en upprustning i sådana fall inte kan beräknas ge skäligt ekonomiskt utbyte, skall det inte heller i dessa fall vara möjligt att vägra rivning. En analogivis tillämpning av det ekonomiska kriteriet i BSL får därför göras beträffande dessa situationer på sätt som har beskrivits i avsnitt 17.2.

Av det anförda framgår att några kompensationsregler inte behövs för vägrat rivningslov.

23.3.2 *Ersättningsprinciper*

23.3.2.1 Kompensationssättet

Som tidigare nämnts förekommer i gällande rätt två olika former av kompensation för uppkommen skada. Antingen kan skadeersättning utgå eller också kan en skyldighet föreligga för kommunen att lösa fastigheten. I exempelvis 22 § BL förekommer båda möjligheterna, medan i 48 § BL endast

föreskrivs att kommunen är skyldig att lösa marken om skada av viss storlek uppkommer.

Många beslut enligt PBL kommer att röra frågor som ligger mycket nära, och i viss mån överlappar, frågor som kan regleras i annan lagstiftning. Främst gäller det NVL och BML. Det är därför nödvändigt att PBL har ett kompensationssystem som i olika situationer så nära som möjligt ansluter till angränsande lagstiftning. En kombination av ersättningsskyldighet och inlösenskyldighet bör därför införas i PBL. Nedan i avsnitt 23.3.2.3 redogörs för de fall i vilka skadeersättning respektive inlösen bör tillämpas.

En speciell fråga som bör belysas i detta sammanhang är frågan om inverkan av den s. k. presumtionsregeln i ExL vid inlösen eller skadeersättning. I 22 § BL samt 26 och 27 §§ NVL föreligger den särregleringen att bestämmelserna om ersättning till markägare inte medger att förväntningsvärden ersätts, medan sådana värden i viss utsträckning ersätts vid inlösen. I ersättningsfallen sker ju värderingen endast med utgångspunkt i pågående markanvändning. Vid inlösen kan emellertid en tillämpning av presumtionsregeln i ExL medföra att sådana förväntningsvärden som föreligger vid presumtionstidpunkten ersätts (jfr prop. 1972:111 bil. 2 s. 338). För de fall där inlösen har föreslagits, kommer sålunda liksom i gällande rätt förväntningsvärden att ersättas i den utsträckning som presumtionsregeln medger.

23.3.2.2 Kompensationstidpunkten

Den skada som uppkommer för den enskilde genom att det allmänna genomdriver en förändring av markanvändningen skall liksom enligt gällande lagstiftning ersättas i samband med att planerna genomförs. Genomförandet av planerna kan emellertid dröja, och skador kan uppkomma för fastighetsägarna redan dessförinnan. Enligt gällande lagstiftning anses skada kunna uppkomma redan genom att planer antas eller fastställs. Redan planen som sådan medför hinder för fastighetsägaren att utnyttja marken för nybyggnad, nämligen om hans intentioner strider mot planen. I princip går det inte att få byggnadslov till en sådan åtgärd (56 § 1 mom BS).

I PBL finns ingen motsvarighet till dagens nybyggnadsförbud. Fastighetsägaren skall kunna räkna med att få fortsätta pågående markanvändning och vidta de åtgärder som innefattas i detta begrepp inom ramen för de krav som uppställs i 5 kap. PBL och för fastigheten gällande detaljplan ända fram till den tidpunkt då en förändring av markanvändningen faktiskt skall ske. I vissa speciella fall kan emellertid regleringen med stöd av 5 kap. PBL bli mycket långtgående. Detta kan som tidigare nämnts bli aktuellt främst inom områden med speciella kulturhistoriska eller miljömässiga värden. Där kommer planerna att få bevarandekaraktär med mer eller mindre detaljerade föreskrifter om hur fasader etc. skall utformas och vidmakthållas. Kommunen har också möjlighet att utfärda bestämmelser för att trygga friluftslivets intressen. Där är det en annan typ av restriktioner som kommer i förgrunden, men det kan även då bli aktuellt med bebyggelsereglerade bestämmelser.

Skäl finns för att knyta ersättningstidpunkten till tidpunkten för ett vägrat tillstånd eller till den tidpunkt då exempelvis fördyrade underhållskostnader uppkommer till följd av bevarandeföreskrifter. Det kan bl. a. hävdas att det i vissa fall är svårt att i förväg bestämma den faktiska innebörden av utfärdade

förordnanden om kompensationstidpunkten knyts till tidpunkten för förordnandet.

Att generellt knyta alla kompensationsfrågor till tillståndstidpunkten kan emellertid även innebära nackdelar. Om inte kompensationsfrågorna klaras av redan i samband med att planen antas, kommer kommunen i fortsättningen att sväva i ovisshet om vilka kostnader som kan komma att uppstå. Det är också en betydande olägenhet för den enskilde att ett förordnande utfärdas vars faktiska innebörd är oklar. Allmänt bör kunna krävas att utfärdade restriktioner och bestämmelser bärs upp både av ett klart syfte och en därtill knuten klar redogörelse för deras faktiska innebörd. Vidare skulle fastighetsägaren bli tvungen att – för att kompensation skall kunna aktualiseras – vid varje tillståndstillfälle söka tillstånd till åtgärder som strider mot föreskrifterna 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.

Ett alternativ till att knyta kompensationsrätten till tillståndstidpunkten är på grund av det anförda att reglera den redan när de inskränkande föreskrifterna meddelas i en detaljplan eller ett markförordnande. Det kan här anmärkas att ersättning för skada med anledning av att en byggnad förklarats som byggnadsminne enligt BML skall bestämmas i nära anslutning till förklaringen. Även NVL innehåller bestämmelser av motsvarande innebörd. Detta alternativ innebär att fastighetsägaren, sedan föreskrifterna vunnit laga kraft, skall ha en viss tid på sig att väcka talan mot kommunen. Härvid skall kompensationsregeln utlösas, om skadan – i förhållande till fastighetens marknadsvärde – till följd av de inskränkningar i förfoganderätten som planen eller markförordnandet medför uppgår till en viss kvalifikationsnivå. Därmed skall ersättningsfrågan vara reglerad och ny prövning ej bli aktuell i senare sammanhang, t. ex. i samband med en tillståndsvägran eller ett åtgärdsföreläggande. Det kan emellertid tänkas att förhållandena blir väsentligt ändrade, t. ex. genom att omfattande grundförstärkningar måste utföras för att byggnaden skall kunna bevaras, och att detta inte kan förutses när ersättningen bestäms. I detta alternativ bör det därför finnas en regel som gör det möjligt att ompröva ersättningen. I detta sammanhang bör också pekas på den möjlighet som erbjuds i 5 kap. 27 § ExL att, beträffande frågor om ersättning för skada eller intrång som inte lämpligen kan prövas i målet, ta upp dessa till behandling vid ett senare tillfälle, dock högst tio år senare. Denna bestämmelse torde bli tillämpbar i de fall det inte är möjligt att i nära anslutning till den tidpunkt då detaljplanen eller markförordnandet antas förutse den närmare innebörden av de utfärdade restriktionerna.

Fördelarna med att som huvudregel välja att skadan skall regleras när de inskränkande föreskrifterna meddelas är att man får ett ersättningssystem som klarare reglerar när kompensationsrätten inträder. För kommunen innebär det vidare att dessa frågor – med nyss nämnda undantag – skulle kunna avgöras en gång för alla. Särskilt om kommunen äger fastigheten när planen antas innebär det fördelar att sedan kunna avyttra fastigheten utan risk för att kompensationskrav sedermera uppkommer. Man slipper också tveksamhet om vilken hänsyn man vid ersättningskrav skall ta till tidigare utbetalda ersättningar och hur den ackumulerade skadan skall kunna

uppskattas. På grund härav föreslås som huvudregel att frågan om kompensationsrätt för fastighetsägare skall knytas till den tidpunkt då planen eller markförordnandet antas. Undantag från huvudregeln blir dock som ovan anförts nödvändiga.

23.3.2.3 Kvalifikationsgränsen

I BL finns bestämmelser som innebär att kommunen i visa fall är skyldig att utge ersättning för de restriktioner som lagens tillämpning medför. Om markägaren inte skulle skyddas av dessa bestämmelser mot oförmånlig planläggning, finns en regel i 45 §, enligt vilken det är möjligt att fastställa en plan under villkor att kommunen exproprierar den drabbade fastigheten inom en viss tid. Kompensationskraven finns också som nämnts i ett flertal andra lagar. Sådana regler är ofta utformade så att ersättning utgår först när skadan uppnår en viss kvalifikationsnivå. Är skadan ännu större föreligger i vissa fall rätt att kräva inlösen av fastigheten.

En ambition bör vara att PBL och närliggande lagstiftning som NVL, BML och VägL så långt som möjligt skall ha lika kompensationsregler.

Bortsett från att BML inte innehåller regler om inlösenskyldighet är bestämmelserna i BL, BML, NVL och VägL väl överensstämmande såvitt gäller skada av befogenhetsbegränsningar. Ägaren är skyldig tåla sådan skada upp till en viss gräns utan ersättning. Är gränsen uppnådd skall ersättning utgå.

Denna gräns för ekonomisk kompensation är i lagarna uttryckt som en rätt till ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras. Huvudinnehållet i dessa regler är att ersättning inte alls utgår när åtgärd som avser förändrad markanvändning vägras. Detta var det primära syftet med lagändringarna då reglerna infördes.

Principen är enkel. Den infördes för endast några få år sedan. Vid utarbetande av förslaget till PBL bör denna princip tas till utgångspunkt.

I vissa avseenden råder emellertid tveksamhet om hur reglerna skall tillämpas. En ökad klarhet är angelägen, detta så mycket mer som PBL enligt förslaget kommer att ge vidgade möjligheter att införa befogenhetsbegränsningar. Särskilt gäller detta skyddet för kulturhistoriskt och miljömässigt värdefulla byggnader samt bestämmelser för att trygga friluftslivets intressen. Reglerna kommer därför att få en ökad tillämpning.

En av oklarheterna gäller innebörden av begreppet pågående markanvändning. Departementschefen gjorde vid bestämmelsernas tillkomst flera klargörande uttalanden. Även om lagändringarna även avsåg BML kom intresset då att rikta sig särskilt mot de areella näringarna som var av betydelse i BL och NVL. I detta avseende har emellertid frågan om begreppets innebörd nu utförligt behandlats i avsnitt 3.2.4 och i specialmotiveringen till 1 kap. 3 §.

I detta sammanhang bör uppmärksammas att begreppet pågående markanvändning enligt gällande rätt även innefattar viss enligt plan eller tillstånd medgiven (tillåten) markanvändning. Detta grundar såg på plansystemets konstruktion i BL. Med det nya plansystemet som föreslås i PBL bör frågan om den sålunda medgivna markanvändningen lösas för sig enligt särskilda

regler. Denna markanvändning kommer därför i fortsättningen inte att innefattas i begreppet pågående markanvändning. Detta gäller givetvis i första hand vid tillämpningen av PBL men får återverkningar även vid tillämpningen av BML, NVL, SVL och VägL.

Andra oklara frågor som avser ersättningsskyldigheten vid intrång i pågående markanvändning gäller var kompensationsgränsen ligger och till vilken egendom intrånget skall relateras. Dessa frågor hänger nära samman. Någon rättspraxis i detta avseende har inte utbildats.

Vägledande för tillämpningen i dessa hänseenden är departementschefens uttalanden. Han förklarade att endast bagatellartade intrång inte skulle grunda någon ersättningsrätt (prop. 1972:111 bil. 2 s. 335). Han framhöll också att det här inte gäller ianspråktagande av mark med äganderätt eller servitut eller på annat sätt utan enbart en befogenhetsbegränsning. Vid ianspråktagande får ägaren alltid ersättning för avstådd egendom, i allmänhet vid inlösen genom tillämpning av ersättningsbestämmelserna i 4 kap. ExL. Vid befogenhetsbegränsning bör ett annat betraktelsesätt anläggas. Ägaren får nämligen, som departementschefen anförde, behålla sin egendom.

En bärande tanke torde ha varit att det finns möjligheter att anpassa användningen av fastigheten till förekomsten av intrånget på samma sätt som vid varje inträffad fysiskt eller rättsligt grundad skada. Generella befogenhetsbegränsningar införs i stor utsträckning genom lagstiftning utan att någon ersättning utgår. Det torde alltså föreligga en principiell uppfattning om vilka restriktioner som sålunda kan betraktas som så bagatellartade att någon ersättningsrätt inte bör föreligga.

I detta sammanhang är det viktigt att redogöra för det fastighetsbegrepp som bör användas i PBL. Expropriationslagens fastighetsbegrepp (jfr SOU 1969:50 s. 145, 178–179, prop. 1971:122 s. 191, 254 och 264) innebär att man vid tillämpningen av reglerna om delexpropriation inte behöver vara strikt bunden av 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. Fastighetsbegreppet i PBL bör ansluta till ExL:s fastighetsbegrepp.

Av uttalandena, lagreglerna och det nu förda resonemanget torde också framgå att inträffad skada skall relateras till fastigheten eller den avgränsade användningsenhet som omfattar del av fastighet eller flera fastigheter i sambruk, eller i varje fall till den del av egendomen som influeras av skadan. I detta avseende torde dock råda viss osäkerhet. Klargöranden är därför här angelägna. Förhållandena torde därvid växla så starkt att någon enhetlig regel inte kan ställas upp.

Svårigheter föreligger när kriterier skall ställas upp för hur ett influensområde skall definieras för de skilda situationer som finns i praktiken. Det förda resonemanget kan dock få en viss belysning av ett par exempel som självfallet inte är uttömmande eller har generell räckvidd.

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.

Lika olämpligt kan resultatet bli vid en jämförelse mellan två jordbruksfastigheter som båda drabbas av långtgående föreskrifter beträffande marklov, i det fall att möjligheterna att bruka exempelvis 10 hektar skogsmark av vardera fastigheten väsentligt inskränks. Om den enda skillnaden mellan de båda fastigheterna är att den ena har ytterligare ett skogsskifte, som inte alls är beläget i anslutning till den övriga marken, synes det vara orättvist om detta skulle leda till att bara den ena av fastighetsägarna fick rätt till ekonomisk kompensation.

Mot bakgrund av det nu anförda föreslås i PBL en regel med innebörden att sådan skada, som skall föranleda rätt till kompensation för fastighetsägaren, 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. Skadan på skogsmarken i det andra exemplet skall då på samma sätt relateras till den del av jordbruksfastigheten som geografiskt och brukningsmässigt kan anses höra till det skadade området.

Med berörd del avses den mark och de byggnader inom en fastighet, vars värde påverkas av den aktuella begränsningen i ägarens befogenheter. Den berörda delen kommer således att omfatta dels det område som direkt träffas av restriktionerna, dels ett område utanför detta som värdemässigt påverkas – negativt eller positivt – av restriktionerna. Härvid bör dock områden som helt obetydligt påverkas av restriktioenrna inte tas med. Berörd del kommer således att nära ansluta till det tidigare använda begreppet influensområde.

När det gäller att ange gränsen för markägarens rätt till ekonomisk kompensation för skada inom det berörda området av en fastighet torde man, med utgångspunkt i departementschefens ovan angivna, av riksdagen godkända uttalande och det resonemang som förts nyss, kunna ställa upp följande princip.

Om fastighetens marknadsvärde eller värdet av den berörda delen av fastigheten minskar med mer än 10 % på grund av de föreskrifter som reglerar den pågående markanvändningen torde skadan inte längre kunna betraktas som bagatellartad. Det synes därför vara en rimlig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen att den enskilde utan rätt till kompensation som huvudregel bör tåla en ekonomisk skada som motsvarar ca 10 % av fastighetens eller fastighetsdelens värde när den pågående användningen av fastigheten regleras i vissa fall. Mindre förändringar i värdet kan i praktiken ofta vara mycket svåra att påvisa. Ersättningen utgörs av den minskning i fastighetens marknadsvärde, som begränsningen medför, beräknad enligt ExL:s regler. Ersättning utgår, om denna minskning utgör mer än 10 % av den värdeminskning som skulle uppkomma om hela den berörda delen frångick fastigheten.

Inget hindrar naturligtvis att hela fastigheten utgör berörd del. I detta fall

utgår ersättning om minskningen i marknadsvärdet till följd av befogenhetsbegränsningen utgör mer än 10 % av fastighetens marknadsvärde. Det värde till vilket dessa 10 % skall relateras kan naturligtvis vara svårt att bestämma, eftersom värdet bl. a. är beroende av hur långtgående föreskrifter som kan meddelas utan att en ersättningsfråga aktualiseras. Med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 1 § PBL kan det såväl utanför som inom detaljplan ställas krav och meddelas föreskrifter beträffande bl. a. byggnaders och anläggningars anpassning till omgivningen. Innebörden av dessa krav har utvecklats i avsnitt 7.3.1. Det måste då vara dessa "normalkrav" som skall ligga till grund för bestämmande av en fastighets marknadsvärde. Om mera långtgående krav i en detaljplan eller ett markförordnande ställs enligt 9 kap 11 § resp. 10 kap. 1 § 3 PBL på en viss fastighet skall således minskningen i marknadsvärdet relateras till det värde fastigheten skulle ha haft om endast "normalkraven" hade hävdats. Beträffande föreskrifter för marklov som innebär att pågående markanvändning regleras måste på samma sätt minskningen i marknadsvärdet relateras till det värde fastigheten skulle ha haft om föreskrifterna inte hade meddelats. Samma synsätt bör gälla om föreskrifter ges i ett markförordnande för att trygga friluftslivets intressen.

De klarlägganden av lagbestämmelserna om kvalifikationsgränsen som efterlysts enligt vad som nyss har sagts bör lämpligen knytas till en ny formulering av lagtexten vilket för den skull inte torde leda till ett annat sakligt innehåll än den tidigare vedertagna principen om rätten till ersättning vid intrång i markanvändningen. Därför föreslås en bestämmelse som ger markägaren rätt till kompensation i vissa angivna fall om föreskrifterna innebär en skada som inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten. Denna kvalifikationsgräns, som sålunda i PBL beskrivs med ett nytt uttryckssätt, innebär att den totala skadans storlek skall uppgå till minst 10 % av markens värde. I avsnitt 25 kommer att föreslås att kompensationsreglerna i NVL, BML, VägL och SVL ändras så att överensstämmelse erhålls mellan de angränsande lagarna.

Många gånger kan föreskrifter som har meddelats enligt NVL eller BL för ett markområde eller en byggnad vara så betungande eller intrånget så stort, att fastigheten som marken eller byggnaden tillhör blivit i hög grad onyttig för fastighetsägaren. Det framstår då som skäligt att kommunen skall vara skyldig att lösa in fastigheten. Uppkommer synnerligt men vid användningen av den fastighet som marken tillhör är kommunen sålunda skyldig att lösa fastigheten. I detta avseende föreslås PBL i dessa angivna situationer helt ansluta till gällande bestämmelser i NVL och BL.

Beträffande sådan skada som når upp till kvalifikationsgränsen "synnerligt men" föreslås inte någon förändring av gällande regler. Skadan skall således i dessa fall relateras till hela fastigheten.

Av intresse är vidare att klarlägga huruvida reglerna får tillämpas vid varje skadetillfälle, om samma fastighet drabbas av skada flera gånger. Härmed avses då att restriktioner utfärdas vid olika tidpunkter för en fastighet, exempelvis för olika delar av den. I denna fråga saknas f. n. riktlinjer. Rimligt är att kompensationsgränsen 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 inte bör räknas med. En tid av tio år kan här vara rimlig.

Kvalifikationsgränsernas tillämpning i olika fall

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslås nu att kommunen skall vara skyldig att utge ersättning, om föreskrifter i en detaljplan enligt 9 kap 11 § eller ett markförordnande enligt 10 kap 1 § 3 har meddelats beträffande marklov eller beträffande bygglov för att tillvarata befintliga kultur- eller miljövärden, om föreskrifterna leder till skada som inte är obetydlig. Uppkommer synnerligt men vid användningen av den fastighet som marken eller byggnaden tillhör skall kommunen vara skyldig att lösa fastigheten. Samma kvalifikationsgränser bör införas för det fall att kommunen i ett markförordnande enligt 10 kap. 1 § 4 ger bestämmelser för att trygga friluftslivets intressen. Detta stämmer överens med gällande bestämmelser i NVL. Däremot finns som tidigare nämnts inte någon bestämmelse i BML om skyldighet för kommunen att lösa fastigheten. Det finns emellertid ingen principiell anledning att ha olika synsätt på frågan om det är skäligt att kommunen övertar fastigheten, om den blir onyttig för fastighetsägaren till följd av skyddsbestämmelser för en kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull byggnad eller om den blir onyttig till följd av föreskrifter beträffande exempelvis sådana åtgärder som kräver marklov. I avsnitt 25 beträffande samordningen med BML, föreslås därför att BML ändras även i detta avseende.

Om ett område, som har varit avsett till allmän samfärdsel, ändras på samma sätt som beskrivits i avsnitt 23.3.1.2, och detta medför att en ägare av en angränsande fastighet lider skada, som inte är obetydlig i förhållande till fastighetens värde, är kommunen skyldig att ersätta fastighetsägaren för den skada han därigenom lider. Uppkommer synnerligt men vid användningen av den angränsande fastigheten är kommunen skyldig att lösa den.

När det är fråga om åtgärdsförelägganden att ändra en befintlig utfart, flytta eller riva en byggnad samt att anordna grind eller annan genomgång i ett stängsel rör det sig, som tidigare nämnts, i de flesta fall om åtgärder som medför direkta kostnader för fastighetsägaren utan att marknadsvärdet i någon nämnvärd utsträckning påverkas härav. Han torde vidare inte ha anledning att räkna med att bli tvungen att vidta någon av de nämnda åtgärderna, till skillnad mot skyldigheten att t. ex. underhålla fastigheten och hålla den i vårdat skick. Ersättning p. g. a. åtgärdsföreläggande bör därför i angivna fall utgå utan något krav på en viss kvalifikation. Det kan emellertid i undantagsfall tänkas att marknadsvärdet påverkas i större omfattning när en byggnad måste flyttas eller rivas, eller en utfart måste läggas om, så att kommunikationerna till och från fastigheten avsevärt försämras. I dessa fall bör kommunen vara skyldig att lösa fastigheten, om föreläggandet medför att fastighetsägaren orsakas en skada som inte är obetydlig i förhållande till markens värde. Inlösen skall dock inte komma i fråga vid åtgärdsförelägganden för att åstadkomma stängselgenombrott.

För detaljplaner skall bestämmas en genomförandetid, under vilken planen innefattar ett principtillstånd till åtgärder i överensstämmelse med planen. Något intrång i denna rätt bör inte få ske utan att full kompensation utgår. Dessutom kan, som ovan angivits, vissa kostnader ha uppstått för t. ex. projektering. Beträffande tillåten markanvändning föreslås därför en regel om att ersättning alltid skall utgå för den ekonomiska skada som uppstår, om

markägaren hindras att utnyttja ett redan medgivet tillstånd under dess giltighetstid. Något krav på en viss kvalifikation för den ekonomiska skadan bör därför inte ställas upp för intrång i tillåten markanvändning. Uppkommer genom intrånget en skada som inte är obetydlig i förhållande till markens värde, skall kommunen vara skyldig att lösa marken.

Om en fastighetsplan inom en detaljplan ändras eller upphävs före den för detaljplanen stadgade genomförandetidens slut bör ersättning också utgå utan något krav på en viss kvalifikation för den ekonomiska skada som härigenom kan uppkomma. Eftersom någon byggnadsrätt inte är knuten till en fastighetsplan torde aldrig någon större skada kunna uppkomma. Någon rätt till inlösen till följd av skadan behövs därför inte.

Kompensationsreglerna i PBL kan sammanställas 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 i vissa fall (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

23.3.2.4 Värderingsregler

I detta avsnitt behandlas hur löseskillingen eller intrångsersättningen skall bestämmas i de fall rätt till ekonomisk kompensation föreligger. I gällande rätt återfinns de för fastighetsinlösen och fastighetsintrång grundläggande ersättningsreglerna i 4 kap. ExL. Vissa lagar såsom AL och LL hänvisar

beträffande bestämmande av ersättning helt till ExL. Andra lagar, som t. ex. BL och NVL, innehåller förutom en hänvisning till ExL vissa kompletterande ersättningsregler.

Flertalet av de ersättningsprinciper som tillämpas beträffande bebyggelsemark saknar ett uttryckligt lagstöd. Detta har visat sig vara otillfredsställande på många sätt. I samband med en ny byggnadslagstiftning bör därför målet vara att samtliga grunder för ersättningens bestämmande skall vara reglerade i lag.

Vid en lagreglering bör de ersättningsregler som är generellt tillämpliga vid olika former av tvångsingripande placeras i ExL. Däremot kan sådana ersättningsregler som endast är giltiga för en speciell ersättningssituation i PBL lämpligen placeras i anslutning till ifrågavarande kompensationsregler. I och för sig skulle även sådana speciella ersättningsregler kunna placeras i ExL. Vid en sådan lösning borde man emellertid i ExL kodifiera även andra ersättningsregler, som är specifika för ersättningssituationer i t. ex. NVL och VL. En sådan förändring torde emellertid föra för långt i detta sammanhang.

Enligt 4 kap. 1 § ExL skall löseskilling bestämmas med hänsyn till fastighetens marknadsvärde. Någon precisering om vilket användningssätt av fastigheten som skall ligga till grund har inte skett i 1 §. Detta innebär att det användningssätt som ger högsta värdet i princip skall läggas till grund för värderingen, under förutsättning att det framstår som ett realistiskt alternativ. I PBL görs en klar åtskillnad mellan pågående och tillåten markanvändning samt förändring av sådan markanvändning. Det finns därför anledning att klarlägga i vilka fall de olika användningssätten skall läggas till grund för bestämningen av marknadsvärdet.

Värdet av pågående markanvändning skall alltid ersättas liksom sådan användning till vilken tillstånd föreligger enligt giltigt förhandslov, bygglov eller marklov.

En av grundtankarna i konstruktionen av det nya planinstitutet detaljplan har varit att ändring eller upphävande av en detaljplan skall leda till kompensation, endast om det sker före genomförandetidens slut. Denna princip bör gälla även vid värderingen på så sätt att en byggnadsrätt enligt detaljplanen ersätts före genomförandetidens slut.

Under de första tio åren efter genomförandetidens slut bör endast värdet av pågående markanvändning ersättas. Detta medför beträffande en tomt som är bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen inte någon värdeminskning, eftersom återuppförandet av den befintliga byggnaden är tillåtet inom ramen för pågående markanvändning. En tomt, som är obebyggd vid genomförandetidens slut, kan däremot förutsättas undergå en värdeminskning. Hur mycket marknadsvärdet sjunker är beroende av sannolikheten att tomten skall få bebyggas, trots att genomförandetiden gått ut. Eftersom värdet av pågående användning ofta torde vara lågt, är det troligt att ett större eller mindre förväntningsvärde uppkommer. Det föreslås att sådant värde som bygger på förväntan att få genomföra en detaljplan efter genomförandetidens slut inte skall ersättas under de första tio åren efter genomförandetidens utgång. Efter denna tid bör förväntningsvärden däremot ersättas, såvida planen inte upphävs. Uttryckliga regler med ovan nämnd innebörd bör införas i ExL. Innebörden av nu gällande presumtions-

regel bör bibehållas för mark som inte har utlagts till enskilt bebyggande i detaljplan.

Principerna för ersättning för mark som läggs ut till gator, parker och motsvarande anläggningar blir beträffande nya detaljplaner betydligt förenklade genom de ersättningsregler som har beskrivits ovan. Gatumark, parkmark och motsvarande ersätts således i första hand med utgångspunkt i pågående markanvändning. Möjligheter till förändrad markanvändning bör beaktas i huvudsak enligt principerna i den gällande presumtionsregeln i 4 kap. 3 § ExL.

Regeln att mark, som tidigare använts som gata eller väg, skall avstås utan ersättning bör bestå.

Några särskilda ersättningsregler för kvartersmark för allmänt ändamål föreslås inte beträffande detaljplaner enligt PBL. Inom sådan detaljplan bör nämligen kvartersmark för allmänt ändamål i ersättningssammanhang jämställas med gatu- och parkmark, på samma sätt som skedde vid 1971 års ändringar i expropriationslagen.

Nuvarande rättspraxis beträffande ersättningsprinciperna för mark, som skall bilda en tomt, bör i allt väsentligt kodifieras. I specialmotiveringen till den föreslagna 3 a § i 4 kap. ExL ges exempel på sådana situationer då skäl kan anses föreligga att frångå huvudregeln att dela det totala tomtvärdet lika per kvadratmeter.

De behandlade förslagen kan sammanfattas på följande sätt:

I PBL införs en ersättningsregel som innebär att ersättning vid inlösen eller skadereglering till följd av upphävande eller ändring av en detaljplan under genomförandetiden skall bestämmas med utgångspunkt i de planförhållanden som gällde före upphävandet eller ändringen.

I ExL införs följande generella ersättningsregler för bebyggelsemark.

1. Ersättning skall alltid lämnas för pågående markanvändning.
2. När ersättningen bestäms skall dessutom tillåten markanvändning beaktas dvs. dels giltigt förhandslov, bygglov och marklov, dels tillåten användning enligt detaljplan. Det tillstånd som en sådan plan innebär beaktas dock endast före genomförandetidens slut och endast beträffande mark för enskilt bebyggande.
3. Beträffande mark som inte är avsedd för enskilt bebyggande enligt detaljplan ersätts förväntningar om ändrad markanvändning efter samma principer som i nu gällande presumtionsregel.
4. Beträffande mark som är avsedd för enskilt bebyggande enligt detaljplan ersätts föväntningsvärden helt utom under den tioårsperiod som följer närmast efter genomförandetidens slut. Under denna period ersätts endast pågående markanvändning och användning enligt giltigt förhandslov, bygglov och marklov.
5. Ersättning utgår inte för mark, som utnyttjas som gata eller väg, om marken enligt en detaljplan skall användas för annat än enskilt byggande.

I samband med att dessa generella ersättningsregler för bebyggelsemark införs i ExL måste en omarbetning av vissa andra ersättningsregler i ExL ske. Föreslagna ändringar i ExL redovisas i avsnitt 25.2.

23.3.3 *Särskilda frågor*

På samma sätt som i nuvarande lagstiftning (137 § BL) skall ExL:s regler tillämpas i inlösen- och ersättningsmål i den mån avvikande bestämmelser inte ges i BL.

I 141 § BL stadgas att en fastighetsägare inte skall ha möjlighet att begära utvidgning av en delexpropriation inom stadsplanelagt område. Detta har motiverats av att det vid planläggningen bör tillses att all mark får en lämplig användning, varför synnerligt men för återstående del av fastigheten inte kan uppkomma. BLU föreslog att denna särregel skulle tas bort med hänsyn till planernas begränsande giltighetstid. 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 en viss situation kan lida synnerligt men vid en delexpropriation, föreslås att möjlighet till utvidgning av expropriationen skall finnas även inom område för en detaljplan. Någon motsvarighet till 141 § föreslås därför inte i PBL.

Bestämmelserna i 143 § BL om bestämmande av expropriationsersättningen vid lösen av vägmark får inte någon motsvarighet i PBL, då sådan mark enligt förslaget till ändringar i ExL skall avstås utan ersättning.

Enligt 22 § andra stycket och 116 § andra stycket BL kan ersättning bestämmas att utgå med visst årligt belopp med möjlighet för parterna att erhålla omprövning vid ändrade förhållanden. Liknande bestämmelser finns i NVL och BML. En motsvarande regel bör införas i PBL. Huvudregeln skall dock vara att ersättningen skall utgå med ett engångsbelopp. Med hänsyn till svårigheterna att, när en plan antas eller ett markförordnande beslutas, beräkna skadorna av meddelade föreskrifter, föreslås en omprövningsrätt även då ersättningen har utgått på en gång. Det ligger i sakens natur att denna omprövningsrätt skall tillämpas mycket restriktivt. Regeln i 22 § andra stycket och 116 § andra stycket BL att avtal om ersättning skall gälla även mot den som senare förvärvar sakägarens rätt bör få en motsvarighet även i PBL.

Vidare föreslås en regel av innehåll att den som vill begära ersättning eller påkalla inlösen skall väcka talan vid fastighetsdomstol inom två år från det att beslutet, på vilket talan grundas, har vunnit laga kraft. Beslutet i fråga kan vara ett åtgärdsföreläggande eller en bestämmelse i en detaljplan eller ett markförordnande. Skälet till denna regel är att kompensationsfrågorna bör avgöras så snart som möjligt, så att kommunen inte skall behöva sväva i ovisshet under längre tid om vilka krav som kan komma att framställas. Undantag bör dock göras för kommunens inlösenskyldighet på grund av att mark enligt en detaljplan har lagts ut för annat än enskilt ändamål. I dessa fall har någon tidsgräns inte ansetts befogad.

Enligt 138 § BL skall allmänna regler om rättegångskostnader tillämpas om ett yrkande om inlösen ogillas. Om däremot ett yrkande om intrångsersättning på talan av den som framställer ersättningsanspråket ogillas, kan domstolen under vissa förutsättningar förordna att kommunen skall stå för rättegångskostnaderna, eller att kostnaderna skall kvittas (139 §). Denna särregel har motiverats av den omständigheten 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).

Enligt PBL kommer 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 föreslås att särregeln i 139 § BL skall ingå även i PBL:s regelsystem. Med hänsyn till den konstruktion ersättningsreglerna har i PBL föreslås att regeln om skälighetsprövning skall gälla även vid inlösen.

Motiveringar till SJUNDE AVDELNINGEN och till samordning med annan lagstiftning samt specialmotivering

Motiveringarna gäller följande kapitel i lagen

21 kap. Övergångsbestämmelser 73

Motiveringarna behandlas i följande avsnitt

24 Övergångsbestämmelser
24.1 BLU:s förslag och remissutfallet 587
24.2 Planer från tiden före BL 588
24.3 Planer enligt BL 589
24.3.1 Regionplaner 589
24.3.2 Generalplaner 590
24.3.3 Stadsplaner och byggnadsplaner 591
24.3.4 Tomtindelning 592
24.4 Övriga beslut enligt BL 592
24.4.1 Nybyggnadsförbud 592
24.4.2 Rivningsförbud 595
24.4.3 Dispenser 595
24.4.4 Byggnadslov 595
24.4.5 Särskilda frågor 596
24.5 Vissa övriga övergångsfrågor 596
24.5.1 Marköversikt 596
24.5.2 Påföljder, ingripanden m. m. 596
24.5.3 Fastighetsbildningsfrågor 597
24.5.4 Strandskyddsbestämmelser 598

Samordning

25 Samordning med annan lagstiftning
25.1 Principer för samordningen 601
25.2 Expropriationslagen 609
25.3 Vattenlagen 613
25.4 Fastighetsbildningslagen 619
25.5 Anläggningslagen och lagen om förvaltning av samfälligheter 625
25.6 Ledningsrättslagen 625
25.7 Jordabalken 625
25.8 Civilförsvarslagen 626
25.9 Väglagstiftningen 627
25.10 Trafiklagstiftningen 634
25.11 Speciallagstiftning för kulturminnesvård och statligt byggnadsväsen 640

25.12 Naturvårdslagen 650
25.13 Skogsvårdslagen 659
25.14 Lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar 663
25.15 Lagen om allmänna fjärrvärmeanläggningar 665
25.16 Gruvlagstiftningen 665
25.17 Miljöskyddslagen 675
25.18 Bostadssaneringslagen 682
25.19 Rörledningslagen 682
25.20 Ellagen 685

Specialmotivering

26 Specialmotivering

26.1 Plan- och bygglagen 693
26.2 Expropriationslagen 825
26.3 Fastighetsbildningslagen 830
26.4 Anläggningslagen 836
26.5 Lagen om förvaltning av samfälligheter 843
26.6 Lagen om förmånsrätt för fordringar enligt lagen om förvaltning av samfälligheter 843
26.7 Ledningsrättslagen 844
26.8 Jordabalken 844
26.9 Civilförsvarslagen 844
26.10 Väglagen 845
26.11 Lagen om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. 847
26.12 Terrängtrafikkungörelsen 847
26.13 Terrängkörningsförordningen 847
26.14 Lagen om byggnadsminnen 848
26.15 Lagen om fornminnen 848
26.16 Naturvårdslagen 848
26.17 Skogsvårdslagen 851
26.18 Lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar 852
26.19 Lagen om allmänna fjärrvärmeanläggningar 852
26.20 Gruvlagen 852
26.21 Lagen om vissa mineralfyndigheter 852
26.22 Miljöskyddslagen 852
26.23 Bostadssaneringslagen 854
26.24 Lagen om vissa rörledningar 854
26.25 Lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar 855

Viktiga punkter

PBL träder i kraft den 1 januari 1985.

Detaljplanerna enligt PBL skiljer sig från dagens. De nya reglerna om genomförandetid är en viktig nyhet. 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. De hävs nu men kommunerna får vidgade möjligheter att ändra planer som är äldre än åtta år när PBL träder i kraft. Vill kommunen lösa in marken har ägaren i vissa fall rätt att få ersättning enligt värdet 31/12 1984. Planer som har fastställts inom åtta år före PBL:s ikraftträdande får viss genomförandetid. Kommunens ställning stärks i vissa fall vid prövning enligt olika speciallagar.

24 Övergångsbestämmelser

En ny plan- och bygglag föreslås nu införas från den 1 januari 1985. Lagen berör många samhällsområden, samhällsorgan och organisationer. Många människor skall från olika utgångspunkter tillämpa den. Det är därför angeläget att tiden mellan lagens antagande och dess ikraftträdande blir väl tilltagen.

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 i stället genom övergångsbestämmelser anpassa de gällande planerna till PBL:s planeringssystem.

I PBL finns ingen motsvarighet till dagens nybyggnadsförbud. Övergångsregleringen bör därför syfta till att så långt möjligt avlösa dessa förbud i samband med övergången till PBL:s planeringssystem.

24.1 BLU:s förslag och remissutfallet

BLU angav mycket kort och översiktligt principerna för en lösning av övergångsfrågorna. De obligatoriska kommunplanerna skulle enligt BLU vara kommunomfattande. Med de krav på utformning av kommunplanen som föreslogs av utredningen förutsattes att upprättandet av den första kommunplanen skulle kräva tämligen omfattande insatser. Mot bakgrund härav föreslogs att giltiga kommunplaner skulle föreligga senast fyra år efter lagens införande. Befintliga regionplaner och fastställda generalplaner föreslogs förlora sin formella giltighet i och med tillkomsten av en kommunplan.

För att anpassa gällande stads- och byggnadsplaner till det av BLU föreslagna detaljplanesystemet med tidsbegränsade byggnadsplaner föreslog utredningen att sådana planer skulle upphöra att gälla tio år efter lagens ikraftträdande. Det skulle emellertid vara möjligt för en kommun att under vissa förutsättningar redan före utgången av nämnda tioårsperiod upphäva planen. Om planen då upphävdes ansåg BLU att det i vissa fall torde finnas skäl att överväga ersättning till fastighetsägare för sådana byggnadsrätter som därigenom skulle falla bort.

En av de mer väsentliga nyheterna i BLU:s förslag var den planmässiga bedömning som skulle ske av rivning av befintlig bebyggelse. Enligt utredningen borde övergångsreglerna ges den innebörden att frågor om rivning skulle prövas enligt den nya lagstiftningen även inom områden där stads- eller byggnadsplan övergångsvis skulle gälla.

Den lagstiftning och det plansystem som BLU föreslog innebar att det skulle bli ett generellt nybyggnadsförbud för all mark som inte omfattas av byggnadsplan eller

övergångsvis vissa äldre stads- och byggnadsplaner. De nybyggnadsförbud som f. n. gäller för områden utanför nuvarande detaljplaner borde därför enligt utredningen upphävas i och med den nya lagens ikraftträdande. Nybyggnadsförbud som gäller inom äldre stads- och byggnadsplaner borde bestå och även kunna förlängas så länge dessa planer fortfarande lever kvar. BLU ansåg att ersättning eller inlösen även här kunde övervägas i vissa fall om nybyggnadsförbud, som har meddelats enligt äldre bestämmelser på mark som enligt stads- eller byggnadsplan är avsedd för enskilt bebyggande, skulle komma att bestå under hela den föreslagna giltighetstiden för nämnda planer.

Vid sådan inlösen, som enligt ovan sagts skulle kunna i särskilda fall påkallas från fastighetsägarens sida, föreslog BLU att ersättning skulle utgå med det belopp, som svarar mot vad fastighetsägaren skulle ha fått om inlösen enligt BL aktualiserats vid tiden för den nya lagens ikraftträdande.

Många remissinstanser accepterade den av BLU föreslagna tiden inom vilken den första kommunplanen skulle ha upprättats, men flertalet ansåg att tiden fyra år var för kort.

BLU:s förslag till övergångsregler för gällande nybyggnadsförbud samt äldre stads- och byggnadsplaner mottogs i allmänhet positivt av remissinstanserna. Många påpekade emellertid att de ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna reglerna om ersättning och inlösen måste studeras mera ingående.

De instanser som yttrade sig över frågan om rivning av befintliga byggnader anslöt sig i huvudsak till BLU:s förslag beträffande övergångsregleringen.

24.2 Planer från tiden före BL

När BL trädde i kraft den 1 januari 1948 upphävdes då gällande stadsplanelag (1931:142). Enligt bestämmelserna i 159 § BL 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, vilka närmast kan betraktas som förenklade stadsplaner för ett område 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 BL finns inga övergångsbestämmelser om de stadsplaner, byggnadsplaner och tomtindelningar som fastställdes enligt 1931 års stadsplanelag. Eftersom motsvarande institut behölls i BL 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 BL. Enligt bestämmelserna i 169 § BL gäller emellertid även sådana tomtindelningar fortfarande.

Enligt 161 § övergångsbestämmelserna till BL skall en stomplan som har fastställts före BL:s ikraftträdande jämställas med en fastställd generalplan.

En avstyckningsplan skall enligt bestämmelserna i 168 § BL och 83 § BS i

viss utsträckning jämställas med en fastställd byggnadsplan. Nybyggnad får sålunda inte ske i strid mot planen. Något hinder mot tätbebyggelse föreligger inte inom en sådan plan, om inte regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förordnar enligt 168 § BL att tätbebyggelse inte får ske. Sådana förordnanden har utfärdats för ett stort antal avstyckningsplaner. Därigenom har tätbebyggelserätten inom dessa planer upphävts.

Som framgår av det ovan anförda är många detaljplaner från tiden före BL helt eller till vissa delar jämställda med planer enligt BL. De bör därför inte särbehandlas i övergångsregleringen (jfr därför avsnittet 24.3 om planer enligt BL).

24.3 Planer enligt BL

24.3.1 *Regionplaner*

Enligt BL skall ett regionplaneförbund vara huvudman för regionplaneringen. Det statliga inflytandet garanteras genom att ordföranden och en ersättare för honom förordnas av regeringen (129 § BL). Regionplaneinstitutet skall finnas även i PBL. Någon motsvarighet till det direkta statliga inflytandet skall emellertid inte finnas i PBL. Där föreslås i stället, som huvudregel, att landstingskommunen eller ett kommunalförbund skall vara huvudman.

De fastställda regionplanernas rättsverkningar är mycket begränsade och många av planerna är inaktuella. De regionplaner som är av sent datum kan dock i allmänhet antas vara aktuella och skall tjäna till ledning för kommunernas planering. På grund härav bör regionplaner som har fastställts inom fem år före PBL:s ikraftträdande fortsätta att gälla under en övergångstid av sex år från den tidpunkt då planen fastställdes. Detta innebär att de regionplaner som fastställs före år 1980 automatiskt upphör att gälla vid PBL:s ikraftträdande. Någon uttrycklig övergångsbestämmelse härom behövs därför inte. De regionplaneförbund som enligt bestämmelserna i BL existerar vid PBL:s införande bör då upphöra. Någon övergångsbestämmelse behövs inte heller i detta fall. Om det bedöms som nödvändigt att den fortsatta planeringsverksamheten bedrivs i form av regionplanering bör en ny huvudman för regionplaneringen förordnas enligt 12 kap. 1 § PBL. Det skall då ankomma på det nya regionplaneorganet att enligt 12 kap. 10 § PBL anta förslag till regionplan.

För handläggningen av frågor om regionplan för kommunerna i Stockholms län gäller speciella bestämmelser (lag 1968:598). Enligt dessa särregler skall frågor om regionplan för Stockholms län handläggas av Stockholms läns landstingskommun, om det med stöd av 127 § andra stycket BL har bestämts att Stockholms län skall utgöra ett regionplaneområde. Förslag till regionplan skall enligt nämnda bestämmelser upprättas av en regionplanenämnd och antas av landstinget. Planen skall fastställas av regeringen. Handläggningen av och huvudmannaskapet för regionplanefrågorna i Stockholms län överensstämmer sålunda till stor del med den ordning som har föreslagits i PBL. Det synes därför lämpligt att i övergångsbestämmelserna särbehandla huvudmannaskapet för Stockholms läns regionplanering. Sålunda föreslås

att Stockholms läns landstingskommun skall anses vara förordnad som regionplaneorgan enligt PBL. Förordnandet skall gälla tills vidare. Enligt 12 kap. 1 § tredje stycket PBL ankommer det på regeringen att vid utseende av ett regionplaneorgan bestämma dess ansvarsområde. Eftersom något sådant ansvarsområde inte har bestämts för Stockholms läns landstingskommun måste det i en övergångsbestämmelse anges att regeringen efter framställning från regionplaneorganet skall besluta om dess ansvarsområde. De särregler som gäller för handläggningen av frågor om regionplan för kommunerna i Stockholms län kan därför utmönstras när PBL införs.

24.3.2 *Generalplaner*

Mycket få generalplaner har fastställts sedan år 1947. Av skäl som har utvecklats i det föregående finns i PBL:s plansystem inte något planinstitut som till sina rättsverkningar direkt motsvarar de nuvarande fastställda generalplanerna och stomplanerna från tiden före BL (jfr 161 § BL). Fastställda generalplaner kommer emellertid att i viss mån motsvaras av områdesplaner och markförordnanden enligt PBL. Därför föreslås att beträffande fastställda generalplaner skall tillämpas vad som i PBL föreskrivs om antagen områdesplan. Den "lösningsrätt" (18, 18 a, 19, 20 §§ BL) som 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 ExL i stället har möjligheter att expropriera den mark som kan behövas.

Förbud mot schaktning, fyllning och trädfällning, som gäller enligt 17 § första stycket eller som har meddelats med stöd av 17 § tredje stycket BL, bör dock finnas kvar under en övergångstid om tre år för att kommunerna skall få möjlighet att reglera dessa frågor t. ex. i markförordnanden.

Eftersom en områdesplan enligt PBL inte har någon rättsverkan mot enskilda, finns inget behov av en motsvarighet till ersättnings- och inlösenbestämmelserna i 22 § BL. Övergångsvis skall emellertid förbud enligt 17 § gälla, varför ersättningsbestämmelsen i 22 § bör gälla även fortsättningsvis för mål om ersättning eller inlösen till följd av förbud enligt 17 § BL där talan har anhängiggjorts före utgången av år 1988.

I detta sammanhang bör också bestämmelserna i 10 a § BL 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. Generalplanen måste fastställas för att den skall få någon rättsverkan och därigenom kunna bidra till att säkerställa de intressen som skall tillgodoses med förordnandet. Det är emellertid inte möjligt att fastställa planen mot kommunens vilja. På grund härav och då den översiktliga planeringen enligt PBL skall vara obligatorisk, finns det ingen 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.

24.3.3 *Stadsplaner och byggnadsplaner m. m.*

Samtliga stads- och byggnadsplaner som är fastställda enligt BL samt sådana äldre detaljplaner med byggnadsreglerande verkan som har beskrivits ovan i avsnitt 24.2 kommer i PBL att huvudsakligen motsvaras av detaljplan. Avstyckningsplanerna, vilka tillkom mellan åren 1926 och 1948, hade ursprungligen ingen bebyggelsereglerande verkan. Först genom övergångsbestämmelserna till 1947 års byggnadslag jämställdes de i vissa avseenden med byggnadsplaner. Sålunda får de anses ange gränserna mellan byggnadsmark, väg och annan allmän plats på samma sätt som en byggnadsplan enligt BL.

En avgörande skillnad mellan nu gällande detaljplaner och de detaljplaner som skall upprättas enligt PBL är att de förra ger byggnadsrätt utan någon uttrycklig begränsning i tiden, medan detaljplaner enligt PBL skall förses med en viss bestämd genomförandetid. Om de detaljplaner som gäller när PBL träder i kraft skall kunna fortsätta att gälla även därefter, måste de i detta hänseende anpassas till det nya systemet. Detta kan lämpligen ske genom att en del av dessa planer genom en övergångsbestämmelse påförs en genomförandetid. En sådan genomförandetid bör endast komma i fråga för sådana planer som fortfarande kan antas vara aktuella och som därför bör genomföras.

Det torde emellertid innebära allt för stora krav på kommunernas resurser om man i övergångsbestämmelserna anger en viss tid inom vilken kommunerna skall ha inventerat samtliga gamla planer och påfört en del av dem genomförandetid. Visserligen kan ibland relativt färska planer redan vara inaktuella av något skäl, medan vissa äldre planer fortfarande kan anses uppfylla dagens krav på planering och därför alltjämt vara aktuella. I fråga om det helt övervägande antalet fall kan man emellertid utgå från att planer av sent datum är mer aktuella än äldre planer. På grund härav föreslås nu att stads- och byggnadsplaner som har fastställts under tiden åtta år före PBL:s ikraftträdande påförs en genomförandetid. Tiden bör bestämmas som om en genomförandetid om tio år hade påförts planerna när de fastställdes. Varje sådan plan kommer således att få en genomförandetid som tidigast går ut två år efter PBL:s ikraftträdande.

Om planerna har fastställts före nämnda åttaårsperiod betraktas de som PBL-planer, vilkas genomförandetid har gått ut. På samma sätt som beträffande detaljplaner enligt PBL innebär detta emellertid inte att planerna upphör att gälla. Tvärtom skall de fortsätta att gälla även efter genomförandetiden. Skillnaden är, som tidigare har beskrivits, att kommunen efter genomförandetidens utgång har rätt att upphäva eller ändra planen utan att någon ersättning för detta behöver betalas. Å andra sidan måste kommunen, om den vill förhindra att planen tas i anspråk för avsett ändamål, visa att planeringsförutsättningarna i något avseende har förändrats så att det inte längre kan anses lämpligt att genomföra planen (jfr avsnitt 11.3.3.6 under rubriken Regleringen av genomförandetiden). Om kommunen i framtiden vill lösa in sådan mark för enskilt bebyggande för vilken en detaljplan gäller när PBL träder i kraft skall kommunen vara skyldig att betala ersättning för det värde marken hade vid PBL:s ikraftträdande. En regel med den nu angivna innebörden har tagits in i ExL (se avsnitt 25.2).

Inom områden med stadsplan eller byggnadsplan eller inom ett område där frågan om upprättande av en sådan plan har väckts kan det råda förbud mot schaktning, fyllning och trädfällning. Sådant förbud kan antingen följa av 40 § första stycket BL eller vara meddelat med stöd av 40 § andra stycket eller 110 § fjärde stycket BL. Till skillnad från vad som gäller motsvarande förbud inom områden med generalplan finns ingen ersättningsregel kopplad till förbudet. Därför synes det vara lämpligt att föreskriva att dessa förbud skall upphöra att gälla när PBL träder i kraft och att det inom förbudsområdena i stället skall gälla krav på marklov enligt PBL för schaktning, fyllning och trädfällning. För att det skall finnas några materiella bestämmelser om prövningsgrunderna måste markförordnanden enligt PBL antas eller gällande detaljplaner kompletteras där det är nödvändigt.

Eftersom PBL skall vara tillämplig även på detaljplaner enligt BL, kommer bestämmelserna om inlösen och skadeersättning till följd av detaljplan enligt PBL att gälla fullt ut för BL-planer. Så kallade specialområden enligt BL har emellertid inte någon motsvarighet i PBL. De måste därför hänföras antingen till kvartersmark för allmänt ändamål eller till kvartersmark för enskilt ändamål. Det kan i vissa fall även bli aktuellt att betrakta specialområden som mark för allmän plats. Detta behöver emellertid inte regleras i övergångsbestämmelserna. Frågan huruvida ett visst specialområde skall hänföras till enskilt eller allmänt ändamål får på samma sätt som idag avgöras från fall till fall i samband med att frågor om kompensations- eller lösenrätt uppkommer.

Förelägganden med stöd av 27 § BL att upprätta och underställa en stadsplan regeringens prövning bör förfalla när PBL träder i kraft. Finns då något sådant föreläggande, måste ett nytt beslut fattas med stöd av motsvarande bestämmelser i PBL.

24.3.4 *Tomtindelning*

Av ålder bestående tomtindelning samt tomtindelning som fastställts före PBL:s införande kommer i stort att motsvaras av fastighetsplan enligt PBL.

Det synes vara lämpligt att de i PBL föreslagna reglerna om fastighetsplan kan göras tillämpliga även beträffande de tomtindelningar som gäller när PBL träder i kraft.

24.4 Övriga beslut enligt BL

24.4.1 *Nybyggnadsförbud*

Förbud att utföra åtgärder som är att hänföra till nybyggnad gäller för stora delar av landet. Vissa av förbuden är permanenta (jfr det s. k. tätbebyggelseförbudet, 87 § BL och 56 § 1 mom. fjärde stycket BS) eller "automatiskt" gällande (jfr 13, 14, 34, 35, 37, 38, 79, 81 och 110 §§ BL). Andra har utfärdats för speciella ändamål (jfr 14 a, 15, 16, 35, 36, 82, 86, 109 och 110 §§ BL samt 122 § BL i dess lydelse före den 1 januari 1965). Vilka åtgärder som är att hänföra till nybyggnad framgår av 75 § BS. Någon motsvarighet till dagens

nybyggnadsförbud kommer inte att finnas i PBL. Vissa av de åtgärder som idag hänförs till nybyggnad kommer enligt PBL att hänföras till åtgärder som ligger inom ramen för pågående markanvändning. Normalt skall fastighetsägaren få vidta sådana åtgärder om de uppfyller de i PBL uppställda egenskapskraven.

I avsnitt 1.3.5 (reformbehovet) har diskuterats de problem som är förknippade med dagens detaljplaneinstitut. Genom reformeringen av detaljplaneinstitutet undanröjs de olägenheter som påtalas där. Samtidigt undanröjs då också det avgörande skälet för nybyggnadsförbuden. Dessa kan därför avskaffas. Även tätbebyggelsebegreppet kan utmönstras, eftersom samhället enligt vad som tidigare har sagts numera har möjlighet att lämplighetspröva all bebyggelse.

Planenlighetskravet i PBL reglerar förhållandet mellan planer och tillståndsgivning (13 kap. 30–33 §§). Några förbud är inte aktuella i det systemet. De "automatiskt" gällande förbud som innebär hinder att bygga i strid mot utomplansbestämmelser, fastställda planer eller tomtindelning (13, 34, 38, 79 och 110 §§ BL) kan därför upphöra att gälla vid PBL:s ikraftträdande.

Om kommunfullmäktige har beslutat att göra en framställning om fastställelse av en generalplan eller en stadsplan gäller enligt 14 § resp. 35 § BL automatiskt ett förbud mot nybyggnad inom planområdet. Enligt 37 § andra stycket BL gäller vidare ett automatiskt nybyggnadsförbud om frågan om ändring av en tomtindelning har väckts. Av skäl som framgår nedan under avsnitt 24.4.5 Särskilda frågor föreslås nu att även dessa "automatiskt" verkande nybyggnadsförbud upphör att gälla vid PBL:s ikraftträdande.

De ojämförligt mest frekventa nybyggnadsförbuden är de som har utfärdats på grund av förestående planläggning eller ändring av en plan (jfr 14 a, 15, 16, 35, 36 och 109 §§ BL). Dessa förbud är enligt BL 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 en planändring. En sådan planändring kan t. ex. avse en minskning av den tillåtna exploateringen eller ett införande av en s. k. ändamålsbestämmelse.

Av det anförda framgår att man med hjälp av nybyggnadsförbuden ofta vill förhindra att överstora byggnadsrätter tas i anspråk. Med gällande definition av begreppet nybyggnad innebär förbuden emellertid i praktiken att även mycket blygsamma tillbyggnader eller rena komplement till befintlig bebyggelse kan hindras. Även inre åtgärder träffas av förbuden. I flertalet fall torde detta inte tjäna syftet med nybyggnadsförbuden.

De planer som har fastställts mer än åtta år före PBL:s ikraftträdande kommer enligt förslaget i det föregående inte att påföras någon genomförandetid. Möjligheten att ändra dessa planer följer därefter PBL:s allmänna regler. På grund härav kommer kommunerna i många fall att kunna upphäva eller ändra sådana planer som har överstora byggnadsrätter.

I efterhand kan en s. k. ändamålsbestämmelse göras, som får verkan mot befintlig bebyggelse intill gränsen för vad som definieras som pågående markanvändning i avsnitt 3.2.4 (Begreppet pågående markanvändning). Reglerna ger bl. a. utrymme för att ställa upp hinder för fortsatt kontorisering i sådana områden där det kan konstateras att denna har fått en viss omfattning och utgör ett problem för kommunens planering. Motsvarande

möjligheter ges i viss utsträckning beträffande permanentning av fritidshus, nämligen på så sätt att tillbyggnader av typiska fritidshus till att bli lämpliga helårsbostäder då kan hindras.

Planer som har fastställts före PBL:s ikraftträdande, och som enligt förslag i det föregående skall påföras en viss genomförandetid, skall få genomföras enligt PBL:s regler. Full ekonomisk kompensation skall alltså utgå om kommunen önskar hindra deras genomförande. Det torde komma att finnas endast ett fåtal fall där planer, som har fastställts så sent som inom åtta år före PBL:s ikraftträdande, har belagts med nybyggnadsförbud i avvaktan på planändring.

På grund av det anförda föreslås nu att även samtliga nybyggnadsförbud som meddelats på grund av förestående planläggning eller planändring skall upphöra att gälla vid PBL:s ikraftträdande.

I närheten av befästningar m. fl. anläggningar kan enligt 81 och 82 §§ inte bara nybyggnadsåtgärder utan även schaktning, fyllning m. fl. åtgärder vara förbjudna. Detta skydd runt befästningar och andra anläggningar bör inte utan vidare tas bort vid en övergång till PBL. Eftersom ersättnings- och inlösenbestämmelser (83 § BL) är knutna till dessa nybyggnadsförbud är det inte tillräckligt att vid PBL:s ikraftträdande införa tillståndsplikt för de åtgärder som anges i 81 och 82 §§ BL. I PBL är ju ersättnings- och inlösenbestämmelserna inte knutna till tillståndstidpunkten utan till den tidpunkt då detaljplanen eller markförordnandet antas. Därför föreslås nu att nämnda förbud enligt 81 och 82 §§ BL skall gälla under en övergångstid om tre år efter PBL:s ikraftträdande. Om det skydd som dessa förbud ger behövs även fortsättningsvis, måste under denna övergångstid en detaljplan eller ett markförordnande antas med föreskrifter som tillvaratar de intressen som avses i 81 och 82 §§ BL. Även ersättnings- och inlösenbestämmelserna i 83 § måste på grund härav gälla efter PBL:s ikraftträdande.

Enligt 86 § BL kan länsstyrelsen förordna att nybyggnad inte får ske utan länsstyrelsens tillstånd inom områden som bör skyddas med hänsyn till förefintlig från historisk eller konstnärlig synpunkt värdefull bebyggelse, fasta fornlämningar eller andra minnesmärken. Med hänsyn till att yttre byggnadsåtgärder som innefattas i pågående markanvändning i PBL alltid måste uppfylla lagens egenskapskrav, t. ex. beträffande anpassning till den befintliga miljön, och till de regleringsmöjligheter som kan ske enligt 9 kap. 11 § och 10 kap. 1 § 3 synes det inte finnas någon anledning att behålla förbud som meddelats med stöd av 86 § BL. Sådana förbud föreslås därför upphöra att gälla vid PBL:s ikraftträdande.

När byggnadsplaner för fritidsbebyggelse idag fastställs, är det vanligt att kommunen inte avser att engagera sig i genomförandet när det gäller vägar, vattenförsörjning och avlopp. Som en garanti för att dessa anläggningar ändå utförs, är det vanligt att förbud mot nybyggnad enligt 110 § andra stycket BL meddelas intill dess att vägar, vattenförsörjning och avlopp för området har anordnats i tillräcklig utsträckning. Det är motiverat att även efter övergången till PBL kunna förhindra att bebyggelse kommer till stånd utan att sådana anläggningar dessförinnan har utförts. I 9 kap 16 § första stycket PBL har föreslagits en motsvarighet till förbudet i 110 § andra stycket BL. Den föreslagna regeln är utformad så att det i detaljplan skall kunna föreskrivas att anläggningar av det slag som nu har berörts skall vara utförda

innan medgivandet i planen att förändra markanvändningen får utnyttjas. På grund härav föreslås att gällande förbud enligt 110 § andra stycket BL efter PBL:s ikraftträdande skall anses utgöra sådan detaljplanebestämmelse som avses i 9 kap. 16 § första stycket PBL.

24.4.2 *Rivningsförbud*

Rivningsförbud enligt 35 a § BL är avsedda att vara temporära förbud. I PBL föreslås att rivningar skall hindras permanent med hänsyn till kulturhistoriska och miljömässiga värden eller bostadsförsörjningen. Tillstånd till rivning får emellertid inte vägras med hänvisning till önskemålet att bevara befintliga kulturhistoriska värden utan stöd av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande. I dessa fall kan svårigheter övergångsvis uppkomma. Det torde nämligen ta stora resurser i anspråk att inventera hela det byggnadsbestånd för vilket det kan bli aktuellt att meddela sådana föreskrifter. Det bör emellertid vara tillräckligt att kommunen kan vilandeförklara rivningsansökan i två år, för att under denna tid upprätta en enkel plan som är "objektanknuten" till den rivningshotade fastigheten.

Rivningslov kan däremot vägras av bostadsförsörjningsskäl utan stöd i en detaljplan eller ett markförordnande (jfr avsnitt 17.2.3.1 under rubriken Bostadsförsörjningsbehoven). Några övergångsproblem uppkommer därför inte i dessa fall.

På grund av det anförda föreslås nu att rivningsförbuden enligt 35 a § BL upphör att gälla vid PBL:s ikraftträdande.

24.4.3 *Dispenser*

I BL finns inga bestämmelser som anger hur länge dispenser från olika nybyggnadsförbud skall gälla. Det har därför förekommit att mycket gamla dispenser har åberopats som skäl för att erhålla 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 fråga om vilket aktualitetskrav som kan ställas på tidigare meddelade dispenser. Vid övergången till PBL synes det vara en lämplig ordning att dispenser som har meddelats inom fyra år före PBL:s ikraftträdande från olika nybyggnadsförbud bör betraktas som förhandslov enligt PBL. Detsamma skall gälla dispenser från strandskyddsbestämmelserna i 16 § tredje stycket NVL. Sådant förhandslov måste fullföljas med ansökan om bygglov inom fem år från den dag då dispensbeslutet vann laga kraft. Annars förfaller förhandslovet automatiskt.

Om dispensen innebär en avvikelse från en fastställd stads- eller byggnadsplan skall den byggnad som uppförs i enlighet med dispensen betraktas som en byggnad i strid mot planen. Planen skall därvid gälla för den aktuella byggnaden endast i den utsträckning som sägs i PBL (jfr 13 kap. 33 §).

24.4.4 *Byggnadslov*

Byggnadslov som har meddelats enligt BS och som fortfarande gäller vid PBL:s ikraftträdande föreslås fortsätta att gälla enligt bestämmelserna i 59 § BS.

24.4.5 *Särskilda frågor*

I vissa fall torde det bli nödvändigt att ha övergångsregler i fråga om sådant planarbete som pågår vid den tidpunkt då PBL träder i kraft. Följande situationer kan tänkas föreligga.

Före PBL:s ikraftträdande kan

1. planen ha upprättats men ännu inte antagits,
2. planen ha antagits men någon framställning om fastställelse har inte gjorts,
3. planen ha antagits och framställning om fastställelse ha gjorts,
4. planen ha fastställts av länsstyrelsen men fastställelsebeslutet ha överklagats.

I fallet 1 bör planen omarbetas. Planens innehåll och förfarandet vid upprättande och handläggning av planen bör helt stämma överens med bestämmelserna i PBL. Någon särskild övergångsregel torde inte behövas för den här situationen, eftersom man när planen skall antas måste se till att alla materiella och formella regler i PBL har iakttagits.

I fallen 2–4 bör planen handläggas och prövas enligt äldre bestämmelser. Här fordras en uttrycklig övergångsbestämmelse.

I BL finns en del bestämmelser som innebär att nybyggnadsförbud råder i avvaktan på att en plan eller en tomtindelning upprättas eller ändras. I avsnitt 24.4.1 har föreslagits att flertalet nybyggnadsförbud som har meddelats med stöd av andra bestämmelser upphävs vid införandet av PBL. Någon anledning att här göra avsteg från denna princip finns inte. Nybyggnadsförbud som gäller enligt 14, 35 och 37 §§ BL skall därför enligt förslaget upphöra att gälla då PBL träder i kraft.

24.5 Vissa övriga övergångsfrågor

24.5.1 *Marköversikt*

Enligt 7 kap. 1 § PBL skall i varje kommun finnas en marköversikt. Därför behövs bara bestämmelser i PBL som reglerar ändringar av marköversikt. För tiden mellan PBL:s ikraftträdande och den tidpunkt då marköversikten antas för första gången erfordras emellertid en övergångsbestämmelse med innebörd att reglerna i PBL om ändring av marköversikt skall i tillämpliga delar gälla även upprättande av marköversikt. I övergångsbestämmelserna bör också en tid anges då marköversikten skall ha antagits. Med hänsyn dels till den omfattande översiktliga planering som under senare år har bedrivits i kommunerna, dels till att kravet på obligatorisk marköversikt kan förutsättas vara känt för kommunerna flera år före PBL:s ikraftträdande, föreslås nu att marköversikter skall ha antagits före den 1 januari 1988.

24.5.2 *Påföljder, ingripanden m. m.*

Särskilda övergångsbestämmelser till 15 kap. PBL

Som tidigare har anmärkts skall LPI upphöra att gälla när PBL träder i kraft. Bortsett från en del ändringar i detaljer har LPI förts över till 15 och 16 kap. i

allt väsentligt utan ändring i sak.

Förslaget till 15 kap. innebär bl. a. att reglerna om byggnadsavgift och tilläggsavgift ändras. Starka skäl talar för att bestämmelserna i 15 kap. bör tillämpas också på överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet, eftersom de leder till lindrigare påföljd (jfr 5 § lagen om införande av brottsbalken). Med hänsyn till att övriga bestämmelser i 15 kap. i allt väsentligt stämmer överens med LPI, bör det kunna föreskrivas att 15 kap. skall tillämpas även på överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet av PBL. Det kan emellertid inte uteslutas att det vid ikraftträdandet finns fall, på vilka övergångsbestämmelserna till LPI kan vara tillämpliga. En reservation om detta bör därför göras. I 16 § har tagits in bestämmelser av den innebörd som nu har föreslagits.

Förslagen i det föregående innebär bl. a. att den krets av åtgärder som skall kräva lov kan bli mera vidsträckt än enligt dagens bestämmelser. En åtgärd som påbörjas före PBL:s ikraftträdande och som då inte kräver lov kan alltså, om den avslutas efter ikraftträdandet, höra till de åtgärder som skall föregås av bygglov, marklov eller rivningslov. Huvudregeln i dessa fall bör vara att de bestämmelser som gällde när åtgärden påbörjades skall tillämpas. Det innebär för de berörda fallen att de egentliga arbetena måste ha kommit igång före ikraftträdandet för att PBL inte skall bli tillämplig. Det räcker alltså inte att projekteringsarbetena har påbörjats. Inte heller är det tillräckligt att arbetet har börjat bara till en del. Det bör ha satts igång i full skala för att inte PBL:s bestämmelser om lov skall bli tillämpliga. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 17 §.

Särskilda övergångsbestämmelser till 16 kap. PBL

De krav på förbättring som enligt 6 kap. skall kunna ställas i fråga om byggnader, tomter och annan mark blir som förut har anförts gällande i och med att PBL träder i kraft. På samma sätt som skedde när bestämmelserna om anordningar för avfallshantering i 82 a § första stycket BS infördes bör nu föreskrivas att föreläggande enligt 16 kap. att genomföra de nya kraven inte får meddelas förrän ett år efter PBL:s ikraftträdande. Det innebär alltså att ägarna till berörda byggnader m. m. får möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder under det första året då PBL är i kraft.

Det torde inte finnas anledning att föreskriva någon motsvarande fördröjning när det gäller möjligheterna att meddela föreläggande om underhållsåtgärder, enligt 6 kap.

24.5.3 *Fastighetsbildningsfrågor*

Enligt praxis under senare år har avstyckningar enligt FBL godtagits som skäl att medge s. k. tätbebyggelsedispenser. En viss aktualitet har emellertid krävts. Vanligtvis har upp till fem år gamla avstyckningar accepterats. Nu föreslås därför att denna praxis slås fast i övergångsbestämmelserna till PBL så att avstyckningar som har skett under tiden fyra år före PBL:s ikraftträdande, dvs. efter utgången av år 1980, skall anses som förhandslov att bygga i enlighet med det ändamål för vilket avstyckningen har skett. Tillståndet

måste fullföljas genom ansökan om bygglov inom fem år från det beslutet om fastighetsbildning vann laga kraft.

24.5.4 *Strandskyddsbestämmelser*

Strandskyddsbestämmelserna i NVL har nu föreslagits överflyttade till PBL. Enligt 3 kap. 13 § skall det allmänna strandskyddet inte gälla i områden med detaljplaner, eftersom dessa frågor skall regleras genom planen.

I dag gäller enligt huvudregeln i 15 § NVL de allmänna strandskyddsbestämmelserna, om inte annat har förordnats. I planer tillkomna före den 1 juli 1975 är förhållandet det motsatta.

För att inte strandskyddet skall falla bort i något fall, när de äldre planerna blir gällande som PBL-planer, införs en bestämmelse om att strandskydd som råder inom en sådan plan skall fortsätta att gälla.

Utanför detaljplaneområden skall enligt PBL de allmänna strandskyddsbestämmelserna gälla. Om förordnande enligt 15 § andra stycket NVL har meddelats om upphörande eller utvidgning av strandskyddet skall förordnandet gälla även efter PBL:s införande.

Norrsundet, Gävle

25 Samordning med annan lagstiftning

25.1 Principer för samordningen

Det lagförslag som nu läggs fram innebär att BL och väsentliga delar av BS ersätts av PBL. Beslut om förändring eller bevarande av miljön kan emellertid fattas inte bara med stöd av byggnadslagstiftningen utan även enligt ett flertal andra lagar som här sammanfattas under beteckningen speciallagar. Som regel är det då andra myndigheter än kommunen som fattar beslut i första instans. Utan att göra någon uttömmande uppräkning kan här erinras om NVL, VägL, ML, VL, gruvlagen (1974:342), lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter, FBL, lagen (1941:350) om fornminnen, lagen (1969:690) om byggnadsminnen, BSL, skogsvårdslagen (1979:429) och jordhävdslagen (1969:698).

Gemensamt för de flesta av dessa lagar är att de bl. a. innehåller regler som syftar till olika slag av begränsningar av markägarens befogenheter med hänsyn till allmänna eller till motstående enskilda intressen. Flera av lagarna innehåller också bestämmelser om att beslut skall fattas i överensstämmelse med fastställda planer enligt BL.

Behov av samordning mellan PBL och annan lagstiftning som reglerar markanvändning och byggande uppstår av flera skäl. Bland dessa förtjänar särskilt att nämnas

1. Behov av en sammanvägning av olika anspråk på användning av mark och vattenområden. Man kan kalla detta för det planpolitiska intresset.
2. Behovet av en från den enskilde sökandens synpunkt enkel och rationell process för att få sin sak prövad om samma åtgärd är prövningspliktig enligt både PBL och någon annan lag. Man kan här tala om dubbelprövning.

De uppräknade kraven kunde leda tanken till en fullständig integration av de lagar som här är aktuella. Praktiska och andra hänsyn gör emellertid detta omöjligt och olämpligt. Speciallagarna tillämpas av olika fackmyndigheter och prövningen görs på speciella grunder. Den särskilda kompetens som fordras hos prövningsorganet saknas som regel hos kommunerna.

I vissa speciella fall bör det dock vara möjligt att föra över prövningen från olika fackorgan till kommunerna.

Avsikten är att BPL skall inta i stort sett samma principiella plats som BL och BS nu har i det lagsystem som används för styrning av markanvändningen ur olika aspekter. Det innebär att en rad åtgärder kommer att behöva

prövas både enligt PBL och enligt en eller flera speciallagar.

Tillståndsplikten enligt PBL bör emellertid avgränsas så att dubbelprövning så långt möjligt undviks. I vissa fall bör – som förut antytts – en kommunal prövning kunna ersätta den prövning som nu utförs av specialmyndigheter. Detta gäller vissa bestämmelser i NVL om byggande m. m.

I detta sammanhang finns det anledning att slå fast ytterligare en sak som har att göra med räckvidden av den nu föreslagna lagstiftningen. Det har från många håll – inte minst i anslutning till den fysiska riksplaneringen – framförts önskemål om revidering i olika hänseenden av flera speciallagar. Det har gällt krav på förbättring av enskildheter i prövningssystemen, förslag om nya regler för att tillgodose naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen, ändring av gruvlagstiftningen m. m. I samband med den reform som nu är aktuell kommer emellertid speciallagarna att behandlas enbart från den synpunkten att de skall kunna fungera i ett smidigt samspel med PBL. Det innebär att reformbehoven i övrigt när det gäller angränsande lagar inte behandlas i detta sammanhang.

25.1.1 *Det planpolitiska intresset*

En grundtanke bakom PBL är att kommunerna skall ges ett samordnande ansvar för planeringen av markanvändningen och den fysiska miljöns utformning. Även riksintressena skall inordnas i denna planering. Kommunala planbeslut måste därför påverka tillståndsprövning enligt speciallagarna. Detta är önskvärt både för att samordning i stort skall bli möjlig och för att riksintressena skall kunna få genomslag även vid tillämpning av speciallagstiftningen. De beslut som fattas av kommunen med stöd av PBL skall alltså vara vägledande för en lång rad beslut som rör den fysiska miljön. Detta betyder att kommunens ställningstagande enligt PBL skall ingå i underlaget för tillämpningen av olika speciallagar. Givetvis bör ställningstagandena ha denna verkan endast när det gäller sådana åtgärder och verksamheter som verkligen behöver underkastas en planpolitisk kontroll.

Vad först gäller *rättsverkande planer* och beslut enligt PBL – detaljplan och markförordnande – bör som en generell princip gälla, att beslut enligt speciallagarna inte får strida mot sådana planer. Denna regel dikteras inte bara av intresset av att ordna ett kommunalt inflytande på tillstånd enligt speciallagstiftning. Man måste också ha i minnet att meningen med rättsverkande planer och beslut är just att skapa ett tryggat underlag för fortsatta åtgärder. En sådan ordning ligger i både allmänt och enskilt intresse och den gäller i allt väsentligt redan i dag. Principen bör få genomslag i alla speciallagar som är av intresse i detta sammanhang. Den närmare lagtekniska utformningen blir beroende av de olika lagarnas uppbyggnad.

Plantolkningen bör i dessa fall kunna anförtros specialmyndigheterna med rätt för kommunen att inom speciallagstiftningens ram överklaga en sådan tolkning. Helt naturligt bör specialmyndigheten vid tveksamhet i tolkningsfrågan samråda med kommunen, t. ex. när det är fråga om detaljplan där genomförandetiden har gått ut.

I fråga om *översiktliga planer* blir förhållandet ett annat. Översiktliga planer skall behandla strategiska frågor och inte gå in på detaljer. Några formella

regler om hur detaljerade dessa planer får göras ställs emellertid inte upp i PBL. De översiktliga planernas rättsverkningar inriktas främst på att åstadkomma en avstämning mellan olika allmänna intressen. Däremot innefattar dessa planer inte någon slutlig vägning av de samlade allmänna intressena mot enskilda intressen.

I detta sammanhang bör vidare följande observeras. En hänvisning till gällande planer har en annan innebörd i dagens system – där planläggning kommer till stånd enbart i den utsträckning som en medveten vilja att reglera vissa angivna företeelser motiverar det – än i PBL-systemet där en obligatorisk kommunomfattande fysisk planering föreskrivs. Därmed kommer också allehanda företeelser som berör markanvändningen att formellt omfattas av befintliga planer, trots att de i realiteten inte har varit föremål för en allsidig behandling vid planeringen.

Gentemot detta skulle kunna hävdas att meningen med reformen är att en mer allsidig planering skall komma till stånd. Detta är riktigt, men planläggningen kan ändå i princip inte utsträckas till att avse annat än på förhand identifierade aspekter, dvs. olika fysiska företeelser eller olika angivna verksamheter. Hur omfattande planeringen skall bli måste avgöras med hänsyn till en realistisk syn på vad som är möjligt och lämpligt att hantera inom det nu aktuella planeringssystemet. Även för sådana företeelser som skall inbegripas i avvägningarna i den fysiska planeringen måste en realistisk ambitionsnivå sättas upp för hur allsidig förplaneringen skall vara. Det är inte rimligt att ställa kravet att kommunerna skall planera för allehanda hypotetiska situationer. För företeelserna inom den här gruppen, dvs. den där ett planpolitiskt intresse skall göras gällande, kan det alltså bli tal om att de antingen förplaneras eller att ställningstagande i planeringsfrågan får ske när åtgärden blir aktuell och då i form av planändring eller liknande förfarande.

En allmän princip i PBL är att syftet med marköversikten inte får motverkas. I avsnitt 9.3.2.2 (Marköversikt) utvecklas innebörden härav. Det resonemang som förs där bör kunna tillämpas också när man skall ange vilken verkan marköversikten bör ha på beslut enligt andra lagar. Enligt vad som sägs i avsnitt 10.3.2.2 (Områdesplan) bör en områdesplan däremot inte tillmätas någon självständig betydelse vid prövning av tillståndsfrågor enligt PBL och inte heller vid tillståndsprövning enligt annan lagstiftning. I det fortsatta resonemanget om vilka formella regler för samordningen som bör införas kan man därför bortse från områdesplanen som ett självständigt instrument.

Mot bakgrund av det hittills anförda bör man utforma reglerna om kopplingen mellan beslut enligt speciallagarna och marköversikten efter följande grundsatser.

1. Man måste i de olika lagarna konkret ange de *åtgärder*, beträffande vilka det är rimligt att över huvud taget anknyta prövningen till ett kommunalt ställningstagande i någon form.
   Det kan här gälla t. ex. tillkomsten av allmänna vägar enligt VägL, öppnande av en täkt enligt NVL, eller av en gruva enligt ML, större vattenbyggnadsföretag enligt VL eller byggande av kraftledningar enligt ellagen. Det kan emellertid röra sig också om betydligt mindre ingripande

åtgärder. Avsikten är inte att slopa sådana bestämmelser om kommunalt inflytande i olika tillståndsärenden som redan finns i speciallagarna.

2. Man bör kunna slå fast vilka av de *intressen* som kommunen med stöd av sin översiktliga planering vill hävda i specialärenden, som alltid bör få påverka markanvändningsbesluten enligt speciallagarna. Denna kategori av intressen bör i princip omfatta alla typer av riksintressen enligt 3 kap. PBL som kommunen vill åberopa gentemot den sökta åtgärden. Anser kommunen att ett motstående riksintresse är så starkt att ansökningen inte bör bifallas, bör alltså tillstånd inte kunna meddelas av specialmyndigheterna.
3. När det gäller frågan om vilken styrka de översiktliga bedömningarna i övrigt skall tillmätas, bör man tillämpa ett nyanserat synsätt. Det gäller alltså här att skapa regler som ger gränserna för möjligheterna att hävda marköversiktens syften i olika situationer. Hela tiden rör det sig alltså om åtgärder som kommunen enligt punkt 1 ovan bör få tillfälle att lägga synpunkter på.

   Vid genomgången av de olika lagarna bör man sträva efter att sortera åtgärderna i två grupper. Indelningen bör ske med hänsyn till åtgärdernas effekter för den kommunala planeringen i stort. Meningen med en sådan indelning är att marköversikten skall kunna ges en starkare effekt på mer betydelsefulla markanvändningsbeslut.

   Till de "större åtgärderna" bör föras de som på grund av sin karaktär eller storlek är sådana, att deras genomförande alltid kan anses ha en verkan av betydelse för kommunens struktur och allmänna utveckling.

   Beträffande dessa "större åtgärder" bör det föreskrivas att de inte får motverka syftet med marköversikten.

   För övriga åtgärder – vilka kommer att vara den helt övervägande delen av aktualiserade tillståndsärenden i speciallagstiftningen – bör gälla att kommunen inom ramen för den rätt att yttra sig, som de redan har enligt olika speciallagar, ges möjlighet att framföra synpunkter bl. a. utifrån sin översiktliga planering. Inom ramen för specialprövningsprocessen bör dessa yttranden beaktas i den utsträckning som respektive speciallag f. n. medger. Denna ordning kan då komma att leda till att beslut fattas som står i strid med vad som i vanligt språkbruk kallas för syftet med en översiktlig plan, nämligen i sådana fall då den har gjorts mycket detaljerad. Att sådana situationer kan uppstå följer av att några formella regler för hur detaljerad en översiktlig plan får göras inte lämpligen kan ställas upp. Syftet med marköversikten, så som det får hävdas med särskild verkan i speciallagstiftningen, definieras i stället av de förut berörda principerna om planernas effekter på "större åtgärder" och när det gäller möjligheterna att hävda riksintressen.

   I sammanhanget förtjänar det att erinras om att kommunen är oförhindrad att på eget initiativ i betydande utsträckning ge rättsverkan åt sina översiktliga planer genom beslut om markförordnande eller detaljplan. Den allsidiga prövning som då kommer till stånd inom PBL:s ram ger, som tidigare har anförts, en slutgiltig avvägning av de frågor som regleras i ett sådant beslut.
4. Sådana specialärenden, där marköversikten enligt det tidigare anförda tillmäts en särskild vikt (dvs. beträffande "stora åtgärder" och när

kommun hävdar att den ansökta åtgärden skulle motverka ett riksintresse), bör handläggas på följande sätt.

Har kommunen i ett yttrande till specialmyndigheten åberopat att den sökta åtgärden motverkar syftet med marköversikten, är specialmyndigheten förhindrad att ge tillstånd till det sökta företaget. Däremot kan naturligtvis tillstånd vägras. Detsamma gäller om kommunen i sitt yttrande har anfört att ett bifall till ansökningen skulle motverka ett riksintresse som kommunen vill slå vakt om. I detta sista fall ställs det inget krav på att den sökta åtgärden skall vara hänförlig till "den större gruppen". Invändningar av detta senare slag skall, som förut har framhållits, *alltid* kunna riktas mot en åtgärd.

I båda de nyss berörda fallen skall specialmyndigheten, om den vid en preliminär bedömning enligt de grunder som anges i respektive speciallag finner att förutsättningar i övrigt föreligger för ett bifall till ansökningen, med ett eget yttrande överlämna frågan om tillåtligheten till regeringen. Tillåtlighetsfrågan skall vidare hänskjutas till regeringen, om länsstyrelsen eller någon annan myndighet som är remissinstans i det aktuella ärendet påstår att ett visst riksintresse skulle åsidosättas genom det sökta företaget. För att en allsidig prövning då skall kunna ske hos regeringen, bör det i speciallagarna införas bestämmelser om att regeringen vid prövningen av sådana tillåtlighetsfrågor skall tillämpa även 3 kap. PBL.

Regeringen skall återförvisa ärendet till specialmyndigheten, om ärendet enligt regeringens uppfattning inte berör något riksintresse och ärendet inte heller har hänskjutits därför att kommunen har påstått att syftet med marköversikten skulle motverkas.

I andra fall skall alltså tillåtlighetsfrågan prövas av regeringen, som därvid har möjlighet att självständigt bedöma om åtgärden är förenlig med det riksintresse som har åberopats och med marköversiktens syfte. Anser regeringen att varken riksintresset eller syftet med planen motverkas, kan regeringen ge ett principtillstånd. Därefter får specialmyndigheten återuppta ärendet och göra den fortsatta detaljprövning som eventuellt kan behövas.

Finner regeringen att företaget bör komma till stånd, trots att det skulle motverka syftet med marköversikten, får regeringen meddela tillstånd endast under en viss förutsättning. Kommunens ställningstagande bör i ett sådant fall i princip kunna genombrytas endast om marköversikten först ändras.

Om regeringen alltså i fall som här avses tar upp överläggningar med kommunen men dessa inte leder till att kommunen ändrar sin plan, bör regeringen utfärda ett planföreläggande enligt 19 kap. 1 § PBL (se avsnitt 22). En sådan ordning gör det möjligt att få till stånd en allmän debatt i frågan på det lokala planet. Vidare kan kommunen få inflytande på detaljer i utformningen inom ramen för syftet med ett sådant föreläggande. Inom den ramen ges då också utrymme för beaktande av enskilda intressen enligt de allmänna regler som gäller för beslut enligt PBL och enligt speciallagarna.

Det finns alltså påtagliga fördelar för alla berörda med ett system som förutsätter en planändring innan regeringen kan fatta sitt beslut. Emel-

lertid kan förhållandet ibland vara att ett samhällsviktigt företag snabbt måste genomföras och att detta företag kanske berör flera kommuner (t. ex. en kraftledning). Om någon instans då sätter sig emot ansökningen, kan betydande tidsförluster uppstå om man måste avvakta resultatet av planarbetet. Det kan också vara så att kommunen inte ändrar planen inom den i föreläggandet angivna tiden. I undantagsfall bör regeringen därför kunna ge tillståndet i strid mot den kommunala planen. Den förutsättning som alltid måste gälla är dock att ett planföreläggande har utfärdats.

Förslaget att regeringens möjligheter att åstadkomma en ändring av kommunens ställningstagande blir knutet till reglerna om *planföreläggande* innebär att kommunens mening får vika endast om det aktuella företaget i sig är ett riksintresse eller om det rör sig om en mellankommunal fråga som måste lösas. Det är nämligen bara på sådana grunder som ett planföreläggande kan utfärdas.

För icke bygglovspliktiga åtgärder är den ovan beskrivna ordningen en uttömmande beskrivning av samordningen mellan PBL och speciallagstiftningen. De lagar där denna ordning – med de modifieringar som betingas av lagarnas olika uppbyggnad – i det följande föreslås gälla är VL (25.3), VägL (25.9), NVL (25.12), ML (25.17), rörledningslagen (25.19) och ellagen (25.20).

25.1.2 *Förfarandet vid dubbelprövning*

Självfallet behöver inte alla slags åtgärder beträffande markanvändningen vara bygglovpliktiga. Finns det en specialförfattning som reglerar tillståndsprövningen är det som regel onödigt att också göra åtgärden bygglovpliktig. De planmässiga aspekterna kan oftast bevakas inom ramen för speciallagarna. Det är bara om man behöver ha en kontroll av om åtgärden uppfyller sådana egenskapskrav (tekniska, estetiska m. m.) som finns i PBL, som man måste införa bygglovplikt. I sådana fall blir alltså en dubbelprövning ofrånkomlig.

Tillståndsplikten enligt PBL kommer att omfatta många åtgärder avseende markanvändningen som kräver prövning även enligt annan lagstiftning. En del fall av dubbelprövning kan undvikas genom att en del byggnadsreglerande bestämmelser i NVL förs över till PBL.

Det är nödvändigt att undersöka om det behövs några regler för att samordna de olika beslut som rör samma markanvändningsåtgärd. Den centrala samordningsfrågan är naturligtvis hur beslutens materiella innehåll skall kunna bringas i samklang med varandra. Denna fråga leder vidare till problemet med den formella samordningen, nämligen hur förfarandet lämpligast skall gestaltas i dessa s. k. dubbelprövningsfall.

Som exempel på dubbelprövningsfall kan nämnas en fabrik som är prövningspliktig enligt både PBL och ML, eller en byggnad som skall ligga nära en väg och därför är prövningspliktig enligt både PBL och VägL.

Det samband som i dag finns mellan byggnadslagstiftningen och speciallagarna tar sig uttryck huvudsakligen i följande bestämmelser. I 56 § 1 mom. BS ges en föreskrift om att byggnadsnämnden vid prövning av ansökan om byggnadslov skall se till att det tillämpade byggnadsföretaget inte strider

mot bl. a. ML, arbetarskyddslagen och BSL. Enligt 57 § första stycket BS gäller att, om en åtgärd, för vilken söks byggnadslov, av beroende på tillstånd av annan myndighet än byggnadsnämnden, vederbörande skall av nämnden hänvisas att söka sådant tillstånd. I ett flertal av de aktuella speciallagarna – men inte i alla – finns föreskrifter om att den sökta åtgärden inte får strida mot en fastställd plan enligt BL. Denna planbedömning ankommer på specialmyndigheterna.

Utformningen av dessa och andra samordningsregler har tyvärr lett till en viss oklarhet och osäkerhet i tillämpningen. Inte minst svårtillämpad har föreskriften i 56 § 1 mom. BS visat sig vara, eftersom den ålägger byggnadsnämnden en ingående skyldighet att göra en – låt vara grov – bedömning av tillåtligheten med hänsyn till materiella bestämmelser i olika speciallagar. Vid specialprövningen, som i tiden kanske inte alls anknyter direkt till byggnadslovsprövningen, skall en planmässig bedömning göras av specialmyndigheten. Ibland händer det att en byggnadsnämnd tillämpar 57 § första stycket BS på det sättet att nämnden inte tar slutlig ställning till byggnadslovsansökningen förrän samtliga specialtillstånd föreligger. Detta får till följd att byggnadslovet från den enskildes synpunkt inte har en enhetlig innebörd. Ibland utgör lovet bara ett bland flera erforderliga tillstånd, andra gånger kan det däremot betraktas som det slutliga beskedet om att alla berörda myndigheter har godkänt åtgärden. Beslutsprocessen blir många gånger splittrad och svårbegriplig för sakägarna och den blir inte alltid tidsmässigt sammanhållen.

Detta är bakgrunden till ett förslag i avsnitt 17.4.23 som går ut på att någon motsvarighet till 56 § 1 mom. inte tas upp i PBL.

Det kan vidare konstateras, att det faktum att bygglov erfordras för en viss åtgärd inte alltid är detsamma som att kommunen har ett miljö- eller planpolitiskt intresse i saken. Bygglov fordras ju av många olika skäl. Ibland syftar bygglovprövningen till att tillförsäkra byggnadsnämnden ett visst inflytande över utformningsdetaljer. Andra gånger kan det vara ett väsentligt intresse för kommunen från miljö- eller markanvändningssynpunkt att kunna ta ställning till om ett visst förslag skall få komma till stånd eller inte.

Det är inte möjligt att på förhand avgöra eller ange några allmänna principer för vilka intressen kommunen har att bevaka i ett enskilt tillståndsärende. I det föregående har belysts hur kommunen allmänt kan hävda sina planpolitiska intressen. Denna redogörelse utgår emellertid från att en specialprövningsprocess har inletts och beskriver hur befintliga planer då kan hävdas.

Frågan blir då om några generellt bindande regler kan ställas upp för hur utfallet av specialprövningen skall beaktas i tillståndsprövningen enligt PBL. Det faktum att en viss aspekt på tillåtligheten av ett företag har varit under prövning enligt en speciallag, med möjlighet för kommunen att i den processen framföra och hävda sina intressen, bör tillmätas stor betydelse vid prövning av just denna aspekt i ett senare tillståndsärende enligt PBL, även om specialprövningen har gått kommunen emot.

Några formella regler synes emellertid inte böra införas som medför en skyldighet för byggnadsnämnden att alltid meddela det bygglov som krävs för att sökanden skall kunna utnyttja ett tillstånd som han tidigare har fått

enligt någon speciallag. Det får förutsättas att byggnadsnämnderna ändå tar stor hänsyn till utgången av specialprocessen.

Inte heller synes det kunna föreskrivas någon viss bestämd handläggningsordning som skall gälla generellt. Det bör i stället lämnas frihet för sökanden att i den ordning han själv finner lämplig – eventuellt efter samråd med de beslutande myndigheterna – inhämta alla tillstånd som behövs. Detta hindrar dock inte att man kan finna vissa typiska fall där det är lämpligt med den ena eller andra modellen. Om det planpolitiska intresset och specialintresset väger ungefär lika tungt, kan följande förfarande ibland vara ändamålsenligt.

Den första etappen i prövningen enligt PBL utmynnar i ett principiellt godkännande, förhandslov, eller i ett avslag på ansökningen. Om kommunen beslutar att avslå ansökningen och detta beslut står fast efter eventuella besvär och underställning, är det inte meningsfullt att fortsätta den prövning som har inletts hos specialmyndigheten. Bedömer däremot kommunen från sina utgångspunkter att planmässiga hinder inte föreligger mot åtgärden, skall specialmyndigheten utgå från detta vid sin fackmässiga bedömning. Självfallet måste specialmyndigheten kunna vägra åtgärden trots att kommunen har funnit den godtagbar från plansynpunkt. Man måste också tänka sig fall där specialmyndigheten på ett tidigt stadium kan finna att åtgärden strider mot speciallagens villkor och därför avslår en tillståndsansökan redan innan kommunen har tagit ställning.

Kommunens kompetens i detta skede av handläggningen skall alltså sträcka sig så långt som till avgörande om åtgärden som sådan går att förena med kommunens intentioner beträffande den framtida samhällsutvecklingen från plansynpunkt. Avgörandet sker då enligt de generella regler som finns uppställda i PBL för tillståndsprövning. Det ligger därefter inom specialmyndighetens kompetensområde att bestämma om åtgärdens närmare utformning, att föreskriva villkor för verksamheten etc. Helt går det naturligtvis inte att undvika att vissa bedömningsfrågor som kan betecknas som planmässiga kommer in även i detta skede.

Det sista ledet i beslutsprocessen, om både förhandslov och specialmyndighetens tillstånd har erhållits, blir kommunens detaljgranskning som utmynnar i det slutliga bygglovet.

Det bör framhållas att det nu bestämda förfarandet är lämpligt bara i de situationer, där man kan slå fast att de enskilda och allmänna intressen som skall tillgodoses enligt speciallagen lika väl kan bevakas vid överprövning (besvär och underställning) enligt PBL. Om så inte är fallet riskerar man nämligen att viktiga aspekter på frågan helt faller bort, eftersom ett vägrat principtillstånd enligt PBL kan leda till att specialprövningen avbryts.

Om något tillstånd eller någon rättsverkande plan enligt PBL ännu inte finns och marköversikten alltså är det enda underlaget, bör specialmyndigheten söka informellt samråd med kommunen. Därvid kan myndigheten tillsammans med kommunen och sökanden komma överens om det lämpligaste handläggningssättet. Ibland kan det kanske visa sig vara mest ändamålsenligt att byggnadsnämnden gör en förhandslovs- eller bygglovprövning först. Behov av detaljplanläggning eller ändring av planer kan då klargöras. Det kan då visa sig att sådana åtgärder först bör vidtas. I andra fall åter torde det kunna räcka med att kommunen i ett yttrande till

specialmyndigheten ger sina synpunkter på frågan om åtgärdens planenlighet, varefter specialprövningen kan fortsätta och avslutas. Byggnadsnämndens formella prövning kommer då att ske sist.

Vad som nu har beskrivits är alltså ett förfarande som inte bör formaliseras men som kan vara lämpligt i vissa fall. Förfarandet bygger som synes på samarbete myndigheterna emellan och på nära samråd med sökanden.

25.1.3 *Särskilda samordningsfrågor*

Det bör framhållas att den fastighetsrättsliga lagstiftningen inte helt går att passa in i den modell för samordning som har presenterats tidigare i detta avsnitt. Här får man välja andra principer för att klargöra sambandet mellan de olika besluten. En allmän grundsats som bör gälla är att plan- och tillståndsbesluten enligt PBL skall vara styrande för fastighetsbildningen.

Vid samordningen med ExL är det speciella problem som möter. Dessa kan inte närmare beröras här. Gränsdragningen mellan PBL och BML fordrar också särskilda överväganden.

En fråga som är gemensam för översynen av NVL, VägL, och BML är att begreppet pågående markanvändning i dessa lagar bör anpassas till vad som nu föreslås i PBL. I avsnitt 3.2.4.1 förs ett resonemang som innebär att pågående markanvändning inte innefattar rättigheter enligt outnyttjade tillstånd enligt PBL. Dessa senare rättigheter får i stället ett särskilt skydd. Detta betraktelsesätt måste komma till uttryck även i de andra lagar där begreppet har introducerats. För att ersättningssystemet skall bli enhetligt bör vidare den kvalifikationsgräns som föreslås i avsnitt 23.2.2.3 för kompensationsrättens inträde införas även i de nyss nämnda lagarna.

25.2 Expropriationslagen (1972:719)

25.2.1 *Gällande ordning*

Regler som ger rätt för kommunen att lösa mark för att genomföra planer finns i dag i både BL och ExL.

I 18, 18 a, 41, 41 a och 47 §§ BL ges kommunen rätt att lösa mark för trafikled, gata, allmän plats, annat allmänt ändamål (under vissa förutsättningar), nyttjanderätt eller servitut till allmän trafikanläggning eller ledning samt vissa tomtdelar. Enligt ExL har kommunen möjlighet att expropriera mark för tätbebyggelse enligt 2 kap. 1 § och för att tillgodose allmänt behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation enligt 2 §. Reglerna i BL och ExL täcker delvis varandra, vilket innebär att kommunen för att genomföra en plan oftast kan välja mellan att lösa enligt BL eller söka expropriation. Plangenomförandet sker många gånger också genom att kommunen med stöd av en fastställd plan ansöker om fastighetsbildning enligt FBL.

Enligt BL kan inlösen ske om marken enligt en plan eller en fastställd tomtindelning är avsedd för det ändamål som anges i resp. lagrum. Någon prövning – utöver den som redan har skett i planärendet – behöver alltså inte göras beträffande kommunens behov av att lösa marken.

Om kommunen i stället väljer att expropriera marken krävs tillstånd till detta av regeringen, varvid en prövning alltså sker om och i vilken utsträckning expropriation får ske. Bland annat skall enligt 2:12 ExL prövas om expropriationen lämpligen bör

tillgodoses på något annat sätt. Om det finns möjlighet att lösa marken enligt en fastställd plan torde därför expropriationstillstånd inte ges.

Tidigare reformer och förslag

Expropriationsutredningen anförde i sitt betänkande (SOU 1969:50–51) Expropriationsändamål och expropriationsersättning m. m. att en strävan var att så långt som möjligt sammanföra alla de bestämmelser om rätt till tvångslösen av fast egendom som nu finns spridda i olika författningar till en lag, och att bestämmelserna i 18, 18 a, 41, 41 a och 47 §§ BL utan olägenhet kunde överföras till ExL. Beträffande dessa expropriationsändamål föreslogs emellertid att inlösen på samma sätt som tidigare skulle få ske direkt p. g. a. en plan utan expropriationstillstånd. Bestämmelserna om skyldighet för kommunen att lösa viss mark (18 a, 21, 41 a, 48 och 83 §§) eller utge ersättning (22, 83 och 84 §§) liksom bestämmelserna om skyldighet för en markägare att avstå mark utan ersättning (19, 20, 42, 43, 70, 112 och 113 §§) föreslogs stå kvar i BL.

I samband med de år 1971 vidtagna partiella ändringarna i 1917 års ExL upphävdes inlösenreglerna i 44, 44 a och 45 §§ BL om zonexpropriation, om rätt till inlösen för att bevara historiskt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse samt om tomtexpropriation. Dessa bestämmelser – de enda i BL där det krävdes tillstånd av Kungl. Maj:t för expropriation – ansågs genom de samtidigt genomförda ändringarna i ExL täckta av de allmänna expropriationsändamålen och därför överflödiga. Däremot skedde varken vid detta tillfälle eller genom införandet av 1972 års ExL någon överflyttning till ExL av övriga inlösenregler i BL.

Departementschefen anförde (prop. 1972:109, 196) härom bl. a. att utredningens förslag endast innebar en – i och för sig välbehövlig – sammanställning av bestämmelserna i BL och en överföring av dem till ExL och att skäl kunde anföras för att föra samman sådana bestämmelser i en enda lag. Med hänvisning till att en samlad översyn av byggnadslagstiftningen pågick ansåg han emellertid att några ändringar inte skulle göras i BL, och framhöll dessutom att de föreslagna samordningarna hade betydelse endast från systematisk synpunkt.

Enligt BLU skulle en kommundelsplan ge omedelbar rätt för det allmänna att lösa mark i viss utsträckning. Om detta anfördes bl. a. (s. 341):

> Expropriation av mark som behövs för tätbebyggelse kan ske enligt ExL. För expropriation enligt ExL fordras tillstånd av Kungl. Maj:t eller i vissa fall länsstyrelsen. Mark som enligt kommundelsplan skall användas för allmänt ändamål bör emellertid omedelbart kunna vara föremål för inlösen i plangenomförande syfte. Kommundelsplan bör i sådant fall ha samma verkan som ett expropriationstillstånd. Planen kan då omedelbart läggas till grund för prövning hos fastighetsdomstolen av ersättnings- och tillträdesfrågorna. Härigenom uppnås tidsbesparing. En särskild tillståndsprövning enligt ExL som förutsättning för inlösen skulle för övrigt innebära en onödig dubbelprövning, eftersom redan planprövningen innefattar den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som tillståndsprövningen i huvudsak syftar till.
>
> Någon överflyttning av inlösenreglerna föreslogs inte.

25.2.2 *Överväganden och förslag*

25.2.2.1 Inlösenreglernas placering

Av skäl som har angetts i avsnitt 13.3.4 (Vissa frågor om plangenomförande) bör kommunen liksom tidigare även enligt det föreslagna systemet ha en ovillkorlig inlösenrätt till viss mark för att genomföra olika planer.

Beträffande placeringen av inlösenreglerna står olika möjligheter till buds. Reglerna om inlösenrätt kan placeras antingen i PBL eller i ExL. Som en tredje möjlighet kan både inlösenrätten och -skyldigheten finnas i ExL. I samtliga fall förutsätts det materiella innehållet i reglerna bli detsamma. Likaså blir värderings- och förfaranderegleрna enligt ExL tillämpliga vilken lösning man än väljer.

Det skulle utan tvivel medföra vissa fördelar från systematisk synpunkt om alla regler om tvångsinlösen kunde samlas i ExL. Reglerna om inlösenskyldighet för kommunen, vilka har till syfte att kompensera markägaren för olika beslut, som medför ogynnsamma ekonomiska verkningar, hör emellertid hemma i PBL. Eftersom inlösenrätten och inlösenskyldigheten i flera fall är parallella med varandra, talar starka skäl för att ha dessa bestämmelser i samma lag. Något som dessutom talar emot att föra över reglerna om inlösenrätt till ExL är att det för samtliga expropriationsgrunder i dag krävs expropriationstillstånd. Nu ifrågavarande regler skulle då inta en särställning såtillvida att inlösen skulle få ske direkt p. g. a. en plan.

Med hänsyn härtill bör reglerna om såväl inlösenrätt som inlösenskyldighet finnas i PBL.

25.2.2.2 Expropriationsersättningen

I avsnitt 23.3.2.4 föreslås att 4 kap. ExL skall kompletteras med vissa ersättningsregler som är generellt tillämpliga när ersättning för detaljplanelagd mark skall bestämmas.

I avsnittet om övergångsreglerna (24.3.3) har föreslagits att en särskild ersättningsregel införs, som skall gälla vid expropriation och inlösen av mark som har detaljplanelagts för enskilt bebyggande före utgången av år 1976.

I samband härmed är det erforderligt att en viss omarbetning av 1–4 §§ ExL sker.

Med hänsyn till reglerna om detaljplaners genomförandetid och den effekt som upphörandet av nämnda tid avses få på ersättningens bestämmande, måste konstruktionen av 1 och 3 §§ ExL ändras. Sålunda bör huvudregeln i 1 § vara att löseskillingen skall bestämmas till marknadsvärdet vid pågående och tillåten markanvändning. Beträffande innebörden av begreppet tillåten markanvändning hänvisas till avsnitt 23.3.1.1.

Som en följd härav måste presumtionsregeln i 3 § göras om till en alternativ ersättningsregel i förhållande till 1 §, istället för som i dag en tilläggsregel. Bestämmelserna i 3 § kommer härigenom även att förlora sin tidigare karaktär av presumtionsregel. Av praktiska skäl bör emellertid det vedertagna begreppet presumtionstidpunkt, behållas och även lagfästas.

Reglerna i 3 § ExL har ansetts vara svårförståeliga. För att avhjälpa detta föreslås att reglerna om hur presumtionstidpunkten skall bestämmas bryts ut och placeras i ett andra stycke. Vidare bör presumtionsregelns verkan på en plan som har tillkommit efter en ansökan om expropriation uttryckas tydligare och flyttas till övriga regler som behandlar tillåten markanvändning.

Det synes även önskvärt att den rätt till uppräkning med hänsyn till penningvärdets förändring, som kan aktualiseras av det förväntningsvärde

som förelåg vid presumtionstidpunkten, blir lagfäst.

Däremot synes det inte nödvändigt att behålla den regel om värdetidpunkt som finns i 3 §, eftersom den överensstämmer med motsvarande generella regel i 4 §. Enligt detta lagrum skall tillträdesdagen vara värdetidpunkt i målet, om förhandstillträde har skett. Detta får betraktas som ett undantag från en underförstådd huvudregel om att dagen för expropriationsmålets avgörande skall vara värdetidpunkt. För tydlighetens skull bör i 4 § tas in en uttrycklig bestämmelse som innehåller nämnda huvudregel.

Enligt nuvarande utformning av lagtexten skall presumtionsregeln vid bestämning av intrångsersättning vid delexpropriation inte tillämpas beträffande värdet efter expropriationen utan endast på värdet före expropriationen. I prop. 1971:122 med förslag till expropriationslag konstaterar emellertid departementschefen (s. 191) att en sådan tillämpning endast kan ske om man med säkerhet kan utgå från att fastighetsägaren kan tillgodogöra sig förväntningsvärdena på restfastigheten. Eftersom det i praktiken har visat sig att det aldrig går att garantera detta, föreslås att det direkt skrivs in att presumtionsregeln skall tillämpas på värdet såväl före som efter expropriationen.

För att klarlägga sambandet mellan 2 § (om expropriationsföretagets inverkan på marknadsvärdet) och 3 § (om ersättning i vissa fall för förväntningar om ändrad markanvändning) bör i lagtexten till 2 § tillfogas att paragrafen endast avser expropriationsändamålets inverkan på pågående och tillåten markanvändning. Det torde nämligen knappast bli aktuellt att bedöma om expropriationsföretaget har haft någon inverkan på möjligheterna till förändrad markanvändning. Det skulle i så fall kräva att sådan inverkan hade skett mer än tio år före ansökan om expropriation.

Bestämmelsen i 3 § tredje stycket, den s. k. villaägargarantin, infördes 1971 för att fastighetsägaren skulle få möjlighet att skaffa en likvärdig bostadsfastighet på annat håll. Lagrådet ansåg att regeln borde utgå och anförde såsom skäl härför bl. a., att just den omständigheten att kostnaden för anskaffning av en likvärdig bostadsfastighet i orten översteg presumtionsvärdet vanligen torde kunna åberopas som ett stöd för att värdeökningen berodde på annat än förväntningar om ändrat användningssätt, varför presumtionen inte skulle gälla.

Villaägargarantin kan endast komma till användning när presumtionsregeln tillämpas. Detta har, tillsammans med de av lagrådet påtalade omständigheterna, gjort att villaägargarantin kommit att sakna betydelse. När nu dessutom ett stadgande införs om att pågående markanvändning alltid skall ersättas, synes villaägargarantin kunna slopas.

I en ny 3 a § intas en regel om hur fastighetsdelar som föreslås ingå i en ny fastighet skall ersättas innan de samlats i en ägares hand. Reglerna bygger i allt väsentligt på nuvarande rättspraxis.

Sammanfattningsvis medför de föreslagna ändringarna i expropriationslagen följande:

1. Ersättningen vid expropriation av en lantbruksfastighet påverkas inte, då den beräknas med utgångspunkt i pågående markanvändning.
2. Ersättningen för råmark ändras inte heller. För råmark torde ändringen av presumtionsregeln nämligen inte medföra några skillnader vid ersätt-

ningens bestämmande.

3. Bebyggda tomter kommer att ersättas i allt väsentligt liksom hittills. Skillnaden är, att nybyggnadsvärdet (tomtvärdet) efter utgången av genomförandetiden ersätts med utgångspunkt i den befintliga bebyggelsens storlek och disposition i stället för i den enligt detaljplanen tillåtna användningen.
4. Obebyggda fastigheter i detaljplaner enligt PBL och därmed jämställda planer ersätts helt efter nu gällande principer före genomförandetidens slut.

   Inom tio år efter genomförandetidens slut ersätts endast värdet av pågående markanvändning och av giltigt förhandslov, bygglov och marklov. Detta är den största förändringen i förhållande till nuvarande regler. Denna reform är ett nödvändigt och naturligt komplement till reformeringen av detaljplaneinstitutet.

   Efter nämnda tioårsperiod ersätts marknadsvärdet utan några inskränkningar. Kommunen har dock möjlighet att upphäva detaljplanen om den är inaktuell. Så torde regelmässigt vara fallet om så lång tid har förflutit och inga åtgärder vidtagits för dess genomförande vare sig av fastighetsägare eller kommunen. Angående kommunens möjligheter att ändra eller upphäva plan efter genomförandetidens utgång stadgas i 9 kap. 31 §.

   Hur stora ersättningarna därvid blir är svårt att säga, eftersom prisbildningen på marknaden efter genomförandetidens slut inte kan förutsägas.
5. Löseskillingen för obebyggda fastigheter, belägna inom sådana planer som fastställts före utgången av år 1976, skall bestämmas som om expropriationen hade skett vid utgången av år 1984 med de jämkningar som kan föranledas med hänsyn till därefter inträffade förändringar i fastighetens skick och i allmänna prisläget. Löseskillingen får dock inte överstiga det marknadsvärde, som fastigheten skulle ha om ägaren hade rätt att genomföra planen.
6. Ersättning för mark som vid utgången av år 1984 i stadsplan eller byggnadsplan är utlagd för allmänt ändamål ersätts med utgångspunkt i pågående markanvändning. Eventuella förväntningar om ändrad markanvändning ersätts enligt presumtionsregeln. Denna förändring torde innebära en stor förenkling.
7. En regel införs om värdering av mark som skall bilda en ny fastighet enligt fastighetsplan. Lagregeln är uppbyggd med utgångspunkt i föreliggande rättspraxis.

Det är alltså främst beträffande obebyggda tomter i detaljplaner enligt PBL som förslaget medför att nya ersättningsprinciper införs.

25.3 Vattenlagen (1918:523)

25.3.1 *Gällande ordning*

Huvuddelen av de vattenrättsliga bestämmelserna är sammanförda i vattenlagen (1918:523), VL. Lagen har sedan sin tillkomst kompletterats och reviderats i väsentliga hänseenden. Ett förslag till en helt ny samlad vattenlag har numera framlagts av

vattenlagutredningen, VLU. Förslaget (SOU 1977:27) har remissbehandlats och övervägs för närvarande inom justitiedepartementet. I detta sammanhang har det därför inte bedömts meningsfullt med ett detaljerat förslag till hur en samordning kan åstadkommas mellan PBL och nu gällande VL. I stället har endast skisserats ett antal principer för samordningen mellan PBL och en särskild vattenlagstiftning.

VL innehåller regler om rätten till vatten (1 kap.), byggande i vatten, grundvattentäkt och bortledning av ytvatten (2 kap.), vattenreglering (3 kap.), större företag m. m. (4 kap.), allmän farled (5 kap.), allmän flottled (6 kap.), torrläggning (7 kap.), avloppsledning (8 kap.) samt om ersättning och prövningsförfarandet m. m. (9–14 kap.).

VL innehåller en rad olika regler som skall beaktas vid prövning av vattenföretag. I icke obetydlig utsträckning förutsätts den som vill vidta en åtgärd själv kunna bedöma om hänsynsreglerna i VL är uppfyllda och om någon prövning behövs, innan företaget får sättas igång. De regler som idag finns om förprövning av företag innebär att förprövning formellt krävs för

- uppförande eller förändring av damm i älv, ström, å eller större bäck (2 kap. 20 §),
- annat byggande i älv, ström, å eller större bäck om märkbar inverkan kan bli följden på vattenståndet eller vattnets lopp och därigenom allmän eller enskild rätt förnärmas (2 kap. 20 §),
- annat byggande i vatten om det är sannolikt att allmän eller enskild rätt förnärmas (med vissa undantag) (2 kap. 20 §),
- grundvattentäkt avseende större vattenmängd än 300 m^3/d (2 kap. 47 §),
- vissa åtgärder som berör allmän farled, hamn och flottled eller vattenledning m. m. (5 kap. 7 och 13 §§, 6 kap. 20 §, 7 kap. 45 och 49 §§).

Särskild prövning av regeringen krävs för vissa företag av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet, bl. a. vattenkraftanläggningar med en generatoreffekt större än 20 000 kVA, grundvattentäkter avseende mer än 10 000 m^3/d och vissa större vattenregleringar (4 kap. 17 § VL, 1 § vattenrättskungörelsen 1971:789).

Om någon vidtar en prövningspliktig åtgärd utan att dessförinnan ha fått tillstånd, kan han straffas med dagsböter eller fängelse under förutsättning att han insett eller skäligen bort inse att förprövning varit nödvändig (13 kap. 11 §). Om arbeten för byggande i vatten påbörjas och det är uppenbart att förprövning hade behövts eller om täkt av grundvatten sker utan tillstånd, kan överexekutor förbjuda att arbetet fortsätts och i vissa fall förordna om handräckning så att rättelse sker (13 kap. 8 §).

Som framgår av redovisningen är det många gånger oklart var gränsen går mellan prövningspliktiga och icke prövningspliktiga åtgärder enligt VL. Någon avgörande ändring härvidlag är inte avsedd enligt VLU:s förslag även om vissa preciseringar sker.

Den prövning som skall ske enligt VL inriktas självklart närmast på vilka effekter som till följd av vattenföretaget uppstår på vattenförhållandena, antingen det gäller hushållning med rinnande vatten eller grundvatten eller bedömning av vattennivåer i sjöar, intrång på allmänna farledsintressen eller liknande. Även andra intressen skall vägas in, t. ex. naturvården, men i sådana fall är det inte själva anläggningen utan närmast de vattenförhållanden som uppstår till följd av anläggningen som prövningen gäller.

Prövningen enligt VL avser inte hur en damm eller ett kraftverk skall utformas och konstrueras. Det anses inte åligga tillståndsmyndigheten enligt VL att se till att en anläggning blir så konstruerad och utförd att den inte innebär någon fara från säkerhetssynpunkt. Sålunda finns ingen föreskrift att vattendomstolen skall pröva en anläggnings hållfasthet och tekniska utförande och enligt förarbetena till lagen torde det knappast heller ha varit avsett att domstolen skulle ingå i en prövning av sådana frågor. Gäller det exempelvis en bro över en allmän farled har vattendomstolen att pröva bron enbart utifrån behovet av fri höjd och bredd, men hur bron i övrigt utförs får

prövas i annat sammanhang.

Prövningen enligt VL är alltså inte avsedd att innebära någon helhetsbedömning av ett vattenföretag. Bl. a. finns det föga utrymme för en fri bedömning från samhällsplaneringssynpunkt, t. ex. vad gäller valet av plats. Beträffande de företag som skall prövas av regeringen enligt 4 kap. kommer dock allmänna planeringssynpunkter in i bilden. Det av VLU framlagda förslaget ger härvidlag större möjligheter till en sådan prövning, främst genom de föreslagna bestämmelserna i 3 kap. VL-förslaget. Vad gäller prövningen av det tekniska utförandet föreslår dock VLU ingen ändring i förhållande till vad som nu gäller.

25.3.2 *BLU:s förslag och remissutfallet*

BLU anger att planläggning för vattenföretag i allmänhet torde bli aktualiserade av företagen, vars egen planering då får utgöra grund för den kommunala planläggningen. Förändringarna kan många gånger bli av en sådan storleksordning att kommunplanen blir det naturliga planinstitutet. Byggnadsplan behöver inte alltid upprättas.

Vad gäller prövningsordningen anser BLU att vattenföretagen är så olika, att några generella regler inte kan ges. I stället bör prövningsordningen bli föremål för samråd mellan vattendomstolen och det planläggande organet.

Vid tillståndsgivning enligt VL skall de medgivna företagen stå i huvudsaklig överensstämmelse med gällande plan enligt byggnadslagstiftningen. Finner byggnadsnämnden att hinder möter mot ett företag med hänsyn till plan, skall nämndens uppfattning vara bindande för vattendomstolen. Nämndens yttrande till domstolen i planenlighetsfrågan bör enligt BLU kunna överprövas beträffande tolkningen av en byggnadsplan men inte beträffande en kommunplan eller en kommundelsplan.

De remissinstanser som yttrat sig beträffande samordningen med annan lagstiftning är i allmänhet gynnsamt inställda till att planer enligt byggnadslagstiftningen skall ha en starkt styrande inverkan på beslut enligt annan lagstiftning. Många betonar att systemet bör byggas upp så, att dubbelprövning kan undvikas i möjligaste mån. Beträffande samordningen med VL anger VLU i sitt remissyttrande att den inte har något att erinra mot att även regionalt betydelsefulla företag blir bundna av kommunala planer, men säger sig då utgå från att regeringen kan inrätta rikszon i anslutning till de företag, som enligt VL skall prövas av regeringen.

Några remissinstanser tar upp frågan om grundvattentäkter. Planverket framhåller att byggnadslovsprövning av grundvattentäkt bör kunna föreskrivas av kommunen och att sådan täkt bör kunna förbjudas i plan.

25.3.3 *Överväganden och förslag*

25.3.3.1 De generella principernas tillämpning i VL-ärenden

En generell princip för samordningen mellan PBL och olika speciallagar, som har angivits i avsnitt 25.1.1, går i korthet ut på att man vid tillståndsprövning enligt en specialförfattning av sådana betydelefulla markanvändningsfrågor som påtagligt kan påverka den kommunala planeringen i stort skall se till, att syftet med marköversikten inte motverkas. I övriga markanvändningsfrågor ges kommunen rätt att framföra sina synpunkter bl. a. utifrån sin översiktliga planering. Som generell princip skall vidare gälla att tillstånd inte får ges i strid mot en detaljplan eller ett markförordnande.

Beträffande åtgärder som på grund av sin karaktär eller storlek är sådana att deras genomförande alltid kan anses ha en verkan av betydelse för kommunens allmänna utveckling och strategiska markanvändningsbeslut

skall det i speciallagen föreskrivas att frågan om deras tillåtlighet skall hänskjutas till regeringen, om kommunen påstår att tillstånd till åtgärden skulle motverka syftet med marköversikten.

Detsamma skall ske om kommunen eller länsstyrelsen påstår att tillstånd till ansökt företag skulle motverka sådant riksintresse som anges i 3 kap PBL. I fråga om den fortsatta handläggningen av de frågor som har hänskjutits till regeringen hänvisas till avsnittet 25.1.2.

De principer för samordningen mellan PBL och annan lag som här har angetts synes kunna tillämpas också beträffande samordningen mellan PBL och VL.

Det kommunala inflytandet bör alltså, så som VLU också har föreslagit, i första hand säkerställas genom planläggning enligt plan- och byggnadslagstiftningen. I en ny VL bör således införas ett förbud att ge tillstånd till företag vars genomförande skulle strida mot bestämmelserna i en detaljplan eller ett markförordnande.

Det gäller nu vidare att avgöra vilka vattenföretag som har en sådan storlek eller karaktär, att de får anses ha en verkan av betydelse för kommunens allmänna utveckling och strategiska markanvändningsbeslut.

Till stora eller betydelsefulla företag bör först föras de som i dag prövas av regeringen enligt 1 § 1 och 2 vattenrättskungörelsen (1971:789). Båda typerna av företag får anses vara av sådan betydelse eller ha sådan miljöpåverkan att de bör avgöras enligt de principer för behandling av sådana företag som har angivits i avsnitt 25.1.1.

Inrättandet av en allmän farled eller en allmän hamn regleras enligt 5 kap. VL. Det rör sig här om företeelser som kan ha betydande omgivningskonsekvenser i form av miljöstörningar och trafik. De bör därför tas med i detta sammanhang. Att sådana farleder och hamnar ofta kan vara riksintressen ändrar inte bedömningen. Inrättandet av enskild hamn regleras inte enligt VL.

I planer enligt PBL behandlas i första hand vatten som yta. I konsekvens härmed bör en förändring av ett område från mark till vatten eller från vatten till mark vara av särskild betydelse. Åtgärder som syftar till att sätta mark under vatten eller till torrläggning av vattenområden bör därför generellt anses innebära väsentliga miljöändringar om det påverkade området har en viss minsta storlek. Något generellt mått på storleken kan inte ges, därtill är förhållandena alltför olika. I lagtexten bör de företag av detta slag, som skall kunna påverkas av ställningstaganden i marköversikten, beskrivas som företag som är av betydande omfattning eller som väsentligt påverkar markanvändningen i omgivningen.

Andra åtgärder som prövas enligt VL än de nu nämnda synes inte vara sådana som skall behöva prövas av regeringen även i de fall riksintressen inte föreligger.

Verksamheter, som skall prövas enligt VL, är ofta av det slaget att riksintressen enligt 3 kap. PBL kan motverkas. I vissa fall kan det också vara ett riksintresse att planer utformas så att tillkomsten av ett vattenföretag inte förhindras. De principer för hur prövningen skall ske när riksintressen berörs, har utvecklats i avsnitt 25.1.1. De bör gälla även VL, frånsett att strandskyddet inte bör utgöra särskild underställningsgrund för vattenföretag.

I vattenmål bör det ankomma på kommunen, länsstyrelsen eller kammar-

kollegiet att i första prövningsinstans ange att bifall till en ansökan skulle kunna medföra att riksintressen enligt 3 kap. 1–12 §§ blev åsidosatta. Naturvårdsverkets och riksantikvarieämbetets synpunkter bör företrädas av länsstyrelsen eller kammarkollegiet.

25.3.3.2 Särskilt kommunalt inflytande i övriga frågor

En särskild fråga är om det finns andra åtgärder enligt VL än de som nu har berörts, över vilka kommunen skall ha ett betydande inflytande. Såvitt nu kan bedömas gäller detta i första hand grundvattentäkter.

Enligt VLU:s förslag till ny vattenlagstiftning (SOU 1977:27) skall inrättandet av grundvattentäkter, som inte avser hushållsförbrukning, föregås av anmälan och eventuellt tillståndsprövning (12 kap. 2 § VL-förslget). Med hushållsförbrukning skall enligt VLU menas användandet av vatten för tvätt, bad, m. m. i anslutning till bostadshus. Även vattning av kreatur bör räknas som hushållsförbrukning.

Som framgår av BLU:s betänkande, bilaga 2, är skyddet av grundvattennivån av väsentlig betydelse i bebyggelsesammanhang. Angelägenheten av att undvika grundvattensänkningar och det starka sambandet mellan grundvattenfrågorna och bebyggelsens grundläggningsförhållanden motiverar att byggnadsnämnden ges en mycket stark ställning vid tillståndsgivning till grundvattentäkter enligt VL. I VL bör därför införas begränsningar i specialmyndigheternas rätt att utan byggnadsnämndens tillstyrkan ge tillstånd till grundvattentäkter. Begränsningarna bör dels avse täkt inom område med allmän vattenanläggning, dels täkt för annat än hushållsförbrukning inom tätbebyggt område i övrigt. Begreppet tätbebyggt område bör därvid ha samma betydelse som i ExL (jfr prop. 1971:118 sid. 27).

25.3.3.3 Prövningsordningen

Som angivits i inledningen till detta avsnitt (25.1.1.) bör sökanden ofta lämnas frihet att själv bestämma i vilken ordning tillståndsprövningen enligt olika lagar skall ske.

Många vattenföretag kommer att vara prövningspliktiga enligt såväl VL som PBL. Om en prövning enligt VL sker först och prövningsmyndigheten finner företaget tillåtligt enligt VL, innebär detta inte att tillstånd enligt PBL alltid kan påräknas. Planenlighetsfrågan skall vara avgjord, men om åtgärden är prövningspliktig också enligt PBL, skall en teknisk prövning ske mot bakgrund av bestämmelserna i 5 kap. PBL.

I avsnitt 25.1 har angetts några riktlinjer för hur frågan om samordningen mellan PBL och annan lag kan lösas när det är fråga om sådana åtgärder som kräver tillstånd enligt både PBL och annan lag. Någon bestämd handläggningsordning som skulle gälla generellt angavs inte. Det borde i stället lämnas frihet för sökanden att i den ordning han själv finner lämpligt – eventuellt efter samråd med de beslutande myndigheterna – inhämta alla tillstånd som behövs. En beslutsmodell som borde vara ändamålsenlig i många fall rekommenderades. Den innebär att sökanden först ansöker om förhandslov hos byggnadsnämnden för att få ett beslut om att den tilltänkta lokaliseringen inte strider mot PBL. Om förhandslov ges, kan sökanden därefter inhämta de

specialtillstånd som behövs. Det sista ledet i beslutsprocessen blir byggnadsnämndens detaljgranskning som kan resultera i det slutliga bygglovet.

Den beslutsmodell som sålunda har rekommenderats synes utan olägenhet kunna tillämpas i många fall när en åtgärd skall prövas enligt både PBL och VL.

25.3.3.4 Ändringar i förslaget till ny VL m. m.

Vid utformningen av principerna för en samordning av reglerna i PBL och dem i vattenlagstiftningen förutsätts att VL kommer att reformeras i den riktning VLU föreslår före PBL:s ikraftträdande. Något detaljerat förslag till nya bestämmelser i VL läggs därför inte fram i detta sammanhang. I det följande anges den inriktning som bestämmelserna i en blivande vattenlagstiftning bör ges vid införandet av PBL.

1. Tillstånd enligt denna lag får inte meddelas till en sådan verksamhet, vars genomförande skulle strida mot en detaljplan eller ett markförordnande.

Kommentar:

Paragrafen motsvarar 3 kap. 2 § förslaget till ny VL. Om genomförandet av ett vattenföretag är ett riksintresse, kan ett planföreläggande utfärdas av regeringen. Frågan härom får väckas i särskild ordning (se avsnitt 22).

2. Påstår kommunen att ett tillstånd till viss överdämning, utfyllnad eller torrläggning, som har betydande omfattning eller som väsentligt påverkar markanvändningen i omgivningen, skulle motverka syftet med marköversikten, skall koncessionsnämnden, om den anser att företaget bör komma till stånd, med eget yttrande hänskjuta frågan om företagets tillåtlighet till regeringen.

Kommentar:

Paragrafen hör systematiskt hemma i 15 kap. förslaget till ny VL. Här återfinns också lagbestämmelser om regeringens prövning av sådana företag som nu anges i 1 § 1 och 2 vattenrättskungörelsen.

3. Påstår kommunen att inrättandet av allmän farled eller allmän hamn skulle motverka syftet med marköversikten, skall sjöfartsverket, om det anser att hamnen eller farleden bör inrättas, med eget yttrande hänskjuta frågan till regeringen.

Kommentar:

Paragrafen hör hemma i den särskilda lag om allmän farled och allmän hamn som VLU har föreslagit skall ersätta 5 kap. VL (SOU 1977:27 sid. 67–68, 221–227).

4. Påstår kommunen, länsstyrelsen eller kammarkollegiet att ett tillstånd till ansökt företag skulle motverka sådant riksintresse som anges i 3 kap. 1–12 §§ plan- och bygglagen (0000:000), skall frågan om företagets tillåtlighet hänskjutas till regeringen.

Kommentar:

Paragrafen bör tas in i 15 kap. förslaget till ny VL och en motsvarighet till paragrafen införas också i den föreslagna nya lagen om allmän farled och allmän hamn.

5. Vid prövning av ansökan som hänskjutits till regeringen på de grunder som anges i 2. (resp. 3.) och 4. skall regeringen tillämpa även bestämmelserna om riksintressen i 3 kap. plan- och bygglagen (0000:00). Detsamma skall gälla om regeringen i ett ärende enligt 15 kap. VL finner att ett riksintresse är berört.

Kommentar:

Paragrafen bör tas in i 3 kap. förslaget till ny VL (resp. i förslaget till ny lag om allmän farled och allmän hamn).

6. Finner regeringen i ett hänskjutet ärende att det inte berör ett riksintresse och ärendet har hänskjutits enbart på den grund som anges i 4, skall ärendet återförvisas för prövning hos koncessionsnämnden (resp. sjöfartsverket).

Finner regeringen i ärende som inte skall återförvisas enligt första stycket, att företaget bör komma till stånd trots att det skulle motverka syftet med marköversikten, får regeringen meddela tillstånd till företaget enbart om planföreläggande dessförinnan har meddelats med stöd av 19 kap. 1 § plan- och bygglagen (0000:000).

Kommentar:

Stadgandena bör tas in både i en ny VL och i en ny lag om allmän farled och allmän hamn. Vid ett införande i förslaget till ny VL hör första stycket närmast hemma i 15 kap. och andra stycket närmast hemma i 3 kap.

7. Inom verksamhetsområde för allmän vattenanläggning enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar får tillstånd till grundvattentäkt ges endast om byggnadsnämnden har tillstyrkt det.

Inom tätbebyggt område som inte ingår i verksamhetsområde för allmän vattenanläggning får tillstånd till grundvattentäkt för annat ändamål än hushållsförbrukning ges endast om byggnadsnämnden har tillstyrkt det.

Kommentar:

Vid ett införande i förslaget till ny VL bör paragrafen tas in i 5 kap.

25.4 Fastighetsbildningslagen (1970:988)

Fastighetsbildning sker genom olika slags åtgärder enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), (FBL). Nybildning av fastigheter sker genom avstyckning, klyvning eller sammanläggning. Ombildning av fastigheter sker genom fastighetsreglering. Till fastighetsreglering hänförs inte bara ändring av en

fastighets område på marken utan också servitutsåtgärder, dvs. bildande, ändring eller upphävande av servitut.

Förrättningar enligt FBL handläggs av fastighetsbildningsmyndigheten (FBM). Den består av en förrättningslantmätare och vid behov, eller när sakägarna begär det, två gode män. God man utses av kommunfullmäktige. Överprövning av FBM:s beslut sker vid fastighetsdomstolen och vidare i hovrätten och högsta domstolen. För samordning mellan FBM och andra statliga och kommunala myndigheter finns ett särskilt samråds- och samordningssystem uppbyggt.

I detta avsnitt föreslås sådana ändringar i FBL som är direkt beroende av PBL. Det rör i första hand samordningen mellan tillståndsprövning enligt PBL och fastighetsbildning och förslaget till bestämmelser om exploateringssamverkan. Det sätt på vilket genomförandefrågorna föreslås bli behandlade i PBL ställer krav på en effektiv fastighetsrättslig lagstiftning. Ytterligare förslag till effektivisering av den fastighetsrättsliga lagstiftningen har lämnats i promemorian Uppföljande översyn av fastighetsbildningslagstiftningen, Ds Ju 1977:12. Promemorian har remissbehandlats och bereds f. n. inom regeringskansliet.

25.4.1 *Gällande ordning*

De villkor för fastighetsbildning som gäller från allmän synpunkt är samlade i 3 kap. FBL. I 2 och 3 §§ finns villkor som syftar till samordning med den allmänna samhällsplaneringen, främst tillämpningen av BL. De viktigaste villkoren i dessa båda paragrafer är följande.

Enligt 2 § skall fastighetsbildning ske i överensstämmelse med generalplan och gällande detaljplaner enligt BL. Om det i övrigt gäller regionplan eller särskilda bestämmelser om markens användning eller bebyggande enligt BL, t. ex. utomplansbestämmelser eller enligt annan lagstiftning, t. ex. NVL, VägL, EVL, VL, får syftet med dessa bestämmelser inte motverkas genom fastighetsbildning.

Fjärde stycket i 2 § FBL innehåller en bestämmelse om att paragrafen inte utgör hinder mot fastighetsbildning som behövs för att man skall kunna utnyttja ett särskilt medgivande till nybyggnad eller någon annan därmed jämförlig åtgärd i strid mot en plan eller någon byggnadsreglerande bestämmelse. Man behöver alltså inte begära särskilt medgivande i fastighetsbildningsärendet. Regeln tar främst sikte på ett medgivande, t. ex. dispens, som har meddelats enligt BL, men den är inte begränsad till detta. Även beträffande medgivande till nybyggnad som har meddelats enligt t. ex. NVL eller VägL gäller fjärde stycket. Regeln har också betydelse för fastighetsbildning för andra ändamål som fordrar tillstånd enligt t. ex. NVL, VL, ML, AL, LL, lagen (1902:71) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (ellagen) och lagen (1978:160) om vissa rörledningar.

Enligt 3 § får fastighetsbildning utanför områden med detaljplan inte ske, om åtgärden skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området. Dessa villkor är tillämpliga dels generellt vid fastighetsbildning för bebyggelse, dels vid fastighetsbildning för annat ändamål än bebyggelse såvida tätbebyggelse föreligger. Villkoren gäller alltså inte vid fastighetsbildning för annat ändamål än bebyggelse inom område där glesbebyggelse föreligger.

De anförda bestämmelserna innebär bl. a. att det inte finns något krav på att byggnadslov eller byggnadsdispens skall ha meddelats för att fastighetsbildning för bebyggelsen skall få ske.

Den som avser att skaffa en tomtplats och bygga ett hus har valfrihet att först aktualisera antingen fastighetsbildningsfrågan eller byggnadsfrågan. I vissa situationer kommer prövningen att ske efter olika materialla regler beroende på vilken väg som sökanden därvid väljer.

Om fastigheten omfattas av en fastställd detaljplan sammanfaller systemen. Om marken inte har blivit detaljplanelagd men byggnadsföretaget utgör glesbebyggelse eller tätbebyggelse av mindre omfattning är det också sörjt för att en enhetlig bedömning kommer till stånd oavsett handläggningsform. Annorlunda blir emellertid förhållandet om byggnadsföretaget innebär tätbebyggelse som inte är av mindre omfattning utanför detaljplanelagt område. Sådana fall träffas enligt byggnadslagstiftningen av det s. k. allmänna tätbebyggelseförbudet. Det innebär att byggnadslov inte får meddelas utan föregående detaljplan i vidare mån än för tillgodoseende av jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov (56 § 1 mom. fjärde stycket BS). Dispens från detta förbud får lämnas av länsstyrelsen eller, efter delegation, av byggnadsnämnden om särskilda skäl föreligger (67 § BS). Det åligger sökanden att förebringa de särskilda skäl som enligt hans mening motiverar ett bifall till dispensansökningen.

Om byggnadsfrågan aktualiseras först och byggnadsnämnden – eller i förekommande fall länsstyrelsen – redan har meddelat beslut i denna fråga när prövning av fastighetsbildningsfrågan äger rum, skall FBM:s avgörande anslutas till beslutet i byggnadslovs- eller dispensfrågan. I det motsatta fallet, dvs. att fastighetsbildningsfrågan aktualiserats först, eller avgörs först, skall bedömningen göras med ledning av de förut redovisade villkoren i 3 kap. 3 § FBL.

Till följd av en uttrycklig föreskrift i FBL (4 kap. 25 § första stycket) är FBM ålagd att vid prövning av villkoren i 3 kap. samråda med berörda myndigheter, dvs. i de nu berörda fallen främst med byggnadsnämnden. På motsvarande sätt är byggnadsnämnden skyldig att samråda med FBM om fastighetsbildning när byggnadslovsfrågan aktualiseras före avsedd fastighetsbildning. Syftet med samrådsföreskriften i förening med villkoren i 3 kap. 3 § är att undvika att prövningen av fastighetsbildningen och prövningen av byggnadslovsfrågan leder till olika resultat. En långtgående samordning vid handläggningen har också förespråkats av föredragande departementschefen i samband med 1972 års lagstiftning om hushållning med mark och vatten (prop. 1972:111 bil. 2 sid. 326).

Förutom dessa samordningsregler finns det bestämmelser som tillförsäkrar byggnadsnämnden ett starkt inflytande över förrättningen. Sålunda finns det regler om kommunikation till nämnden före och efter olika åtgärder, om nämndens initiativrätt, om nämndens rätt att få en fråga överprövad och om nämndens vetorätt vid avvikelse från plan.

Samordningen mellan å ena sidan BL, NVL m. fl. lagar och å andra sidan FBL fungerar väl. Dock har i enstaka fall skiljaktigheter i bedömningen uppkommit.

Ett särskilt problem vid tillämpningen, som har fått alltmer ökad aktualitet under de senaste åren, är vilken betydelse som skall tillmätas översiktliga, icke lagreglerade planinstrument – kommunöversikter, markdispositionsplaner och liknande – vid fastighetsbildning. Frågan har behandlats av högsta domstolen i ett avstyckningsmål (NJA 1978:58). I samma mål har högsta domstolen också gjort vissa uttalanden om betydelsen av planmyndigheternas yttranden i fastighetsbildningsärenden.

Eftersom prövningsgrunderna inte är enhetliga i byggnadslagstiftningen och i FBL finns alltid en risk för att resultatet av bedömningarna kan bli olika, beroende på vilken prövningsform som sökanden väljer först.

25.4.2 *BLU:s förslag och remissutfallet*

Enligt BLU (s. 141, 392 ff) bör behövlig samordning säkras mellan de ställningstaganden som görs enligt markanvändningslagstiftningen och besluten enligt FBL. Den

ökade betydelse som planläggningen avses få motiverar enligt BLU att FBM:s bundenhet vid planer i vissa fall görs starkare än f. n. Om byggnadsnämnden vid samråd finner att hinder mot en fastighetsbildningsåtgärd möter med hänsyn till gällande plan, skall nämndens uppfattning vara bindande för FBM. I de fall då talan skall kunna föras mot nämndens ställningstagande bör nämnden meddela ett formellt beslut i frågan. Om det däremot är uppenbart att åtgärden är förenlig med plan behövs inget samråd. Detta torde enligt BLU ofta vara fallet med åtgärder som sker inom ramen för oförändrad markanvändning och som inte avser en byggnadslovspliktig åtgärd.

Dessa principuttalanden av BLU har fått ett i stort sett gynnsamt mottagande vid remissbehandlingen (sammanställningen s. 358 ff). Det påpekas dock från en del håll att ett fastighetsbildningsbeslut i vissa fall bör kunna meddelas med enbart en översiktlig plan som underlag och detta även i sådana situationer där mer detaljerade planer avses upprättas senare. Det gäller fastighetsbildningsåtgärder som bör ske i ett tidigt skede av bostadsbyggnadsprocessen för att lämpliga exploateringsobjekt skall kunna bildas och för att dessa skall kunna befrias från sådana rättsliga belastningar som kan hindra eller försvåra ett avsett utnyttjande av marken.

25.4.3 *Överväganden och förslag*

25.4.3.1 Samordning av tillståndsprövning

Ovan har framhållits att samordningen mellan ställningstagandena enligt FBL och BL till förändring av markanvändningen i lagtekniskt hänseende inte är helt tillfredsställande. Den nära kopplingen mellan fastighetsbildningen och byggnadsnämndens prövning av tillåtligheten av ett byggnadsföretag motiverar vissa särskilda hänsyn vid utformning av reglerna för samordningen. Denna fråga tas upp nedan under rubriken Bygglovpliktiga åtgärder. Först tas nu upp frågan om relationen mellan fastighetsbildning och planer enligt PBL.

Åtgärder enligt en speciallag bör inte få strida mot en rättsverkande plan, dvs. mot detaljplan, markförordnande eller fastighetsplan. Denna regel bör gälla även för fastighetsbildning.

En detaljplan ger under sin genomförandetid rätt att genomföra de däri angivna åtgärderna. FBM skall utan vidare få genomföra den fastighetsbildning som krävs för att detta skall kunna ske.

Frågan om fastighetsbildningens relation till översiktliga planer behandlas i specialmotiveringen till 3 kap. 3 §.

Markförordnande och fastighetsplan ger inte rätt att genomföra åtgärder. Det fortsatta resonemanget om samordningen får därför föras generellt för områden utanför detaljplan. Något skall också nämnas om förfarandet i områden där detaljplan finns men där genomförandetiden har gått ut. Angående fastighetsbildning inom ett område med detaljplan och fastighetsplan hänvisas till specialmotiveringen till 3 kap. 2 § FBL.

I många fall kommer en ansökan om fastighetsbildning att föregå en ansökan om bygglov. I vissa fall avser fastighetsbildningen åtgärder som inte är bygglovpliktiga.

Även om kommunens planpolitiska intresse i de ärenden som kan bli aktuella för fastighetsbildning inte alltid följer gränserna för om åtgärden är bygglovpliktig eller inte, delas det fortsatta resonemanget upp efter dessa kategorier.

Bygglovpliktiga åtgärder

Den normala ordningen vid dubbelprövning är den, att samtliga tillstånd erfordras för att en åtgärd skall få komma till stånd. Om fastighetsbildning har skett, brukar byggnadsnämnden anse sig tvungen att ge byggnadslov. För att undanröja alla oklarheter som rör kompetensfördelningen mellan myndigheterna bör nu gälla att fastighetsbildning för ett ändamål som kräver bygglov skall få ske endast om tillstånd enligt PBL föreligger. Tillstånd enligt PBL kan föreligga i form av detaljplan, ett bygglov eller ett förhandslov. Aktualiseras fastighetsbildningsfrågan innan något tillstånd enligt PBL föreligger, skall FBM ha möjlighet att begära prövning av förhandslov för den tilltänkta åtgärden.

Givetvis kan förrättningen ibland inställas utan någon föregående prövning av byggnadsnämnden. Som skäl för att inställa förrättningen får då åberopas att den sökta fastighetsbildningen möter hinder som anges i FBL, t. ex. att den inte uppfyller kraven på allmän lämplighet. Sökanden får då på vanligt sätt anföra besvär enligt FBL. I det fallet att byggnadsnämnden vägrar tillstånd, skall, sedan detta beslut har vunnit laga kraft, FBM utan egen sakprövning inställa förrättningen. Eftersom sökanden i ett sådant fall har haft möjlighet att bevaka sina intressen genom besvär enligt PBL, bör det inte finnas någon rätt att anföra besvär mot ett beslut av FBM att inställa en förrättning på den grund att byggnadsnämnden vägrat förhandslov.

Den föreslagna lagändringen – att någon form av tillstånd enligt PBL måste föregå fastighetsbildning i vissa fall – föranleder inte någon ändring av regeln om giltighet av s. k. områdesköp i 4 kap. 7 § JB. Avgörande för köpets giltighet är nämligen tiden för ansökan om förrättning, och förslaget ovan utgör inte hinder mot att ansökan precis som hittills görs redan före tillståndsprövningen enligt PBL.

Icke bygglovpliktiga åtgärder

Ovan har angetts vilka relationer som skall gälla mellan rättsverkande planer enligt PBL och fastighetsbildningen.

Om det ändamål som avses med en fastighetsbildning visserligen inte kräver bygglov men inte får genomföras förrän efter tillståndsprövning enligt någon specialförfattning, t. ex. täktverksamhet som skall prövas enligt NVL, bör handläggningen av förrättningen inte formaliseras på samma sätt som när det gäller bebyggelse. Även om det kan vara lämpligt att vänta med fastighetsbildningen till dess att principbeslut enligt NVL föreligger och har vunnit laga kraft, föreslås här inte att en sådan ordning blir obligatorisk.

En speciell situation av fastighetsbildning är åtgärder som avser att tillskapa exploateringsfastigheter. Sådana åtgärder fordrar inte bygglov. Vidare måste exploateringsfastigheter kunna bildas i ett tidigt skede i exploateringsprocessen, ofta innan en detaljplan finns. Byggnadsnämndens inflytande över fastighetsbildning för att bilda exploateringsfastigheter bör tillgodoses genom samråd. Härvid bör uppmärksammas att bildandet av en exploateringsfastighet inte innebär någon rätt eller något löfte om att en exploatering av en viss omfattning kommer att medges.

Samråd

Tolkningen av rättsverkande planer och beslut bör åvila FBM inom ovan angivna ramar. Vid tveksamhet om beslutens eller planernas innebörd eller om hur en åtgärd, för vilken fastighetsbildning har sökts, stämmer överens med ett sådant beslut eller en sådan plan, bör FBM samråda med byggnadsnämnden. Samråd bör alltid ske beträffande åtgärder inom en detaljplan som inte omfattas av aktuell genomförandetid.

I de fall bygglov söks, som förutsätter fastighetsbildning, bör byggnadsnämnden liksom hittills samråda med FBM.

25.4.3.2 Övriga ändringar i FBL

Såsom en följd av den samordning av tillståndsprövningen mellan PBL och FBL som föreslagits i föregående avsnitt bör en regel införas i 4 kap. FBL om att FBM har rätt att ansöka om förhandslov för sökandenas räkning (4 kap. 10 a §). Vidare bör sakägarens talerätt begränsas när en förrättning inställs på grund av att byggnadsnämnden vägrat bygglov (15 kap. 5 §).

Genom att fastighetsplan har blivit ett särskilt institut i PBL bör uttrycket fastighetsplan ändras i 4 kap. 25 §. Här föreslås i stället benämningen fastighetsbildningsplan.

Till följd av att tätbebyggelsebegreppet avskaffats i PBL bör initiativregeln för byggnadsnämnden i 5 kap. 3 § ändras. Även reglerna om byggnadsnämndens initiativrätt till fastighetsbestämning i 14 kap. 1 § liksom reglerna i 7 kap. 4 § och 15 kap. 8 § måste anpassas till PBL:s terminologi.

I avsnitt 13.3.5.8 om exploateringssamverkan har förutsatts att fastighetsreglering skall kunna tillämpas för att fördela den exploateringsbara marken mellan delägarna. Vidare har förutsatts att en exploateringssamfällighet med utnyttjande av FBL skall få möjlighet att inlösa mark i den utsträckning det behövs för exploateringssamverkan. Förslagen ger upphov till följande ändringar i FBL.

I 5 kap. 3 § bör införas en regel som ger exploateringssamfällighet rätt att söka fastighetsreglering för att genomföra exploateringssamverkan.

Kompletterande regler om syftet med en fastighetsreglering, som utgör ett led i genomförandet av exploateringssamverkan, bör införas i 5 kap. 4 och 8 §§.

I 5 kap. 9 a § föreslås vissa regler för bestämmande av ersättningar i sådana fall.

Inlösen enligt 8 kap. 4 § skall kunna ske för att exploateringssamfälligheten skall få tillgång till den mark som behövs för att genomföra exploateringssamverkan. Det avser både sådan mark som skall användas för annat än enskilt bebyggande och sådan mark som skall fördelas mellan de delägande fastigheterna.

8 kap. 4 § ändras också med hänsyn till att fastighetsplan skall ersätta tomtindelning. Eftersom fastighetsplan förutom indelningen i fastigheter även skall kunna reglera bildande och upphävande av servitut bör reglerna i 8 kap. 4 § anpassas härtill så att alla dessa åtgärder blir möjliga att genomföra utan hinder av villkoren i 5 kap.

25.5 Anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter

Enligt anläggningslagen (1973:1149), (AL), kan en anläggning som är av gemensam betydelse för flera fastigheter och tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem inrättas som gemensamhetsanläggning. AL innehåller dessutom vissa möjligheter att bilda servitut för vägändamål m. m.

En gemensamhetsanläggning kan förvaltas av en samfällighetsförening enligt lagen om förvaltning av samfälligheter (SFL).

Det föreslås att reglerna i 6 § AL skall ändras i överensstämmelse med de bestämmelser om fastighetsplan som föreslås i PBL och de rättsverkningar som planen enligt PBL avses få för bildande av gemensamhetsanläggning.

Tillståndsprövningen i AL föreslås bli samordnad med PBL på samma sätt som i avsnitt 25.4.3.1 föreslagits i fråga om FBL. Detta leder till ändringar i 9 och 10 §§ och till att 23 § upphävs.

Reglerna om exploateringssamverkan som föreslagits i avsnitt 13.3.5 medför att 1 och 18 §§ bör ändras och att tolv nya paragrafer, 56–67, bör införas. Vidare föreslås 4, 20 och 61 §§ SFL bli ändrade.

Även lagen om förmånsrätt för fordringar enligt lagen om förvaltning av samfälligheter föreslås bli ändrad till följd av förslaget om exploateringssamverkan.

25.6 Ledningsrättslagen (1973:1144)

Ledningsrätt kan upplåtas enligt ledningsrättslagen (1973:1144, (LL). Ledningsrätt är i första hand avsedd för större ledningar som är allmänna eller som det krävs koncession för att anordna. Ledningsrätt kan dock upplåtas även för enskilda ledningar av typ servisledningar.

De ändringar som här föreslås i LL är föranledda av önskemålet att samordningen av tillståndsprövningen mellan LL och PBL regleras på samma sätt som i avsnitt 25.4.1.3 föreslagits för FBL. Detta leder till ändringar i 8 och 9 §§ och till att 21 § upphävs.

Vidare bör 6 § ändras så att den behovs- och lämplighetsprövning som där avses inte skall ske beträffande ledning vars sträckning är redovisad i markförordnande, detaljplan eller fastighetsplan.

25.7 Jordabalken

Servitut har tidigare i stor omfattning använts för att ge detaljplaneliknande föreskrifter, s. k. villaservitut. Dessa servitut har gett upphov till problem vid plangenomförandet.

I PBL finns stadganden om hur långt en detaljreglering får gå av bl. a. byggnader. Där finns också regler för i vilka former beslut om utförande av byggnader skall få fattas. Det är därför ett önskemål att reglering av byggnader sker i de former som anges i PBL. Därför föreslås i detta

sammanhang ett förbud mot att bilda servitut som avser sådan reglering av byggnader som skall ske enligt PBL. Bestämmelsen bör placeras i 14 kap. 4 §.

Villaservitut kan även på olika sätt reglera markanvändningen. Det är emellertid mycket svårt att dra en gräns mellan vilken typ av reglering av markanvändningen som bör förbehållas PBL och sådan reglering där servitutet kan vara ett lämpligt medel för att ge en fastighet rätt till viss markanvändning på en annan fastighet. Förbudet bör därför endast avse byggnader.

Det är också önskvärt att finna enkla former för att upphäva befintliga villaservitut. Förslag av denna innebörd har lämnats i promemorian "Uppföljande översyn av fastighetsbildningslagstiftningen" (Ds Ju 1977:12). Med hänsyn härtill lämnas inte i detta sammanhang förslag till sådana åtgärder.

25.8 Civilförsvarslagen (1960:74)

25.8.1 *Gällande ordning*

Av intresse för samordningen med PBL är i första hand civilförsvarslagen (1960:74, omtryckt 1975:712, senast ändrad 1979:162)(CL) regler om skyddsrum och planeringen av dessa. Vid 1975 års riksmöte beslutades om en genomgripande omarbetning av dessa regler. De nya bestämmelserna om skyddsrum innebär i huvudsak följande.

Skyddsrum skall anordnas i orter som bedöms kunna bli särskilt utsatta vid stridshandlingar (22 §). I andra områden skall enklare åtgärder kunna vidtas när det behövs vid förstärkt beredskap. Skyddsrummen skall mer än tidigare anpassas till och planeras för de verkliga behoven. För detta ändamål införs krav på särskild skyddsrumsplanering i de kommuner där skyddsrum skall anordnas (23 §). Planeringen skall avse inte bara behovet av skyddsrum i anslutning till den fortlöpande byggnadsproduktionen utan också åtgärder för att avhjälpa brist på skyddsrumsplatser i redan bebyggda områden. Bestämmelser om skyddsrumsplan finns i skyddsrumsförordningen (1979:90). En sådan plan skall antas av kommunen men skall i vissa delar fastställas av länsstyrelsen för att bli gällande.

Regeringen utser de tätorter (skyddsrumsorter) som skall omfattas av planeringen (jfr skyddsrumsförordningen 1979:90 1 §). För varje skyddsrumsort upprättar kommunen en skyddsrumsplan. Skyddsrumsorten skall delas in i skyddsrumsområden (25 §). För varje område anges det antal skyddsrumsplatser som behövs, de skyddsrum som redan finns och behovet av nya skyddsrum. Skyddsrum skall anordnas i samband med att nya anläggningar och byggnader uppförs. I första hand skall skyddsrum anordnas i utrymmen som ändå skall finnas i byggnaden. I varje fall skall skyddsrummet ha en meningsfull användning också i fredstid (29 §). I 31 § ges möjlighet för länsstyrelsen att medge vissa undantag från gällande byggnadsbestämmelser. Av skyddsrumsplanen skall bl. a. framgå vilka planerade byggnadsprojekt som är lämpliga för att inrymma skyddsrum. Kommunen beslutar med ledning av planen var skyddsrum skall inrättas.

Enligt 32 § skall den som avser att uppföra en ny anläggning eller en byggnad inom en skyddsrumsort anmäla detta till kommunen. Det åligger sedan kommunen bl. a. att lämna den som har gjort anmälan besked huruvida skyddsrum skall anordnas eller inte. Enligt 33 § ankommer det på byggnadsnämnden bl. a. att vid prövningen av en

ansökan om byggnadslov se till att byggnadsföretaget stämmer överens med besked enligt 32 §. Föreligger inte sådant besked får byggnadslov inte meddelas.

I 41 § CL föreskrivs bl. a. att det i varje kommun skall finnas en civilförsvarsnämnd som har hand om kommunens civilförsvarsuppgifter med vissa undantag. Kommunen får tillsätta en särskild civilförsvarsnämnd eller uppdra åt någon annan nämnd att vara civilförsvarsnämnd. Kommunfullmäktige får också uppdra åt annan nämnd än civilförsvarsnämnd att upprätta skyddsplan och lämna besked enligt 32 §. I de allra flesta fall är det byggnadsnämnden som efter samråd med civilförsvarsnämnden upprättar skyddsrumsplanen.

25.8.2 *Överväganden och förslag*

De år 1975 genomförda reglerna innebär att anordnandet av skyddsrum får en fast anknytning till kommunernas planering av bebyggelsen och att kommunerna får ett ansvar för att skyddsrum byggs på ett ändamålsenligt sätt. En särskild skyddsrumsplanering skall äga rum i de kommuner där skyddsrum skall anordnas. Kommunen skall med ledning av en skyddsrumsplan besluta var skyddsrum skall inrättas.

Mot bakgrund av det anförda kan konstateras att skyddsrumsplaneringen utgör en integrerad del av den kommunala fysiska planeringen. Genomförandet av PBL innebär ingen förändring därvidlag. Några särskilda regler eller författningsändringar för att åstadkomma den i detta avsnitt behandlade samordningen erfordras därför inte.

Samordningen av de byggnadstekniska bestämmelserna har berörts i avsnitt 7.3.1 (se 5 kap. 3 § andra stycket).

25.9 Väglagstiftningen

25.9.1 *Gällande ordning*

25.9.1.1 Tillståndsprövning av vägföretag m. m.

Allmänna vägar

Väglagen (1971:948) (VägL), gäller väghållning m. m. i fråga om allmän väg. Ansvaret för väghållning, som omfattar både byggande och drift av vägar, ligger på staten i den mån det inte har förordnats att kommunen i stället för staten skall vara väghållare inom sitt område eller någon del av detta (4 och 5 §§).

Fråga om byggande av väg prövas av statens vägverk eller, efter delegation, av länsstyrelsen (11 §). Närmare bestämmelser om hur en väg skall byggas finns i 13 och 14 §§. Enligt dessa skall det tillses att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinns med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad (13 §). Inom ett område med fastställd generalplan eller med stadsplan eller byggnadsplan skall vägar byggas i överensstämmelse med planen. Gäller annars särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning, såsom regionplan, utomplansbestämmelser eller naturvårdsföreskrifter, skall vägen läggas så att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Föreligger särskilda skäl, kan undantag från planen eller bestämmelserna medges av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (14 §). Genom 11 § vägkungörelsen (1971:954) (VägK) har bestämts att det är länsstyrelsen som beslutar om undantag efter hörande av byggnadsnämnden och att undantag från en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan får medges endast om byggnadsnämnden tillstyrker det.

För byggande av väg skall enligt 15 § väglagen upprättas en arbetsplan. I en sådan plan skall anges den mark som behöver tas i anspråk för företaget. När arbetsplanen utarbetas skall samråd i fråga om vägens sträckning och vägföretagets utformning i övrigt ske med bl. a. berörda kommuner. Arbetsplanen skall som regel utställas för granskning. Fråga om fastställelse av arbetsplanen prövas av statens vägverk efter samråd med länsstyrelsen. Har vägverket och länsstyrelsen olika uppfattning, hänskjuts frågan om fastställelse till regeringen. Fastställelse behöver inte ske i vissa fall då utställning har underlåtits (18 §).

I 30–33 §§ ges bestämmelser om vägrätt. Sådan rätt innefattar befogenhet för väghållaren att, utan hinder av den rätt som annan kan äga till fastigheten, nyttja mark som behövs för vägen. Vägrätt uppkommer genom att väghållaren tar i anspråk mark för vägen med stöd av, när så behövs, fastställd arbetsplan. Vägrätt uppkommer också genom att väghållaren övertar mark med stöd av beslut om enskild vägs förändring till allmän (31 §).

Vissa ordnings- och säkerhetsföreskrifter finns i 39–54 §§. Bl. a. gäller förbud mot vissa åtgärder eller anordningar inom vägområden (43 och 44 §§). Bestämmelser om åtgärder i närheten av vägområden ges i 45–47 §§. Ljusanordningar, som kan menligt påverka ljusförhållandena för trafiken på väg som inte ingår i detaljplan, får inte utan länsstyrelsens tillstånd finnas intill vägområdet (45 §). Tavlor, skyltar m. m. får inte utan länsstyrelsens tillstånd finnas på mindre avstånd än 50 m. från vägområdet. Inom detaljplan gäller detta bara anordning intill vägområde för motorvägar eller motortrafikleder (46 §). Inom ett avstånd av tolv meter från vägområde får inte utan länsstyrelsens tillstånd uppföras byggnader och inte heller förekomma andra anordningar som kan inverka menligt på trafiksäkerheten. Länsstyrelsen kan föreskriva ökning av detta avstånd till högst 50 meter. Bestämmelser ges också om byggnader eller andra anordningar intill vägkorsningar och korsningar mellan väg och järnväg eller spårväg (47 §).

I 48 och 49 §§ finns bestämmelser om förbud mot åtgärder, t. ex. uppförande av en byggnad, som kan försvåra en blivande vägbyggnad. Utan hinder av 47–49 §§ får byggnader uppföras, anordningar förekomma eller åtgärder vidtas inom områden med stadsplan eller byggnadsplan (50 §).

Länsstyrelsen kan meddela vissa förelägganden beträffande lagligt påbörjade byggnader eller anordningar som är belägna inom områden där förbud enligt 45–47 §§ är tillämpligt. Förutsättningen för detta är att byggnaden eller anordningen på grund av ändrade förhållanden eller i annat fall medför sådan olägenhet att begäran om tillstånd enligt 45–47 §§ skulle ha avslagits (52 §). I 53 och 54 §§ finns bestämmelser om träd och buskar resp. gropar och gravar intill vägområden.

Enskilda vägar

Bestämmelser om enskilda vägar finns dels i lagen (1939:608) om enskilda vägar (EVL), dels i anläggningslagen (1973:1149) (AL). I EVL regleras vägsamfälligheter i 2 kap. och vägföreningar i 3 kap. Genom tillkomsten av AL inrättas vägsamfälligheterna numera som gemensamhetsanläggningar enligt AL.

Beträffande reglerna för inrättandet av vägsamfälligheter hänvisas till avsnitt 25.5 (samordning med AL).

Enligt EVL (4 §) får väg inte byggas så att bebyggelsereglerande planer eller bestämmelser motverkas eller att markens ändamålsenliga bebyggande försvåras.

I 5 kap. EVL finns ordnings- och säkerhetsföreskrifter samt ersättningsbestämmelser till följd av dessa. Bestämmelserna i 5 kap. EVL skall enligt 1 § fjärde stycket inte tillämpas i fråga om bebyggande av område som ingår i en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan.

När det blivit avgjort att en väg skall byggas eller tas i anspråk som vägföreningens

väg, får föreningen lösa till sig rätt att begagna marken för vägändamål (75 §). I paragrafen ges vidare regler om ersättningens bestämmande.

25.9.1.2 Säkerställande av vägmark

Enligt 49 § BL är kommunen i dag skyldig att ställa i ordning och upplåta gata eller annan allmän plats till allmänt begagnande inom områden som ingår i stadsplanen. För områden med byggnadsplan finns inte något motsvarande skyldighet. Genomförandet ankommer där på markägarna, ofta genom en vägförening.

Som regel torde kommunen kunna träffa frivilliga överenskommelser med markägarna om förvärv av den mark som behövs för att nämnda skyldighet inom ett stadsplanelagt område skall kunna fullgöras. Ofta sker detta genom exploateringsavtal. Möjligheter finns också till tvångsförvärv. Regler om detta finns i 41 § samt, beträffande områden för fastställd generalplan, i 18 § BL. Mark som ingår i allmän eller enskild väg, som enligt en stadsplan är avsedd till gata eller annan allmän plats, får enligt 42 och 43 §§ BL tas i anspråk utan ersättning. Under vissa förutsättningar kan enligt 70 § BL förordnas att mark för bl. a. gata skall tillfalla kommunen utan ersättning. Vid sidan av BL finns regler om tvångsförvärv av mark för vägändamål i ExL och FBL.

I VägL (30 §) finns som redan har nämnts bestämmelser om befogenheter för väghållaren att ta i anspråk mark som behövs för allmänna vägar med en särskild form av nyttjanderätt, vägrätt. Väghållaren kan vara antingen staten eller kommunen. Om kommunen är väghållare bortfaller enligt 33 § vägrätten sedan marken har tagits i anspråk enligt 19 eller 42 §§ BL, om vägen är avsedd till gata eller dylikt i en fastställd generalplan eller stadsplan.

25.9.2 *Förslag till lag om kommunvägar*

1969 års vägutredning har i sitt betänkande (SOU 1977:12) Kommunal och enskild väghållning lagt fram ett förslag till lag om kommunvägar (KVL). Förslaget har sedan kompletterats av gatukostnadsutredningen i betänkandet (SOU 1977:65) Kommunernas gatuhållning.

Härigenom föreslås bl. a. att EVL upphävs, och att bestämmelserna om vägföreningar överförs till AL. I AL föreslås ordnings- och säkerhetsföreskrifter i nära överensstämmelse med motsvarande regler i VägL.

Vidare föreslås att kommunen skall vara väghållare inom områden med stadsplan. Inom byggnadsplaneområden skall kommunen vara väghållare om inte något annat har bestämts i planen. I förslaget ges även regler om vägrätt till mark för kommunvägar enligt förebild från VägL.

Enligt gatukostnadsutredningens förslag skall reglerna i BL om upplåtande av gata eller annan allmän plats, om ersättning för gatumark, om ersättning för gatubyggnadskostnad och om underhåll av gata i huvudsak ersättas av bestämmelserna i KVL. Som en följd härav föreslås vissa ändringar i bl. a. 1, 12, 26 och 27 §§ VägL.

25.9.3 *Överväganden och förslag*

I PBL föreslås ingen tillståndsplikt för allmänna vägar. Anledningen härtill är att det finns en annan mer ändamålsenlig form för tillåtlighetsprövning, nämligen arbetsplanen. Den bör alltså behållas med oförändrade rättsverkningar och med ungefär samma förfaranderegler som f. n. Reglerna om vägrätt behöver inte heller ändras. Vad som däremot behövs är vissa ändringar av bestämmelserna om arbetsplanerna och reglerna om hur de skall

samordnas med den kommunala fysiska planläggningen. När det slutligen gäller ordnings- och säkerhetsföreskrifterna skall det undersökas i vad mån det kan vara motiverat att föra över dem till PBL och därigenom flytta bestämmanderätten från länsstyrelsen till byggnadsnämnden.

Eftersom förslaget av 1969 års vägutredning, att EVL skall upphävas, för närvarande övervägs inom regeringskansliet, utvecklas inte samordningsfrågorna med EVL i detta sammanhang.

Samordningen beträffande de enskilda vägar som regleras i AL behandlas i avsnitt 25.5 (samordning med AL).

25.9.3.1 Tillståndsprövning av vägföretag

Beslutssystemet bör utformas så att kommunerna parallellt med den sektoriella vägplaneringen och med ledning av denna i sina fysiska planer kan göra nödvändiga markreservat för blivande allmänna vägar. Det bör emellertid också vara möjligt för kommunerna att i den fysiska planläggningen förutse även vägföretag som ännu inte har tagits med i vägverkets eller länsstyrelsens flerårsplaner.

Det har ofta inträffat att vägverket har framfört önskemål om flera olika alternativa markreservat i de kommunala planerna för att vägverket skall kunna upprätthålla en så god handlingsberedskap som möjligt inför framtida beslut om vägbyggande. Från kommunal synpunkt är detta ofta en besvärande begränsning i friheten att sköta den egna planeringsverksamheten. De föreslagna underställningsreglerna innebär att det blir regeringens sak att i det enskilda fallet göra en avvägning mellan vägverkets och kommunens ståndpunkter i fråga om vilket eller vilka markreservat som behöver göras i översiktliga planer.

Denna möjlighet till avstämning på ett tidigt stadium mellan de olika intressena torde också medföra mindre risk än nu för konflikter i samband med genomförandet av ett vägföretag.

Tillståndsprövningen av ett visst vägbyggnadsföretag sker genom att en arbetsplan upprättas och fastställs. Genom detta institut skall man alltså kunna tillgodose önskemålet om en planmässigt god lokalisering. Av en arbetsplan krävs bl. a. att den skall utvisa vilken mark som behöver tas i anspråk, vägens sträckning och den huvudsakliga omfattningen av planerade anordningar.

Berörda kommuner har, såsom har framgått ovan, redan idag möjlighet att påverka utformningen av en arbetsplan, dels genom samrådsförfarandet, dels genom möjligheten att framställa anmärkningar mot det utställda förslaget.

För det fall att en berörd kommun motsätter sig tillkomsten av en väg på den grund att den skulle strida mot de intentioner som har framkommit i den kommunala planläggningen, måste vissa principer för samordningen mellan dessa intressen och VägL:s regler uppställas.

En generell princip för samordningen mellan PBL och olika speciallagar, som har angivits i avsnitt 25.1.1, går i korthet ut på att man vid tillståndsprövning enligt en specialförfattning av sådana betydelsefulla markanvändningsfrågor, som påtagligt kan påverka den kommunala planeringen i stort, skall se till att syftet med marköversikten inte motverkas. I

övriga markanvändningsfrågor ges kommunen rätt att framföra sina synpunkter bl. a. utifrån sin översiktliga planering. Som generell princip skall vidare gälla att tillstånd inte får ges i strid mot en detaljplan eller ett markförordnande.

Beträffande åtgärder som på grund av sin karaktär eller storlek är sådana att deras genomförande alltid kan anses ha en verkan av betydelse för kommunens allmänna utveckling och strategiska markanvändningsbeslut skall det i speciallagen föreskrivas att frågan om deras tillåtlighet skall hänskjutas till regeringen, om kommunen påstår att tillstånd till åtgärden skulle motverka syftet med marköversikten.

Detsamma skall ske om kommunen eller länsstyrelsen påstår att tillstånd till ansökt företag skulle motverka sådant riksintresse som anges i 3 kap. PBL. I fråga om den fortsatta handläggningen av de frågor som har hänskjutits till regeringen hänvisas till avsnittet 25.1 och till specialmotiveringen till förslaget om ändringarna i VägL.

De principer för samordningen mellan PBL och annan lag som här har angetts synes kunna tillämpas också beträffande samordningen mellan PBL och VägL.

Vad först gäller rättsverkande planer och beslut enligt PBL – detaljplan och markförordnande – bör som en generell princip gälla, att beslut enligt VägL inte får fattas som strider häremot.

I fråga om förhållandet mellan allmänna vägar och kommunens marköversikt skall först sägas att alla vägar av det slag som prövas enligt VägL torde vara av sådan storlek och ha sådan miljömässig inverkan att de kan anses ha betydelse för kommunens allmänna utveckling och strategiska markanvändningsbeslut. Någon skillnad i bedömningen i det fallet bör därför inte göras beträffande t. ex. å ena sidan motorvägar och å andra sidan övriga riksvägar och länsvägar.

Vägar som skall prövas enligt VägL får generellt anses vara av det slaget att deras tillkomst i vissa fall skulle kunna motverka ett riksintresse enligt 3 kap. PBL. Det finns därför anledning att föra in en bestämmelse i VägL om att regeringen skall pröva frågan om ett företags tillåtlighet om ett riksintresse hävdas i ärendet.

Lagteknisk lösning

De grundsatser som har kommit till uttryck här bör lagtekniskt lösas på följande sätt.

Den reglering som nu finns i 14 § VägL och 11 § VägK med krav på överensstämmelse med gällande planer, och som inbegriper ett särskilt dispensförfarande, bör ersättas enligt de principer som har berörts ovan. Detta innebär att en arbetsplan inte får strida mot en detaljplan eller ett markförordnande.

Dessutom bör det krav som idag gäller, att arbetsplanen inte får motverka naturvårdsföreskrifter, behållas.

I 18 § VägL, som handlar om fastställande av en arbetsplan, finns redan idag en grund för underställning av arbetsplaner, nämligen om vägverket och länsstyrelsen inte har samma uppfattning i någon fråga som rör fastställelsen.

Denna grund för underställning bör behållas. Därutöver bör införas ytterligare en underställningsgrund, som bygger på de ovan anförda principerna. Fastställelsefrågan skall alltså avgöras av regeringen om kommunen gör gällande att arbetsplanen motverkar syftet med marköversikten eller om kommunen eller länsstyrelsen hävdar att ett riksintresse motverkas.

Vidare bör här införas bestämmelser om regeringens handläggning av ärendet.

När det gäller reglerna i övrigt om upprättande och fastställande av arbetsplan behövs vissa smärre ändringar som betingas av det nya plansystemet. I allt väsentligt får dock gällande regler anses fullt tillräckliga när det gäller möjligheterna till informationsutbyte med sakägarna och allmänheten.

25.9.3.2 Ordnings- och säkerhetsföreskrifter

I det följande skall övervägas vilka ändringar i VägL som bör vidtas för att man skall få till stånd en så rationell beslutsordning som möjligt i fråga om ordnings- och säkerhetsföreskrifter.

BLU konstaterade i sitt förslag (s. 412) att det kan vara angeläget för väghållaren, i allmänhet staten, att kunna utöva inflytande över dessa frågor, särskilt eftersom väghållaren kan drabbas av ersättningsskyldighet. Enligt BLU torde också väghållaren ofta vara den som är bäst skickad att bedöma frågorna. Vissa åtgärder borde dock enligt BLU undantas från krav på prövning enligt VägL för att dubbelprövning skall undvikas.

Mot BLU:s förslag har kritik kommit bara från några få remissinstanser. Vägverket anser sålunda att bl. a. skyltar för reklam o .d. invid allmän väg och för vägtrafiken störande ljuskällor har så speciell anknytning till framkomligheten och trafiksäkerheten att de liksom nu bör prövas av länsstyrelsen inom ramen för VägL.

Vissa nackdelar med ett överförande av föreskrifterna till PBL har bedömts ha stor tyngd. Eftersom det är väghållningsmyndigheten som är ytterst ansvarig för trafiksäkerheten, måste den få ett avgörande inflytande på dessa frågor. Om prövningen skulle ske enbart hos byggnadsnämnden skulle det krävas någon form av besvärsmöjlighet för vägmyndigheten i tillståndsärendena. Fördelarna med att slippa dubbelprövning blir då inte så påtagliga. För att bedöma t. ex. byggnaders och anläggningars placering från trafiksäkerhetssynpunkt samt utfartsvägars anslutningar krävs teknisk expertis som många byggnadsnämnder inte förfogar över. Byggnadsnämnderna har inte heller det ekonomiska ansvaret för att det kapital som är nedlagt i vägnätet vidmakthålls.

Med hänsyn till det anförda bör ordnings- och säkerhetsföreskrifterna i största möjliga utsträckning behållas i väglagstiftningen.

Av skäl som har anförts i avsnitt 17.1.1.3 (tillståndsprövning) bör emellertid alla bestämmelser om skyltar, reklamanordningar och liknande, som idag finns i bl. a. BL, NVL och VägL, samlas i PBL.

Detta innebär att i 46 § VägL kan upphävas, medan ordnings- och säkerhetsföreskrifterna i övrigt behålls i VägL och att prövningen alltså även i fortsättningen görs av länsstyrelsen.

Det sagda innebär emellertid att det i många fall uppstår en dubbelpröv-

ning, eftersom de åtgärder det är fråga om oftast är bygglovpliktiga, t. ex. uppförande av en byggnad i närheten av ett vägområde. För att en sådan åtgärd skall få utföras krävs alltså tillstånd av både byggnadsnämnden och vägmyndigheten.

I avsnitt 25.1 har angetts några riktlinjer för hur frågan om samordningen mellan PBL och annan lag kan lösas när det är fråga om sådana åtgärder som kräver tillstånd enligt både PBL och annan lag. Någon bestämd handläggningsordning som skulle gälla generellt föreskrevs inte. Det borde i stället lämnas frihet för sökanden att i den ordning han själv finner lämpligt – eventuellt efter samråd med de beslutande myndigheterna – inhämta alla tillstånd som behövs. En beslutsmodell som borde vara ändamålsenlig i många fall rekommenderades. Den innebär att sökanden först ansöker om förhandslov hos byggnadsnämnden för att få ett beslut om att den tilltänkta lokaliseringen inte strider mot PBL. Om förhandslov ges, kan sökanden därefter inhämta de specialtillstånd som behövs. Det sista ledet i beslutsprocessen blir byggnadsnämndens detaljgranskning som kan resultera i det slutliga bygglovet.

Den beslutsmodell som sålunda har rekommenderats synes utan olägenhet kunna tillämpas i många fall när en åtgärd skall prövas enligt PBL och VägL.

25.9.3.3 Säkerställande av vägmark

På samma sätt som i dag skall kommunen enligt PBL ha en ovillkorlig rätt att lösa mark som enligt en detaljplan skall användas till gator och vägar. Detta kombineras med en inlösenskyldighet, vilken dock inte skall gälla när det i planen har angetts att kommunen inte skall vara väghållare.

Det kan övervägas om inlösenplikt skall gälla även för det fall att kommuen inte skall vara väghållare, t. ex. i ett område med fritidsbebyggelse. Om kommunen, sedan inlösen skett, inte vill engagera sig i väghållningen, skulle den sedan kunna överlåta väghållningen på t. ex. en vägförening. Vad som talar för en sådan regel är bl. a. att bättre ordning skulle åstadkommas i fastighetsförhållandena. Som det är i dag kan svårigheter uppstå att härleda äganderätten till vägmark om vägen senare läggs ned.

En så vidsträckt inlösenplikt som nyss skisserats skulle emellertid sannolikt bli alltför betungande för kommunerna. I de förut nämnda förslagen till kommunvägslag har förutsatts att undantag från inlösenplikten skall gälla, där kommunen inte är väghållare. I förslaget till PBL har också den lösningen valts. Undantaget gäller såväl för vägar där staten som enskilda skall vara väghållare.

Det kan vidare övervägas om reglerna om inlösen av vägmark skall finnas i PBL eller möjligen överföras till en blivande kommunvägslag. Av i huvudsak samma skäl som anförts under avsnitt 25.2.2.1 (samordning med ExL) bör dessa regler tas in i PBL. Till detta kommer att inlösenreglerna omfattar även andra ändamål än vägmark.

Om förslaget om vägrätt i kommunvägslagen förverkligas behövs i PBL ingen motsvarighet till bestämmelserna i 20 och 43 §§ BL om rätt för kommunen att nyttja enskilda vägar. Inte heller bestämmelserna i 19 och 42 §§ BL om rätt för kommunen att utan ersättning ta i anspråk mark som

tillhör allmän väg skall få någon motsvarighet i PBL. Kommunen får i stället en ovillkorlig rätt att lösa in sådan mark, och enligt de samtidigt föreslagna ändringarna i ExL skall ersättning inte utgå för marken.

25.9.3.4 Ersättningsregler

I avsnitt 23.3.2.3 (Ersättningsbestämmelser) och 25.1.3 (Samordning med annan lagstiftning) har uttalats att kompensationsreglerna i vissa lagar bör ändras dels så att begreppet pågående markanvändning får samma innebörd som i PBL och ExL, dels så att överensstämmelse beträffande kvalifikationsgränserna åstadkoms. Det innebär att ersättningsreglerna i 61 § VägL ändras på så sätt att ersättning skall utgå om fastighetsägaren eller en innehavare av särskild rätt till fastigheten hindras att utnyttja tillåten markanvändning eller vidta åtgärder inom ramen för pågående markanvändning, och om skada härigenom uppkommer som inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten.

25.9.3.5 Förslaget till lag om kommunvägar

Under förutsättning att de av gatukostnadsutredningen föreslagna ändringarna i 1, 12, 26 och 27 §§ VägL genomförs behöver endast en ändring göras i dessa bestämmelser för att anpassa dem till plansystemet i FBL. I 27 § skall, om förslaget till KVL genomförs, ordet "stadsplan" utbytas mot "detaljplan". Någon ändring föreslås emellertid inte nu.

25.10 Trafiklagstiftningen

25.10.1 *Trafiklagstiftning och samordningsfrågor*

Körning med fordon på väg eller i terräng regleras med stöd av bestämmelserna i vägtrafikkungörelsen (1972:603), VTK, respektive terrängkörningslagen (1975:1313), TKL, terrängkörningsförordningen (1978:594), TFK, terrängtrafikkungörelsen (1972:594, omtryckt 1979:642), TTK. För sjötrafik gäller sjötrafikförordningen (1962:150, omtryckt 1975:156), STF. Härutöver kan man med stöd av NVL och allmänna ordningsstadgan (1956:617), AOS, i vissa fall reglera om en viss typ av trafik skall få förekomma eller inte inom särskilt avgränsade områden.

Det förekommer inte sällan att man utformar planer enligt byggnadslagstiftningen på ett sådant sätt att en viss typ av trafikreglering förutsätts och att planens funktion blir helt beroende av att dessa trafikreglerande åtgärder verkligen sedermera vidtas. Det kan innebära att en viss gata skall enkelriktas eller läggas ut enbart som bussgata eller gånggata. Det kan gälla att en viss sjö skall fredas från motorbåtstrafik eller att ett naturområde skall särskilt skyddas mot viss typ av trafik.

Ett särskilt problem kan långvarig uppställning av fordon och ankring av båtar utgöra. Gränsen mellan åtgärder som bör regleras genom PBL och sådana som bör regleras genom trafiklagstiftningen blir här mera oklar. Att ingripanden enligt PBL närmast riktar sig mot markägaren eller den som innehar särskild rätt till marken, medan ingripanden enligt trafiklagstiftning-

en närmast riktar sig mot trafikanten eller fordonsägaren är dock klart. I sammanhanget behöver närmare klargöras vilken effekt beslut och planer enligt PBL skall ha på beslut enligt trafiklagstiftningen.

25.10.2 *Reglering av vägtrafik*

En detaljplan kan som nyss nämndes ha utformats under förutsättning att en viss gata skall vara gånggata. Gatan läggs ut som allmän plats i planen, men de trafikreglerande åtgärderna blir givetvis inte genomförda enbart genom att planen antas. Om så vore fallet skulle även ingripanden mot de trafikanter som åsidosatte reglerna få ske enligt LPI eller motsvarande påföljdsregler i PBL, vilket inte är rimligt. I stället får särskilt beslut om förbud mot fordonstrafik fattas genom att lokala trafikföreskrifter utfärdas med stöd av 147 § VTK.

Förbudet kan detaljeras att avse vissa tider, vissa typer av fordon etc. Lokala trafikföreskrifter meddelas av länsstyrelsen eller trafiknämnden enligt bestämmelserna i 148 § VTK. I den mån trafiknämnden kan meddela föreskriften torde ingen särskild reglering behövas för att säkerställa att så sker. Trafiknämnden är nämligen sedan den 1 januari 1979 ett helkommunalt organ (SFS 1978:234). Kommunen kan t. o. m. ha uppdragit åt byggnadsnämnden att vara trafiknämnd. En detaljplan som förutsätter vissa trafikföreskrifter kan sägas innefatta fullmäktiges direktiv till trafiknämnden.

I vissa fall utfärdas dock lokala trafikföreskrifter av länsstyrelsen. Så är t. ex. fallet när det gäller hastighetsbegränsningar. Har därför kommunen detaljutformat en plan för en viss högsta hastighet med därav följande normer för kurvradier, skyddsåtgärder mot buller etc. får kommunen göra en framställning till länsstyrelsen om att föreskrifter om hastighetsbegränsningen också utfärdas. Länsstyrelsen får därvid förutsättas följa det kommunala förslaget i flertalet fall. Någon särskild bestämmelse om att länsstyrelsen skall vara bunden att följa kommunens förslag bör dock inte ställas upp. Särskilda skäl som motiverar en annan sammanvägd bedömning än den som kommunen har gett uttryck för bör givetvis påverka beslutet. Om kommunen inte är nöjd med länsstyrelsens beslut kan det överklagas till regeringen enligt reglerna i 169 § VTK. Det är givetvis viktigt att inte planer utarbetas på förutsättningar som sedan inte visar sig kunna gälla. En viktig uppgift blir därför att samråda med länsstyrelsen eller trafiknämnden, när sådana planer utarbetas som förutsätter särskilda lokala trafikföreskrifter.

Särskilda problem

Särskilda problem finns i första hand när det gäller parkering på gatumark.

Kommunen reglerar gatuparkeringen genom lokala trafikföreskrifter. Vissa hinder begränsar dock handlingsfriheten. Det anses således inte vara möjligt att reservera gatumark för parkering för ett visst lokalt ändamål, t. ex. för boende i intilliggande fastigheter. Detta strider mot bestämmelserna i 50 och 51 §§ BL om att gata skall upplåtas till allmänt begagnande. Frågan har

aktualiserats i samband med att det i befintlig bebyggelse, i synnerhet i storstäderna, inte alltid går att finna ett lämpligt läge på tomtmark för bostadsparkering eller att det blir för kostsamt att ordna tomtmarksparkering. Olika lösningar har diskuterats såsom en lagändring, ett förfarande med enkla stadsplaneändringar eller ett system med dygnsavgifter för gatuparkeringen.

Frågan om gatas upplåtande till allmänt begagnande kommer att behandlas i förslaget till lag om kommunvägar m. m. I PBL kommer ingen motsvarighet till 50 och 51 §§ BL att finnas. Något särskilt förslag framläggs därför inte i detta sammanhang.

En styrning av gatuparkeringen kan ske genom de avgifter som tas ut. Ett effektivt sätt att minska bl. a. bostadsparkeringen på gata och i stället stimulera till tomtmarksparkering är att avgiftsbelägga nattparkeringen på gator. Detta är ett sätt att främja miljö- och säkerhetsmässigt bättre bostadsområden.

Möjligheten att ta ut parkeringsavgifter på gatumark regleras av lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats m. m. (avgiftslagen). Enligt 2 § kan avgifter tas ut för parkering på gatumark om "så finnes påkallat för trafikens ordnande". Detta har tolkats så att bestämmelsen enbart medger att hänsyn tas till trafikens framkomlighet. Det har därmed ansetts olagligt att ta ut avgifter när trafiken inte är så stor, dvs. under kvällar, nätter och helger. Avgiftsbeläggningen används därför idag så gott som enbart för att vid parkeringsbrist öka omsättningen av parkerare och differentiera utbudet av platser.

Behovet att kunna ta ut avgifter under hela dygnet har ofta påtalats från kommunalt håll. De föreslagna bestämmelserna i 5 kap. 17 § och 6 kap 10 § PBL ökar kommunernas möjligheter jämfört med idag att påverka tillkomsten av parkering på tomtmark, speciellt i befintlig bebyggelse. Gatuparkeringen, särskilt den långtida bostadsparkeringen, skulle därmed kunna minskas med säkrare och trevligare gatumiljö som följd. För att kunna genomföra detta får det dock inte vara betydligt billigare att parkera på gata än på tomtmark, vilket ofta är fallet för bostadsparkeringen i äldre områden.

En osäkerhet i tolkningen av lagen kommer sannolikt även framdeles att hämma införandet av nattparkeringsavgift. Då en sådan dock får bedömas som angelägen föreslås att avgiftslagen ändras. Det bör göras genom att uttrycket "för trafikens ordnande" ersätts med "för trafikens ordnande och den lokala miljön".

25.10.3 *Reglering av trafik utanför väg*

Behovet att reglera trafik utanför vägarna är till stor del knutet till det rörliga friluftslivets intressen. När det gäller vissa anläggningar som skidbackar med lift, iordningställda badplatser och liknande blir själva iordningställandet av anläggningarna bygglovpliktigt och i samband med tillståndsgivningen kan det föreskrivas hur tillfarter, parkeringsplatser m. m. skall dimensioneras och anordnas. Regler behöver därvid kunna ges om vilka områden som skall vara tillgängliga för biltrafik, och lokala trafikföreskrifter kan behöva utfärdas i anslutning till bygglovprövningen. Liknande regler bör kunna ges inom campingplatser för att reglera trafiken, inklusive parkering av bilar

och husvagnar.

Nuvarande regler om lokala trafikföreskrifter återfinns i VTK och TTK. Andra typer av föreskrifter kan meddelas enligt TKL och TKF.

VTK gäller dock endast för väg, varmed närmast avses sådan väg, gata, torg eller annan led eller plats som allmänt används för trafik med motorfordon. Dessutom gäller den för cykeltrafikleder och vissa gång- och ridbanor. Lokala trafikföreskrifter kan utfärdas enligt 147 § VTK och avse bl. a. förbud mot trafik med fordon över huvud taget eller med fordon av ett visst slag och förbud eller föreskrifter om stannande eller parkering av fordon.

I fråga om en väg som inte är allmänt befaren får enligt 149 § VTK nu nämnda lokala trafikföreskrifter meddelas endast efter medgivande av vägens ägare.

Enligt TKL är all körning i terräng med terrängfordon och motorfordon i princip förbjuden i hela landet på barmark och på snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog (1 § TKL). Med terräng avses områden som inte är att anse som väg, dvs. åkrar, ängar, parker, obanade naturområden och icke allmänt befarna vägar (prop. 1975/76:67 sid. 44). Vissa generella undantag från förbudet finns. Bl. a. gäller det inte på enskilda utfartsleder eller annan sådan enskild led i terrängen som är avsedd för motorfordonstrafik. Inte heller gäller det inom tomt (1 § TKF). Lokala trafikföreskrifter kan utfärdas enligt 57 § TTK, men sådana föreskrifter får inte meddelas för trafik inom inhägnat järnvägs- eller fabrikområde, inhägnat tävlingsområde eller annat dylikt inhägnat område. Inom exempelvis en inhägnad campingplats är det sålunda i dag knappast möjligt att utfärda lokala trafikföreskrifter med stöd av TTK.

AOS ger kommunen möjlighet att genom lokal ordningsstadga införa förbud att färdas vid sidan om allmänna och enskilda vägar och körleder. Sådant förbud kan avse inte bara allmänna platser utan även andra områden som har upplåtits till allmänt begagnande (1, 7, 23 §§). Förbud mot motorfordonstrafik inom ett visst strandområde eller mot snöskotertrafik inom skidbackar har sålunda utfärdats i lokala ordningsstadgor. Bestämmelser i lokal ordningsstadga bör dock närmast vara av supplerande natur och vad gäller trafik avse främst sådan trafik som inte lämpligen kan regleras med stöd av VTK och TTK.

För strandområden kan föreskrifter meddelas om vad allmänheten skall iaktta för att trygga ändamålet med strandskyddet. Motsvarande föreskrifter kan också utfärdas inom naturvårdsområden, naturreservat och nationalparker (5, 10, 16, 19 §§ NVL).

Särskilda problem

Uppställning av husvagnar håller på att bli ett svårlöst problem inom många områden. Det blir allt vanligare att husvagnar ställs upp på något strandområde redan i maj månad och sedan utnyttjas som fritidshus under hela sommaren. Myndigheternas faktiska möjligheter att hindra detta i de fall förfarandet utgör en olägenhet är starkt begränsade.

En närmare belysning av husvagnsproblematiken ges i en skrivelse den 10 november 1975 från stadsarkitekten i Varberg till länsstyrelsen i Hallands län. Däri anförs bl. a. följande.

Dagsläget

Husvagnscampingen är i tilltagande. De legala campingplatser som finnes har i flertalet fall aldrig prövats ur plansynpunkt. Miljövårdssynpunkter har dominerat myndigheternas prövningsmetodik och i många fall har länsstyrelse, hälsovårdsnämnd och även byggnadsnämnd prövat campingplatsärenden ur dessa synpunkter utan att överväga eller påfordra att den förändrade markanvändningen också prövas genom normal översikts- eller detaljplaneläggning. Risken med detta system är bl. a. att då utställningsförfarandet kringgås så bortfaller också allmänhetens och sakägarnas legitima krav på information om och yttranderätt över ändringar i markanvändningen.

Närboende sommarstugeägare och andra markägare är i allmänhet kritiska till sådana campingplatser. Det som oftast orsakar irritation är bl. a.:

a) husvagnsområdet deltar med alltför obetydlig andel i vägförening eller vägsamfällighet i förhållande till slitage och skada på vägen
b) husvagnsområdet placeras mellan planlagda stugområden och stranden – utsikten
c) den första bebyggelsen prövas rigoröst av byggnadsnämnden med avslag för "mindre tilltalande utformning" medan husvagnarna får se ut "hur som helst"
d) bullerstörningar
e) föroreningar av mark och vatten
f) konkurrens om badplatser, fiske m. m.

Byggnadsnämndens synsätt

Husvagnscamping utgör oftast tätbebyggelse då den normalt medför krav på gemensamma anläggningar såsom tillfartsvägar, vatten och avlopp m. m. Bortsett från det ovan relaterade planläggningskravet erfordrar campingplatserna byggnadsnämndens prövning bl. a. då service-, toalett-, och tvättbyggnader behöver uppföras. Även om ingen byggnad kommer till utförande kan anläggningen jämställas med permanent upplag som erfordrar byggnadslov enligt byggnadsstadgan 54 §.

Olaga camping

Trots att byggnadslov således erfordras är det mycket vanligt att camping bedrivs utan sådant lov, ibland med såväl hälsovårdsnämndens och länsstyrelsens tillstånd.

Ett problem som uppstår vid byggnadsnämndens hantering av olaga campingplatser är följande:

Uppställning av husvagn under en tid motsvarande normal semester, dvs. 1–2 månader, anses ej byggnadslovpliktig. Husvagnarna anländer normalt till campingplatsen i april. Först i juni kan således byggnadsinspektionen anmäla olaga uppställning till byggnadsnämnden som kanske först efter semestern kan ålägga markägaren om borttagande före exempelvis 1 september. Vid inspektion 1 september konstateras att vagnarna fortfarande är kvar varför byggnadsnämnden anmäler ärendet till åtal. När ärendet utreds av åklagarna i oktober har dock vagnarna tagits bort varför målet avskrives. Nästa år börjar samma förlopp om igen.

En annan variant av olaga uppställning är ett kraftigt överskridande av antalet legala platser varvid markägaren endera hävdar att överskridandet är tillfälligt och på grund av kortvarigheten icke byggnadslovspliktigt eller att uppställningen av husvagnar sker utan hans tillstånd och att han själv icke har makt att hindra uppställningen.

Myndigheternas svaga ställning och klumpiga behandlingsmetoder av hithörande frågor är inte ägnade att stärka lagefterlevnaden.

Det finns anledning att överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att förhindra här aktuellt förfarande där det är olämpligt med hänsyn till hygien, naturvård, grannelagsintressen, trafikförhållanden m. m. Det gäller då att var för sig behandla sådana åtgärder som riktar sig mot markägaren och sådana som riktar sig mot husvagnsägaren.

Beträffande markägaren bör gälla att samtidig uppställning av fler husvagnar än som svarar mot hans eget husbehov får anses innebära att en anläggning för fritidsändamål eller ett område för tillfälliga bostäder har kommit till stånd. Med husbehov kan sällan menas fler än tre vagnar inklusive sådana som tillhör besökare. Anläggningar för fritidsändamål skall prövas av byggnadsnämnden enligt 13 kap. 3 § 1 PBL och vid en sådan prövning bör villkor kunna uppställas i syfte att undvika ovan påtalade olägenheter.

Husvagnsägarens agerande bör närmast styras genom lokala trafikföreskrifter. Genom sådana föreskrifter kan man dels avskilja områden där ingen trafik alls bör medges och dels närmare reglera uppställning och annan parkering, hastighetsbegränsning m. m. inom områden avsedda för trafik. Genom att föreskrifterna blir riktade direkt till de besökande bör syftet med föreskrifterna lättare kunna uppnås än om de riktas mot markägaren. Eventuella sanktioner vid överträdelser kan också direkt avse dem som bryter mot bestämmelserna.

I anslutning till trafiklagstiftningen har byggts upp en typ av sanktioner och möjligheter att ingripa som i praktiken har blivit betydligt effektivare än de som har knutits till ordningsstadgan. Härmed avses lagarna om felparkeringsavgift (1976:206) och om flyttning av fordon i vissa fall (1967:420). Det synes angeläget att kunna använda dessa lagar även vid husvagnsuppställning. Det innebär att lokala trafikföreskrifter bör beslutas med stöd av trafiklagstiftningen och inte med stöd av AOS.

Den trafiklagstiftning som blir aktuell i sammanhanget är närmast TKL och TTK, då ju de platser där man vill kunna begränsa eller reglera husvagnsuppställning i allmänhet inte kan anses vara sådana som allmänt används för trafik med motorfordon. Som tidigare anförts kan lokala trafikföreskrifter inte meddelas för "annat dylikt inhägnat område" enligt 56 § TTK. Inte heller gäller det allmänna terrängkörningsförbudet "inom tomt".

Sådana justeringar bör därför nu ske att det blir möjligt att med stöd av TTK reglera trafiken inom campingområden och andra områden som är avsedda för allmänheten. Det bör ske genom att man i 56 § TTK tillfogar orden "som inte avses vara tillgängligt för allmänheten" samt gör motsvarande ändring i 1 § 8. TKF.

En särskild fråga i samband med husvagnar är i vad mån en husvagn kan anses utgöra byggnad. Uppenbart är att en avregistrerad husvagn som står uppställd på en och samma plats under lång tid – kanske i flera år – i alla avseenden är att jämföra med en byggnad. Samtidigt kan konstateras att en registrerad och tillfälligt parkerad husvagn är ett fordon. Något annat kriterium på att det är ett fordon än att det är registrerat som ett sådant är svårt

att finna. En husvagn som är avställd eller avregistrerad enligt bilregisterkungörelsen (1972:599, omtryckt 1976:779), BRK, bör därför anses vara en byggnad om den ställs upp utomhus. Är den mindre än 10 m² kan den många gånger ställas upp på en bostadstomt utan bygglov enligt bestämmelserna i 13 kap. PBL. Är den däremot större eller skall den placeras närmare granntomt än 4,5 meter fordras alltså normalt lov. Kravet på bygglov bör givetvis kunna slopas genom särskilda beslut.

25.10.4 *Reglering av sjötrafik*

I fysiska planer enligt PBL kan en förutsättning för mark- och vattenanvändningen vara att även trafik till sjöss regleras inom ett visst vattenområde. Sålunda kan man vilja inskränka eller helt förbjuda viss motorbåtstrafik. Sådan sjötrafikreglering sker med stöd av STF, enligt vilken länsstyrelsen efter samråd med sjöfartsverket får meddela föreskrifter (5 § andra stycket). Med stöd av NVL kan vissa föreskrifter om trafik m. m. ges inom nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden och strandskyddsområden. Några särskilda regler utöver de nuvarande torde knappast behövas för att ge de kommunala planerna genomslagskraft. Kommunen kan hos länsstyrelsen begära ett visst förordnande, och länsstyrelsens beslut med anledning av framställningen kan överklagas till regeringen. Om en kommun utan erinran från statliga myndigheter har antagit en plan, som förutsätter viss reglering av sjötrafiken, får man förutsätta att staten endast på mycket starka skäl motsätter sig att medverka med sin del av plangenomförandet.

Ett särskilt problem utgör fartygsuppläggning, dvs. att båtar förankras mera permanent inom ett vattenområde. Uppläggning av stora tankbåtar har bl. a. skett i Byfjorden utanför Uddevalla och vållat störningar och konflikter. För den enskilde, som kanske efter en omsorgsfull bedömning har hindrats att bygga ett litet hus nära stranden, verkar det egendomligt om hela landskapsbilden skulle kunna förändras genom långvarig ankring av en 100 000-tons tankbåt strax utanför stranden utan att någon närmare prövning har skett. Dagens regler medger dock att uppläggning av båtar kan hindras genom förbud mot ankring enligt STF. Inom strandskyddsområde kan generellt sägas att långtidsförankring av båtar strider mot 16 § NVL och inte får ske utan särskilt tillstånd. Långtidsförankring torde också kräva tillstånd av den som äger vattenområdet – inom enskilt vatten av markägaren och inom allmänt vatten av staten. Någon ändring i nuvarande regler synes inte nödvändig när det gäller fartygsuppläggning.

Enligt gällande lagstiftning har permanent förtöjda husbåtar i vissa fall hänförts till byggnad för vilken byggnadslov behövs. Någon ändring i praxis härvidlag föreslås inte (jfr avsnitt 17).

25.11 Speciallagstiftning för kulturminnesvård och statligt byggnadsväsen

25.11.1 *Olika författningar inom området*

Som har framgått tidigare i betänkandet kommer PBL att öppna vidare möjligheter än f. n. för en kommunal kulturminnesvård. Vad som nu skall

behandlas är hur de kommunala insatserna kan harmoniseras med den statligt bedrivna kulturminnesvården. Till detta kommer frågan om statens eget byggande behöver ges en annorlunda reglering än i dag eftersom reglerna om tillstånd i PBL skall gälla även statens åtgärder.

De författningar som styr den statliga kulturminnesvården är inte ett uttryck för en konsekvent kulturpolitisk idé. Orsakerna är bl. a. att söka i den historiska bakgrunden till de olika lagstiftningarna, som har kommit att särbehandla fornminnen, statliga byggnader, andra offentliga byggnader, kyrkor, begravningsplatser, kyrkans övriga byggnader och så småningom även andra övriga byggnader. Gällande regler för dessa olika kategorier är delvis över 50 år gamla och skiljer sig väsentligt från varandra. Genom nyligen företagna lagändringar (prop. 1975/76:135, KrU 35, rskr 355) har beslutanderätten i många hithörande frågor decentraliserats från riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna.

En allmän översyn av kulturminnesvårdslagstiftningen är emellertid motiverad, vilket påpekats av bl. a. 1965 års musei- och utställningssakkunniga. Behovet av samordning understryks också i ämbetets och planverkets gemensamma förslag till regionala och kommunala program för kulturminnesvården. Någon klar och enkel anpassning till PBL är inte möjlig utan betydande ingrepp i de berörda författningarna, vilket dock inte kan komma i fråga i detta sammanhang.

Avsikten med de ändringar som nu föreslås är främst att dra konsekvenserna av ett allmänt ökat kommunalt ansvar enligt PBL och att lösa praktiska problem som uppstår bl. a. av att beslut i samma frågor kan fattas enligt olika författningar. Risk finns annars att besluten kan komma att strida mot varandra samtidigt som ansvarsfrågan blir oklar. Genomgången indelas i följande huvudpunkter:

1. byggnadsminnen
2. fornminnen
3. organisation av det offentliga byggandet
4. byggnadsminnesmärken
5. kyrkobyggnader
6. begravningsplatser
7. övriga kyrkliga fastigheter

Ett beslut om bevarande av ett visst objekt har i allmänhet en begränsad betydelse för planeringen och byggnadsverksamheten i en kommun. Det har därför inte bedömts nödvändigt att införa lagregler som innebär kommunalt veto eller som automatiskt lyfter ärendet till regeringsnivå. I stället har eftersträvats yttranderätt och besvärsrätt för kommunen.

25.11.2 *Byggnadsminneslagen*

Lagen (1960:690) om byggnadsminnen (BML) (omtryckt senast 1976:440) gäller inte byggnader som tillhör staten eller utgör fasta fornlämningar. Lagen tillämpas inte heller på kyrkobyggnader som tillhör svenska kyrkan.

Länsstyrelsen kan enligt 1 § BML skydda en byggnad genom att förklara den för byggnadsminne. För en sådan förklaring krävs att byggnaden bevarar egenarten hos en gången tids byggnadsskick eller minnet av någon historiskt betydelsefull händelse och att byggnaden med hänsyn därtill är att anse som synnerligen märklig. Riksantikva-

rieämbetet har överinseendet över lagens tillämpning.

Omfattningen av en byggnadsminnesförklaring regleras genom skyddsföreskrifter som skall upprättas efter samråd med sakägarna. Föreskrifterna får inte vara mer betungande än som oundgängligen krävs för att behålla det kulturhistoriska värdet. Om det är nödvändigt, kan även föreskrivas att området kring byggnaden skall hållas i ett sådant skick att byggnadens utseende och karaktär inte förvanskas (2 §). För ändring av ett byggnadsminne i strid mot skyddsföreskrifterna krävs enligt 3 § länsstyrelsens tillstånd. Tvångsregler finns för att rätta åtgärder som har utförts i strid mot föreskrifterna och för att hindra rivning. Brott mot föreskrifterna kan straffas med dagsböter.

Fastighetsägaren och en innehavare av särskild rätt kan enligt 5 § få ersättning av staten, om skyddsföreskrifterna medför att pågående användning av en byggnad eller ett område avsevärt försvåras.

Vem som helst kan väcka en fråga om byggnadsminnesförklaring, och länsstyrelsen kan i avvaktan på slutlig prövning förbjuda åtgärder som kan minska byggnadens kulturhistoriska värde. Förbudet kan gälla under 6 månader. Vissa möjligheter till förlängning finns dock. En anteckning skall ske i fastighetsboken redan när frågan om byggnadsminnesförklaring väcks. Enligt 15 § kan länsstyrelsen under vissa förutsättningar förordna att en byggnad inte längre skall vara byggnadsminne. Beslut att häva en byggnadsminnesförklaring eller jämka skyddsföreskrifter kan vidare meddelas av regeringen om genomförandet av en stadsplan eller en byggnadsplan hindras, om ett ändamål för vilket har beviljats expropriation av byggnaden eller kringliggande område hindras eller om annars något företag av större allmän eller enskild nytta hindras eller avsevärt försvåras (16 §).

Besvär över länsstyrelsens beslut kan anföras hos kammarrätten förutom av sakägarna även av riksantikvarieämbetet (14 §). Genom att regeringen, som ovan nämnts, kan häva byggnadsminnesförklaring på vissa villkor anvisas i praktiken också en administrativ besvärsväg genom att kommunen kan ta initiativ för att få en regeringens prövning till stånd.

Byggnadsvårdsutredningen har i betänkandet (SOU 1979:17) *Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda* föreslagit att BML skall utvidgas till att omfatta även annan byggnad som har sådant kulturhistoriskt värde, att dess bevarande är av allmänt intresse. För att skyddsföreskrifter för en sådan byggnad skall kunna utfärdas skall krävas att ägaren själv ansöker om det. Föreskrifterna kan vara av samma art och omfattning som för byggnadsminnen och således reglera underhåll och förändringsmöjligheter. En skillnad i förhållande till en byggnadsminnesförklaring ligger däremot i att kvalifikationsnivån för denna typ av byggnader är lägre. En annan skillnad, som också gäller i förhållande till skyddsbestämmelser i plan enligt PBL, ligger i att den nya typen av skydd enligt BML fordrar samtycke av fastighetsägaren och i att någon ersättning för intrång inte skall utgå. Skillnaden är väsentlig även om utredningen har förutsatt att samtycket vanligen kommer att baseras på en statlig utfästelse om lån, bidrag eller dylikt.

BML ger på flera sätt uttryck för att man strävar efter samförstånd med skyddsobjektets ägare, men lagen tillhandahåller ändå maktmedel för samhället att genomföra skydd även mot ägarens bestridande. Ägaren skall i princip hållas skadeslös genom ersättningsreglerna. Vanligtvis har det inte funnits några ekonomiska resurser för kostnadskrävande byggnadsminnesförklaringar, vilket har påverkat både antalet skyddade objekt och skyddsföreskrifternas utformning i det enskilda fallet. I praktiken har inte ersättning betalats ut i anslutning till något av de ca 400 beslut som hittills har fattats.

I 1 § *Kungörelsen (1960:691) om byggnadsminnen* (omtryckt 1976:441) föreskrivs att länsstyrelsen i ett ärende om byggnads förklarande för byggnadsminne skall inhämta yttrande av byggnadsnämnden, om det inte är fråga om en ansökan som uppenbart är

ogrundad. Enligt 6 § bör riksantikvarieämbetet minst vart femte år ge ut en tryckt förteckning över landets byggnadsminnen. Länsstyrelsen skall underrätta bl. a. byggnadsnämnden om varje beslut som rör ett byggnadsminne.

Överväganden och förslag

Det kan föreligga en konflikt mellan ett bevarandeintresse och ett annat intresse av lika stor eller större vikt. Därför är det angeläget att de planmässiga konsekvenserna av föreslagna skyddsföreskrifter finns belysta genom byggnadsnämndens yttrande när beslutet enligt BML fattas.

Om länsstyrelsens beslut går kommunen emot måste ärendet kunna överprövas. En sådan besvärsprövning bör emellertid inte ske i judiciell ordning såsom föreskrivs i 14 § utan i administrativ. En sådan väg finns som nämnts redan i praktiken genom stadgandet i 16 §. Det behöver inte uttryckligen sägas att kommunen har rätt att påkalla regeringens prövning.

De prövningsgrunder som anges i 16 § är tillräckliga. Regeringen kan sålunda upphäva en byggnadsminnesförklaring på planmässiga grunder. Det är dock rimligt att kräva att något av de tre villkoren i 16 § alltid skall vara uppfyllt för att kommunen skall kunna åstadkomma ändring i ett beslut enligt BML.

Det bör föreligga hinder att besluta om skyddsbestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande för en byggnad som redan är byggnadsminne. Samma hinder bör föreligga i motsatt riktning, dvs. om skyddsbestämmelser har utfärdats enligt PBL, får speciallagstiftningen inte användas för samma objekt.

Det finns flera motiv för detta. Ett är att beslut med motstridiga materiella föreskrifter annars skulle kunna fattas. Man skulle också kunna få problem med ersättningsfrågor. Både BML och PBL innehåller kompensationsregler för sådana fall där föreskrifterna innebär en större belastning för fastighetsägaren än han rimligen bör tåla. Skyddsbesluten kan vart för sig tänkas utformas så att de inte utlöser någon ersättningsskyldighet. Den sammantagna effekten för markägaren kan dock bli sådan, att han skulle varit ersättningsberättigad om alla föreskrifter hade utfärdats enligt samma lag. Risken för tvister om ansvaret är påtaglig, och den enskilde kan bli lidande.

Bortsett från nyss nämnda svårigheter kunde det i och för sig anses naturligt om PBL toge sikte uteslutande på den yttre miljön – den som i första hand berör invånarna i gemen. Alla ambitioner att bevara invändiga kultur- och miljövärden skulle då hämta sitt stöd i BML. En sådan ordning skulle dock utlösa en för den enskilde svårförståelig byråkrati. Det lämpligaste synes därför vara att ge PBL samma räckvidd i fråga om skyddsmöjligheter som BML.

Enligt gällande ordning åligger det byggnadsnämnden att hålla särskild tillsyn över bebyggelse som representerar större värden från kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt. När det gäller byggnader med skyddsbestämmelser enligt PBL förväntas därför nämnden ta initiativ och göra de berörda uppmärksamma på akuta skaderisker och liknande. I sådana fall torde man vanligen även ha utökat tillståndsplikten så att byggnadsåtgärder kan följas

på ett effektivt sätt. Någon motsvarande vidgning av tillståndsplikten för objekt som skyddas med BML är inte avsedd. Det skulle leda till att ansvarsfrågan blev oklar och även kräva flera beslutsomgångar. En särskild statlig tillsyn av objekt som skyddats genom BML-beslut måste därför behållas.

BML och PBL:s skyddsbestämmelser kan alltså inte samtidigt användas för att skydda samma objekt. De kommer att i de flesta situationer erbjuda alternativa vägar till samma mål. Det är därför viktigt att den enskilde ägaren till ett skyddsobjekt också får samma rättsliga och ekonomiska villkor oberoende av vilken lag som tillämpas.

När det gäller sanktionsreglerna straffas brott mot BML med dagsböter. För överträdelser av PBL tas ut avgifter som kan variera starkt beroende på överträdelsernas beskaffenhet och omfattning. Såväl byggnadsavgift som särskild avgift och tilläggsavgift kan komma ifråga. En fastighetsägare som åsidosätter någon föreskrift kan bli skyldig att betala både avgift enligt PBL och böter enligt BML – avgift för att inte ha följt PBL:s generella bestämmelser och böter för brott mot skyddsföreskrifter. Man torde emellertid kunna utgå från, att en domstol som skall bestämma en påföljd enligt BML, tar hänsyn till avgifter som den tilltalade för en och samma åtgärd kan ha påförts enligt PBL.

De medel som BML och PBL erbjuder för att vinna rättelse är i huvudsak överensstämmande. Några ändringar i reglerna om detta behövs därför inte.

Ersättningsreglerna i BML föreslås bli ändrade så att de överensstämmer med motsvarande regler i PBL. Ersättning bör utgå på identiskt lika villkor. Detta innebär att även en inlösenplikt införs i BML. Om skyddsföreskrifterna är så omfattande att det uppkommer synnerligt men för en fastighetsägare, skall staten vara skyldig att lösa fastigheten. Motivet för denna form av kompensation är detsamma som för motsvarande regel i PBL. Ersättningsfrågan behandlas närmare i avsnitt 23.3.2.3.

Med den föreslagna ordningen kan det tänkas inträffa, att en kommun har använt en skyddsbestämmelse som inte innebär något utöver ett rivningsförbud, samtidigt som det finns ett statligt intresse att gå längre i precisering av skydd och vård av byggnaden med hjälp av BML. BML kan då inte tillämpas utan att skyddsbestämmelserna först upphävs. Även den omvända situationen är tänkbar. I båda fallen bör erforderligt upphävande kunna beslutas på ett enkelt sätt. Om skyddsbestämmelser skall ersättas av ett beslut enligt BML bör upphävandet kunna ske som en enkel detaljplaneändring. Om föreskrifter för ett byggnadsminne skall ersättas av skyddsbestämmelser enligt PBL, bör byggnadens behållande som byggnadsminne framstå som ändamålslöst och länsstyrelsen kunna förordna enligt 15 § BML att byggnaden inte längre skall vara byggnadsminne. Det måste förutsättas att statliga och kommunala myndigheter löser frågor av nämnda slag i samförstånd.

Om en bevarandefråga är ett riksintresse kan underställning ske av både planer och tillståndsärenden som berör riksintresset. Ytterst kan också regeringen förelägga kommunen att ändra eller upphäva detaljplanen ifråga, så att riksintresset kan tillgodoses.

25.11.3 *Lagen (1942:350) om fornminnen*

Lagen (1942:350) om fornminnen (omtryckt 1976:442) skyddar fasta fornlämningar med omgivande område. Vad som är fast fornlämning anges i 2 §. Förutom lämningar från förhistorisk tid, som utgör huvuddelen av fornlämningsbeståndet, berörs även övergivna märkliga byggnader och anläggningar, vissa gamla färdvägar samt äldre kulturlager, bl. a. under befintlig bebyggelse i vissa tätorter.

Skyddet följer direkt av lagens bestämmelser. Det krävs således inte beslut eller registrering av någon myndighet för att en fast fornlämning skall vara skyddad. Däremot har länsstyrelsen – om området kring fornlämningen inte har bestämts vid lantmäteriförrättning eller genom expropriation – möjlighet att fastställa gränserna för området (3 §). I länsstyrelsens befogenhet ligger vidare att meddela föreskrifter i syfte att bevara respekten för fornlämningen (4 §), att låta undersöka, iståndsätta och inhägna fornlämningen och att på mark, som hör till fornlämningen, verkställa röjning eller vidta annan åtgärd som behövs för fornlämningens skydd och vård.

Länsstyrelsen kan också lämna tillstånd att rubba, förändra eller ta bort en fornlämning, om den medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse (6 §). Vetenskapligt betingade undersökningar och andra liknande åtgärder kan företas också av riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (5 §). Om undersökningar eller särskilda bevarandeåtgärder fordras med anledning av ett arbetsföretag, skall kostnaden belasta företaget, om det inte på grund av särskilda förhållanden är obilligt (9 §).

Besvärsberättigade är sakägare och även riksantikvarieämbetet. Besvär kan anföras över ett beslut att avgränsa en fornlämning, ett beslut om föreskrifter enligt 4 § och ett beslut om fridlysning av platser för fornfynd, varvid talan förs hos kammarrätten. Besvär över beslut enligt andra stadganden i lagen anförs hos regeringen.

Överväganden och förslag

I konsekvens med vad som tidigare har föreslagits, bör i fornminneslagen införas en besvärsrätt för kommunen. I de fall där länsstyrelsen vägrar tillåta en åtgärd enligt 6 §, dvs. att rubba, förändra eller ta bort en fast fornlämning måste kommunen kunna få prövat om lämningens betydelse är rätt bedömd i förhållande till betydelsen av motstående intressen. En sådan prövning sker alltså hos regeringen. Konflikter med plan kan också uppstå vid beslut enligt 3 och 4 §§ som behandlar avgränsning av ett skyddsområde och föreskrifter för detta. Kommunen bör i sådana frågor kunna föra talan hos kammarrätten.

25.11.4 *Kungörelsen (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet*

25.11.4.1 Organisation av det offentliga byggandet

Kungörelsen (1920:744) (ändrad senast 1968:739) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet ger förfaranderegler för offentligt byggande och för förvaltning samt bestämmelser om byggnadsminnesmärken och om svenska kyrkan tillhöriga kyrkobyggnader m. m. Det är att märka att kungörelsens allmänna bestämmelser gäller inte bara för statens civila sektorer utan formellt också för de militära samt för kommuner och landsting.

Av intresse i detta sammanhang är närmast vissa förfaranderegler. Enligt dessa regler skall ritningar över husbyggnadsföretag ges in till byggnadsstyrelsen som skall vidarebefordra ritningarna med eget yttrande till regeringen, om inte verket har rätt att besluta i frågan (4 §). Närmare föreskrifter ges också om ritningarnas och övriga förslagshandlingars omfattning och utförande (5 §).

Inga byggnadsarbeten får påbörjas eller upphandlas utan att man först gjort en så fullständig projektering att man känner till de verkliga byggnadskostnaderna (9 §). Om företagets omfattning motiverar det, skall en särskild arbetsledare utses (11 §). Arbetsledaren skall rapportera till byggnadsstyrelsen, som också har inspektionsrätt på arbetsplatsen.

Enligt 40 § skall byggnadsstyrelsen föra statistik och hålla arkiv beträffande statens husbyggnadsväsen. Förvaltande myndigheter är skyldiga att sända in ritningar och andra officiella handlingar till byggnadsstyrelsen.

1920 års kungörelse är obsolet vad gäller de delar som har berörts. Genom särskilda regeringsbeslut (Kbr 1963-06-20, 1966-06-06 och 1967-06-30) har närmare angetts hur ansvaret för den statliga, civila fastighetsförvaltningen och byggnadsverksamheten skall vara fördelat. I huvudsak vilar detta ansvar på byggnadsstyrelsen, men inom vissa kostnadsgränser får ett antal förvaltningar själva utföra vissa projekteringar och arbeten. Några verk och institutioner är helt självständiga.

I princip kan fortifikationsförvaltningen sägas utöva byggnadsstyrelsens funktioner vad avser försvarets byggnadsverksamhet. Fortifikationsförvaltningen är central förvaltningsmyndighet för försvarsmaktens fortifikations- och byggnadsväsende och svarar för dess markfrågor.

När det gäller byggnadsverksamheten sköter fortifikationsförvaltningen främst planering, projektering, konstruktion, ledning och kontroll. I fråga om själva byggandet brukar fortifikationsförvaltningen eller dess underordnade organ anlita entreprenörer.

Någon helt klar ordning för hanteringen av ärenden rörande anläggningar av hemlig natur finns inte. Skyldigheter enligt 66 § BS att anmäla till byggnadsnämnden innan en statlig byggnad påbörjas gäller formellt även sådana anläggningar, men handlingarna kan hemlighållas enligt *sekretesslagen (1937:249, omtryckt 1976:611)*. Det praktiska förfarandet varierar från fall till fall.

Överväganden och förslag

Som har framgått av det förut anförda skall staten vara underkastad de regler i PBL som skall gälla för byggande med endast de undantag som föranleds av att byggnadsföretag kan vara av hemlig natur. Utöver den anmälan som skall göras enligt 66 § BS sker vanligen redan idag under projekteringens gång ett intimt samråd med byggnadsnämnden om statliga byggnaders placering och utformning samt om tomtmarkens ordnande. Brandmyndigheten och yrkesinspektionen granskar också på samma sätt som vid en vanlig byggnadslovsprövning.

Den översyn som behöver göras med anledning av PBL:s införande gäller i stort följande frågor, nämligen anpassning av

1. beslutsordningen och verkställighetsreglerna till tillståndsplikten enligt PBL,
2. kontrollen av bygglovhandlingar till byggnadsnämndens kontroll enligt PBL,
3. reglerna om information och samråd så att kommunen får ett tillfredsställande planeringsunderlag.

I 1920 års kungörelse regleras en statlig granskningsverksamhet, som till stora delar har samma innehåll och syften som byggnadsnämndens kontroll. I den mån man i framtiden finner skäl att ha kvar statens egen granskning, bör reglerna om detta utformas så att dubbelkontroll av byggnadshandlingar undviks.

Kommunens primära intresse vid bygglovprövningen är att kunna påverka byggnadens funktioner så långt de har planmässiga effekter såsom på trafik och parkering, samt byggnadens utformning och placering samt tomtens utformning med hänsyn till miljön. I övriga avseenden torde det ofta vara omotiverat med någon granskning utöver den, som den statliga byggande myndigheten själv utför. På samma sätt bör man kunna se på landstingens byggande, eftersom landstingen, sedan BS trätt i kraft 1959, också haft anledning att skaffa sig kvalifikationer för en fullständig byggnadskontroll.

Som närmare framgår av specialmotiveringen till 13 kap. 24 § skall byggnadsnämnden ha rätt att godta en statlig eller landstingskommunal granskning av bygglovhandlingar. Sådan granskning skall kunna avse förslagets överensstämmelse med de tekniska bestämmelserna i 5 kap. PBL och föreskrifter för verkställighet av dessa.

Statliga byggande myndigheter är väsentligt olika rustade att göra den granskning, som motsvarar en teknisk bygglovprövning. Detsamma gäller landstingen. Det är därför inte praktiskt att låta byggnadsnämnden i varje enskilt ärende avgöra gränsen för den statliga kompetensen. I stället föreslås att statens planverk får utfärda generellt gällande kompetensbevis för varje byggande myndighet eller landstingskommun. Av beviset skall framgå i vilka avseenden det gäller.

Ett särskilt granskningsintyg skall krävas för att byggnadsnämnden skall ha rätt att överlåta egen granskning. Ansvaret för att granskningen är korrekt genomförd skall då ligga på den myndighet som har utfärdat granskningsintyget. Det får förutsättas att bygglovavgiften nedsätts i den utsträckning som byggnadsnämnden kan minska sin egen arbetsinsats.

Statens byggande är ofta hårt programmerat i tiden. Den tillståndsplikt som föreslås kan medföra en längre fördröjning än den som byggnadsnämndens nuvarande rätt (att inom tre veckor begära underställning av ärendet) har orsakat i praktiken. Den tidsstyrda planeringen är dock inte unik för staten. Med ett förhandslov torde man ofta kunna skapa en tillfredsställande projekteringstrygghet.

Sammanfattningsvis föreslås således

- att regeringen utfärdar kompetensbevis beträffande statlig och landstingskommunal myndighets ansvar för granskning av handlingar i bygglovärende enligt PBL
- att byggnadsnämnden får godta statlig och landstingskommunal granskning i den omfattning som framgår av kompetensbeviset.

25.11.4.2 Byggnadsminnesmärken

Som byggnadsminnesmärken räknas enligt 18 § 1920 års kungörelse sådana byggnader som står under statens eller menighets eller allmän institutions eller inrättnings

förvaltning och som på grund av kulturhistoriskt eller konstnärligt värde är att betrakta som minnesmärke. Sådana byggnader får inte ändras om det inte är nödvändigt och då endast på ett sätt som vidmakthåller deras skyddsvärda egenskaper. Underhåll och förbättring skall ske så att byggnadernas ev. ålderdomliga karaktär och patina lämnas oberörd. Närmare föreskrifter och anvisningar om vården av byggnadsminnesmärken meddelas av riksantikvarieämbetet, som också har inseendet över vården.

Statliga byggnadsminnesmärken, som enligt 20 § har uppförts på en särskild förteckning genom beslut av regeringen, är tillförsäkrade ett omfattande skydd. De får inte rivas, överlåtas, flyttas eller ges värdenedsättande användning utan regeringens tillstånd. Förslag till åtgärder, som inte avser vanligt underhållsarbete eller brådskande reparation, prövas av riksantikvarieämbetet. Är en åtgärd att jämställa med nybyggnad, avgörs ärendet av regeringen efter utlåtande av riksantikvarieämbetet (21 och 22 §§).

Härutöver finns det särskilda bestämmelser för vården av minnesmärken som står under omedelbar tillsyn av vitterhets-, historie- och antikvitetsakademien eller av riksantikvarieämbetet.

Reglerna för att tillvarata bevarandeintressen rörande offentliga byggnader kan sägas avse tre ambitionsnivåer. I 17 § stadgas om anmälningsskyldighet beträffande lämningar av kulturhistoriskt intresse. I 18 § regleras hanteringen av kulturhistoriskt eller konstnärligt värdefulla s. k. byggnadsminnesmärken. I båda fallen rör det sig inte bara om byggnader som tillhör staten utan även om sådana som står under kommunens, landstingets eller annan menighets eller allmän institutions eller inrättnings förvaltning. I praktiken är ingen systematisk utsortering av sådana 18 §-byggnader ännu helt genomförd, utan kungörelsen tillämpas efter bedömningar från fall till fall. I 20 § ges bestämmelser om ett särskilt urval av staten tillhöriga byggnadsminnesmärken, som efter beslut av regeringen skall hållas förtecknade av riksantikvarieämbetet.

Överväganden och förslag

Även sådana offentliga byggnader som inte är statliga kan omfattas av bestämmelserna i 18–19 §§ utan något särskilt beslut. Rent principiellt bör inte en och samma byggnad samtidigt vara reglerad via flera författningar av skäl som förut har angetts. En allmän hänsynsregel finns i 5 kap. 1 § PBL. Eftersom skydd också kan tillskapas via BML eller via planläggning enligt PBL bör tillämpligheten av den aktuella delen av 1920 års kungörelse strikt inskränkas till att avse enbart statliga byggnader.

Ett regeringsbeslut att en byggnad skall upptas på förteckningen över byggnadsminnesmärken kan komma i konflikt med andra samhällsintressen på samma sätt som en byggnadsminnesförklaring. Det är därför av samma vikt att man också när det gäller statens byggnader inhämtar ett yttrande från kommunen innan beslutat fattas. Detta bör komma till uttryck i en författningstext.

De olägenheter som kan uppstå om man har möjlighet att reglera bevarandeintressen för samma byggnad såväl genom kungörelsen som genom PBL, är inte lika påtagliga som vad gäller BML – PBL. Komplikationer i fråga om ersättningen torde inte uppkomma. Det bedöms inte som nödvändigt att ställa upp formella hinder i kungörelsen mot dess tillämpning på byggnad som redan omfattas av skyddsbestämmelser enligt PBL. Däremot bör inte skyddsbestämmelser få utfärdas med stöd av PBL för byggnad som åtnjuter skydd enligt denna författning.

Riksantikvarieämbetet bör vara skyldigt att underrätta byggnadsnämnden inte bara om förekomsten av förtecknade byggnadsminnesmärken enligt 20 § utan även om byggandet av minnesmärkesklass, som enligt 18 § kräver särskilt hänsynsfull behandling.

Bygglovprövning skall erfordras även för åtgärder rörande förtecknade byggnadsminnesmärken. I vilken ordningsföljd prövningen skall ske bör på praktiska grunder avgöras från fall till fall.

25.11.4.3 Kyrkobyggnader m. m.

Enligt 28 § 2 mom. 1920 års kungörelser skall förslag till kyrkobyggnad granskas och godkännas av riksantikvarien. I god tid innan företaget är avsett att utföras skall förslaget ges in till riksantikvarien. Det skall vara åtföljt av en situationsplan och ett yttrande från byggnadsnämnden. Efter granskning av förslaget skall riksantikvarien med ett eget utlåtande överlämna handlingarna till regeringen för prövning enligt kyrkolagen (28 §). I lagen (1968:738) med vissa bestämmelser om godkännande av kyrkobyggnad har denna prövningsrätt delegerats till riksantikvarien. Samma förfaringssätt som nyss har nämnts skall tillämpas när fråga har väckts om planering och ordnande av en kyrkotomt, som inte samtidigt skall vara begravningsplats, eller om att uppföra vissa byggnader och anordningar på en kyrkotomt (29 §). Beträffande till-, på- eller ombyggnad, rivning eller flyttning av en kyrkobyggnad, annan byggnad eller anordning på en kyrkotomt m. m. gäller i huvudsak samma regler (30 §).

Kyrkobyggnad, vartill förslag inte har blivit godkänt enligt bestämmelserna i 28 §, får inte tas i stadigvarande bruk för sitt ändamål med mindre riksantikvarien ger lov därtill. Kyrkobyggnad eller kyrkotomt får inte tas i bruk för *annat ändamål* utan regeringens medgivande (31 §).

Den prövning som föreskrivs för åtgärder rörande kyrkobyggnader gäller såväl rent nyskapande som förvaltning av mycket gamla objekt. Prövningen har till syfte både att bedöma byggnadens lämplighet för sitt ändamål och att bevaka att historiska, kulturhistoriska och konstnärliga värden inte förringas.

Kyrkobyggnader är byggnadslovpliktiga enligt nu gällande ordning.

Överväganden och förslag

De synpunkter som med utgångspunkt i PBL kan läggas på beslut om kyrkobyggnader är till vissa delar analoga med dem som anförts beträffande byggnadsminnesmärken. Kyrkor skall alltså inte kunna bli föremål för skyddsbestämmelser i en detaljplan. Ordningsföljden vid prövningen enligt kungörelsen och PBL bör inte regleras. Det kan emellertid vara praktiskt att byggnadsnämndens yttrande inhämtas innan regeringen avgör en fråga om en kyrkobyggnads användning för något annat ändamål.

Det finns anledning att vid en översyn av kungörelsen (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet beakta de synpunkter som har redovisats ovan. Det är däremot inte nödvändigt att göra några ändringar som en direkt följd av PBL:s införande.

25.11.5 *Begravningsplatser*

Kungörelsen (1963:540) om begravningsplatser och gravar m. m. innehåller i 1–2 §§ vissa regler av betydelse i detta sammanhang. Länsstyrelsen skall granska förslag om att anlägga, utvidga eller att annars väsentligt ändra begravningsplatser. Även förslag

om att på begravningsplatser uppföra, riva, flytta eller ändra andra byggnader än kyrkobyggnader skall granskas av länsstyrelsen. För krematorier gäller särskilda förfaranderegler. Det ankommer på länsstyrelsen att själv avgöra om förslag som nu nämnts skall godkännas. Om det är fråga om att anlägga enskilda begravningsplatser skall länsstyrelsen med ett eget utlåtande underställa ärendet regeringens prövning. Vid ansökan om godkännande av förslag rörande begravningsplatser m. m. skall fogas ett yttrande av byggnadsnämnden.

Överväganden och förslag

Anläggande eller utvidgning av kyrkogårdar bör liksom idag föregås av detaljplanläggning i den mån kyrkogården ligger i anslutning till annan detaljplanelagd mark. En kyrkogårds lokalisering kan vara av betydelse från trafiksynpunkt och med hänsyn till krav på omgivningens anpassning m. m. Dess utformning är också av betydelse för stads- eller landskapsbilden. Byggnadsnämnden bör därför inte bara ha en yttranderätt inför länsstyrelsens beslut enligt kungörelsen utan också en rätt till besvär över sådana beslut. En sådan ändring av kungörelsen bör övervägas.

25.11.6 *Övriga kyrkliga fastigheter*

Kungörelsen (1971:860) om förvaltning av kyrklig jord omfattar i princip sådana svenska kyrkans fastigheter som inte är att hänföra till kyrkofastigheter eller begravningsplatser. Stiftsnämnden åläggs att föra en särskild förteckning över den kyrkliga jorden i stiftet. För varje prästgård skall anges om den utgör en särpräglad miljö eller omfattar byggnader med särskilt värde som exempel på en viss tids byggnadsskick. För sådana fall skall ges föreskrifter om vård och användning. Länsantikvarien skall därvid höras liksom även om det uppstår fråga om nybyggnad eller väsentlig ombyggnad. Natur- och kulturminnesvårdsintressen skall i skälig omfattning beaktas vid förvaltning av alla prästgårdar och biskopsgårdar. Om nybyggnad eller ombyggnad av en biskopsgård aktualiseras, skall byggnadsförslaget prövas av regeringen. Besvär över stiftsnämndens beslut får anföras hos regeringen av den som beslutet angår.

Överväganden och förslag

De intressen som gör sig gällande vid tillämpningen av denna kungörelse har sina motsvarigheter i tidigare behandlade situationer. Sålunda bör stiftsnämnden vara skyldig att hålla byggnadsnämnden informerad om de kyrkliga byggnader som har tillmätts särskilt värde från kulturhistorisk eller miljömässig synpunkt. Det kan även här vara praktiskt att byggnadsnämndens yttrande inhämtas innan regeringen avgör ny- eller ombyggnadsärenden angående biskopsgårdar. Någon ändring av kungörelsen bedöms inte erforderlig.

25.12 Naturvårdslagen (1964:822)

25.12.1 *Gällande ordning*

År 1975 infördes bestämmelser i NVL, vilka ger kommunerna ett ökat inflytande inom naturvårdssektorn. Eftersom bestämmelserna har tillkommit efter det att BLU:s betänkande remitterades beskrivs dessa regler tämligen utförligt i det följande.

Strandskyddsbestämmelser

Reglerna om strandskydd återfinns i 15–16 §§ NVL. Normalt omfattar bestämmelserna land- och vattenområde intill 100 meter från strandlinjen. Länsstyrelsen får emellertid förordna om avvikelser ifråga om områdets utsträckning, antingen så att strandskyddet för vissa strandavsnitt upphävs eller så att strandskyddet utvidgas. Det får dock inte utsträckas längre än intill 300 meter från strandlinjen.

Strandskyddsbestämmelserna omfattar numera normalt även områden som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. Vid fastställelse av en sådan plan kan dock förordnas att strandområde som ingår i planen inte skall omfattas av strandskydd.

Att ett område är strandskyddat innebär att det råder ett förbud mot *att* uppföra helt ny byggnad (till-, på- eller ombyggnad omfattas således ej av förbudet), *att* ändra befintlig byggnad för att tillgodose ett väsentligt annat ändamål än tidigare, *att* vidta förberdelsearbeten för helt ny bebyggelse samt *att* uppföra andra anläggningar eller anordningar varigenom allemansrätten inom strandområdet inskränks. Sistnämnda förbud kan gälla t. ex. vägar, bryggor och båtuppläggningsplatser samt anläggningar för camping, sport eller klubbverksamhet.

De med strandskyddet förenade förbuden gäller inte en anläggning eller en åtgärd som behövs för jordbruket, fisket, skogsskötseln eller renskötseln och ej tillgodoser bostadsändamål. Förbudet gäller således dessa näringars bostadsbyggnader men inte ekonomibyggnaderna.

Inom ett strandskyddsområde kan länsstyrelsen meddela föreskrifter om vad allmänheten har att iaktta. Sådana föreskrifter kan gälla uppställning av husvagnar, ankring av båtar, vattenskidåkning m. m.

Länsstyrelsen får medge undantag från förbuden inom strandskyddsområde när särskilda skäl föreligger.

Naturvårdsområde

Tidigare gällande bestämmelser i 19 § NVL om förordnande till skydd för landskapsbilden har ansetts otillräckliga för att tillgodose behovet av aktiva åtgärder för landskapsvård. Ett nytt institut, naturvårdsområde, infördes därför år 1975.

I ett beslut om att bilda naturvårdsområde kan man meddela förbud mot eller föreskrift om byggnad, upplag, schaktning, plantering och avverkning. Inom sådant område kan markägaren också bli skyldig att tåla att man på hans mark röjer, planterar eller vidtar någon liknande åtgärd. Eftersom det ofta kan vara svårt att redan i samband med bildandet av ett naturvårdsområde meddela definitiva föreskrifter om vad som skall gälla i framtiden, kan föreskrift också utformas som förbud att vidta en viss åtgärd utan länsstyrelsens tillstånd.

Inom ett område som har förklarats som naturvårdsområde möjliggörs reglering bl. a. av bebyggelse. Naturvårdsområde kan förklaras gälla inom fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan, men får då inte innehålla bebyggelsereglerande föreskrifter.

Samråd

Ett arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön skall föregås av samråd med länsstyrelsen enligt 20 § NVL. Sådana arbetsföretag som kräver tillstånd enligt 18 eller 19 § NVL är dock undantagna. Genom samrådet kan länsstyrelsen förelägga företagaren att vidta åtgärder för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Reglerna är tillämpliga på bebyggelse inom områden utanför fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan.

Regeringen eller länsstyrelsen kan förordna att samråd alltid skall ske beträffande

visst eller vissa slag av arbetsföretag. Ett sådant förordnande kan avse hela landet eller särskilt angivna områden. Inom länet ankommer det på länsstyrelsen att avgöra vilka slag av företag som skall anmälas för samråd och inom vilket område sådan anmälan skall göras.

Delegation enligt NVL

I 43 § NVL föreskrivs att länsstyrelsen skall samråda med kommunen, innan den fattar beslut om bildande av naturreservat eller avgör något annat naturvårdsärende av vikt. Av 43 § NVL och 28 § naturvårdsförordningen (1976:484) följer vidare att länsstyrelsen får förordna att länsstyrelsens beslutanderätt i vissa naturvårdsärenden istället skall ankomma på en kommunal myndighet. Den beslutanderätt som kan delegeras omfattar följande befogenheter.

1. Att medge undantag från de förbud som gäller inom strandskyddsområde samt att i samband med sådant medgivande bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller eljest användas för det avsedda ändamålet (16 § NVL). Delegation får dock inte avse befogenheten att medge undantag för byggande av försvarsanläggning eller allmän väg.
2. Att förordna om stängselgenombrott m. m. (17 § NVL).
3. Att avgöra frågor om tillstånd till vissa åtgärder inom naturvårdsområden (vid s. k. dispensabelt förbud) (19 § NVL).
4. Att meddela föreläggande för ägare att bl. a. riva eller iståndsätta förfallna byggnader (21 § NVL).
5. Att förena föreläggande om stängselgenombrott eller förfallen byggnad med vite (39 § NVL).

Bestämmelserna om delegation har sin största betydelse ifråga om strandskyddet. Ärenden som rör stängselgenombrott och förfallna byggnader är tämligen sällsynta. I hela riket har hittills endast cirka tio naturvårdsområden inrättats.

Gemensamt för de tre ärendetyperna strandskydd, stängselgenombrott och förfallna byggnader är att de ligger inom eller mycket nära *byggnadsnämndens* verksamhetsområde.

Mer än 100 kommuner har nu tilldelats delegerad beslutsbefogenhet (helt eller delvis) enligt 43 § NVL. Flera kommuner har ansökt om delegation hos länsstyrelsen och avvaktar länsstyrelsens beslut. Utvecklingen innebär att merparten kommuner snart torde ha delegerad beslutsbefogenhet enligt NVL.

25.12.2 *BLU:s förslag och remissutfallet*

BLU föreslog att viktiga delar av NVL skulle flyttas över till den nya lagstiftningens planläggnings- och prövningssystem. Huvudprincipen borde enligt BLU vara att förvaltningsfrågor regleras i NVL och förändringssituationer i markanvändnings- och byggnadslagstiftningen. Med hänsyn härtill föreslogs att bestämmelserna i 15–17 §§ till skydd för friluftslivet och de dåvarande bestämmelserna i 19–21 §§ till skydd för landskapsbilden skulle upphävas. När det gäller täkter enligt 18 § föreslogs att man i kommunplan skulle ange var täkt skall få ske samt att den mer detaljerade regleringen av täktverksamheten även i fortsättningen skulle prövas av länsstyrelsen. Reglerna om naturreservat borde behållas i NVL. För inrättande av reservat skulle dock ges bestämmelser som tillgodoser krav på samordning med kommunplan. Prövningen av olika åtgärder inom reservat föreslogs i viss utsträckning bli överflyttad på kommun.

Många remissinstanser tillstyrkte BLU:s förslag. Av de kommuner och länsstyrelser som yttrade sig i frågan var det övervägande antalet positiva. Bl. a. åberopades att

reformen skulle leda till dels klarare handläggningsformer, dels enklare lämplighetsprövning av ärendena. Kritikerna – däribland naturvårdsverket och några länsstyrelser – gjorde i huvudsak följande invändningar mot förslaget. NVL syftar bara i begränsad utsträckning till att reglera ändringar i markanvändningen utan avser främst skydd, bevarande och vård. Hushållningen med naturresurserna kräver en övergripande planering från riks- och regionsynpunkt. Behovet av en övergripande planering för stora områden är framträdande inom naturvården. Kommunerna torde bara i begränsad omfattning ha kompetens att handlägga naturvårdsfrågor.

25.12.3 *Överväganden och förslag*

De senaste årens ändringar i BL och NVL har ökat kommunernas ansvar för naturvården och friluftslivet. PBL syftar till att ytterligare stärka kommunernas ställning i detta avseende. Kommunerna skall således i sin planering ta hänsyn till bl. a. naturvårdens och friluftslivets intressen. Den kommunomfattande planeringen blir obligatorisk.

I 2 kap. PBL finns allmänna krav som skall ligga till grund för PBL:s tillämpning vid planläggning och tillståndsprövning. Genom 2 kap. 1 § stadgas att planläggningen skall främja en lämplig samhällsutveckling, vari ingår bl. a. en långsiktig hushållning med landets samlade naturresurser. I 2 kap. 5 § första stycket finns en allmän hänsynsregel som saknar motsvarighet i gällande byggnadslagstiftning: "Vid beslut som fattas med stöd av denna lag, skall hänsyn tas till naturvårdens och friluftslivets intressen." Andra stycket innehåller en bestämmelse som svarar mot 9 § andra stycket BS: "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."

Med stöd av reglerna i 5 kap. 15 § och 10 kap. 1 § PBL kan kommunen besluta om markförordnande med mera detaljerade bestämmelser, som har till syfte att bevara naturmiljön eller som tillvaratar friluftslivets intressen.

I 3 kap. PBL finns särskilda bestämmelser om riksintressen. Merparten av de upptagna riksintressena syftar till att bevara naturmiljön eller att avsätta områden för friluftslivet.

Sammantaget innebär detta att kommunerna genom PBL får bättre möjligheter att slå vakt om naturvårdens och friluftslivets intressen än vad dagens byggnadslagstiftning erbjuder. En översikt över dessa förslag ges i avsnitt 4.3.3 Vissa särskilda bevarandeintressen och i specialmotiveringen till 2 kap. 5 och 6 §§.

25.12.3.1 Samordningen

En generell princip för samordningen mellan PBL och olika speciallagar, som har angivits i avsnitt 25.1.1, går i korthet ut på att man vid tillståndsprövning enligt en specialförfattning av sådana betydelsefulla markanvändningsfrågor, som påtagligt kan påverka den kommunala planeringen i stort, skall se till att syftet med marköversikten inte motverkas. I övriga markanvändningsfrågor ges kommunen rätt att framföra sina synpunkter bl. a. utifrån sin översiktliga planering. Som generell princip skall vidare gälla att tillstånd inte får ges i strid

mot en detaljplan eller ett markförordnande.

Beträffande åtgärder som på grund av sin karaktär eller storlek är sådana att deras genomförande alltid kan anses ha en verkan av betydelse för kommunens allmänna utveckling och strategiska markanvändningsbeslut skall det i speciallagen föreskrivas att frågan om deras tillåtlighet skall hänskjutas till regeringen, om kommunen påstår att tillstånd till åtgärden skulle motverka syftet med marköversikten.

Detsamma skall ske om kommunen eller länsstyrelsen påstår att tillstånd till ansökt företag skulle motverka sådant riksintresse som anges i 3 kap. PBL. I fråga om den fortsatta handläggningen av sådana frågor som har hänskjutits till regeringen hänvisas till avsnittet 25.1.1 och specialmotiveringen till förslaget om ändringarna i NVL.

De principer för samordningen mellan PBL och annan lag som här har angetts synes kunna tillämpas också beträffande samordningen mellan PBL och NVL. Det bör dock observeras att många beslut enligt NVL initieras på annat sätt än efter ansökan om tillstånd.

Ett kommunalt inflytande på beslut enligt NVL bör alltså bl. a. säkerställas genom att rättsverkande planer enligt PBL ges en stark ställning vid beslut enligt NVL. I NVL bör därför införas ett förbud mot att besluta om eller ge tillstånd till sådan verksamhet, vars genomförande skulle strida mot en detaljplan eller ett markförordnande.

Härefter gäller det att klargöra hur samordningen lämpligen bör ske mellan beslut enligt NVL och de översiktliga markanvändningsbedömningarna. Den frågan behandlas särskilt nedan under avsnitten 25.12.3.2 och 25.12.3.5.

Vid övervägandena om samordningen mellan PBL och NVL får i övrigt följande tre principer för arbetet med PBL stor betydelse. För det första bör regler om byggande samlas i PBL. För det andra bör beslut om byggande fattas av byggnadsnämnden. För det tredje bör antalet myndigheter som är inblandade i prövningen begränsas så långt det är möjligt, eftersom överlappningar leder till oklar ärendehantering och ökat krångel för såväl den sökande som byggmyndigheterna.

I gällande ordning förekommer flera överlappningar mellan byggnadslagstiftningen och NVL. Bland dessa typer av blandade byggnadsärenden är strandskyddsärendena de klart mest frekventa.

Som har utvecklats i avsnitten 1.3 Reformbehov och 17.1.1.3 Tillståndsprövning samt i specialmotiveringen till 6 kap. 9 § bör strandskyddsbestämmelserna samt bestämmelserna om stängselgenombrott, förfallna byggnader och skyltar föras över till PBL.

I det följande redovisas hur de övriga reglerna i NVL bör samordnas med PBL.

25.12.3.2 Naturreservat och naturvårdsområde

Befogenheten att fatta beslut om att inrätta naturreservat och naturvårdsområde bör behållas hos länsstyrelsen. Skälen för detta är flera. Beträffande vetenskapligt inriktade objekt krävs sakkunskap av ett slag som kommunerna ofta torde sakna.

Den vetenskapliga naturvården syftar till att skydda och vårda ett så rikt

bestånd av naturmiljöer att möjligheten bevaras för allmänheten och forskningen att förstå hur naturlandskapet har uppstått, förändrats och alltjämt förändras. Detta gäller naturmiljön som helhet och i olika delar, t. ex. i fråga om de geologiska, hydrologiska, botaniska och zoologiska aspekterna.

Många företeelser som enligt 19 § NVL kan bli föremål för förbud eller föreskrifter omfattas redan idag av krav på byggnadslov. Flertalet av dessa åtgärder kommer att kräva tillstånd även enligt PBL i form av bygglov eller marklov. Länsstyrelsens befogenhet att till kommunal myndighet delegera beslut enligt 19 § NVL beträffande tillståndspliktiga åtgärder, öppnar en möjlighet att undvika dubbelprövning av flera myndigheter.

Föreskrifter enligt 19 § kan också innebära skyldighet för fastighetsägaren att tåla röjning, plantering och liknande åtgärder på hans mark. En viss motsvarighet till detta föreslås ingå även i PBL genom bestämmelserna i 10 kap. 4 § om att nyttjanderätt till marken skall kunna upplåtas i ett markförordnande.

När det gäller valet av instrument för att säkerställa objekt, som är av intresse för naturvård och friluftsliv, bör följande riktlinjer gälla.

Om friluftslivet är det huvudsakliga ändamålet, bör PBL:s regler för säkerställande användas. Om området är av vetenskapligt riksintresse eller om den vetenskapliga naturvårdens intressen dominerar, bör området säkerställas med reglerna i NVL. I fall där enbart friluftslivets intressen företräds, bör PBL användas oavsett om intresset är av lokal karaktär eller av riksintresse. Någon skarp gräns mellan PBL och NVL kan dock inte dras upp, eftersom de flesta områden har överlagrade intressen. Det får i stället överlåtas på kommunen och länsstyrelsen att från fall till fall välja lämpligt instrument för säkerställande. Denna fråga har berörts något även i avsnitt 4.3.3. Något hinder mot att inrätta naturreservat för friluftslivets intressen föreslås inte. Frågan om i vilken utsträckning och för vilka ändamål kommunen kommer att använda de instrument som nu PBL erbjuder torde bl. a. bli beroende av övervägande angående kostnadsfördelning mellan stat och kommun.

En annan sak är, att ett visst område av uppenbara skäl inte samtidigt bör träffas av regleringar av i stort sett samma slag och för likartat syfte. Därför bör ett naturreservat eller ett naturvårdsområde inte kunna inrättas för ett område med markförordnande till skydd för friluftslivet (10 kap. 1 § 4). Omvänt bör gälla att ett markförordnande inte bör kunna inrättas för ett område som är avsatt som naturreservat eller naturvårdsområde.

Enligt de allmänna principer som har återgetts i avsnitt 25.1.1 skulle en bestämmelse införas i NVL om att ett naturreservat eller ett naturvårdsområde inte får inrättas genom ett beslut av länsstyrelsen om det skulle motverka syftet med marköversikten, såvida inte ett riksintresse eller ett mellankommunalt intresse skulle motivera det. Det är emellertid orealistiskt att utgå ifrån att länsstyrelsen skulle aktualisera ett förordnande om naturreservat eller naturvårdsområde i strid mot kommunens vilja, om det inte är fråga om ett riksintresse eller ett mellankommunalt intresse. Kommunen har dessutom alltid besvärsrätt i dessa ärenden. Mot den här bakgrunden framstår det som onödigt att tynga lagstiftningen med en särskild reglering som tar sikte på ett sådant teoretiskt fall.

Något hinder mot att förordna om naturreservat eller naturvårdsområde inom område med detaljplan bör inte ställas upp. Som tidigare har framhållits får dock bestämmelserna enligt NVL inte strida mot detaljplanens bestämmelser.

25.12.3.3 Strandskyddet

Som tidigare har utvecklats i avsnitten 1.3 Reformbehov och 17.1 Bygglov bör reglerna i 15 och 16 §§ NVL flyttas över till PBL. En utförlig redovisning av reglerna i PBL om strandskydd finns i avsnitt 17.1.1.3 under rubriken Strandskyddsregleringen.

Den enda regel om strandskyddet i NVL som föreslås stå kvar i NVL, är den som finns i 16 § andra stycket. Enligt detta lagrum får föreskrifter meddelas om vad allmänheten skall iaktta inom strandskyddsområde, om det behövs för att trygga ändamålet med skyddet. F. n. kan befogenheten att besluta angående sådana föreskrifter inte delegeras till någon kommunal myndighet. Även om man överför beslutsrätten i övriga frågor som rör strandskydd till kommunerna på det sätt som föreslås i avsnitt 17.1.1.3, synes det inte vara nödvändigt eller lämpligt att i PBL införa föreskrifter om allmänhetens uppträdande. Det är främmande för PBL att reglera sådana frågor. Här föreslås därför att 16 § andra stycket NVL skall behållas men att en möjlighet bör införas för länsstyrelsen att till kommunal myndighet delegera befogenheten att meddela föreskrifter.

25.12.3.4 Stängselgenombrott

Som har framgått tidigare i detta avsnitt föreslås att reglerna om stängselgenombrott m. m. i 17 § NVL skall flyttas över till PBL. Förslaget utvecklas i specialmotiveringen till 6 kap. 9 §.

25.12.3.5 Täktreglering

I 18 § NVL regleras täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter.

Naturvårdskommittén har i betänkandet (SOU 1979:14–15) lagt fram ett förslag som berör bl. a. 18 § NVL. Förslaget remissbehandlas för närvarande. Kommittén föreslår inga ändringar vid prövningen av täktärenden eller i relationen med byggnadslagstiftningen. Däremot föreslås att sökanden skall bevisa att materialbehovet inte kan tillgodoses genom uttag från redan öppnade täkter. Länsstyrelsen skulle därigenom få en starkare position i förhållande till den som önskar öppna en täkt.

Ett beslut om täkttillstånd skiljer sig från de flesta andra typer av beslut enligt NVL genom att en täkt innebär en oåterkallelig förändring av naturmiljön. Kommunen har som uppgift att bevaka frågor om medborgarnas närmiljö och måste därför få ett stort inflytande på beslut om täkttillstånd. Prövningen måste förankras väl hos kommunerna också med hänsyn till

behovet av samordningen mellan täkter och annan markanvändning, med tanke på trafiktekniska problem etc.

Mot den här bakgrunden föreslås att täktregleringen skall utformas enligt följande.

En ansökan om täkttillstånd bör liksom nu prövas av länsstyrelsen. Täkt för husbehov bör som hittills undantas från tillståndsplikt.

Reglerna om samråd i 43 § NVL innebär att länsstyrelsen är skyldig att samråda med kommunen innan den avgör täktärenden.

Principen för samordningen mellan PBL och NVL som har återgetts ovan innebär bl. a. att täkttillstånd inte får ges i strid mot en detaljplan eller ett markförordnande. Genom denna koppling till PBL ges samhället möjlighet att ta hänsyn till andra faktorer än naturmiljön vid beslutet om täkttillstånd, t. ex. trafikförhållanden och buller.

När det inte finns en detaljplan eller ett markförordnande för det område där täktverksamheten skall äga rum får frågan om betydelsen av marköversikten vid tillståndsprövningen enligt NVL ses mot bakgrund av de huvudprinciper för samordningen mellan PBL och annan lag som har beskrivits i avsnitt 25.1.1. Först måste då övervägas om öppnanadet av en täkt fysiskt sett medför sådana konsekvenser för den kommunala planeringen att verksamheten bör anges i NVL som en sådan åtgärd, vars tillåtlighet skall avgöras av regeringen, om kommunen påstår att tillstånd till verksamheten skulle motverka syftet med marköversikten.

Täktverksamhet kräver ibland stora arealer och kan även i övrigt förorsaka miljömässiga effekter av stor betydelse för den kommunala planeringen. Det torde inte råda någon tvekan om att vissa täkter enligt 18 § NVL bör räknas till sådan verksamhet som har den räckvidd som det här är fråga om. I NVL bör därför tas in en föreskrift av innebörd att frågan om täktföretagets tillåtlighet skall avgöras av regeringen, om kommunen påstår att tillstånd till ett visst täktföretag skulle motverka syftet med marköversikten.

För att ett täktärende skall handläggas enligt denna ordning bör alltså täkten vara av en viss storlek eller ha betydande konsekvenser. I lagtexten bör detta uttryckas så att förfarandet gäller täkter som har betydande omfattning eller som väsentligt påverkar markanvändningen i omgivningen.

Sådana täkter som skall prövas enligt 18 § NVL, får allmänt sett anses vara av det slaget att deras tillkomst i vissa fall skulle kunna motverka ett riksintresse enligt 3 kap. PBL. Det finns därför anledning att föra in en bestämmelse i NVL om att regeringen skall pröva frågan om ett täktföretags tillåtlighet, om ett riksintresse hävdas i ärendet.

I övrigt hänvisas till specialmotiveringen till 18 a–18 d §§ NVL.

25.12.3.6 Samråd

Om ett arbetsföretag, som inte omfattas av tillståndstvång enligt 18 eller 19 §, kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall enligt 20 § NVL samråd ske med länsstyrelsen innan företaget utförs. Detta är alltså en generell bestämmelse som gäller för hela landet. Enligt paragrafen kan också föreskrivas att inom hela landet eller del av landet anmälan för samråd alltid

skall göras ifråga om särskilda slag av företag. Bestämmelserna gäller inte beträffande bebyggelse inom område med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan och inte heller företag till vilka tillstånd har lämnats enligt VL eller ML.

Naturvårdsverket anger i sina rekommendationer för tillämpningen av bl. a. 20 § (publikation 1976:4) följande exempel på företag som regelmässigt bör omfattas av samrådsplikt: framdragande av större kraftledningar, större ändringar av allmänna vägar, uppförande av tele- och radiomaster, utförande av större schaktningar, tippning av schakt- och rivningsmassor i större omfattning samt uppförande av renstängsel.

Med giltighet för hela landet har regeringen föreskrivit samrådsplikt beträffande markberedning genom hyggesplöjning och uppförande av vilthägn (23 och 24 §§ naturvårdsförordningen, 1976:484).

När det gäller samrådsskyldighet för län eller del av län är det länsstyrelsen som beslutar. Förordnanden för hela länet rekommenderas av naturvårdsverket endast för arbetsföretag som är speciellt störande på naturmiljön och sällan förekommande, t. ex. byggande av telemaster, kraftledningar och skogsflygplatser. Förordnanden för del av län, s. k. "20 §-områden" rekommenderas – förutom för sådana åtgärder som regelmässigt bör omfattas av samrådsplikt – beträffande t. ex. husbehovstäkt, anläggande av skogsbilväg eller annan enskild väg, kemisk vegetationsbehandling, uppodling, skogsplantering på inägomark och insamling av lavar till försäljning. Dämning, dikning och andra vattenbyggnadsföretag kan enligt naturvårdsverket också komma ifråga för samrådsplikt om tillstånd inte redan har lämnats enligt VL. I visst speciellt syfte kan samrådsplikt enligt verket även föreskrivas inom mycket begränsade områden för t. ex. kemisk insektsbekämpning, gödsling och gallring. För att undvika dubbelprövning av vissa byggnadslovspliktiga företag bör enligt verket alltid övervägas att undanta dessa från den särskilda samrådsplikten.

Många av de företag som är föremål för samrådsplikt, antingen generell eller speciell samrådsplikt, är sådana som det kan finnas skäl för kommunen att kunna påverka. Det kommunala inflytandet bör emellertid sträcka sig längre än till att kommunen bara skall kunna påverka föreskrifter om hur åtgärderna skall utföras. I många fall kan det röra sig om förändringar i markanvändningen och kommunen bör då ges möjlighet att även förhindra att åtgärderna genomförs. I avsnitt 17 om tillståndsprövning har därför föreslagits att tillståndsplikt enligt PBL (bygglov eller marklov) skall införas beträffande vissa åtgärder av det slag som avses i 20 § NVL. Dubbelprövning med flera myndigheter inblandade bör dock såsom tidigare har framhållits så långt det är möjligt undvikas. För att inte prövningen skall bli tungrodd bör det öppnas en möjlighet att delegera länsstyrelsens befogenheter enligt 20 § NVL till kommunal myndighet (byggnadsnämnden) i samband med att PBL träder i kraft.

I 20 § tredje stycket NVL stadgas om undantag för bebyggelse inom fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. En undantagsregel av motsvarande slag bör införas för samrådsområde som omfattas av en detaljplan eller ett markförordnande.

25.12.3.7 Förfallna byggnader, skyltar, tavlor m. m.

I 21 och 22 §§ NVL finns regler om vanprydande byggnader samt om skyltar, tavlor, affischer m. m. Regler om byggnader finns också i BS och om skyltar i BS och VägL. Enligt förslagen i avsnitt 8 (byggnader) och avsnitt 17 (skyltar m. m.) samordnas nämnda regler i PBL. Detta bör leda till ökad klarhet och förenklingar för såväl den enskilde som byggnadsnämnden.

25.12.3.8 Ersättningsbestämmelser

I avsnitt 23.3.2.3 (ersättningsbestämmelser) och 25.1.3 (samordning med annan lagstiftning) har uttalats att kompensationsreglerna i vissa lagar bör ändras dels så att begreppet pågående markanvändning får samma innebörd som i PBL och ExL, dels så att överensstämmelse beträffande kvalifikationsgränserna åstadkoms. Det innebär att ersättningsreglerna i 26 § NVL ändras på så sätt att ersättning skall utgå om fastighetsägaren eller en innehavare av särskild rätt till fastigheten hindras att utnyttja tillåten markanvändning eller vidta åtgärder inom ramen för pågående markanvändning, och om skada härigenom uppkommer som inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten.

25.13 Skogsvårdslagen (1979:429)

25.13.1 *Den nya skogsvårdslagen m. m.*

1948 års skogsvårdslag (1948:237) kommer från den 1 januari 1980 att ersättas av en ny skogsvårdslag. I det följande återges endast de nya reglerna.

I 1 § skogsvårdslagen (1979:429) (SVL) anges de övergripande målen för skogsbruket. Där föreskrivs att skogsmark med dess skog skall genom lämpligt utnyttjande av markens virkesproducerande förmåga skötas så att den varaktigt ger en hög och värdefull virkesavkastning. Vid skötseln skall hänsyn tas till naturvårdens och andra allmänna intressen.

I 2 § definieras begreppet skogsmark. Mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål betraktas som skogsmark.

I 21 § SVL finns regler om hänsyn till naturvården. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får enligt denna paragraf meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning. Bemyndigandet medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Tillsyn enligt lagen utövas av skogsstyrelsen och vederbörande skogsvårdsstyrelse (22 §). Lagen innehåller i övrigt bestämmelser bl. a. om anläggning av skog, om avverkning, om svårföryngrade skogar och skyddsskogar samt om insektshärjning.

I den nya lagen har skärpta regler om ansvar införts (27 §). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreläggande eller förbud som har meddelats med stöd av föreskrift om naturvårdshänsyn enligt 21 § SVL döms till böter enligt 27 § SVL.

25.13.2 *BLU:s förslag och remissutfallet*

BLU föreslog att man i viss utsträckning skulle kunna beakta och styra skogsbrukets inriktning med hjälp av planlagstiftningen. I 1948 års skogsvårdslag borde enligt BLU tas in bestämmelser om att avverkning eller andra skogsbruksåtgärder inom områden som angetts i kommunplan eller kommundelsplan inte skulle få ske utan tillstånd av skogsvårdsstyrelsen. Styrelsens prövning skulle enligt BLU ske i enlighet med de riktlinjer som hade angetts i planerna.

Förslaget tillstyrks av många remissinstanser. Några instanser – däribland domänverket, Skogsindustriernas samarbetsutskott, Svenska skogsarbetareförbundet och Näringslivets byggnadsdelegation – framhåller dock att skogsvården måste styras av enhetliga principer som gäller landet i dess helhet. Riktlinjer för skogsbruket bör därför inte lämnas av kommunala instanser och avgöras efter skiftande individuella bedömningar.

Regler om anmälningsplikt före avverkning har införts från år 1975, dvs. efter det att BLU:s förslag lades fram. De intressen som motiverade BLU:s förslag har därmed tillgodosetts i viss mån.

25.13.3 *Överväganden och förslag*

Skogen är en förnybar naturresurs och en av våra viktigaste naturtillgångar. Skogsnäringen, dvs. skogsbruket och skogsindustrin tillsammans, svarar för omkring 25 % av rikets exportinkomster. Närmare 300 000 människor är direkt eller indirekt sysselsatta inom skogsnäringen. Skogsbruket har en avgörande betydelse för sysselsättningen inom vissa kommuner, särskilt i skogslänens glesbygder.

Statsmakterna har för landets skogsbruk satt upp som mål att skogen och skogsmarken skall skötas så att skogen varaktigt ger en hög och värdefull virkesavkastning. Hänsyn skall samtidigt tas även till naturvårdens och andra allmänna intressen.

Skogen skall och kan alltså inte ses enbart som en produktionsfaktor och en bas för skogsindustrin. Huvuddelen av allt friluftsliv utövas ju i skogen med stöd av allemansrätten. Vid skogsbrukets verksamhetsplanering och vid kommunernas fysiska planering måste man därför uppmärksamma möjligheterna att utnyttja skogsmarken för både virkesproduktion och friluftsliv.

25.13.3.1 Hänsynen till naturvårdens och friluftslivets intressen

De senaste årens erfarenheter visar att skogsbrukets intressen samt friluftslivets och naturvårdens intressen ofta kan förenas. Detta förutsätter i många fall att samråd sker mellan berörda parter och att riktlinjer utarbetas för skogsbruket.

I prop. 1978/79:110 om riktlinjer för skogspolitiken, m. m. (s. 52) anförde departementschefen bl. a. följande om naturvårdshänsynen i skogsbruket.

När det gäller kraven på friluftsmiljön är det i närheten av tätorter och inom vissa andra områden som är av särskild betydelse för det rörliga friluftslivet som svårigheter kan uppkomma att reservera goda rekreationsområden utan att rationellt skogsbruk

avsevärt försvåras. I övriga områden bör anspråken på god friluftsmiljö alltjämt kunna tillgodoses inom allemansrättens ram utan större hinder i skogsbruket. För att tillgodose friluftslivets och andra angivna intressen krävs emellertid en anpassning och ett hänsynstagande när det gäller olika åtgärder i skogsbruket. Liksom hittills bör de restriktioner som kan inordnas i ett rationellt bedrivet skogsbruk regleras genom hänsynsregler i skogsvårdslagstiftningen. Reglerna bör främst gälla sådana åtgärder som avverkning, beståndsvård och beståndsanläggning.

En slutavverkning förändrar för en tid på ett genomgripande sätt landskapsbilden och vissa ekologiska förändringar sker. Djurens livsbetingelser påverkas och förutsättningarna för skogsmarkens utnyttjande för friluftsliv ändras. Beträffande planering och utförande av slutavverkning bör därför föreskrifter kunna meddelas i följande hänseenden.

Vid slutavverkning bör kalhyggesytornas storlek begränsas och ges en med hänsyn till terrängen lämplig form. Marker som är av liten betydelse för virkesproduktionen på en fastighet bör regelmässigt undantas från slutavverkning, om det är påkallat av hänsyn till viltvården eller landskapsvården. Som exempel kan nämnas bergbranter, hällmarker, bäckraviner, smärre våtmarker och mindre öar. Av samma skäl bör vid slutavverkning i lämplig utsträckning skogsbryn, trädridåer, grupper av träd och buskar och enstaka träd sparas. Detsamma bör gälla beträffande mark intill bebyggelse och större vägar och mark som i större utsträckning utnyttjas för friluftsliv. Vid all slutavverkning bör tillses att framkomligheten på stigar och vägar som är allmänt utnyttjade av ortsbefolkningen inte försämras.

Departementschefen föreslog (s. 53) att det i SVL skulle tas in ett bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att få meddela föreskrifter om vilka hänsyn som skall tas till naturvårdens intressen vid skogens skötsel. Sådana föreskrifter skulle enligt departementschefen kunna meddelas i fråga om bl. a. hyggenas storlek och form, beståndsanläggning, kvarlämnande av grupper av träd, enstaka träd och buskar samt i fråga om skogsbilvägars sträckning. De föreskrivna åtgärderna skulle kunna förenas med ett rationellt skogsbruk. Därav följer att de inte får göras så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

De föreskrifter som kan meddelas med stöd av SVL är inte generellt förenade med sanktionsbestämmelser. Det får enligt departementschefen i stället ankomma på skogsvårdsstyrelsen att pröva när det är befogat att i det enskilda fallet meddela ett särskilt föreläggande som vid försummelse kan medföra bötes- eller vitesansvar.

Av departementschefens uttalande (s. 53) framgår vidare att SVL:s hänsynsregler bör betraktas som minimikrav som skogsbruket under alla omständigheter måste uppfylla och som normalt också kan förenas med ett rationellt skogsbruk. NVL får enligt departementschefen betydelse främst i de fall då skyddsintresset kräver andra eller strängare föreskrifter.

För vissa inslag i skogsbruket, exempelvis hyggesplöjning och våtmarksdikning, är föreskrifterna om samråd i NVL aktuella. I övrigt kan det finnas behov av speciella föreskrifter inom områden som är av särskilt värde för friluftslivet eller den vetenskapliga naturvården. Exempel på sådana områden är enligt departementschefen urskogar, vissa tätortsnära områden, skärgårdar samt vissa kust- och fjällområden.

25.13.3.2 Samordningen med planer enligt PBL

Kommunerna har huvudansvaret för närmiljöns utformning. Skogen och vegetationen i sin helhet är av central betydelse då det gäller att skapa en god närmiljö.

Tidigare har kommunerna inte haft några praktiskt användbara instrument för att påverka skogsbruket. Det finns olyckliga exempel på hur skog har kalavverkats i omedelbar anslutning till friluftsområden, tätorter eller bostadsområden som skall byggas ut inom några år.

I prop. 1978/79:110 (s. 54) framhöll departementschefen att det finns behov av en bättre samordning och samstämmighet mellan skogsvårdsmyndigheternas och de kommunala organens ställningstagande i frågor som rör skogsbruket. Departementschefen anförde vidare följande.

> För att markera betydelsen härav har jag för avsikt att föreslå regeringen att i verkställighetsbestämmelerna till skogsvårdslagens regler om naturvårdshänsyn skall tas in en föreskrift av innehåll att skogsvårdsstyrelsen skall samråda med kommunen i frågor av särskild vikt med hänsyn till de lokala förhållandena. De översiktliga fysiska planer som kommunerna under senare år har upprättat bör kunna utgöra underlag för bedömningar av för vilka områden sådant samråd bör ske.

Enligt vad utredningen har erfarit kommer departementschefens förslag om att kommunerna skall få ökade möjligheter att påverka skogsbrukets inriktning genom samråd med skogsvårdsstyrelsen att fullföljas i verkställighetsbestämmelserna.

Denna samrådsskyldighet bör kunna utgöra en utgångspunkt för planering enligt PBL. I arbetet med den översiktliga planeringen bör kommunen således samråda med berörda skogsägare, intresseorganisationer och föreningar samt med representanter för skogsvårdsstyrelsen och länsstyrelsen. Därvid kan kommunen ange sådana områden som är av särskilt intresse för friluftslivet. Det är naturligt att man härvid kommer in också på frågan om en längre gående reglering av skogsbruket erfordras. En sådan reglering måste i så fall ske med stöd av NVL eller med markförordnande enligt PBL. Många gånger torde kommunen genom positiva åtgärder – t. ex. kommunala beredskapsarbeten – kunna bidra till ett företagsekonomiskt skogsbruk inom de områden som är av särskilt intresse för kommunens invånare.

Det nu anförda leder således till att det bör vara möjligt att i marköversikten närmare precisera de områden där naturvårdens och friluftslivets intressen särskilt bör beaktas vid skogliga åtgärder. Därigenom kan alltså kommunen – till ledning för de skogsvårdande myndigheterna – ange områden där hänsynsreglerna i 1 och 21 §§ SVL bör tillämpas på ett visst sätt.

Det bör framhållas att det ankommer på skogsvårdsmyndigheten att svara för att skogsvårdslagstiftningen iakttas och att i varje enskilt fall bedöma effekterna av en skogsbruksåtgärd med utgångspunkt i SVL och därtill hörande verkställighetsföreskrifter. Självfallet bör det vara till stor nytta för skogsvårdsstyrelsen, om de med hänsyn till naturvården och friluftslivet känsliga områdena inom en kommun pekas ut i den översiktliga planeringen.

Vegetationen är en viktig tillgång som måste skyddas vid planeringen av bostadsområden, arbetsområden, friluftsområden etc. Vegetationens betydelse för närmiljön kräver därför att en motsvarighet till trädfällningsförbu-

den enligt 17, 40 och 110 §§ BL återfinns i PBL. Som framgår av avsnitt 17.3 om tillståndsprövning föreslås detta krav bli tillgodosett genom att kommunen skall kunna besluta om utökad tillståndsplikt inom vissa angivna områden.

25.13.3.3 Förslag till ändringar i SVL

I avsnitt 25.1.1 har de grundläggande principerna för samordningen mellan PBL och annan lagstiftning redovisats. För SVL:s del innebär detta att en regel bör införas i SVL om att beslut enligt SVL inte får strida mot bestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande.

Som har utvecklats ovan ankommer det på skogsvårdsmyndigheten att i sin verksamhet bevaka även naturvårdens och friluftslivets intressen. Detta arbete bör underlättas om översiktsplanerna enligt PBL redovisar också områden som är särskilt värdefulla för naturvården och friluftslivet. Om särskilda regler behövs för att styra skogsbruket kan reglerna om naturreservat enligt NVL eller markförordnande enligt PBL användas. I båda fallen kan ersättning utgå när intrånget överskrider en viss toleransnivå.

Att införa krav på samråd mellan skogsvårdsstyrelse och kommun vid anmälningar om slutavverkning inom hela kommunen eller delar av kommunen bedöms inte vara nödvändigt.

I 21 § andra stycket SVL förekommer begreppet pågående markanvändning. För att begreppet skall få samma innebörd i SVL som det har föreslagits få i PBL och ExL måste ett tillägg göras i lagtexten. Bakgrunden till detta förslag redovisas i avsnitt 25.1.

25.14 Lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

25.14.1 *Gällande ordning*

Lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (1970:244, omtryckt 1976:842) (VAL) reglerar främst rättsförhållandet mellan huvudmannen för en allmän va-anläggning, dvs. den som driver allmän va-anläggning, och va-anläggningens brukare. Med allmän va-anläggning menas sådan anläggning som har till ändamål att bereda bostadshus eller annan bebyggelse vattenförsörjning och avlopp. Anläggningen drivs i allmänhet av kommun men kan också drivas av annan, om anläggningen på visst sätt förklarats för allmän (1 och 31–33 §§). Av lagen framgår att det är kommunen som skall sörja för eller se till att allmän va-anläggning kommer till stånd, om det från allmän hälsovårdssynpunkt är nödvändigt att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang (2 §).

Bestämmelser om verksamhetsområdet för allmänna va-anläggningar finns i 4–7 §§.

I 4 § första stycket lämnas den formella definitionen av vad som menas med verksamhetsområde. Sådant område är det område, inom vilket vattenförsörjning och avlopp har ordnats eller skall ordnas genom anläggningen. Vill man få reda på vilka rättsverkningar som är förknippade med ett fastställande av verksamhetsområdet får man gå till andra föreskrifter. Viktigast är därvid bestämmelserna i 8 § om skyldighet för huvudmannen att låta ägare av fastighet inom verksamhetsområdet bruka

anläggningen och i 9 § om skyldighet för sådan fastighetsägare att under vissa förutsättningar betala avgifter till huvudmannen.

I 4 § andra stycket finns en bestämmelse om att verksamhetsområdet skall vara fastställt till sina gränser. I 4 § andra stycket återfinns en föreskrift om att verksamhetsområdet inte får omfatta bara vissa av de fastigheter som ingår i sådan samfällighet för va-frågor som bildats i särskild ordning. Denna bestämmelse hänger samman med de samordningsproblem som finns mellan allmänna va-anläggningar och enskilda sådana, speciellt då verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning innefattar en enskild mindre va-anläggning.

I 5 § meddelas föreskriften att det är huvudmannen för allmän va-anläggning som bestämmer anläggningens verksamhetsområde med tillämpning av VAL och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Huvudmannens bestämmanderätt kan emellertid vara inskränkt genom föreskrifter som länsstyrelsen har meddelat med stöd av 2 § för att allmän va-anläggning skall komma till stånd eller enligt 31 § i samband med allmänförklaring. Länsstyrelsen kan även bestämma över verksamhetsområdet i vissa speciella fall, som regleras i 6 §.

VAL innehåller i 12 § vissa allmänna bestämmelser om utförandet och beskaffenheten av allmän va-anläggning samt om vissa skyldigheter för huvudman. Inom byggnadslagstiftningen finns i fråga om va-anläggningar ett flertal föreskrifter som måste iakttas vid planläggning. Allmän va-anläggning får inte komma till stånd annat än i överensstämmelse med dessa. Allmän va-anläggning får sålunda inte inrättas i strid mot fastställd plan eller bestämmelser för markens bebyggande eller så att ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning försvåras (12 § andra stycket).

Enligt 10 § har huvudmannen rätt att av ägare till sådan fastighet inom stadsplan eller byggnadsplan som är avsedd för bebyggande ta ut avgift för avledande genom anläggningen av vatten från gata, väg eller annan plats inom planområdet.

I 18 § finns en bestämmelse som hänvisar till att regler om beskaffenhet av va-installation och utförande av installationsarbete finns i BS och med stöd av stadgan meddelade föreskrifter.

25.14.2 *Överväganden och förslag*

Om va-frågorna inom ett område behöver ordnas i ett större sammanhang, skall kommunen enligt 2 § VAL sörja för eller tillse att allmän va-anläggning kommer till stånd. När det är klarlagt att allmän va-anläggning skall inrättas återstår att bestämma var den skall ligga och vilket verksamhetsområde den skall ha.

Kommunerna är normalt huvudmän för allmänna va-anläggningar. Kommunen kommer då ofta i egenskap av huvudman att bestämma anläggningens verksamhetsområde. Härvid kan kommunen själv beakta allmänna planeringsfrågor, oaktat att bestämmandet av verksamhetsområdets utsträckning i första hand tar sikte på att åstadkomma en lämpligt avvägd anslutning till va-anläggningen med beaktande av såväl huvudmannens som fastighetsägarnas intressen. Anledning att ändra bestämmelserna om verksamhetsområde i VAL på grund av PBL föreligger inte.

Enligt 12 § andra stycket VAL får allmän va-anläggning inte inrättas i strid mot fastställd plan eller andra bestämmelser om byggandet. Anläggningen får inte försvåra ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning. Denna bestämmelse bör efter vissa jämkningar kvarstå även sedan PBL genomförts.

Det är att märka att va-anläggningen som sådan (dvs. både vatten- och

reningsverken samt erforderliga ledningar) inte föreslås bli tillståndspliktig enligt PBL. Enligt förslagen skall dock kommunen i ett markförordnande eller en detaljplan kunna föreskriva skyldighet att söka bygglov till inrättande och väsentlig ändring av ledning för vatten och avlopp utanför tomt (13 kap. 5 § 5 p.).

Övriga ändringar i VAL är endast redaktionella.

I avsnittet om plangenomförande (13) har behandlats sambandet mellan genomförandet av PBL-planer och genomförandet av andra åtgärder som görs med stöd av annan lagstiftning. I detta avsnitt betonades att man vid planläggningen bör klargöra hur va-frågorna skall lösas. Vid översiktlig planläggning enligt PBL, framhålls det vidare, bör det upprättas en s. k. genomförandebeskrivning (se avsnitt 13.3.2), i vilken kan göras principiella ställningstaganden till frågor om vilken lösning av va-frågor som bör komma i fråga för olika områden.

Inrättande av va-anläggningar och ändringar av dessa är intimt förknippade med planmässiga överväganden. Det råder därför ingen tvekan om att åtgärder av detta slag i princip bör föregås av planläggning. PBL-systemet ger ytterligare tyngd åt planeringsaspekterna med hänsyn bl. a. till de medel för plangenomförandet som ställs till förfogande. Härvid kommer möjligheten att i fastighetsplan reglera genomförandefrågorna att kunna få stor betydelse (angående fastighetsplan se avsnitt 13.3.3).

25.15 Lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar

25.15.1 *Gällande ordning*

Lagen om allmänna fjärrvärmeanläggningar (1976:838) (FAL) ansluter mycket nära till VAL. Den enda grundläggande skillnaden mellan lagarna är att FAL inte innehåller någon skyldighet för kommunen att ordna fjärrvärme. Däremot finns i FAL en bestämmelse om leveransskyldighet för huvudmannen, vilket saknas i VAL. Vidare föreligger den skillnaden att det enligt FAL är industriverket och inte länsstyrelsen, som bevakar de statliga intressena.

25.15.2 *Överväganden och förslag*

Vad som sagts i fråga om samordningen mellan PBL och VAL bör utan vidare kunna gälla beträffande samordningen mellan PBL och FAL.

25.16 Gruvlagstiftningen

25.16.1 *Gällande ordning*

I fråga om rätten att utnyttja malm- och mineralförekomster kan man i svensk rätt urskilja tre olika system, nämligen inmutningssystemet, koncessionssystemet och jordägande rättssystemet. Inmutningssystemet, som sedan gammalt har ansetts i högre grad än de övriga systemen stimulera till eftersökande och undersökning av nya malmfyndigheter, karakteriseras av att i princip vem som helst, som upptäcker en mineraltillgång, efter vissa formaliteter kan förvärva ensamrätt att utnyttja fyndighe-

ten. Koncessionssystemet innebär att en rätt att eftersöka och bearbeta mineralfyndigheter upplåts efter diskretionär prövning av en statlig myndighet. Enligt grundtanken i jordägande rättssystemet tillkommer mineralen ägaren av den mark där tillgångarna anträffas.

Gruvlagen (1974:342) bygger på inmutningssystemet och lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter (minerallagen) på koncessionssystemet. Mineraltillgångar till lands som inte omfattas av gruvlagen eller minerallagen tillkommer markägaren. Dessa mineral har från mineral- och energipolitisk synpunkt inte bedömts ha en sådan betydelse att deras utvinning bör regleras genom någon särskild minerallagstiftning. Med fastighetsägares medgivande får alltså undersökningsarbete bedrivas utan något särskilt tillstånd.

Gruvlagen

Inmutningsrätt enligt gruvlagen, dvs. rätt att undersöka och bearbeta en mineralfyndighet på egen eller annans mark erhålls efter ansökan hos bergmästaren i något av landets två bergmästardistrikt (1 kap. 3 §). Mineralfyndighet är enligt 2 § inmutningsbar, om den innehåller

1. malm till någon av följande metaller, nämligen guld, silver, platina, kvicksilver, koppar, bly, zink, järn, mangan, krom, kobolt, nickel, titan, vanadin, molybden, volfram, tenn, vismut, antimon och arsenik, dock inte sjö- eller myrmalm, eller
2. svavelkis, magnetkis, grafit, apatit eller magnesit.

Innehavaren av en inmutningsrätt (inmutaren) får inom det område som anges i en av bergmästaren utfärdad mutsedel (inmutat område) utföra undersökningsarbeten i fråga om inmutningsbart mineral (4 §). Om inmutaren vill bearbeta fyndigheten och han kan visa att något inmutningsbart och för teknisk bearbetning lämpat material finns inom det inmutade området i sådan mängd att fyndigheten sannolikt kan göras till föremål för gruvdrift, har han rätt att för ändamålet få sig anvisat ett arbetsområde (utmål) (5 §). Utmål anvisas av bergmästaren vid en särskild förrättning (utmålsförrättning). Om det är annan än staten som får sig anvisat utmål har staten rätt till andel med hälften (kronoandel).

I 2 kap. 2–5 §§ finns bestämmelser om hinder mot inmutning. Motsvarande hinder gäller också i fråga om utläggande av utmål inom ett inmutat område, om hindret förelåg redan då inmutningsrätten beviljades (4 kap. 2 § första stycket). Inmutningshinder föreligger till att börja med inom ett område som redan är inmutat eller utmålslagt (2 kap. 2 §). I 2 kap. 3 § räknas upp ett antal fall där inmutningsrätt inte får beviljas utan regeringens medgivande. Bl. a. gäller detta inmutning inom dels områden som genom beslut av riksdagen har förklarats utgöra statsgruvefält eller om vars förklarande för statsgruvefält någon statlig myndighet har gjort framställning hos regeringen, dels områden som har avsatts till nationalpark eller om vars förklarande för nationalpark någon statlig myndighet har gjort framställning. Enligt 2 kap. 4 § får inmutningsrätt inte beviljas utan medgivande av länsstyrelsen i områden som ligger intill vissa uppräknade anläggningar, t. ex. allmänna vägar, bostadshus, elektriska kraftstationer och inte heller inom områden med stadsplan eller byggnadsplan.

Kan gruvdrift inom ett visst område i något annat fall än som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ antas komma att hindra eller avsevärt försvåra sådan pågående eller planerad användning av marken som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, kan regeringen enligt den s. k. reservregeln i 2 kap. 5 § förordna att inmutningsrätt inte får beviljas inom området utan medgivande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Andra hinder mot inmutning eller utmålsläggning än de som nu har berörts föreligger inte enligt gruvlagen. Gruvinnehavaren är dock i samma utsträckning som

fastighetsägare och andra innehavare av rättigheter underkastad sådana bestämmelser i annan lagstiftning, t. ex. BL, NVL, VL och ML, som inskränker förfoganderätten över marken.

Minerallagen

Minerallagen trädde i kraft den 1 januari 1975 och ersatte den tidigare lagen (1886:46 s. 1) angående stenkolsfyndigheter m. m. (stenkolslagen) och uranlagen (1960:679). Den omfattar i huvudsak samma ämnen som tidigare reglerades av de nämnda lagarna.

Enligt 1 § krävs särskilt tillstånd (koncession) för undersökning och bearbetning av fyndigheter av

1. olja, gas, stensalt eller annat salt som förekommer på likartat sätt,
2. alunskiffer för att utvinna olja eller gas,
3. stenkol, eldfast lera eller klinkrande lera,
4. uranhaltigt eller toriumhaltigt mineral, eller
5. torv för att utvinna energi.

Den som har fått en inmutning eller ett utmål enligt gruvlagen eller som har ansökt om någon sådan rätt kan utan koncession undersöka sådana fyndigheter som anges i minerallagen inom det område som omfattas av rätten enligt gruvlagen eller av ansökningen. Även vissa andra undantag från koncessionskravet föreligger (8 och 9 §§). Frågan om koncession prövas enligt 2 § av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har ännu inte beslutat någon delegation av prövningsrätten.

Koncession kan förenas med de föreskrifter som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt eller som annars påkallas för att främja ett från allmän synpunkt ändamålsenligt utforskande och tillvaratagande av naturtillgångarna. Koncession kan också göras beroende av att undersökning eller bearbetning sker i en viss omfattning (10 §).

För en verksamhet som bedrivs på grund av koncession gäller, förutom de villkor som föreskrivs i eller med stöd av minerallagen, även vad som föreskrivs i BL, NVL och ML eller i annan lagstiftning (3 §).

Koncession meddelas som undersökningskoncession eller bearbetningskoncession. För bearbetningskoncession krävs att en fyndighet har blivit påträffad som kan ekonomiskt tillgodogöras.

Liksom gruvlagen kompletteras minerallagen med bestämmelser om s. k. fredade områden (hindersbestämmelser) där inget arbete i dagen eller under jord får äga rum utan särskilt tillstånd (17–18 §§). Bestämmelserna har utformats i nära anslutning till reglerna om inmutningshinder i gruvlagen. Liksom dessa kompletteras de särskilda bestämmelserna med en s. k. reservregel av innebörd att regeringen får förordna om fredande av områden även i andra fall än de särskilt uppräknade, om det kan antas att en undersökning eller en bearbetning inom området skulle komma att hindra eller avsevärt försvåra sådan pågående eller planerad användning av marken som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt (19 §). Bestämmelserna om fredade områden i minerallagen medför dock inte hinder för koncession. Hindret beaktas i stället på så sätt att undersökningsarbeten – när det är fråga om undersökningskoncession – inte får äga rum utan medgivande av vederbörande myndighet och att bearbetning – när det gäller bearbetningskoncession – inte får börja innan mark har anvisats för ändamålet (26 §).

Liksom hindersbestämmelserna har uppdelningen i undersökningskoncession och bearbetningskoncession skett i nära anslutning till gruvlagens motsvarande regler. Undersökningskoncession, som kan sägas svara mot inmutning enligt gruvlagen, ger sålunda bara rätt att inom området utföra undersökningsarbeten i syfte att utröna

möjligheterna att utvinna mineraliskt ämne som avses med koncessionen (22 §). Först genom en bearbetningskoncession får koncessionshavaren rätt att undersöka, bearbeta och tillgodogöra sig sådana mineraliska ämnen som omfattas av koncessionen. Bearbetningskoncessionen motsvarar utmål enligt gruvlagen och meddelas endast om en fyndighet har blivit påträffad som kan ekonomiskt tillgodogöras.

25.16.2 *BLU:s förslag och remissutfallet*

Enligt BLU:s förslag borde i princip alla arbeten som kan hänföras till underjordsbyggande – grundläggningsarbeten, byggande av tunnlar och andra anläggningar i berg eller under jord – omfattas av den blivande lagstiftningens räckvidd och dess prövningssystem.

BLU anförde i fråga om gruvlagstiftningen (s. 409 f):

Med avseende på sådana verksamheter som regleras av gruvlagen, lagen angående stenkolsfyndigheter m. m. och uranlagen kommer detta att medföra att lagstiftningen inte bara kommer att omfatta åtgärder ovan jord, såsom byggande, anläggning av vägar m. m., utan även verksamheter som försiggår under jord. Detta har bedömts vara motiverat med hänsyn till att åtgärder under marken kan ha betydande återverkningar på användningen av markytan. Gruvbrytning i mer omedelbar närhet av markytan återverkar t. ex. på möjligheterna att använda markytan för bebyggelse och annat.

Frågor om lokalisering av gruvverksamheter föreslås bli prövade i kommunplan. Ansökan om inmutningsrätt enligt gruvlagen bör visserligen kunna bifallas utan hinder av att området i kommunplan inte anvisats för gruvbrytning. Inmutning utgör ju grunden för det undersökningsarbete som skall utvisa om inom det inmutade området finns fyndighet som lämpar sig för gruvdrift. Innan sådana undersökningar vidtagits torde det i allmänhet inte finnas anledning att i kommunplan utpeka området som avsett för gruvdrift. Med hänsyn till att reglerna om utmål har övervägande civilrättslig karaktär bör inte heller för bifall till ansökan om utmål krävas att i kommunplan förutsatts att gruvdrift skall kunna ske på platsen. Den erforderliga kontrollen av att gruvdrift inte påbörjas i strid mot plan bör man kunna erhålla genom kravet på byggnadslov. För gruvdrift torde nämligen alltid krävas åtgärder på marken av sådan beskaffenhet att de omfattas av byggnadsplikt. När det gäller bearbetningskoncession enligt stenkolslagen och uranlagen bör däremot gälla krav på överensstämmelse med plan för meddelande av koncession.

Ytterst få remissinstanser tar upp frågorna om gruvlagstiftningen. Några instanser (SOU 1975:17 s. 364) anser att byggnadslovsplikt bör föreligga för prospekteringsarbeten med hänsyn till deras omgivningspåverkan.

25.16.3 *Uttalanden av riksdagen m. m.*

I samband med riksdagens behandling av prop. 1974:32 med förslag till gruvlag m. m. väcktes några motioner som är av intresse i detta sammanhang (mot. 1974:1623 och 1653).

Civilutskottet anförde i ett yttrande (CU 1974:3y) till näringsutskottet bl. a. följande i anledning av motionerna:

Förslaget i motionen 1974:1623 syftar till att dispensprövning alltid skall ske när gruvintresset kommer i konflikt med ett i den fysiska riksplaneringen beaktat riksintresse. Dessa riksintressen preciseras ytterst i kommunal fysisk planering enligt byggnadslagen, i övrsiktliga planbedömningar eller i åtgärder enligt naturvårdslagen.

De i lagförslaget angivna obligatoriska dispensfallen torde närmast ha valts för att skydda investeringar. Detta gäller även kravet på dispens vid fastställd stadsplan eller byggnadsplan. Enligt utskottets mening torde riksintressen i den fysiska planeringen

ofta ha större tyngd än de uppräknade investeringsfallen. Det vore därför i och för sig motiverat med en obligatorisk dispensprövning. De skilda sätt på vilka riksintressen kan slutligt preciseras gör det emellertid svårt att foga in dem i en uppräkning. Skyldighet föreligger för alla statsmyndigheter att beakta riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen. Därav torde följa att en konflikt mellan gruvintresset och dessa riktlinjer alltid bör leda i vart fall till en Kungl. Maj:ts bedömning av om en dispensprövning behövs. Detta förutsätter i sin tur att sådana konfliktsituationer anmäls. Länsstyrelsens besvärsrätt torde bl. a. avse situationer där dessa riksintressen träds för nära. Besvär förutsätter också kännedom om beslutet i sådan tid att besvär blir praktiskt omöjliga.

Enligt utskottets mening lämnar lagförslaget inte erforderliga garantier för att riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen generellt beaktas. Med hänsyn till att bygglagutredningens kommande förslag torde ge anledning till en fortsatt prövning av samordningen mellan gruv- och byggnadslagstiftningen bör fortsatta överväganden emellertid anstå. Enligt civilutskottets mening bör riksdagen i anledning av motionen ge Kungl. Maj:t till känna att ytterligare överväganden beträffande regleringen av konflikter mellan gruvintresset samt plan- och skyddsintressen av rikskaraktär måste anses lämpliga. I avvaktan på sådana överväganden bör även prövas lämpligheten att i administrativ ordning utvidga underrättelseplikten.

Vad i motionen 1974:1653 föreslagits om samråd med berörda kommuner även i fråga om utvidgning av pågående gruvdrift bör, såvitt gäller utvidgning av arbetsområdet m. m., enligt utskottets mening också kunna beaktas vid en enligt ovan förordad översyn. Ett klart samband föreligger mellan motionsförslaget i denna del och bygglagutredningens aviserade förslag, vilka torde komma att beröra t. ex. frågan om prövning i kommunplan av lokalisering av gruvverksamheter. Även denna motion bör sålunda grunda förordat tillkännagivande. I vad gäller samråd i övrigt mellan gruvföretaget och kommunen torde samma synpunkter kunna anläggas som beträffande företag i allmänhet.

Näringsutskottet och riksdagen anslöt sig i dessa delar till vad civilutskottet hade anfört (NU 1974:39, rskr 1974:276).

I prop. 1977/78:31 om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vissa s. k. obrutna fjällområden anges 14 områden i fjällvärlden som bör undantas från tyngre exploateringsföretag, t. ex. anläggandet av gruvor.

I propositionen (s. 88 ff) redovisas synpunkter på hur en mer detaljerad reglering av prospektering och gruvbrytning kan åstadkommas. Det hänvisas därvid till att koncessionsreglerna i minerallagen innebär att regeringen kan kontrollera tyngre former av prospektering och brytning av fyndigheter som omfattas av lagen. Vidare konstateras att inmutningssystemet i gruvlagen inte ger motsvarande möjligheter för samhället att få en omedelbar kontroll av prospektering och brytning av inmutningsbara mineralfyndigheter. Föredragande departementschefen hänvisar dock till regeringens möjligheter att med stöd av 2 kap. 5 § gruvlagen bestämma de ytterligare områden där inmutningshinder skall föreligga, om inte dispens ges av regeringen eller myndighet som regeringen har bestämt. Slutligen hänvisas till de kontrollmöjligheter som föreligger inom nationalparkerna och enligt BL, NVL, VL och ML. Särskilt anges att bestämmelsen i 136 a § BL när det gäller brytning eller gruvverksamhet i egentlig mening ger tillräcklig möjlighet att tillse att förordade riktlinjer följs.

I motionen 1977/78:142 ifrågasattes om motiven för 2 kap. 5 § gruvlagen verkligen ger regeringen möjligheter att införa ett dispensabelt inmutningshinder för de aktuella områdena. Vidare ansåg motionären att 136 a § BL inte täcker sådana fall där en alternativ lokalisering av verksamheten är utesluten. Motionären yrkade bl. a. att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna att ytterligare överväganden beträffande regleringen av konflikter mellan gruvintresset samt plan- och skyddsintressen av rikskaraktär borde göras.

Civilutskottet anförde i denna del (CU 1977/78:8) följande.

Förslaget i propositionen avser utformningen av riktlinjer för vissa områden. Inga tvivel råder om att dessa riktlinjer skall hävdas med existerande lagstiftning och inom dess ram. Utskottet har därför inte funnit anledning att ytterligare betona detta genom en särskild utformning av riktlinjerna för brytning av malmer och mineral. Utskottet har däremot inte anledning att frångå tidigare principiella ställningstaganden (NU 1974:39, CU 1974:3 y) om behovet av ytterligare överväganden beträffande regleringen av konflikter mellan gruvintresset samt plan- och skyddsintressen av rikskaraktär. Dessa överväganden ingår emellertid, enligt vad utskottet erfarit, i det pågående arbetet på en ny byggnadslagstiftning och därmed sammanhängande revision av anknytande lagstiftning. Motionärens intressen får sålunda anses helt tillgodosedda även utan en ytterligare riksdagens åtgärd.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle avslå motionen. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1977/78:99).

Frågan om samordningen mellan plan- och gruvlagstiftningen behandlades även i CU:s betänkande 1978/79:2 med anledning av motioner rörande byggnadslagstiftningen m. m.

25.16.4 *Vissa andra utredningar*

Mineralpolitiska utredningen (I 1974:02), MPU, utreder f. n. den långsiktiga hushållningen med mineralresurser. I direktiven för utredningen (dir. 1975 1:25) framhölls bl. a. att den nya gruvlagen bygger på inmutningssystemet och att det inte kunde ifrågasättas att då ompröva de principer på vilka gruvlagen vilar. Föredragande departementschefen anförde vidare följande.

Ändrade förhållanden kan emellertid medföra att man från tid till annan har anledning att på nytt pröva vilka mineral som bör vara inmutningsbara och vilka som bör vara koncessionspliktiga. En förändring kan aktualiseras, t. ex. för att underlätta exploatering av ett visst mineral eller för att få kontroll över utvinningen i en bristsituation. De sakkunniga bör med utgångspunkt i vad jag anfört överväga om det på sikt finns anledning att ändra gränsdragningen mellan inmutningsbara och koncessionspliktiga mineral.

Utredningen beräknas slutföra sitt arbete under år 1979.

Regeringen uppdrog den 22 december 1976 åt statens industriverk (SIND) att utreda vissa frågor rörande brytning av alunskiffer. SIND avlämnade år 1978 promemorian Alunskiffer (SIND PM 1978:2. Underlag för fortsatt fysisk riksplanering 1978:1). Förslagen i promemorian övervägs enligt uppgift inom regeringskansliet. Vissa förslag kommer att behandlas i den rapport om hushållning med mark och vatten som f. n. utarbetas inom bostadsdepartementet.

När det gäller lagstiftningsfrågorna framfördes i promemorian (s. 162) bl. a. det förslaget beträffande områden med utvinningsintressanta förekomster att handläggningen synes "då undersökningen nått sådant stadium att tillstånd eller medverkan av myndighet krävs för fortsatta åtgärder, i princip böra i första instans ankomma på vederbörande lokala organ, som har att pröva markanvändningsfrågan".

Promemorieförslaget remissbehandlades, varvid flera remissinstanser tillstyrkte en översyn av gruv- och minerallagstiftningen i enlighet med utredningens förslag. Andra instanser framhöll dock att MPU:s förslag borde avvaktas innan ställning togs i dessa frågor.

Statens planverk har i samråd med statens industriverk, statens naturvårdsverk och riksantikvarieämbetet på regeringens uppdrag utarbetat rapporten Förbättrat informationsutbyte vid handläggningen av gruvlagsärenden (statens planverk, Meddelande om fysisk riksplanering, Dnr R 1356/77). I rapporten läggs fram flera förslag som avser att inom ramen för nu gällande gruvlagstiftning underlätta ett ökat och förbättrat

informationsutbyte mellan prospektören, bergmästaren, kommunen och länsstyrelsen.

Sådana förslag i rapporten som har bedömts vara av betydelse i det arbete med föreskrifter, råd och anvisningar som ankommer på statens planverk har genom beslut av regeringen den 1 mars 1979 överlämnats till planverket. Vissa andra förslag i rapporten bereds vidare inom regeringskansliet.

Det kan här anmärkas att flera instanser som avgav remissyttrande över rapporten framförde synpunkter på minerallagstiftningen eller förordade en översyn av bl. a. gruvlagstiftningen för att man på ett bättre sätt skulle kunna integrera mineralsektorn i den övriga samhällsplaneringen.

Vidare kan nämnas att naturvårdsverket i sitt yttrande till bostadsdepartementet över den fysiska riksplaneringens planeringsskede anförde bl. a. följande:

Naturresurstänkandet och önskemålet att undvika gruvbrytning i de för naturvården särskilt värdefulla områdena, tillsammans med det ökade intresset för gruvhantering i Syd- och Mellansverige och fjällen, har lett till insikten att gruvlagstiftningen har betydande brister och inte kan betraktas som tidsenlig från naturvårds- och resurshushållningssynpunkt. Den allvarligaste kritiken avser det faktum att naturvården liksom flera andra samhällsintressen inte tillmäts någon betydelse vid tillståndsgivning enligt gruvlagen. Verket anser liksom många länsstyrelser att resurshushållnings- och naturvårdsaspekterna bör vägas in redan vid tillståndsprövningen enligt gruvlagen.

Även lantbruksstyrelsen, statens planverk och länsstyrelsen i Örebro län tog i sina yttranden upp frågan om hänsynstagande till motstående intressen vid tillståndsprövning enligt gruvlagen.

25.16.5 *Överväganden och förslag*

Utvinning av mineral kan i det enskilda fallet innebära omfattande krav på mark och vatten. Vidare medför gruvdrift ofta betydande miljöstörningar genom ingrepp i landskapet, genom upplag av s. k. ofyndigt berg och avfallsprodukter som har blivit kvar efter anrikning samt genom inte oansenliga utsläpp av olika föroreningar. Särskilt bör nämnas de problem som kan uppstå vid utsläpp av avloppsvatten med uppslammat avfall. Verksamheten innebär som regel även att omfattande transporter måste ske.

Från den fysiska riksplaneringens utgångspunkter är det angeläget att planer på prospektering och gruvdrift i områden som är riksintressanta från bevarandesynpunkt kan prövas allsidigt på att sammanvägningar av de olika intressena kan ske.

Det är följaktligen av vikt att ett visst planerat gruvprojekt kan prövas ur många aspekter. En sådan allsidig prövning kan dock inte ske med stöd av gruvlagens bestämmelser.

Enligt gruvrättsutredningens betänkande (SOU 1969:10) Ny gruvlag, som låg till grund för prop. 1974:32 med förslag till ny gruvlag, var huvudsyftet med utredningens lagförslag att främja prospekteringsverksamheten och ett ändamålsenligt utnyttjande av naturtillgångarna. Utredningen angav vidare att lagstiftningen samtidigt bör vara sådan att en rimlig avvägning kommer till stånd mellan gruvnäringens intressen samt naturvårds-, vattenvårds- och bebyggelseplaneringssynpunkter m. m.

Prop. 1974:32 och riksdagens beslut med anledning av den utgick i likhet med utredningen från ett bibehållet inmutningssystem. Detta modifierades dock genom regler om dispensabla inmutningshinder i 2 kap. 3 och 4 §§.

Inmutningsrätt och rätt till utmål skall således i vissa situationer kunna erhållas först efter en sammanvägning av gruvintresset och vissa motstående intressen.

I 2 kap. 5 § gruvlagen stadgas det vidare att regeringen även i vissa andra fall än i de nyss berörda kan förordna om dispensabelt inmutningshinder. Detta kan ske för ett område där gruvdrift kan antas komma att hindra eller avsevärt försvåra sådan pågående eller planerad användning av marken som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Denna s. k. reservregel ger alltså en möjlighet att få till stånd en prövning av styrkan hos de intressen som står emot varandra. Reservregeln har dock hittills aldrig utnyttjats.

Allmänt gäller att gruvlagen främst är inriktad på att reglera inmutarens och gruvinnehavarens civilrättsliga ställning i förhållande till markägaren och till andra som söker inmutning. Förhållandet mellan gruvintresset och andra motstående intressen, t. ex. naturvård och markanvändningsfrågor, regleras i huvudsak i annan lagstiftning (se prop. 1974:32 s. 106).

När det gäller minerallagen kan det visserligen hävdas att denna – eftersom den bygger på koncessionssystemet – erbjuder något vidare möjligheter än gruvlagen att säkerställa en samhällsekonomiskt rimlig avvägning mellan gruvintresset och motstående allmänna och enskilda intressen. Detta kan åstadkommas såväl genom att viss mark undantas från koncession som genom särskilda koncessionsvillkor. Prövningen i denna del är dock avsedd att vara relativt summarisk och den sker på ett mycket tidigt stadium.

I denna fråga anförde föredragande departementschefen bl. a. följande (prop. 1974:146 s. 69 f).

> Traditionellt har som en väsentlig fördel med koncessionssystemet framhållits möjligheterna att i samband med koncession åstadkomma en skälig, av formella hänsyn obunden avvägning mellan gruvintresset och motstående intressen av skilda slag. Även jag anser att företagets inverkan på motstående intressen är en viktig omständighet att beakta vid den lämplighetsprövning som sker i varje koncessionsärende. Det torde dock, som utredningen påpekar, vara förenat med betydande svårigheter att allsidigt och en gång för alla väga gruvintresset i förhållande till motstående intressen redan då koncession ges. Undersökningskoncession omfattar ofta ett vidsträckt område, där platser för borrning och andra undersökningsarbeten inte kan anges i förväg. Även vid bearbetningskoncession kan det vara svårt att på sikt överblicka verkningarna på motstående intressen. Jag delar utredningens uppfattning att prövningen i detta hänseende vid koncessionsgivningen endast kan bli tämligen allmän och inte slutgiltig.
>
> Liksom tidigare bör koncessionerad verksamhet vara underkastad annan lagstiftning om användning av mark och vatten. Tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagen eller vattenlagen eller dispens från förordnande om landskapsskydd enligt naturvårdslagen kan således komma att krävas för koncessionerad verksamhet. Möjlighet finns t. o. m. att den kan komma att förbjudas eller omöjliggöras. Det torde dock inte uppkomma några större problem förutsatt att koncessionsärendena bereds på lämpligt sätt. I enlighet med vad som redan nu sker avses att ansökningar om koncession skall kungöras. I ärendenas beredning skall vidare ingå att yttranden inhämtas från olika myndigheter för en allmän bedömning av frågan om företagets inverkan på motstående intressen.

Mot bakgrund härav får det anses ovisst i vilken utsträckning som man vid sidan av de i minerallagen direkt upptagna hindersbestämmelserna kan väga in allmänna planeringssynpunkter och olika skyddsintressen vid konces-

sionsprövningen. I praktiken torde det inte föreligga någon egentlig skillnad i detta hänseende mellan gruvlagen och minerallagen.

Med ledning av den redogörelse för regleringen av gruvfrågor som här har lämnats kan följande sägas om möjligheterna att samordna gruvlagen och minerallagen med PBL.

En ledande tanke vid samordningen mellan PBL och olika speciallagar går i korthet ut på att man vid tillståndsprövning av vissa större företag enligt en specialförfattning skall iaktta att syftet med marköversikten inte motverkas och att tillstånd inte ges i strid mot en detaljplan eller ett markförordnande. Motstående riksintressen enligt 3 kap. PBL skall också kunna hävdas. Resonemanget finns utvecklat i avsnitt 25.1.1.

Gruvlagstiftningen har emellertid en alldeles speciell funktion och uppbyggnad som gör att det är förenat med stora svårigheter att införa de nu nämnda principerna. Följande omständigheter kan anföras som utmärker regleringen i gruvlagstiftningen och som medför att tanken på en planmässig styrning av prövningen måste avvisas både när det gäller gruvlagen och minerallagen.

Båda lagarna har en starkt markerad civilrättslig karaktär. De syftar till att främja ett rationellt utforskande och tillvaratagande av landets naturtillgångar.

Gruvhanteringen har sedan länge haft stor betydelse för landets ekonomi. Innan en ny gruva kan anläggas måste en omsorgsfull prospektering ske. Sedan lång tid tillbaka har samhället uppmuntrat prospektering och malmletning. I prospekteringens inledande skede, dvs. på inmutningsstadiet eller när en undersökningskoncession är aktuell, råder det vanligtvis stor ovisshet om det över huvud taget finns några malm- eller mineralförekomster inom området som är brytningsvärda. I detta tidiga skede får det som regel anses vara samhällsekonomiskt oförsvarligt att av planmässiga skäl vägra sökanden att få utföra de undersökningar som han anser nödvändiga för att skaffa sig bättre kunskaper. Undersökningsarbetet vållar för övrigt normalt inga svåra ingrepp i landskapet. Härtill kommer att det alldeles överväldigande antalet inmutningar och undersökningskoncessioner aldrig leder till utmålsläggning eller bearbetningskoncession.

Om det efter en inmutning påvisas att det finns en fyndighet som kan utvinnas, är gruvlagen så utformad att utmålsläggning i princip inte kan vägras. Att i detta prövningsskede införa ett krav på planmässiga hänsyn är lagtekniskt ogenomförbart, om man inte samtidigt ändrar själva de principiella grundvalarna för gruvlagen. I detta sammanhang kan det givetvis inte bli tal om så genomgripande lagändringar. Det kan framhållas att inte ens MPU, som dock har vidare ramar för sitt arbete, har fått i uppdrag att ompröva principerna för den nuvarande lagstiftningen.

Minerallagen är uppbyggd något annorlunda. Att man efter att ha fått en undersökningskoncession kan påvisa en ekonomiskt utvinningsbar fyndighet ger inte automatiskt rätt att få även en bearbetningskoncession. En sådan rätt kan man garanteras bara om man i samband med undersökningskoncessionen har fått ett uttryckligt medgivande enligt 5 § andra stycket minerallagen att senare få en bearbetningskoncession avseende en fyndighet som påträffas vid undersökningsarbetet. Ett sådant medgivande har lämnats endast i ett fall. I stället har regeringen i ett antal fall som ett särskilt villkor

enligt 10 § lämnat sökanden en särskild företrädesrätt att framför andra erhålla bearbetningskoncession.

Det kräver alltså i och för sig inte lika stora ingrepp rent lagtekniskt för att i minerallagen bygga in regler om att regeringen skall ta hänsyn till marköversiktens syfte, när en bearbetningskoncesson skall meddelas. Mot bakgrund av lagens allmänna inriktning, som nyss har beskrivits, måste det emellertid betraktas som ett främmande inslag i systemet, om man inför föreskrifter som på ett sådant sätt skulle begränsa regeringens befogenheter vid koncessionsprövningen.

Gruvlagen och minerallagen bör därför lämnas i stort sett orubbade i sakligt hänseende.

Enligt 2 kap. 4 § punkt 5 gruvlagen och 18 § punkt 5 minerallagen får inmutningsrätt inte beviljas resp. undersökningsarbete inte äga rum inom ett område med stadsplan eller byggnadsplan, om inte länsstyrelsen medger det. Här föreslås att dessa förbud i stället skall gälla inom områden med detaljplan. Markförordnanden bör inte ges samma effekt med hänsyn till önskemålet att man inte onödigtvis och på ett tidigt stadium skall hindra prospektering och undersökning.

För de sannolikt få fall där samhället redan på ett tidigt stadium bedömer de motsatta intressena, t. ex. bevaringsintressen av rikskaraktär, vara så starka att gruvdrift inom ett område bör underkastas en ingående prövning från markanvändningssynpunkt redan innan någon inmutning eller undersökningskoncession beviljas, kan regeringen tillämpa reglerna i 2 kap. 5 § gruvlagen eller 19 § minerallagen.

Som tidigare har framgått prövas gruvverksamheten även enligt andra lagar. Följande redovisning kan lämnas av de olika prövningsformerna.

Regeringen har möjlighet att enligt 136 a § BL pröva vissa mera betydande naturingrepp som syftar till råvaruutvinning. Regeringen har sålunda beslutat att enligt 136 a § BL pröva gruvdrift i Taberg samt verksamhet för utvinning av uran m. m. i Falköpings, Skara och Skövde kommuner (Ranstadsprojektet).

Regeringens beslut angående gruvdrift i Taberg – vilket inte är bundet till något visst företag – visar att en prövning kan ske även om det inte finns några aktuella planer på gruvdrift inom området. Detta kan vara av särskild betydelse när det gäller områden som är riksintressanta från bevarandesynpunkt och där det finns anledning att anta att råvaruutvinning kan bli aktuell.

Om gruvverksamheten medför någon märkbar inverkan på vattenståndet i en sjö eller ett annat vattendrag fordras tillstånd enligt bestämmelserna om byggande i vatten i 2 kap. VL.

Bestämmelserna om täktverksamhet i 18 § NVL är dock inte tillämpliga på gruvdrift. Inte heller är bestämmelserna i 20 § NVL om samrådsskyldighet tillämpliga på ett företag, vartill tillstånd har lämnats enligt VL eller ML. Sistnämnda lag omfattar däremot också gruvdrift. Med stöd av bemyndigande i lagen har regeringen i miljöskyddskungörelsen (1969:388) föreskrivit att gruva eller anrikningsverk inte får anläggas utan tillstånd eller dispens enligt ML. Enligt ett uttalande under förarbetena till ML får naturvårdsintressena inte åsidosättas vid prövningen enligt ML. På grund av bestämmelser i miljöskyddskungörelsen får länsstyrelsen kännedom om ärenden enligt

ML och kan bevaka att NVL:s regler beaktas i sådana ärenden.

En prövning av gruvor enligt ML är således obligatorisk. Denna lag ger till följd av sin konstruktion på ett helt annat sätt än gruvlagen och minerallagen utrymme för en allsidig prövning där även naturvårds- och planintressena kan vägas in. De ytterligare överväganden om regleringen av konflikter mellan gruvnäringen samt plan- och skyddsintressen av rikskaraktär som riksdagen har begärt bör därför lämpligen ske i anslutning till översynen av ML (avsnitt 25.17). Där läggs fram förslag som bör tillgodose de framförda önskemålen.

Ytterligare en form för en bred prövning av gruvverksamhet kan erbjudas i den lag om tillåtlighetsprövning av viss industri m. m. som avses ersätta 136 a § BL.

I övrigt kan beträffande redovisningen av gruvfrågorna i de kommunala planerna enligt PBL sägas följande. Redan nu har några kommuner redovisat inmutningsområden och utmål i kommunöversikter och markdispositionsplaner. I framtiden bör det vara en strävan hos de berörda kommunerna att i marköversikten ange områden där gruvverksamhet redan pågår eller planeras. I fråga om planerad gruvdrift kan ett lämpligt förfarande vara följande.

Efter hand som undersökningsarbete fortskrider genom provborrning och provbrytning kan råvaruintresset preciseras. Blir resultatet av undersökningen positivt bör det aktuella området av intresse från mineralsynpunkt avvägas gentemot andra intressen i den kommunala fysiska planeringen och kommunen bör ta ställning för eller emot råvaruintresset. Om kommunen är positiv och det inte finns några motstående intressen av rikskaraktär bör området införas i marköversikten som ett område där gruvbrytning accepteras. I de fall där kommunen är negativt inställd kan det kommunala ställningstagandet ändras, om en utvinning bedöms vara ett riksintresse.

I avsnittet om riksintressen (5.3.2) tas upp som ett riksintresse statens behov av att kunna hävda vissa exploateringsönskemål och att kunna ingripa mot kommunala planer som hindrar eller försvårar en exploatering, t. ex. av sällsynta råvarufyndigheter. Ingripanden av regeringen föreslås kunna ske genom underställning av planer enligt PBL och ytterst genom planföreläggganden. På det sättet kan staten skapa garantier för att planer inte utformas så att en tänkt gruvdrift omöjliggörs. Frågan om verksamheten skall få komma till stånd avgörs därefter enligt den speciallagstiftning som i varje särskilt fall är tillämplig. Beträffande gruvveksamhet blir det alltså ML eller lagen om tillåtlighetsprövning av viss industri m. m. som kan komma i fråga.

25.17 Miljöskyddslagen (1969:387)

25.17.1 *Gällande ordning*

Miljöskyddslagen (1969:387, omtryckt 1972:782, ändrad senast 1979:597) (ML) är tillämplig på miljöfarlig verksamhet, varmed avses 1. utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, 2. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om användningen inte utgör byggande i vatten, 3. användning av mark, byggnad eller anläggning som kan

medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen inte är helt tillfällig (1 §). Den som utövar eller skall utöva miljöfarlig verksamhet har möjlighet att ansöka om tillstånd till verksamheten hos koncessionsnämnden för miljöskydd (9 § första stycket). Regeringen kan enligt 10 § föreskriva att vissa åtgärder som innebär miljöfarlig verksamhet inte får vidtas utan att koncessionsnämnden har lämnat tillstånd eller anmälan gjorts hos naturvårdsverket eller länsstyrelsen. Naturvårdsverket eller i vissa fall länsstyrelsen kan dock efter prövning i varje enskilt fall medge undantag från sådan skyldighet att söka tillstånd (dispens). I miljöskyddskungörelsen (1969:388) har angetts vilka åtgärder som inte får vidtas utan tillstånd eller dispens eller utan föregående anmälan. Tillstånd eller dispens krävs sålunda för anläggande av bl. a. gruvor och vissa större fabriker samt för utsläpp av avloppsvatten av vissa slag.

Omfattningen av den prövning som skall ske enligt ML framgår av tillåtlighetsreglerna i 4–8 §§ ML. För miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan skälig kostnad. Om miljöfarlig verksamhet, vars lokalisering inte har prövats enligt 136 a § BL, kan befaras medföra väsentlig olägenhet trots att alla skäliga försiktighetsmått iakttas, får verksamheten utövas bara om det föreligger särskilda skäl. Innebär den befarade olägenheten att vissa allmänna intressen skadas avsevärt, får verksamheten inte utövas. Regeringen kan dock lämna tillstånd om verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Beträffande flygplats, väg och järnväg gäller vissa särbestämmelser (6 § tredje stycket ML). Enligt 2 § ML gäller om miljöfarlig verksamhet utöver bestämmelserna i ML vad som föreskrivs i annan lagstiftning, bl. a. BL. Avgöranden enligt ML är inte bindande för planmyndigheterna (prop. 1969:28, s. 202). Någon bestämmelse om den betydelse som fastställd bebyggelseplan har för tillåtlighetsbedömningen finns inte i ML. I förarbetena till ML uttalade emellertid departementschefen att det får anses följa av BL:s regler om plans rättsverkan att tillstånd inte kan lämnas om ett företag som är föremål för prövning enligt ML strider mot en plan. Tillstånd eller dispens bör dock enligt departementschefen kunna lämnas under förutsättning att planen ändras så att hindret undanröjs (prop. 1969:28, s. 213).

En särskild ordning gäller för sådana verksamheter som avses i 136 a § BL. Beträffande dessa sker prövningen av regeringen. Regeringen kan föreskriva sådan prövning även i fråga om verksamhet som inte omfattas av 136 a §. Om frågan skall prövas av regeringen får ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet inte upptas av koncessionsnämnden innan sådan prövning har skett (9 § andra stycket ML). Regeringens beslut i sådan fråga är bindande vid prövning enligt ML.

Miljöskyddslagstiftningen ses f. n. över av miljöskyddsutredningen (Jo 1976:06).

25.17.2 *BLU:s förslag och remissutfallet*

BLU föreslog att den myndighet som prövar ärenden enligt ML skulle samråda med byggnadsnämnden. Tillstånd eller annat medgivande enligt ML skulle inte meddelas annat än då det vid dessa samråd stod klart att något hinder mot beslutet inte förelåg med hänsyn till planläggningen. Planläggningen skulle alltså ha fortskridit tillräckligt långt och den aktuella åtgärden skulle stå i överensstämmelse med plan. Om det visade sig att åtgärden stred mot en plan och att någon planändring inte kunde påräknas, skulle prövningsmyndigheten skilja ärendet ifrån sig utan ytterligare prövning i sak.

Ofta torde enligt BLU situationen komma att bli den att fråga om planläggning och om prövning enligt ML väcktes samtidigt eller att en ansökan hos t. ex. koncessionsnämnden om tillstånd till ett företag ledde till att erforderlig planläggning påbörjades. I sådana fall borde handläggningen inför prövningsmyndigheten bedrivas parallellt med planläggningen och under erforderligt samråd mellan prövningsmyndigheten och det

planläggande organet. För att kommunen skulle få möjlighet att utöva inflytande på åtgärder som skulle falla utanför det av BLU föreslagna prövningssystemet men som hade betydande konsekvenser för den omgivande miljön, t. ex. vissa förändringar i fabrikationsprocessen, föreslogs att det skulle vara möjligt att i översiktliga planer bedöma den önskvärda utvecklingen beträffande immissioner från områden som redan innehåller olika anläggningar. Dessa riktlinjer skulle iakttas vid tillämpningen av ML. På detta sätt skulle kommunen kunna tvinga fram lägre störningsnivåer än vad som normalt fastställs och även mer detaljerat än i dag kunna ange vilken typ av störning som godtas i olika områden.

BLU diskuterade samordningsproblemen när en kommun planerar att avsätta mark för en miljöstörande verksamhet samtidigt som man även planerar en förändring av omgivande mark, t. ex. uppföra bostäder. Här är både den miljöstörande verksamheten och anläggningen rörliga faktorer. BLU menade att miljöskyddsprövningen inte kunde föregå planläggningen. Prövningsmyndigheten skulle ju nämligen, om det inte föreligger ett konkret planförslag, sakna förutsättningar att basera tillåtlighetsprövningen på. Den enda framkomliga vägen enligt BLU var att kommunen vid planläggningen med så stor säkerhet som möjligt försökte förutse resultatet av en miljöskyddsprövning. Den säkraste informationskällan i detta hänseende var enligt BLU prövningsmyndigheten själv, dvs. koncessionsnämnden. BLU föreslog därför att nämnden skulle åläggas att på begäran av kommun yttra sig över olika planförslag. Koncessionsnämnden skulle inte vara bunden av sitt yttrande vid en kommande miljöskyddsprövning.

BLU:s förslag om hur samordningen mellan ML och en ny byggnadslagstiftning borde göras mottogs i huvudsak positivt av remissinstanserna (SOU 1975:17 s. 350 f). Koncessionsnämnden för miljöskydd ansåg vid remissbehandlingen att BLU:s förslag om samordningen mellan ML och planläggning enligt byggnadslagstiftningen inte innebar någon förändring i förhållande till vad som f. n. gäller. Enligt koncessionsnämnden förelåg det inte något behov av mer utförliga bestämmelser i dessa frågor. Eftersom förhållandena är starkt skiftande från fall till fall måste avgörandet av frågan om överensstämmelse med plan föreligger grundas på en bedömning i samråd mellan planmyndigheterna och vederbörande tillståndsmyndighet. När det gäller frågan om vilken tidsordning som bör gälla mellan planläggning och tillståndsprövning enligt ML finns det enligt koncessionsnämnden inte behov av några särskilda regler i detta hänseende utan det fick från fall till fall bedömas, om det med hänsyn till plansituationen var lämpligt att verkställa prövningen enligt ML eller inte.

Enligt naturvårdsverket borde prövningsmyndigheten vid sin bedömning enligt 4 § ML av frågan om annan lämpligare plats för verksamheten finns att tillgå inte behöva vara bunden av upprättade planer för övriga delar av kommunen. I den mån verksamheten måste förläggas till den aktuella kommunen borde det i sådana fall åligga kommunen att ändra sina planer så att en från miljöskyddssynpunkt lämplig plats blev tillgänglig.

Statens planverk ansåg att det system för inbördes samstämmighet mellan å ena sidan kommunen och å andra sidan koncessionsnämnd som BLU föreslog knappast var genomförbart. Judiciell handläggning av mål måste bygga på det i det speciella fallet framlagda materialet, och i vad mån och under vilka villkor en viss åtgärd enligt speciallagen var tillåtlig torde det knappast kunna ges generella svar på. I sådana fall torde man enligt verket alltså få nöja sig med en inbördes vetorätt mellan domstol och kommun, där bådas tillstånd erfordrades för att genomföra viss typ av förändring.

När det gäller förslaget att koncessionsnämnden skulle kunna åläggas att i vissa fall yttra sig över möjligheterna till lokalisering av miljöstörande industri motsatte sig koncessionsnämnden inte att erforderlig bestämmelse härom infördes i ML men framhöll att värdet därav sannolikt blir obetydligt. För att nämnden skulle kunna göra en ordentlig bedömning krävdes nämligen ingående kännedom om den miljöfarliga

verksamhet som kan bli aktuell på platsen, och sådan kännedom torde mycket sällan föreligga i planärendet, såvida inte frågan om tillstånd enligt ML redan anhängiggjorts genom koncessions- eller dispensansökan enligt denna lag.

25.17.3 *Miljöskyddsutredningens förslag*

Miljöskyddsutredningen överlämnade i december 1978 delbetänkandet (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I. Betänkandet omfattar förslag i fråga om förprövnings-, tillsyns- och påföljdssystemen samt besvärsrätten m. m.

Av viss betydelse för samordningen mellan PBL och ML är följande förslag till ändringar av och tillägg till ML som utredningen föreslår.

I 9 § ML föreslås att koncessionsnämnden skall få möjlighet att parallellt med regeringens prövning enligt 136 a § BL fortsätta handläggningen av koncessionsärendet, dock utan att få avgöra ärendet förrän regeringens prövning har skett. Enligt förslaget skall endast koncessionsnämnden och länsstyrelsen fortsättningsvis förpröva om och under vilka villkor miljöfarlig verksamhet får bedrivas. I en ny bestämmelse, 12 a §, föreslås ett utvidgat informations- och samrådsförfarande i miljöskyddsärenden. Förslag lämnas om besvärsrätt för lokal arbetstagarorganisation men inte för ideella organisationer.

En annan nyhet i ML som utredningen föreslår är ett s. k. igångsättningsmedgivande (17 a §). Enligt förslaget kan den tillståndsprövande myndigheten besluta om att vissa arbeten får påbörjas utan hinder av att ärendet inte har prövats slutligt. Ett sådant beslut får lämnas endast om synnerliga skäl talar för det och det är uppenbart att verksamheten kommer att anses tillåtlig.

Miljöskyddsutredningens förslag övervägs f. n. inom jordbruksdepartementet.

25.17.4 *Överväganden och förslag*

25.17.4.1 Några erfarenheter och utgångspunkter

ML har varit i kraft i ca 10 år. Under denna tid har samordningen mellan ML och BL många gånger aktualiserats. Det kan här vara av ett visst värde att något behandla hur denna samordning har skett.

ML innehåller ingen bestämmelse om vilken betydelse fastställd plan har för miljöskyddsprövningen. I det föregående har återgetts vissa uttalanden i denna fråga av departementschefen i samband med ML:s tillkomst. Enligt den praxis som tillämpas i dag kan inte tillstånd eller dispens enligt ML ges till en verksamhet som strider mot en fastställd plan. I vissa fall har emellertid ett tillstånd eller dispens getts under förutsättning att planen ändras eller att ingen ny bebyggelse tillåts i närheten.

Koncessionsnämnden och naturvårdsverket brukar ibland utnyttja möjligheten att ge tillstånd eller dispens innan detaljplanen blivit fastställd för det område där verksamheten skall bedrivas. Den möjligheten brukar utnyttjas om innehållet i planförslaget är känt och om det är troligt att planförslaget blir fastställt.

I vissa fall kan inte planärendet avgöras förrän miljöskyddsfrågorna har blivit utredda. Innehållet i miljöskyddsbeslut och planbeslut påverkar varandra. En parallell prövning av ärendena kan då vara nödvändig.

I de här situationerna har i allmänhet samordningen mellan ML och BL fungerat tillfredsställande. I andra fall har emellertid samordningen visat sig bristfällig. När det gäller att reglera markanvändningen omkring en miljö-

störande verksamhet finns det t. ex. risk att bostäder, fritidsanläggningar m. m. placeras för nära den miljöstörande anläggningen. Vid beslut enligt ML tas inte in villkor om storleken av en eventuell skyddszon. Man utgår från att tillräcklig miljöhänsyn kommer att tas vid planprövningen enligt BL. Det har emellertid visat sig att ny bebyggelse i några fall har tillåtits komma närmare den miljöfarliga verksamheten än vad som förutsattes vid tillståndsgivningen enligt ML.

Det grundläggande problemet anses vara att de tillståndsprövande myndigheterna enligt ML behöver känna till planfrågornas lösning för att kunna ta ställning i miljöskyddsärendet. Planmyndigheterna å andra sidan kan behöva veta vilket slag av miljöstörande anläggning som planeras, så att bl. a. lämpliga skyddsavstånd kan tas in i detaljplanerna. Det kan m. a. o. behövas en ömsesidig anpassning mellan planen och miljöskyddskraven.

Erfarenheterna visar att det allmänt sett är mest lämpligt att prövningen enligt BL föregår prövningen enligt ML. Vid tillståndsprövningen enligt ML vet man då vilka planförhållanden som gäller. Planerna reglerar i viss utsträckning sådana frågor som kan hindra eller minska den miljöstörande inverkan som en anläggning kan medföra.

25.17.4.2 Samordningen

Det förslag till samordning av reglerna i PBL och i miljöskyddslagstiftningen som läggs fram i det följande utgår från ML och miljöskyddskungörelsen med de ändringar som miljöskyddsutredningen har föreslagit i delbetänkandet Bättre miljöskydd I.

En generell princip för samordningen mellan PBL och olika speciallagar som angivits i avsnitt 25.1.1 går i korthet ut på att man vid tillståndsprövning enligt en specialförfattning av sådana betydelsefulla markanvändningsfrågor som påtagligt kan påverka den kommunala planeringen i stort skall se till att syftet med marköversikten inte motverkas. I övriga markanvändningsfrågor ges kommunen rätt att framföra sina synpunkter bl. a. utifrån sin översiktliga planering. Som generell princip skall vidare gälla att tillstånd inte får ges i strid mot en detaljplan eller ett markförordnande.

Beträffande åtgärder som på grund av sin karaktär eller storlek är sådana att deras genomförande alltid kan anses ha en verkan av betydelse för kommunens allmänna utveckling och strategiska markanvändningsbeslut skall det i speciallagen föreskrivas att frågan om deras tillåtlighet skall hänskjutas till regeringen, om kommunen påstår att tillstånd till åtgärden skulle motverka syftet med marköversikten.

Detsamma skall ske om kommunen eller länsstyrelsen påstår att tillstånd till ansökt företag skulle motverka sådant riksintresse som anges i 3 kap. PBL. I fråga om den fortsatta handläggningen av de frågor som har hänskjutits till regeringen hänvisas till avsnittet 25.1 och till specialmotiveringen till förslaget om ändringarna i ML.

De principer för samordningen mellan PBL och annan lag som här har angetts synes kunna tillämpas också beträffande samordningen mellan PBL och ML.

Ett kommunalt inflytande på miljöstörande verksamheter bör vidare säkerställas genom att rättsverkande plan ges en särskilt stark ställning vid

prövning enligt ML. I ML bör därför införas ett förbud mot att ge tillstånd till sådan verksamhet vars genomförande skulle strida mot en detaljplan eller ett markförordnande.

Det gäller nu därutöver att klargöra dels om det vid prövning enligt ML finns någon typ av ärenden där kommunen har behov av och bör få ett särskilt starkt inflytande med stöd av sin marköversikt på grund av att det typiskt sett har betydelse för kommunens allmänna utveckling och strategiska markanvändningsbeslut, dels klargöra om motstående riksintressen kan aktualiseras vid prövning enligt ML. Först bör då konstateras att kommunen i ärenden där även bygglov krävs har möjlighet att hävda sina översiktliga planer vid prövning enligt PBL. Någon särskild ordning behöver inte öppnas i ML för den typen av ärenden.

Tillståndsprövning av en miljöstörande anläggning kommer att kunna ske enligt såväl PBL som ML. De allra flesta nyetableringar av miljöfarlig verksamhet liksom för övrigt många ändringsåtgärder beträffande sådan verksamhet innefattar byggande. Därigenom blir verksamheten ifråga bygglovpliktig och en formell dubbelprövning blir ofrånkomlig. Frågan om samordningen mellan ML och PBL vid tillståndsprövning kommer senare att behandlas. Om man bortser från utsläpp av avloppsvatten, fast avfall eller annat fast ämne synes gruvdrift vara det enda exemplet på verksamhet som är underkastad prövning enligt ML men som inte oundgängligen kräver någon form av bebyggelse. Sådan verksamhet fordrar alltså normalt inte bygglov eller annat tillstånd enligt PBL. Den centrala regleringen av denna verksamhet finns i GruvL (se avsnitt 25.16).

När det inte finns någon detaljplan eller något markförordnande för det område där gruvdriften skall äga rum får frågan om betydelsen av marköversikten vid tillståndsprövningen enligt ML ses mot bakgrund av de huvudprinciper för samordningen mellan PBL och annan lag som har beskrivits i det föregående. Först måste då övervägas om anläggandet av en gruva fysiskt sett medför sådana konsekvenser för den kommunala planeringen att gruvdrift bör anges i ML som en sådan åtgärd vars tillåtlighet skall avgöras av regeringen, om kommunen påstår att tillstånd till åtgärder skulle motverka syftet med marköversikten.

Gruvdrift kräver i allmänhet stora arealer och har verkan av betydelse för kommunens allmänna utveckling och strategiska markanvändningsbeslut. I ML bör därför tas in en föreskrift av innebörd att frågan om företagets tillåtlighet skall avgöras av regeringen, om kommunen påstår att tillstånd till företaget skulle motverka syftet med marköversikten.

Verksamheter, som skall prövas enligt ML, får generellt anses vara av det slaget att deras tillkomst i vissa fall skulle kunna motverka ett riksintresse enligt 3 kap. PBL. Det finns därför anledning att föra in en bestämmelse i ML om att regeringen skall pröva frågan om ett företags tillåtlighet, om ett riksintresse hävdas i ärendet.

I det föregående (25.17.4.1) har antytts svårigheten att förhindra att ny bebyggelse kommer till alltför nära en befintlig miljöstörande verksamhet. Enligt 9 kap. 1 § skall i princip en detaljplan upprättas för ett område där en anläggning av betydelse avses komma till stånd. I en detaljplan kan anges t. ex. skyddszoner kring anläggningen. Härigenom kan skapas en viss garanti mot att ny bebyggelse placeras i anläggningens närhet. Om detaljplan saknas

för anläggningen men det uppstår eller förväntas uppstå en bebyggelse i närheten av anläggningen måste i princip denna bebyggelse detaljplaneras. Det blir då nödvändigt att upprätta detaljplan även för området där anläggningen finns. Vid denna samlade bedömning av planfrågorna får man utgå från att immissionsaspekten uppmärksammas och beaktas. Det kan vidare antas att miljöskyddsfrågorna får en framträdande roll vid planeringen dels genom förslaget om större möjligheter för allmänheten att påverka planbedömningen av bl. a. dessa frågor, dels på grund av skyldigheten för kommunen att i planfrågor samråda med länsstyrelsen och andra berörda myndigheter och enskilda.

BLU förde fram en idé om ett formaliserat förhandsbesked av koncessionsnämnden i planärenden som inbegriper både lokalisering av miljöfarlig verksamhet och annan ändring av markanvändningen i närheten. Flera remissinstanser, däribland koncessionsnämnden, ifrågasätter dock värdet av ett sådant förfarande. En av grundtankarna bakom PBL-systemet är att sambandet mellan olika komponenter i en plan bör utredas genom ett rikt informationsutbyte myndigheterna emellan i tämligen obundna former. Det kontaktorgan som kommunen därvid i första hand har att söka upp för samråd skall vara länsstyrelsen. Så bör vara fallet även när det gäller miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsen utövar enligt 38 § ML fortlöpande tillsyn inom länet av miljöfarlig verksamhet. Vid behov kan naturvårdsverket därvid lämna länsstyrelsen bistånd. Med en sådan uppbyggnad av plansystemet saknas det anledning att ha en ordning med förhandsbesked enligt BLU:s modell.

En fråga som har berörts något vid remissbehandlingen är hur bestämmelsen i 4 § ML skall beaktas i ett system där kommunen avses få större inflytande än f. n. på själva lokaliseringen. Som förut har nämnts föreskrivs i 4 § att för miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Enligt naturvårdsverket bör specialmyndigheten vid sin bedömning enligt 4 § av frågan om annan lämpligare plats för verksamheten finns att tillgå inte vara bunden av upprättade planer för övriga delar av kommunen. Ett sådant betraktelsesätt måste emellertid anses oförenligt med grundtanken att kommunen skall råda över markanvändningen i frågor av enbart lokal räckvidd. Bestämmelsen skall därför inte uppfattas så att den ger specialmyndigheten frihet att handla i strid mot en detaljplan eller ett markförordnande.

Om specialmyndigheten anser företaget tillåtligt enligt ML innebär detta inte att tillstånd enligt PBL alltid kan påräknas. Om kommunen i sitt yttrande anger att företaget inte strider mot en detaljplan eller ett markförordnande, återstår fortfarande en teknisk prövning mot bakgrund av bestämmelserna i 5 kap. PBL.

I avsnitt 25.1 har angetts några riktlinjer för hur frågan om samordningen mellan PBL och annan lag kan lösas när det är fråga om sådana åtgärder som kräver tillstånd enligt både PBL och annan lag. Någon bestämd handläggningsordning som skulle gälla generellt föreskrevs inte. Det borde i stället lämnas frihet för sökanden att i den ordning han själv finner lämpligt – ev. efter samråd med de beslutande myndigheterna – inhämta alla tillstånd som behövs. En beslutsmodell som borde vara ändamålsenlig i många fall

rekommenderades. Den innebär att sökanden först ansöker om förhandslov hos byggnadsnämnden för att få ett beslut om att den tilltänkta lokaliseringen inte strider mot PBL. Om förhandslov ges, kan sökanden därefter inhämta de specialtillstånd som behövs. Det sista ledet i beslutsprocessen blir byggnadsnämndens detaljgranskning som kan resultera i det slutliga bygglovet.

Den beslutsmodell som sålunda har rekommenderats synes utan olägenhet kunna tillämpas i många fall när en åtgärd skall prövas enligt både PBL och ML.

25.18 Bostadssaneringslagen (1973:531)

Enligt 2 b § första och andra styckena BSL skall bostadslägenhet anses ha lägsta godtagbara standard, om den är försedd med vissa där närmare angivna anordningar. Enligt paragrafens tredje stycke gäller i fråga om lägsta godtagbara standard dessutom att huset inte har sådana brister som anges i 48 a § andra stycket BS, dvs. brister i fråga om hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden som innebär så avsevärda olägenheter att de inte skäligen kan godtas.

Med hänsyn till de krav som enligt 6 kap. 1 och 4 §§ skall kunna ställas på befintliga byggnader behövs framdeles ingen motsvarighet till 48 a § andra stycket BS. I enlighet med vad som har anförts i avsnitt 8.1.1.1 föreslås därför att 2 b § tredje stycket BSL skall upphävas.

25.19 Rörledningslagen

25.19.1 *Gällande ordning*

Enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen) krävs koncession för att dra fram eller begagna en rörledning för transport av råolja, naturgas m. m. Koncession krävs dock inte för ledningar med en längd av högst 20 kilometer eller för ledningar som är avsedda för vissa lokala behov (1 §).

Frågan om koncession prövas av regeringen (3 §). Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen dras fram och begagnas, och om sökanden är lämplig att utöva den verksamhet som avses med koncessionen (4 §).

Lagen innehåller inga bestämmelser om ianspråktagande av mark för rörledningar, eftersom regler om detta finns i LL och ExL.

Koncessionsprövningen enligt 3 § innebär att rörledningsföretaget skall underkastas en samlad prövning i alla de avseenden där samhällsintressen gör sig gällande. Detta innebär att bl. a. transport- och näringspolitiska, energipolitiska samt miljö-, naturvårds-, försvars- och planpolitiska synpunkter skall beaktas.

Vid beredningen av ett koncessionsärende, vilken ankommer på statens industriverk, skall bl. a. berörda kommuner få tillfälle att framföra sin mening. På så sätt kan planpolitiska intressen beaktas i ärendet. Beslutet i koncessionsärendet är emellertid inte formellt bindande i förhållande till planbestämmelserna i BL.

25.19.2 *Uttalanden av riksdagen m. m.*

I utredningen angående oljeledningar (SOU 1972:58), som har legat till grund för rörledningslagen, övervägdes ändringar i BL för fall att en rörledning berörde områden som omfattades av BL:s planbestämmelser. Eftersom planlagstiftningen vid tidpunkten för utredningens förslag var föremål för utredning inom bygglagutredningen, ansåg sig emellertid utredningen inte vilja lägga fram några förslag som kunde föregripa BLU:s ställningstagande.

I anledning av propositionen med förslag till rörledningslag (1977/78:86) väcktes en motion (1977/78:1751), vari framställdes önskemål om åtgärder för att integrera koncessionsprövningen med planering enligt byggnadslagen.

Civilutskottet avgav yttrande till näringsutskottet över propositionen. Civilutskottet uttalade härvid bl. a. (CU 1977/78:3 y) följande.

> Det genom motionen framförda kravet står inte i strid med vad som anförts i propositionen. Förslaget syftar till att även när det gäller planeringen för rörledningar initiera ett arbete i dessa integrationsfrågor av samma typ som pågår beträffande planeringen av kraftledningar. Frågan om hur dessa slag av ledningar skall integreras med samhällsplaneringen i övrigt finner civilutskottet väsentligt. Arbetet på en ny byggnadslagstiftning pågår inom bostadsdepartementet. Det nu lagda lagförslaget kan inte anses föregripa eller försvåra detta arbete. Det kan dock antas att förslag på bygglagområdet kommer att leda till ytterligare överväganden i bl. a. samordningsfrågorna.

Näringsutskottet (NU 1977/78:47) instämde till alla delar med vad civilutskottet hade anfört. Beträffande motionen fann utskottet det befogat med ett uttalande av riksdagen att den samordningsfråga som motionärerna hade tagit upp borde beaktas i samband med arbetet på en ny byggnadslagstiftning. Riksdagen anslöt sig till näringsutskottets mening (rskr 1977/78:111).

I propositionen (1978/79:115) om riktlinjer för energipolitiken föreslås att lagen skall omfatta även fjärrvärmeledningar för hetvatten.

25.19.3 *Överväganden och förslag*

De ledningar det är fråga om är sådana som är avsedda att transportera råolja och raffinerade produkter härav, t. ex. bensin och fotogen, samt naturgas. Enligt vad som nämnts ovan föreslås lagen omfatta även ledningar för hetvatten.

Rörledningarna förläggs i allmänhet under jord. Vid ledningens början och slut samt vid förgreningar finns terminaler. Vidare finns utefter ledningen en eller flera pumpstationer, för naturgas kompressorstationer.

Det för en rörledning erforderliga markutrymmet är störst under anläggningsskedet, en gata av 10–15 m bredd. Den permanenta rörledningsgatan har som regel en bredd av 3–5 m.

Det kan förutsättas att de rörledningar som inte är avsedda för lokala behov i minsta möjliga utsträckning kommer att dras genom detaljplanlagda områden. Även där så blir fallet kommer ingreppen att bli av begränsad omfattning, eftersom ledningarna huvudsakligen kommer att ligga under jord. Trots detta kan konflikter uppstå med andra markanvändningsintressen som har kommit till uttryck i den kommunala fysiska planläggningen.

Vid beredningen av koncessionsärendet skall det sörjas för att bl. a. berörda kommuner får tillfälle att framföra sin mening. Dessutom skall yttrande inhämtas från länsstyrelsen och koncessionsnämnden för miljöskydd. Det

blir härigenom möjligt att åstadkomma en faktisk samordning mellan ledningsintresset och bl. a. kommunens planintressen. Om överensstämmelse inte föreligger torde möjligheter finnas till anpassning, genom att kommunen förklarar sig beredd att ändra planen i ett visst avseende, eller att ledningens sträckning ändras något.

För det fall att någon berörd kommun ändå motsätter sig tillkomsten av en ledning på den grund att den skulle strida mot de intentioner som har framkommit i den kommunala planläggningen, måste vissa principer för samordningen uppställas.

En generell princip för samordningen mellan PBL och olika speciallagar, som har angetts i avsnitt 25.1.1, går i korthet ut på att man vid tillståndsprövning enligt en specialförfattning av sådana betydelsefulla markanvändningsfrågor som påtagligt kan påverka den kommunala planeringen i stort skall se till att syftet med marköversikten inte motverkas. I övriga markanvändningsfrågor ges kommunen rätt att framföra sina synpunkter bl. a. utifrån sin översiktliga planering. Som generell princip skall vidare gälla att tillstånd inte får ges i strid mot en detaljplan eller ett markförordnande.

Beträffande åtgärder som på grund av sin karaktär eller storlek är sådana att deras genomförande alltid kan anses ha en verkan av betydelse för kommunens allmänna utveckling och strategiska markanvändningsbeslut skall kommunens intentioner, som de har kommit till uttryck i marköversikten, få en särskild betydelse.

Detsamma skall ske om kommunen eller länsstyrelsen påstår att tillstånd till ett ansökt företag skulle motverka sådant riksintresse som anges i 3 kap. PBL. I fråga om handläggningen av sådana ärenden som här nämnts hänvisas till avsnitt 25.1.1 och till specialmotiveringen till förslaget om ändring i rörledningslagen.

De principer för samordningen mellan PBL och annan lag som här har angetts synes kunna tillämpas också beträffande samordningen mellan PBL och rörledningslagen. Handläggningsordningen blir helt naturligt speciell, då regeringen i dessa ärenden är första och enda instans.

Vad först gäller rättsverkande planer och beslut enligt PBL – detaljplan och markförordnande – bör som en generell princip gälla, att ett beslut enligt rörledningslagen inte får fattas som strider häremot. Plantolkningen bör i dessa fall göras av regeringen, som vid tveksamhet i tolkningsfrågan – t. ex. när frågan är om en detaljplan där genomförandetiden gått ut – bör samråda med kommunen.

Härefter gäller det att klarlägga hur samordningen lämpligen bör ske mellan koncessionsprövningen och de översiktliga markanvändningsbedömningarna.

När det gäller att bedöma rörledningarnas verkan på kommunernas markanvändningsbeslut får det anses att samtliga ledningar som är koncessionspliktiga är av sådan karaktär att de bör hänföras till den kategori av företag som får anses ha betydelse för kommunens allmänna utveckling och strategiska markanvändningsbeslut. Motstående riksintressen bör också alltid få hävdas. I rörledningslagen bör införas en bestämmelse om att regeringen i vissa fall skall göra koncessionsprövningen mot bakgrund även av bestämmelserna om riksintressen i 3 kap. PBL. Om någon av de kommuner, som berörs av ledningen, hävdar att syftet med marköversikten

motverkas skall regeringen därför pröva tillåtligheten med beaktande av dessa intressen. Vidare bör det anges att regeringen vid koncessionsprövningen skall bedöma om ett riksintresse är berört. Det behöver alltså inte i lagtexten sägas att detta får ske bara i de fall en berörd länsstyrelse eller kommun påstår detta.

Ledningar som prövas enligt rörledningslagen skall inte vara bygglovpliktiga enligt PBL. I den mån det till ledningen hör byggnader ovan jord är dessa däremot bygglovpliktiga. När kommunen yttrar sig i koncessionsärendet måste den därför bedöma även tillhörande byggnaders planenlighet. Om kommunen har tillstyrkt koncession bör den därför vara bunden av detta i ett senare tillståndsärende som gäller byggnader. Prövningen bör då kunna begränsa sig enbart till detaljutformningen. Någon särskild bestämmelse om detta torde inte vara nödvändig.

25.20 Ellagen

25.20.1 *Gällande ordning*

Den lagstiftning inom elområdet som bl.a. reglerar tillkomsten och driften av starkströmsledningar är lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (ellagen) och kungörelsen (1957:601) om elektriska starkströmsanläggningar.

Enligt ellagen krävs tillstånd för att dra fram eller begagna en elektrisk starkströmsledning. Tillståndet meddelas av regeringen eller av statens industriverk (2 § 1 mom.). Tillstånd meddelas antingen som en linjekoncession eller som en områdeskoncession. Linjekoncession avser en ledning med en i huvudsak bestämd sträckning (främst s. k. överföringsledningar). Områdeskoncession avser ledningar för närdistribution inom ett visst begränsat område (distributionsledningar).

Koncession behövs inte för transformatorstationer eller ställverk.

En viktig förutsättning för tillståndsgivningen är att koncession kan meddelas endast om anläggningen är behövlig och förenlig med en planmässig elektrifiering (2 § 2 mom.).

Enligt 3 § 3 mom. skall yttrande över koncessionsansökan inhämtas från länsstyrelser och kommuner, som berörs av anläggningen, ägare och innehavare av de fastigheter som behöver tas i anspråk samt annan, som kan lida men av företaget.

Avsikten med koncessionsplikten är att staten skall kunna ta till vara det allmännas intressen och utöva kontroll över kraftföretagen, så att inte enbart företagsekonomiska synpunkter bestämmer planeringen. Vidare skall staten kontrollera att kravet på säkerhet är tillgodosett.

Statens industriverk granskar ansökningshandlingarna, som bl. a. omfattar kartor och tillhörande teknisk beskrivning samt markägarförteckningar. Ansökningen sänds därefter ut för yttrande till ett stort antal remissinstanser.

Under beredningen av ärendet tar industriverket kontakt med sökanden, remissinstanser och markägare m. fl. för att jämka motstridiga intressen. I vissa fall går ärendet tillbaka till sökanden för omarbetning eller komplettering.

Regeringen har bemyndigat industriverket att besluta i flertalet koncessionsärenden. Härvid är regeringen besvärsinstans. Regeringen har dock förbehållit sig att avgöra ärenden, som också rör sådana frågor om tillstånd enligt ExL vilka skall prövas av regeringen. Detsamma gäller ärenden, som rör elledningar för högre spänning än 130 kilovolt, när ansökningen bestrids av någon sakägare, kommun eller statlig myndighet. Dessa begränsningar av industriverkets kompetens finns angivna i brevet (1972:805) till kommerskollegium om bemyndigande för kollegiet att meddela vissa tillstånd

beträffande elektriska starkströmsledningar m. m. samt i brevet (1973:594) om överflyttande på statens industriverk av vissa uppgifter som tillkommer kollegiet.

Enligt 20 § NVL skall den som vill bygga en kraftledning eller en transformatorstation samråda med länsstyrelsen, om arbetsföretaget kan komma att väsentligt förändra naturmiljön. Sådant samråd skall i princip också ske för projekt som planeras inom en beslutad områdeskoncession. Vid samrådet bedöms det hur allvarligt ingreppet kan bli på naturmiljön i stort och hur speciellt känsliga naturvårdsobjekt och landskapspartier, exempelvis dalgångar, stränder och sjöområden, kan påverkas. Vidare bedöms på vad sätt kulturminnesvårdens intressen berörs av företaget. Det sker också en kontroll av ledningens föreslagna sträckning mot fastställda planer och mot planer, som är under utarbetande i berörda kommuner. Inom icke detaljplanelagda områden kontrolleras sträckningen mot övrigt underlagsmaterial, exempelvis antagna generalplaner, områdesplaner och kommunöversikter.

I många län har rutiner utvecklats vad gäller länsstyrelsens kontakter med kommunerna i dessa samrådsfrågor. Vissa samråds- och informationsrutiner har också utvecklats mellan kraftföretagen och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF).

För många naturreservat och naturvårdsområden finns det föreskrifter, som innebär restriktioner för t. ex. byggande av luftledningar eller nedläggning av jordkablar. Dessa föreskrifter beaktas vid samrådet enligt 20 § NVL och koncessionsprövningen. Fråga om undantag från meddelade reservatsföreskrifter kan prövas enligt 12 § NVL.

25.20.2 *BLU:s förslag och remissutfallet*

BLU anförde i anslutning till Byggnadslovskravets omfattning (s. 372) att ledningar ofta har sådant inflytande på omgivningen att deras tillkomst i allmänhet bör kunna kontrolleras. Remissinstanserna har inte ägnat frågan om kraftledningar någon större uppmärksamhet.

25.20.3 *Uttalanden av riksdagen m. m.*

Frågan om sambandet mellan koncessionsprövningen och den fysiska planeringen har vid några tillfällen behandlats av riksdagen. Sålunda uttalade riksdagen i samband med behandlingen av förslaget till ledningsrättslag (CU 1973:34) att koncessionsprövningen bör ske med beaktande bl. a. av riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen. I regeringens beslut med anledning av programbeskedet i den fysiska riksplaneringen anges att frågan om kraftledningsstråk bör uppmärksammas i planeringsarbetet (prop. 1975/76:1).

I samband med behandlingen av regeringens redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen erinrade utskottet (CU 1975/76:1) om uttalandet som gjordes vid behandlingen av förslaget till ledningsrättslag. Med anledning av en motion om åtgärder för att minska anspråken på produktiv skogsmark togs frågan upp i betänkandet CU 1975/76:16. Däri hänvisades till uppgifter bl. a. om ett av industriverket, naturvårdsverket, planverket och vattenfallsverket påbörjat arbete om behandlingen av kraftledningsfrågor i den fysiska planeringen. Sedan dessa frågor på nytt hade tagits upp i motioner, förklarade sig utskottet i betänkandet CU 1976/77:24 utgå från att nämnda arbete skulle leda till en önskad ytterligare samordning.

Vid behandlingen av propositionen 1977/78:31 om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vissa s. k. obrutna fjällområden anförde civilutskottet (CU 1977/78:8) att regeringen bör ägna fortsatt uppmärksamhet åt frågorna om samordningen mellan den sektoriella planeringen av kraftledningar och riktlinjer för den fysiska riksplaneringen. Utskottet hemställde i denna del bl. a. att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet hade anfört. Riksdagen anslöt sig till utskottets mening (rskr 1977/78:99).

Det av CU i betänkandet CU 1976/77:24 berörda arbetet resulterade i en av

planverket publicerad rapport (46:1978) Kraftledningar i fysisk planering. I rapporten fästs särskild vikt vid de ökande behoven av samordning mellan kraftindustrins planering och mera övergripande former av fysisk planering. Rapporten innehåller bl. a. förslag till dels nya rutiner för ett utökat samråd mellan kraftföretag, länsstyrelser, regionala sektormyndigheter och kommuner, dels former för kraftledningsfrågornas behandling i den kommunala planeringen. I bostadsdepartementets promemoria 1978-09-07 Fysisk riksplanering, fullföljande av fastlagda riktlinjer, framhålls att den föreslagna handläggningsordningen bör tjäna som vägledning vid planering för kraftledningar.

I motionen 1977/78:1674 föreslogs att riksdagen skulle begära förslag till åtgärder för att integrera planeringen av kraftledningar med den fysiska planeringen och därmed även med den fysiska riksplaneringen. CU uttalade i anledning av motionen (CU 1978/79:1) följande.

> Som ovan (s. 8–9) angetts har numera lagts fram förslag till dels nya rutiner för utökat samråd mellan kraftföretag, länsstyrelser, regifonala sektormyndigheter och kommuner, dels former för kraftledningsfrågornas behandling i den kommunala planeringen. Förslagen har lagts fram för att tjäna just det i motionen angivna syftet att integrera kraftledningsplaneringen med den fysiska planeringen. Motionärernas huvudsyfte får därmed anses ha tillgodosetts. Med hänsyn därtill och till att regeringen gett föreskrifter om kraftledningsplaneringen i beslutet om att fullfölja fastlagda riktlinjer för hushållning med mark och vatten finns enligt utskottets mening inte nu skäl till någon begäran om förslag från riksdagens sida. Utskottet har ansett sig kunna utgå från att behovet av föreskrifter om samordning kommer att övervägas i arbetet med plan- och byggnadslagstiftningen och att frågan om en eventuell övergripande planering av större kraftledningar kommer att övervägas i arbetet med den nya rapporten om hushållning med mark och vatten.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle avslå motionen 1977/78:1674. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

I remissyttranden till bostadsdepartementet över den fysiska riksplaneringens planeringsskede har ett flertal länsstyrelser tagit upp frågan om kraftledningsplaneringen. Som exempel kan här nämnas länsstyrelsen i Uppsala län, som bl. a. anför följande.

> Formerna för planeringen av kraftledningsdragningar bör ses över. Framdragandet av större kraftledningar medför stora ingrepp i naturmiljön och innebär ofta att värdefull mark för de areella näringarna tas i anspråk. Oftast berörs ett flertal kommuner och i vissa fall flera län. Planeringen bör syfta till att i ett tidigt skede ge underlag för avvägningar mellan olika intressen och på så sätt få en knytning till annan översiktlig planering.

Kritik har även i andra sammanhang framförts mot det sätt på vilket den fortsatta utbyggnaden av kraftledningsnäten sker. Sålunda har bl. a. LRF i en skrivelse den 13 maj 1977 till regeringen påtalat att nuvarande planering av speciellt de större kraftledningarna inte är tillfredsställande. Förbundet vill få till stånd dels en öppen och allsidig översyn av den nu överblickbara utbyggnaden av kraftledningsnätet (de större ledningarna) i nära anslutning till övrigt energipolitiskt utredningsarbete, dels en planeringsrutin för de enskilda kraftledningarna som bättre tillgodoser lantbrukets intressen.

25.20.4 *Överväganden och förslag*

25.20.4.1 Förbättrat samråd

Utbyggnaden av kraftstationer och andra anläggningar för kraftförsörjningen grundas på elanvändningsprognoser, som utarbetats bl. a. av statens indu-

striverk.

Kraftföretagen planerar kraftstationer och ledningsnät. Kraftledningar tar i anspråk mark för fundament och transformatorstationer. Genom ledningsdragningarna kan annan verksamhet försvåras eller förhindras. I konkurrensen om markresurserna kan anläggningarna medföra konflikter med andra markanvändningsintressen, t. ex. natur- och kulturminnesvård, jord- och skogsbruket, friluftslivet, rennäringen samt bebyggelse i olika former. Kraftledningar förändrar den visuella upplevelsen av landskapet. Det kan vara av riksintresse att mark reserveras i den kommunala planeringen för kraftledningar som ingår i stamlinjenätet.

En utgångspunkt vid kraftledningsplaneringen bör vara att ledningsdragningarna skall ske under största möjliga hänsynstagande till de areella näringarna och bevarandeintressena. Ambitionen måste vidare vara att samordna den sektoriella planeringen av kraftledningarna med den kommunala fysiska planläggningen. Ett första led i en sådan strävan är att informationsutbytet förbättras mellan de olika deltagande organen.

I den förut nämnda rapporten Kraftledningar i fysisk planering har planverket, industriverket, naturvårdsverket och vattenfallsverket lämnat ett förslag till handläggningsordning vid planering för kraftledningar. I rapporten föreslås bl. a. att kraftföretagen bör ta initiativ till överläggningar med länsstyrelsen om det utbyggnadsbehov som kan förutses inom förslagsvis en 10-årsperiod, varvid även representanter från kommunerna och för andra regionala organ bör delta. Det föreslås att kraftföretagen bör sammanställa och redovisa ungefärliga lägen för planerade kraftledningar och transformatorstationer på särskilda länskartor med beskrivningar. Länsstyrelser och kommuner bör i sin tur redovisa underlagsmaterial som belyser t. ex. restriktioner, konsekvenser och önskemål på regional och lokal nivå. Efter utbyte av underlagsmaterial och sammanvägning av olika faktorer kan länsvisa kartsammanställningar över planerade utbyggnader av ledningsnätet redovisas gemensamt av länsstyrelser och kraftföretag.

Ett sådant förbättrat samråd som föreslås i rapporten kan skapa förutsättningar för att kraftledningsfrågor tidigt kommer under övervägande i den kommunala planeringen. Markreservationer för planerade ledningar kan därmed göras i översiktliga planer, varvid konkurrerande markanspråk kan vägas mot varandra. Här bör också de berörda markägarna kunna framföra sina synpunkter i ett tidigt skede.

Enligt PBL har staten möjlighet att ingripa om den kommunala planeringen inte tillräckligt har beaktat behovet av markreservat för en större kraftledning som är av riksintresse. En plan kan då underställas och ett planföreläggande kan eventuellt utfärdas. Frågan om kraftledningens tillkomst avgörs därefter genom koncessionsprövning enligt ellagen.

25.20.4.2 Samordning mellan koncessionsprövning och planer enligt PBL

En generell princip för samordningen mellan PBL och olika speciallagar, som har angetts i avsnitt 25.1.1, går i korthet ut på att man vid tillståndsprövning enligt en specialförfattning av sådana betydelsefulla markanvändningsfrågor som påtagligt kan påverka den kommunala planeringen i stort skall se till att

syftet med marköversikten inte motverkas. I övriga markanvändningsfrågor ges kommunen rätt att framföra sina synpunkter bl. a. utifrån sin översiktliga planering. Som generell princip skall vidare gälla att tillstånd inte får ges i strid mot en detaljplan eller ett markförordnande.

Beträffande åtgärder som på grund av sin karaktär eller storlek är sådana att deras genomförande alltid kan anses ha en verkan av betydelse för kommunens allmänna utveckling och strategiska markanvändningsbeslut skall det i speciallagen föreskrivas att frågan om deras tillåtlighet skall hänskjutas till regeringen, om kommunen påstår att tillstånd till åtgärden skulle motverka syftet med marköversikten.

Detsamma skall ske om kommunen eller länsstyrelsen påstår att tillstånd till ansökt företag skulle motverka sådant riksintresse som anges i 3 kap. PBL. I fråga om den fortsatta handläggningen av sådana ärenden som nu har nämnts hänvisas till avsnittet 25.1.2.

De huvudsakliga principer för samordningen mellan PBL och annan lag som här har angetts synes kunna tillämpas också beträffande samordningen mellan PBL och ellagen.

Handläggningsordningen blir helt naturligt speciell med hänsyn till lagens uppbyggnad – regeringen och industriverket har en delad kompetens att avgöra ärendena i första och enda instans.

När det gäller kraftledningar inom ett detaljplanelagt område finns f. n. ingen regel i ellagen som anger hur ledningen skall placeras i förhållande till planen. Däremot finns det en speciell bestämmelse i 5 b § 1 mom. om ändring, flyttning eller borttagande i vissa fall av en ledning som efter expropriation har dragits fram inom ett detaljplanelagt område. Denna bestämmelse bör stå kvar med den ändringen att "stadsplan eller byggnadsplan" ersätts med "detaljplan". Även i 5 b § 3 mom. bör ske en sådan formell ändring.

Härutöver synes emellertid även en saklig ändring vara befogad för att de rättsverkande besluten enligt PBL, detaljplan och markförordnande skall få önskvärd tyngd vid koncessionsprövningen. I 2 § 2 mom. – där de materiella bestämmelserna om koncessionsprövningen är samlade – bör det därför införas en bestämmelse om att koncession inte får meddelas till en kraftledning vars tillkomst skulle strida mot en detaljplan eller ett markförordnande.

Därefter gäller det att klarlägga hur samordningen lämpligen bör ske mellan koncessionsprövningen och de översiktliga markanvändningsbedömningarna.

Bestämmelsen i 3 § 3 mom. om att bl. a. länsstyrelsen och de berörda kommunerna skall beredas tillfälle att yttra sig över en ansökan om koncession skall naturligtvis behållas. Härigenom finns en formell grund för länsstyrelsens och kommunernas möjligheter att påverka koncessionsprövningen. Motstående riksintressen kan då alltid hävdas, oberoende av kraftledningens storlek.

Nästa led i resonemanget blir att enligt principerna i avsnitt 25.1.1 avgöra vilka slag av kraftledningar som bör hänföras till den kategori av företag som får anses ha betydelse för kommunens utveckling och strategiska markanvändningsbeslut. Här bör man kunna utgå från den gränsdragning som redan har gjorts. Enligt de författningar som reglerar industriverkets kompetens får

industriverket inte pröva ett ärende om koncession när det är fråga om en ledning med en spänning överstigande 130 kilovolt och någon kommun motsätter sig bifall till ansökningen. I praktiken innebär detta att endast ledningar som tillhör stamnätet hänskjuts regeringen, om en kommun avstyrker kraftföretagets ansökan. Ledningar som ingår i region- och distributionsnätet, dvs. ledningar med en spänning av 130 kilovolt och därunder, kan alltså prövas av industriverket även om någon berörd kommun motsätter sig ledningens tillkomst.

Det kan naturligtvis diskuteras om denna gräns i alla avseenden är den lämpligaste i det nu aktuella sammanhanget. Det måste dock anses vara praktiskt att kunna anknyta till en redan etablerad princip.

Det behöver inte införas någon särskild bestämmelse om att koncessionsfrågan skall hänskjutas till regeringen, om en kommun påstår att marköversiktens syfte skulle motverkas. Den reglering som finns idag utgör en garanti för att ärendet kommer att handläggas av regeringen. Däremot förutsätts att ett tillägg görs i brevet (1972:805) som innehåller industriverkets bemyndiganden. I detta tillägg bör anges att industriverket inte får pröva ärenden om koncession, om en berörd kommun eller länsstyrelse påstår att den sökta anläggningen skulle motverka ett riksintresse.

Vidare bör det i ellagen införas en princip om att regeringen skall göra koncessionsprövningen mot bakgrund även av bestämmelserna om riksintressen i 3 kap. PBL.

Denna princip bör komma till uttryck i en ny paragraf, som tas in efter 3 §. Den nya bestämmelsen bör innehålla en befogenhet för regeringen att vid koncessionsprövningen tillämpa även bestämmelserna om riksintressen i PBL. Denna befogenhet bör gälla i de fall en berörd kommun påstår att en kraftledning skulle motverka syftet med marköversikten. Vidare bör det anges att regeringen i alla ärenden som det ankommer på regeringen att pröva skall bedöma om ett riksintresse är berört. Det behöver alltså inte i lagtexten sägas att detta får ske bara i de fall en berörd länsstyrelse eller kommun påstår detta.

Östra Utmarken, Ölard

26 Specialmotivering

26.1 Förslaget till plan- och bygglag

FÖRSTA AVDELNINGEN

1 kap. *Inledande bestämmelser*

Detta inledande kap. i PBL ger en utgångspunkt för lagens tillämpning, definitioner av vissa begrepp, administrativa bestämmelser och är i övrigt i huvudsak en summarisk förteckning över de olika efterföljande kap. som ingår i PBL. I 2 § definieras begreppen markanvändning och tomt. Innebörden av begreppet pågående markanvändning anges i 3 §. Vad som skall förstås med sakägare i PBL beskrivs i 4 §. Kapitlet avslutas med bestämmelser som anger de myndigheter som svarar för olika uppgifter i fråga om planläggning och byggande (11–14 §§).

1 §

Denna bestämmelse har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.2.1). Som framhölls där har paragrafen formellt ingen självständig betydelse i PBL. Detta innebär att paragrafen inte kan utgöra självständig grund för planläggning eller tillståndsprövning enligt PBL.

2 §

I första stycket definieras begreppet markanvändning som användningen av mark, vattenområden, byggnader och anläggningar.

Tomtbegreppet definieras i andra stycket. Det saknas en definition av detta slag i gällande rätt. I 36 § första stycket BS föreskrivs dock att vad i 5 kap. BS stadgas om tomt gäller fastighet, samfällighet eller annan för bebyggelse avsedd enhet. Begreppet tomt förekommer även på andra ställen i BS och BL än i nämnda kap. (se t. ex. 33 § BS och 155 § BL). I 29 § 2 BS används en annan beteckning än tomt, nämligen tomtplats.

Det är inte meningen att den definition av tomtbegreppet som kommer till uttryck i andra stycket av förevarande paragraf skall på ett uttömmande sätt klargöra vad begreppet innebär. Det är nämligen inte möjligt med hänsyn till de mångskiftande förhållanden som kännetecknar byggandet. Definitionen i andra stycket har gjorts mera uttömmande jämfört med den beskrivning som ges i 36 § första stycket BS. Ett visst tolkningsutrymme lämnas åt de

1 kap. 2–3 §§

tillämpande myndigheterna. Definitionen gäller i alla de sammanhang som begreppet tomt används i PBL. Begreppet finns bl. a. i 5 kap. 16 och 17 §§ och i 6 kap. 10 och 11 §§.

Tomten utgörs i första hand av den mark som är bebyggd eller som är avsedd att bebyggas. Intill byggnaden finns mark som används för olika ändamål av dem som bor i byggnaden eller som eljest uppehåller sig där. Sådan mark kan utnyttjas som trädgård, parkeringsplats, upplag, kommunikationsutrymme etc. När ny bebyggelse skall komma till stånd bör den mark som erfordras för nyss nämnda ändamål ingå i tomten. Tomt kan vara gemensam för flera byggnader, om dessa har ett funktionellt samband.

Det är inte möjligt att ange några ytterligare riktlinjer till vägledning för bedömandet av frågan i vilken omfattning mark skall anses utgöra en tomt. Bedömningen får bero på förhållandena i varje enskilt fall. Ibland kan det genom fastighetsbildning ha klarlagts vilken mark som skall ingå i tomten, dvs. hela fastigheten skall utgöra tomt. Det kan i vissa fall vara tveksamt om någon mark i anslutning till en byggnad skall räknas som tomt.

3 §

I paragrafen definieras begreppet pågående markanvändning.

Genom den föreslagna legaldefinitionen har grunden lagts för rättstillämpningen. Emellertid är det nödvändigt att ytterligare belysa räckvidden av begreppet pågående markanvändning i olika situationer.

Det synes mest överskådligt att föra det fortsatta resonemanget i nära anslutning till den katalog över tillståndspliktiga åtgärdstyper som föreslås i 13 kap. Först behandlas byggnader och därefter anläggningar. Slutligen skall nämnas något om åtgärder som kräver marklov.

Den framställning som nu följer gör naturligtvis inte anspråk på att innehålla en uttömmande beskrivning av alla upptänkliga fall. Den bör snarare ses som en allmän vägledning för de tillämpande myndigheterna. En stor del av uppgiften att dra upp gränserna för innehållet i begreppet måste överlämnas åt rättstillämpningen.

Byggnader

1. Uppförande av en ny byggnad

I allmänhet torde uppförande av en helt ny byggnad innebära en förändring av markanvändningen. Denna princip gäller tämligen oinskränkt när ansökningen rör en tidigare obebyggd fastighet. Man kan dock tänka sig undantag från principen. På en obebyggd fastighet som utnyttjas för jord- eller skogsbruk, trädgårdsnäring, fiske, täktverksamhet eller liknande kan det uppstå behov av att uppföra en ekonomibyggnad eller någon annan byggnad som avses underlätta eller effektivisera skötseln av verksamheten. Att på detta sätt rationalisera driften bör rimligen anses ingå som ett led i den pågående användningen.

Även på redan bebyggda fastigheter bör i vissa fall nya byggnader kunna uppföras inom ramen för pågående användning. Detta gäller främst smärre byggnader som utgör endast tillbehör till huvudbyggnaden, t. ex. båthus,

bastu, garage, förråd och andra uthus på fritidsfastigheter. Även på en villafastighet torde ett fristående garage eller uthus kunna betraktas som en sådan kompletteringsbyggnad som inte medför någon ändring i den etablerade markanvändningen. 1 kap. 3 §

Som kompletteringsbyggnad på villa- och fritidsfastigheter får i allmänhet också räknas en mindre gäststuga med övernattningsmöjligheter. I bakgrunden finns här emellertid ett planeringsproblem som hänger samman med risken för att en gäststuga eller en liknande kompletteringsbyggnad successivt övergår till att användas på ett sätt som inte har någon anknytning till huvudbyggnadens användning. En någorlunda stor gäststuga eller liknande kan ju så småningom förbättras och inredas som ytterligare ett bostadshus på fastigheten. När byggnaden har hyrts ut under ett par år kommer kanske ägaren och hyresgästen överens om att hyresgästen skall förvärva byggnaden med en tomt i anslutning till huset. En ny fastighet bildas således där det i sin tur i mån av utrymme kan uppföras nya kompletteringsbyggnader i form av bastu, båthus, gäststuga, garage etc. Att kommunen bör ha ett avgörande inflytande över de planmässiga konsekvenser som uppkommer genom en sådan förtätning torde vara helt klart. Frågan är på vilket stadium prövningen bör kunna utvidgas till att avse inte bara byggnadstekniska frågor utan även de allmänna planeringskonsekvenserna.

Ett alternativ är att låta fastighetsbildningen konstituera en ändring av markanvändningen som bör kunna prövas på planmässiga grunder. Detta är dock inte den bästa lösningen. Det är inte alla gånger så att en ny fastighet behöver bildas. Effekten för kommunen blir densamma även om ingen fastighetsbildning sker. Dessutom kan fastighetsbildningen ofta ses som en bekräftelse på att ett problem redan har uppkommit. Kommunen bör följaktligen ha möjlighet att ingripa tidigare med en allsidig prövning. När en gäststuga avses bli så stor eller så väl utrustad att den lämpar sig att utnyttjas inte bara för tillfällig övernattning utan som ett självständigt bostadshus bör byggnadsåtgärden anses utgöra en övergång till en ny form av markanvändning. Detta innebär alltså ingen normal förbättring av den pågående verksamheten.

Behov av bostadskomplement i form av t. ex. ett garage eller en gemensamhetslokal kan givetvis tänkas uppstå även på en fastighet med flerbostadshus. Det finns ingen anledning att anlägga något principiellt annat synsätt på sådana byggnader.

När det härefter gäller bebyggda fastigheter som används för näringsverksamhet bör det inte möta något hinder att i vissa fall betrakta nya byggnader som ett led i pågående markanvändning. Ett självklart sådant fall är uppförande av en ny ekonomibyggnad på en jordbruksfastighet. Visserligen kan nya djurstallar ha en avsevärd omgivningspåverkan. Det förhållandet behöver dock inte föranleda att man hänför byggandet till förändrad markanvändning. Miljöpåverkan är ju – som förut har angetts – en sak som skall bedömas även vid fortsatt pågående markanvändning (5 kap. 1 och 2 §§).

En fråga som kanske fordrar något mer ingående övervägande är hur man skall se på en ny bostadsbyggnad på en jordbruksfastighet. Det kan vara lämpligt att här utgå från ett uttalande av föredragande departementschefen i samband med 1972 års reform av byggnadslagstiftningen (prop. 1972:111, bil.

1 kap. 3 §

2, s. 324 f). Efter att ha konstaterat att bostadsbyggnader för jordbrukets och jämförliga näringars behov bör prövas inom ramen för den generella reglering av glesbebyggelse som föreslogs i propositonen, anförde departementschefen följande.

> Den prövning från allmän synpunkt av byggnads lokalisering som enligt förslaget förutsätts i allmänhet ske mot bakgrund av översiktliga planbedömningar blir för den nu diskuterade bebyggelsetypen en fråga i huvudsak om att konstatera huruvida den ifrågasatta bebyggelsen behövs för redan etablerad markanvändning. Givetvis har byggnadsnämnd därvid att utgå från gällande planering för ifrågavarande näringar.

Det synes ligga väl i linje med denna tanke att bedömningen enligt PBL görs med ledning av det uppgivna syftet med det nya bostadshuset. Om huset skall tjäna till bostad åt någon som helt eller till väsentlig del är sysselsatt med driften av jordbruket, torde det kunna sägas att husets tillkomst främjar den pågående markanvändningen. Byggnaden innebär i så fall alltså inte någon ändring i fastighetens tidigare användning som jordbruksfastighet. Genom att införa en prinipiell möjlighet att komplettera gårdsbebyggelsen på detta sätt kan man underlätta generationsväxlingen inom de s. k. familjejordbruken.

Annorlunda måste man då se på det fallet att huset skall ha en funktion som inte har något direkt samband med jordbruksdriften, t. ex. att det skall utgöra permanentbostad eller fritidshus för någon som inte regelmässigt ägnar sig åt arbete på fastigheten. Detta kan ju inte gärna ses som en normal och naturlig rationalisering av verksamheten. Om ägaren av en jordbruksfastighet vill bygga en eller flera stugor för att starta uthyrningsverksamhet blir detta alltså en sak som inte ingår i hans rättigheter utan som samhället får möjlighet att lägga planmässiga synpunkter på.

När det gäller tillskottsbygnader på fastigheter som används för någon annan form av näringsverksamhet än jordbruk, t. ex. industrier och verkstadsrörelser av olika slag, är det viktigt att hålla huvudprincipen i minnet. För att en helt ny byggnad skall kunna räknas in i pågående markanvändning krävs alltså att det skall vara fråga om en normal rationalisering av verksamheten.

Det går dock inte att dra gränsen vid uppförande av byggnader som behövs för att produktionskapaciteten skall behållas och alltså hänföra byggnader som skapar utrymme för ökad kapacitet eller intensivare produktionsmetoder etc. till förändrad markanvändning. Bedömningar av detta slag är alltför komplicerade för att kunna göras i ett ärende om bygglov. Dessutom är produktionsvolymen långt ifrån alltid den bästa måttstocken på vilka effekter på de kommunala planerna som en ny industribyggnad medför. Man måste här söka sig fram efter andra linjer.

Vad man helt allmänt torde kunna slå fast är att sådana nya byggnader som t. ex. ett lager eller en byggnad med personalutrymmen på en industrifastighet inte bör föranleda den bedömningen att användningssättet ändras. Att uppföra en kiosk eller liknande inom en fastighet, där en serveringsrörelse redan bedrivs, är naturligtvis inte heller ändrad markanvändning. Även i övrigt torde smärre nya byggnader på rörelsefastigheter få räknas till pågående markanvändning, om byggnadens ändamål ligger i linje med den verksamhet som redan bedrivs på fastigheten. Man kommer dock till en gräns

där man måste säga sig att det kan finnas anledning att vidga prövningen till att avse även lokaliseringen och därmed betrakta en ny byggnad som ändrad markanvändning. Att på en bebyggd industrifastighet uppföra en helt ny fabriksbyggnad måste hänföras till den kategorin. 1 kap. 3 §

Det kan övervägas om man inte även beträffande rörelsefastigheter kan föra ett resonemang som ansluter till vad som nyss har sagts om nya bostadshus på jordbruksfastigheter. Man kan alltså ifrågasätta om inte en bostad för tillsyn och bevakning på t. ex. en fastighet för småindustri eller verkstad ligger inom ramen för pågående markanvändning. Parallellen med jordbruksdrift synes dock inte helt hållbar generellt sett, eftersom det inte är lika naturligt att rörelseidkaren bor på rörelsefastigheten som att jordbrukaren bor på jordbruksfastigheten. Är det emellertid i det enskilda fallet önskvärt med hänsyn till den rationella driften av rörelsen att ett bostadshus uppförs på rörelsefastigheten, bör man emellertid kunna anlägga samma betraktelsesätt som beträffande jordbruksfastigheten. Som exempel på fall där detta är tänkbart kan anges familjeföretag som en verkstad, ett åkeri eller en handelsträdgård.

En inte ovanlig situation är att en fastighetsägare vill återuppföra en byggnad, som har skadats genom brand eller någon annan liknande händelse. I dag betraktas detta som nybyggnad och samhället har alltså vidsträckta möjligheter att vägra återuppförande. I det nu föreslagna systemet bör den som drabbas av brand ha en principiell rätt till återuppbyggnad av ett i stort sett likadant hus. Åtgärden bör alltså falla under begreppet pågående markanvändning. Det kan då ifrågasättas om inte detta ibland leder till resultat som är oacceptabla från allmän synpunkt. Om samhället i alla fall har andra planer för fastighetens framtida användning skulle det kunna sägas vara olyckligt, om det inte gick att bedöma åtgärden från planmässig synpunkt och med hänsyn till förhållandena på längre sikt. Emellertid finns i PBL-systemet möjligheten att samhället griper in genom expropriation och på det sättet hindrar att ett nedbrunnet hus återuppförs på en olämplig plats. Det bör också tilläggas att den nya byggnaden måste uppfylla de krav som kan ställas med ledning av bestämmelserna i 5 kap.

Det resonemang som nu har förts om brandskadade byggnader bör utvidgas till att gälla även byggnader som har rivits. Under en tid av fem år efter det att rivning har påbörjats skall det således föreligga en principiell rätt att bygga en ny, likadan byggnad. Den här föreslagna rätten är av grundläggande betydelse för PBL-systemet och lagregleras därför särskilt genom en bestämmelse i 13 kap. 34 §. I dagens system, där rätten att utnyttja i detaljplan givna tillstånd i princip har obegränsad giltighet, finns inget behov av en sådan särregel. När nu den rätten blir tidsbegränsad måste emellertid en särskild regel av denna typ formuleras till skydd för redan etablerad markanvändning.

2. Tillbyggnad av befintliga byggnader

Med tillbyggnad avses enligt PBL åtgärder, genom vilka en befintlig byggnad utökas i sidled eller höjdled.

Det förut angivna kriteriet normal rationalisering skall tillämpas vid gränsdragningen även i detta sammanhang. Inom ramen för pågående

1 kap. 3 §

markanvändning kan med denna utgångspunkt ligga relativt omfattande tillbyggnader av ekonomibyggnader på jordbruksfastigheter eller av industri-, verkstads- eller kontorslokaler. Omfattningen av tillbyggnaden är i och för sig inte avgörande utan det avgörande måste vara om åtgärden är ägnad att medföra påtagliga konsekvenser för kommunens planer och program för olika verksamheter. Om åtgärden får sådana verkningar, är det inte längre fråga om att man bara behöver se till att tillbyggnaden får en godtagbar utformning utan även att tillbyggnadens tillkomst över huvud taget kan ifrågasättas. I sådant fall bör förändrad markanvändning anses föreligga enligt ovan redovisade principer.

Visserligen tar kriteriet normal förbättring av en pågående verksamhet i första hand sikte på företag av olika slag. Det är emellertid ogörligt att ställa upp något annat rekvisit för att definiera pågående markanvändning när det gäller tillbyggnad av bostadshus. Därför bör samma princip vara vägledande även i dessa fall, både för fritidshus och för permanentbostäder.

Om man först ser till en- eller tvåfamiljshus skall alltså ägaren ha en principiell rätt att – inom ramen för kravbestämmelserna och de för fastigheten eventuellt gällande planbestämmelserna – komplettera byggnaden så att den kan fungera på ett normalt sätt. Det bör alltså föreligga en rätt till utbyggnad i rimlig omfattning. En tillbyggnad som inte förändrar byggnadens karaktär av en- eller tvåfamiljshus ingår i pågående markanvändning, t. ex. utbyggnad med ett eller två bostadsrum, utrymmen för sanitära ändamål, förråd eller garage. Självfallet räknas dit även åtgärder som inte alls utökar bostadsytan, såsom anordnande av en veranda, en balkong eller en uteplats med tak.

Om ett typiskt fritidshus skall byggas till i sådan omfattning eller på sådant sätt att huset därefter blir fullt möjligt att utnyttja som helårsbostad kan detta onekligen ibland ge upphov till kommunala planeringsproblem. Det kan uppstå krav på förbättring av service av olika slag, allmänna va-anordningar m. m. Om detta blir fallet i sådana situationer bör vid prövningen kunna göras även en allmän lämplighetsbedömning av tillbyggnaden. Det innebär att tillbyggnaden i sådana fall får betraktas som förändring av markanvändningen. I princip gäller detsamma om man vill bygga till en gäststuga så att den blir tjänlig som ett självständigt bostadshus.

I dessa sammanhang kan det bli fråga om att tillämpa det resonemang som har förts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.2.4.3) om successiva åtgärder som har lett fram till en kritisk gräns. Man kan alltså vid bedömningen ta hänsyn till den utveckling som faktiskt har ägt rum i området när det gäller tillbyggnadsverksamheten.

I praktiken torde det vara mycket sällsynt med till- eller påbyggnad av flerbostadshus. I den mån detta aktualiseras bör det nyss förda resonemanget vara tillämpligt även beträffande flerbostadshus. En komplettering med en tvättstuga, en fritidslokal eller liknande ligger inom pågående markanvändning.

Vad härefter gäller tillbyggnader på fastigheter, där en viss rörelse bedrivs, får man tillämpa motsvarande principer som enligt det förut anförda föreslås gälla vid uppförande av en helt ny byggnad på en rörelsefastighet.

En fråga kan här behöva kommenteras särskilt. Den kan bli aktuell främst vid tillbyggnader men även när en ny byggnad uppförs. Frågan gäller 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 planer och program för olika verksamheter, men om man betraktar åtgärderna sammantagna kan de tänkas ha sådana konsekvenser att byggnadsnämnden behöver tillgripa ett bredare register av prövningsgrunder. 1 kap. 3 §

Man kan som exempel ta varuproduktion som startar i mycket liten skala, t. ex. i en f. d. ekonomibyggnad på en jordbruksfastighet, och som successivt växer i omfattning. Byggnaden utökas allteftersom driften kräver större utrymme. Till slut blir kanske ledningssystemet otillräckligt eller trafikföringen omöjlig att bemästra. Det vore då bättre om rörelsen kunde flyttas till ett industriområde som är bättre beläget med tanke på allmän service, kommunikationer etc.

Naturligtvis går det inte att i lagen införa en generell föreskrift som anger i vilket utvecklingsskede en verksamhet skall vara för att en bygglovansökan skall behandlas enligt reglerna om förändrad markanvändning. Sannolikt kommer det många gånger att falla sig naturligt att fastställa när en sådan kritisk punkt har uppnåtts i en fortlöpande tillväxt av en rörelse eller en annan verksamhet. 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 när verksamheten började.

3. Ändrat användningssätt beträffande byggnader

I dag krävs enligt 54 § 1 mom. BS byggnadslov för ianspråktagande av en befintlig byggnad för ett väsentligen annat ändamål än det, vartill byggnaden förut har varit använd eller som finns angivet på godkänd ritning. Begreppet nybyggnad omfattar emellertid endast en sådan ändring av byggnads ändamål som sker genom någon inredningsåtgärd. Detta medför bl. a. att planmässiga bedömningar kan göras bara om förändringen aktualiserar någon inredningsåtgärd.

Uppenbart är att inredande av en byggnad för ett nytt ändamål enligt den här föreslagna definitionen kan utgöra ändrad markanvändning. En förändring i markanvändningen kan emellertid uppkomma även om inga inredningsåtgärder alls företas i byggnaden. Några byggnadsåtgärder som skall uppfylla de tekniska kraven i 5 kap. utförs då inte och det blir således endast från planmässiga synpunkter som kommunen behöver pröva åtgärden. I PBL förslås därför en regel om att bygglov krävs i de fall en sådan allmän lämplighetsprövning behövs på grund av att användningen av byggnader och anläggningar ändras. Krav på bygglov föreslås sålunda för att man skall få ta i anspråk eller inreda en byggnad eller en del därav för ett väsentligen annat ändamål (13 kap. 1 § punkt 6).

Bygglovpliktens omfattning sammanfaller emellertid inte alltid med gränsen mellan pågående och förändrad markanvändning. Förslaget i denna del utgår från att det måste ges ett relativt stort spelrum åt fastighetsägaren att bestämma vilka slag av verksamheter som skall bedrivas på fastigheten. Det avgörande bör här liksom i övriga fall vara om byggnadens användning

1 kap. 3 §

framstår som rationell vid ett normalt utnyttjande av fastigheten för det förut etablerade ändamålet. Om så är fallet bör en förändring av markanvändningen likväl anses föreligga om det nya användningssättet har konsekvenser för kommunen enligt vad som förut har angetts.

När man skall försöka ange några allmänna riktlinjer för när en ändrad användning av en byggnad skall anses vara så väsentlig att det innebär en förändring av markanvändningen, kan det vara lämpligt att till en början göra en ganska grov indelning med ledning av olika ändamålsbeskrivningar och att därefter försöka nyansera bilden. Vid den första indelningen bör kategorierna hållas så klart isär att det blir möjligt att slå fast att en övergång från en kategori till en annan regelmässigt innebär ändrad markanvändning. Den mer ingående analysen skall därefter syfta till att få fram i vilka fall även förskjutningar som håller sig inom någon av huvudgrupperna måste bedömas som ändrad markanvändning. Vidare gäller det att göra klart när en partiell ändring, dvs. en som berör bara en del av en byggnad, skall föranleda samma bedömning.

Med den utgångspunkt som nyss har angetts torde byggnaders användning kunna grovt delas in i följande huvudkategorier: bostad, handel, industri, kontor, samlingslokal, garage, hotell, byggnader för olika slag av allmänt ändamål och ekonomibyggnader för de areella näringarna.

Detta betyder alltså att det bör anses som ändrad markanvändning att helt ta i anspråk eller inreda t. ex. ett bostadshus för kontorsändamål, en industribyggnad till handelsändamål, en samlingslokal till förskola etc. Hur man skall se på det fallet att ett bostadshus "kontoriseras" endast till en viss del kommenteras närmare längre fram.

Nästa steg bli då att undersöka i vad mån ett ändrat användningssätt som håller sig inom någon av dessa huvudkategorier också har så väsentlig betydelse från kommunal planeringssynpunkt, att det måste räknas som ändrad markanvändning.

o *Bostad*

Här är det främst omvandlingen av fritidshus till åretruntbostad och vice versa som kan behöva kommenteras.

BLU berörde inte närmare frågan om omvandling mellan fritidshus och permanentbostad, något som kritiseras av många remissinstanser. Man efterlyser metoder med vilkas hjälp man skulle kunna förhindra permanentning av fritidsbebyggelse.

Rättsläget i dag är att ianspråktagande av ett fritidshus som bostad för stadigvarande bruk inte anses innebära en sådan väsentlig ändring i byggnadens användningssätt att byggnadslov krävs enligt 54 § BS (se RÅ 1965 K 534, RRK K 77 2:1).

Denna fråga behandlas nu i ett vidare sammanhang av fritidsboendekommittén (Bo 1978:01). I avvaktan på resultatet av denna utredning föreslås nu inte någon ändring av det rättsläge som råder i dag. Som tidigare har framgått kan dock tillbyggnad av ett fritidshus ibland bli att betrakta som förändrad markanvändning enligt PBL.

o *Handel* 1 kap. 3 §

Detta är ett ändamål som kan inrymma olikartade verksamheter. Här ingår sålunda kiosker, kvartersbutiker, specialaffärer för olika varuslag, livsmedelshallar, varuhus, lager och s. k. stormarknader. Av de sistnämnda finns det flera olika slag. Där kan säljas dels skrymmande varor, såsom bilar, möbler, bygg- och järnvaror men där kan också förekomma handel med s. k. dagligvaror. Det bör tilläggas att även vissa former av hantverk kan inbegripas i beteckningen handelsändamål.

Frågan är nu om övergång från en typ av handel till en annan kan ha sådana konsekvenser för den allmänna planeringen av varuförsörjning och -distribution att det är befogat att kunna göra en allmän lämplighetsprövning. Med andra ord måste man klarlägga vilka förskjutningar inom handelsändamål som skall räknas som förändrad markanvändning.

Om det t. ex. förekommer detaljhandel i en fastighet torde det vara likgiltigt från allmän planeringssynpunkt, om detaljhandeln övergår från det ena varuslaget till det andra. Likaså torde en övergång från en hantverksrörelse till detaljhandel – och omvänt – vara av ganska ringa betydelse för samhällsplaneringen. Allt sådant bör ingå i pågående markanvändning.

Byggnadsnämnden i Örebro har i en framställning till regeringen den 12 maj 1977 pekat på ett särskilt problem med anknytning till detaljhandeln. I framställningen hänvisas till en dom av regeringsrätten den 22 februari 1977 (Going Industrihotell Aktiebolag). Förhållandena i detta mål var i korthet följande. För en byggnad, belägen utanför detaljplanelagt område, som ursprungligen hade använts som betongvarufabrik, hade byggnadslov meddelats för om- och tillbyggnad till lagerbyggnad. Den ansökan som prövades i målet avsåg byggnadslov för att utan inredningsåtgärder få ta i anspråk byggnaden för handelsändamål (stormarknad).

Regeringsrätten anförde i sin dom bl. a. följande.

Såsom bolaget självt synes uppfatta läget får den tillämnade användningen av byggnaden för handelsändamål i förevarande fall anses väsentligt skilja sig från användning för lagerändamål, oaktat i allmänhet lagring av varor måste betecknas som en med handel samhörig verksamhet. Byggnadslov fordras följaktligen enligt det angivna författningsrummet.

Ianspråktagandet av byggnaden för nytt ändamål, vilket inte kräver byggnadens inredande för ändamålet, är inte nybyggnad på sätt sådan bestämmes i 75 § byggnadsstadgan. Det förbud som enligt 56 § 1 mom. fjärde stycket samma stadga gäller för byggnadsnämnd att meddela lov till nybyggnad inom icke detaljplanlagt område, om byggnaden skulle innefatta tätbebyggelse, utgör följaktligen inte något hinder för nämnden att meddela det sökta lovet. Det förbud mot nybyggnad som gäller i avbidan på att stadsplan antages för området utgör ej heller hinder.

Innehållet i utomplansbestämmelser enligt 29 § byggnadsstadgan hindrar inte byggnadslov för den tillämnade användningen av byggnaden. Annan föreskrift av plankaraktär än utomplansbestämmelserna gäller, såvitt är utrett i målet, inte. Att byggnadsnämnden vid sin prövning av ansökningen om det tidigare byggnadslovet funnit sig kunna genombryta förbudet i 56 § 1 mom. fjärde stycket byggnadsstadgan på så sätt att den meddelat lov endast för en lagerbyggnad utgör inte någon sådan nu gällande föreskrift för markanvändning som nämnden skulle ha att beakta vid den nu aktuella byggnadslovsprövningen.

I enlighet med det anförda utgör bestämmelserna i byggnadslagen eller byggnadsstadgan eller med stöd därav meddelad föreskrift ej hinder för det sökta byggnadslovet.

1 kap. 3 §

För prövning huruvida hinder föreligger enligt annan författning eller föreskrift, till vilken hänvisas i 56 § 1 mom. byggnadsstadgan, återförvisar regeringsrätten med ändring av kammarrättens dom målet till byggnadsnämnden.

I sin framställning till regeringen hävdar byggnadsnämnden att det inte är tillfredsställande att det saknas möjlighet att hindra att en byggnad tas i anspråk för ett så väsentligt ändrat användningssätt som det var fråga om i målet. Byggnadsnämnden anför bl. a. följande.

Det torde i landets kommuner finnas ett stort antal likartade fall av industribyggnader uppförda med dispens från tätbebyggelseförbudet. Byggnadsnämnden anser, att den tolkning som regeringsrätten i sin dom gjort av byggnadsstadgans innehåll, medför stora svårigheter för kommunerna att ens tillnärmelsevis uppfylla det ansvar som i åtskilliga statliga utredningar lagts på kommunerna såvitt avser planeringen av samhällets utbyggnad. Det är vidare med en sådan tillämpning av bestämmelserna, som regeringsrätten gett uttryck åt, omöjligt för kommunerna att styra servicefunktionerna så att möjligheterna till t. ex. närservice kan bibehållas.

Det är av betydelse att när särskilda skäl föreligger länsstyrelse eller byggnadsnämnd enligt byggnadsstadgan § 67 kan ge tillstånd även till byggnad som teoretiskt kan användas för helt olika ändamål – vilket ofta är fallet med nutida hallbyggnader. Enligt regeringsrättens utslag kan kommunen icke förhindra att användningssättet därefter ändras på ur samhällssynpunkt olämpligt vis. Följden kan endast bli att bestämmelser i byggnadsstadgan § 67 icke kan tillämpas hur angelägna särskilda skäl som än må föreligga.

Byggnadsnämnden hemställer med anledning av regeringsrättens ovan nämnda dom att regeringen skyndsamt måtte föranstalta om sådan ändring av lagstiftningen att ianspråktagande av byggnad för annat ändamål kräver dispens från tätbebyggelseförbudet utan att sådan ändring som stadgas i 75 § BS erfordras.

Byggnadsnämndens framställning rör ett planeringsproblem som onekligen är svårlöst med dagens lagstiftning. Här finns ett klart behov av ändrade regler. Dessa bör innebära att byggnadsnämnden – oavsett om byggnaden ligger inom eller utom detaljplanelagt område – får möjlighet att göra en allmän lämplighetsprövning i det fallet att en lagerlokal tas i anspråk till stormarknad (och även omvänt). Här föreslås därför att sådana ändringar inom det vida begreppet handelsändamål hänförs till ändrad markanvändning. Att även omvandling av en industrihall till stormarknad skall betraktas på detta sätt framgår av det tidigare förda resonemanget om övergång mellan de olika huvudkategorierna.

I ett annat domstolsavgörande (Rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna, RRK 1974, K 74 2:18) har det ansetts att ianspråktagande av en bostadsbyggnad för skoländamål inte utgjorde nybyggnad, eftersom någon ändring inte vidtogs i den fasta inredningen. Följden härav blev bl. a. att någon dispens inte krävdes från förbudet i 34 § BL mot nybyggnad i strid mot stadsplan. – Den förut lämnade redogörelsen för hur man bör betrakta övergång mellan de olika huvudkategorierna visar att detta slag av ändring bör anses vara ändrad markanvändning enligt det nu föreslagna systemet.

o *Industri*

Även detta är ett markanvändningsändamål med vida gränser. Till ändamålet räknas vanligen inte bara anläggningar för framställning av olika varor

utan även kraftverk, vattenverk, gasverk, större oljeförråd och större transformatorstationer. Här kan ingå också verkstäder av många olika slag. Ibland ligger en hantverksrörelse på gränsen till industri. 1 kap. 3 §

Omläggning av industriell verksamhet har många gånger påtagliga effekter på arbetsmarknaden och därmed på bostadsbyggandet inom en ort eller ett område. Ibland kan man lägga också regional- eller sysselsättningspolitiska aspekter på industriella frågor. De verksamheter som ryms inom industriändamålet skiftar emellertid starkt i fråga om effekterna på kommunens planer och program för olika verksamheter. Tidigare har det sagts att uppförande av en ny byggnad på en industrifastighet skall räknas in i pågående markanvändning, om det inte blir några påtagliga återverkningar av det slaget.

Mot denna bakgrund får den som äger fastighet för industri- eller liknande ändamål förhållandevis vida befogenheter att utan planpolitisk prövning göra de omläggningar av driften som han anser nödvändiga. Att ta i anspråk en industribyggnad för en ny typ av produktion behöver inte heller i normala fall bedömas som ändrad markanvändning. Endast mera radikala omläggningar av verksamheten torde böra hänföras till ändrad markanvändning. Som exempel på detta kan nämnas att en ny form av verksamhet medför avsevärt ökad trafikintensitet, ställer krav på upprustning av transportsystemet eller på områden för terminaler, lagring etc.

o *Byggnader för allmänt ändamål*

Detta är en samlingsrubrik för sådana ändamål som det tillkommer staten, kommunen eller landstingskommunen att tillgodose, t. ex. byggnad för post och telegraf, statlig ämbetsbyggnad, statskyrka, kommunalhus, brandstation, sjukhus eller skola.

Det torde framstå som uppenbart att en omvandling från ett slags verksamhet till en annan nästan undantagslöst har ett väsentligt intresse från allmän planeringssynpunkt. Därför bör i stort sett alla funktionsomvandlingar inom ramen för allmänt ändamål betecknas som ändrad markanvändning.

o *Blandad användning*

Det hittills anförda avser en total förändring av en byggnads ändamål. Några ord bör också sägas om det ganska vanliga förhållandet att en byggnad endast delvis inreds eller tas i anspråk för ett nytt ändamål, medan byggnaden i övrigt alltjämt används på samma sätt som tidigare.

Mycket vanligt är ju att kontorshus eller flerbostadshus förses med affärslokaler i gatuplanet. En tendens i vissa större städer är också att bostadslägenheter "kontoriseras". Över huvud taget är ju centrumbebyggelse ofta av blandad karaktär. I den mån inrättande av en på detta sätt "blandad användning" väsentligt inverkar på kommunens planer och program för olika verksamheter bör i enlighet med definitionen ändrad markanvändning anses föreligga.

När det gäller "kontoriseringen" torde en enstaka sådan omvandling knappast kunna sägas få några följder av betydelse för kommunala planer och program. Om man emellertid tar hänsyn till den utveckling som faktiskt har

1 kap. 3 §

ägt rum inom området, kan man komma till ett annat resultat. Om "kontoriseringen" har fortgått under en följd av år – som t. ex. i Stockholms innerstad och på en del andra håll – blir varje ytterligare omvandling givetvis att hänföra till förändrad markanvändning enligt den i allmänna motiveringen (avsnitt 3.2.4.3) givna regeln.

För en byggnad som används som bostad för en eller två familjer bör det i viss utsträckning ligga inom ramen för pågående markanvändning att ta i anspråk en del av byggnaden för något annat än bostadsändamål, t. ex. som lokal för ett mindre företag. Den inskränkningen måste dock självfallet gälla att fastighetens huvudsakliga egenskap av bostadsfastighet för en eller två familjer inte får upphöra.

Den typ av blandad markanvändning som åsyftas här förekommer mestadels inom detaljplanelagda områden, och då finns vissa möjligheter att i planen meddela bestämmelser om vilka kombinationer av användningssätt som kommunen anser tillåtliga. I en plan för befintlig bebyggelse kan man dock inte meddela bestämmelser som går längre i reglerna än vad som motsvaras av gränserna mellan pågående och förändrad markanvändning.

4. Inre åtgärder

I 13 kap. 1 § punkterna 4–7 föreskrivs bygglovplikt för ändring av en byggnads bärande delar, uppvärmnings- eller ventilationsanordningar, inrättande och väsentlig ändring av ledningar samt invändig ändring av en byggnad som avsevärt påverkar dess planlösning.

Dessa åtgärder ligger alltid inom ramen för pågående markanvändning, om de inte utgör ett led i inredande av en byggnad för ett väsentligen annat ändamål. Då kan åtgärden, enligt vad som har sagts tidigare, ibland bli hänförlig till ändrad markanvändning.

Alla slags inre underhållsåtgärder ingår i pågående markanvändning i den mån de över huvud taget är underkastade bygglovplikt.

Att ändra planlösningen beträffande en eller flera lägenheter i ett flerbostadshus utan att antalet lägenheter ändras bör givetvis ligga inom ramen för pågående markanvändning. Detsamma bör som regel gälla om lägenhetsfördelningen inom huset ändras. Avgörande blir här vilka effekter som åtgärden får t. ex. för den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen. Om det är fråga om ett enstaka ärende och några liknande fall inte tidigare har förekommit i området eller stadsdelen, bör det vara klart att det rör sig om pågående markanvändning. Annorlunda måste man se på saken, om ändringar av lägenhetssammansättningen är en vanlig företeelse i orten och detta har lett till att den kritiska gränsen mot förändrad markanvändning har uppnåtts enligt den i allmänna motiveringen (avsnitt 3.2.4.3) givna regeln. När det gäller möjligheten att få bygglov till åtgärder av detta slag får, liksom f. n., hyresgästernas inställning till åtgärden stor betydelse (se 2 a § BSL).

5. Åtgärder som är bygglovpliktiga endast efter särskilt kommunalt beslut

1 kap. 3 §

Bland dessa åtgärder återfinns – som framgår av den föreslagna lagtexten i 13 kap. 5 § – yttre åtgärder och vissa underhållsåtgärder. Samtliga dessa åtgärdstyper får anses ingå i pågående markanvändning. De kan alltså vägras endast om de inte uppfyller något egenskapskrav i 5 kap.

Anläggningar

De anläggningar för vilka bygglovplikt föreslås i 13 kap. är av skiftande natur. Vissa anläggningstyper har tidigare inte tillståndsprövats enligt byggnadslagstiftningen. Skälen för att anläggningarna föreslås bli omfattade av tillståndsplikt enligt PBL är också starkt skiftande. Mot den bakgrunden är det viktigt att åtminstone i stora drag precisera vad bygglovprövningen bör avse i olika fall. Risken är annars att man i de enskilda ärendena gör en onödigt vidlyftig prövning. Naturligtvis bör man inte göra någon allmän lämplighetsprövning av anläggningar som har tagits in i PBL bara för att man skall få tillfälle till en teknisk kontroll av dem.

De avgränsningar som skall göras i detta sammanhang syftar till att i görligaste mån gruppera anläggningarna i kategorierna pågående resp. förändrad markanvändning. Härigenom kan man till vägledning för rättstillämpningen peka på vissa fall där enbart egenskapskraven i 5 kap. kan tjäna som grund för prövningen (pågående markanvändning) och på situationer där även 2–4 kap. ingår bland bedömningsgrunderna (förändrad markanvändning). I ett annat sammanhang (specialmotiveringen till 13 kap. 3 och 5 §§) skall diskuteras vilka av egenskapskraven i 5 kap. som kan bli aktuella för olika anläggningstyper.

Först kan det slås fast att begreppsbestämningarna bör vara desamma som för byggnader. Problemet är emellertid att det inte går att på riktigt samma sätt som beträffande byggnadsåtgärder generellt konstatera till vilken kategori de i 13 kap. uppräknade anläggningarna som regel hör. Vad som är en fortsättning av pågående markanvändning på en fastighet kan på en annan vara en klar förändring. Oftare än när det gäller åtgärder med byggnader blir det nödvändigt att göra mer individuella bedömningar. Det är med andra ord av stor vikt att i varje särskilt fall beakta på vilket sätt fastigheten eller fastighetsdelen faktiskt används när en anläggning skall tillkomma. Om den sökta anläggningen ligger i linje med detta användningssätt bör den i princip räknas i pågående markanvändning. Utgör anläggningen däremot ett främmande inslag i den markanvändning som pågår, blir utgången av bedömningen den motsatta.

Trots att det alltså är svårt att göra några allmängiltiga uttalanden kan det ändå slås fast att det finns vissa anläggningar som typiskt sett utgör det ena eller det andra slaget av markanvändning.

Anläggningar som oftast torde kunna presumeras hänförliga till ett redan pågående användningssätt är mur, plank, ledning, cistern, skylt och ljusanordning. Inte sällan är även mast, torn och parkeringsplats komplement till en redan etablerad verksamhet.

En del anläggningar är ganska arealkrävande och deras tillkomst utgör ett

1 kap. 3 §

markant avbrott i den markanvändning som har pågått förut. Främst kan man då nämna idrotts- och fritidsanläggningar. Att omvandla en fjällsluttning till vintersportanläggning är ett klart exempel på ändrad markanvändning. Detsamma gäller om man vill anlägga en golfbana. Om en orörd havsvik skall bli campingplats eller småbåtshamn måste man också betrakta anläggningens tillkomst som en ändring av markanvändningen.

När det gäller upplag är bilden inte lika entydig, bl. a. beroende på att upplag kan vara av så skiftande slag. Vidare kan upplag placeras på fastigheter av mycket olika karaktär. Här måste därför bedömningarna överlämnas åt rättspraxis.

Lika svårt är det att göra något allmängiltigt uttalande om hur man skall bedöma tillkomsten av krossverk och liknande anläggningar. Det bör dock erinras om att en av anledningarna till att dessa föreslås bli underkastade bygglovplikt (se avsnitt 17.1.1.3) är att lokaliseringen kan behöva prövas i ett vidare sammanhang. Om någon vill placera en sådan anläggning på en plats som förut inte alls har varit aktuell för denna eller någon liknande typ av verksamhet är åtgärden som regel att anse som en förändring av markanvändningen.

När man skall hänföra anläggningar under marken till endera kategorin ställs man inför terminologiska svårigheter. Vad är egentligen markanvändningen under markytan? Anläggningar av detta slag är av skiftande storlek och betydelse. De kan förläggas både till platser där det råder viss konkurrens om utrymmet under markytan och till platser där de helt saknar betydelse ur just denna aspekt. Något generellt uttalande kan därför inte göras i frågan om anläggningarna utgör pågående eller förändrad markanvändning. I praktiken medför detta emellertid inga större problem om man utgår från vad man vill uppnå med prövningen. Avsikten är främst att frågor av geoteknisk natur, inverkan på grundvattenbalansen och liknande skall bedömas vid tillståndsprövningen. En naturlig sak blir också att man kontrollerar att inte anläggningar under marken förläggs så att de konkurrerar om utrymmet med varandra. Regler om detta föreslås i 5 kap. 10 och 12 §§. Det finns alltså inget behov av att vid prövningen gå utöver de egenskapskrav som ryms i 5 kap.

Marklov

När det är fråga om marklov kommer begreppet pågående markanvändning – i motsats till vad fallet är vid bygglov – inte att få någon rättslig effekt vid själva tillståndsprövningen. De grunder som i PBL föreslås gälla för prövning av marklov är nämligen generella i den bemärkelsen att de inte är beroende av om ansökningen avser pågående eller förändrad markanvändning. Vad byggnadsnämnden skall se till enligt 13 kap. 48 § är i korthet att den sökta åtgärden inte strider mot bestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande. Begreppet får i stället avgörande betydelse när det uppstår fråga om kompensation. Tillämpningen av begreppet ankommer här på domstolarna och inte på byggnadsnämnderna. Man kan ändå utgå från att begreppets innebörd indirekt kommer att spela en viss roll vid kommunens överväganden, eftersom föreskrifter i en detaljplan eller ett markförordnande av innebörd att marklov inte kan påräknas för åtgärder inom ramen för pågående

markanvändning kan ha ekonomiska följder för kommunen. 1 kap. 3–4 §§

De åtgärder som omfattas av marklovplikt är schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering. I vissa fall kan ingå även stängsel, uppodling, dikning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. Man skulle kunna grovt dela in åtgärderna i två huvudgrupper. En typ av åtgärder innebär ingrepp i markens höjdläge (schaktning, fyllning) och en annan tar sikte på jord- och skogsbrukets driftsformer (uppodling, trädfällning, skogsplantering m. fl.).

Åtgärder av den förstnämnda huvudtypen kan tänkas bli aktualiserade i två principiellt olika syften. En situation är när en ansökan om schaktning eller fyllning utgör ett led i ett bygglovförfarande. I sådana fall får markanvändningens lämplighet förutsättas bli prövad genom ett förhandslov eller bygglov.

I andra situationer har schaktning eller fyllning inget samband med byggande. De utförs t. ex. för att man vill få en bättre utformning av en tomtplats eller stabilisera markförhållandena. Det torde genast kunna sägas att åtgärder av detta slag nästan undantagslöst ingår i pågående markanvändning.

Tidigare nämndes att en huvudgrupp av marklovpliktiga åtgärder är sådana som ingår i skogsbrukets driftsformer (trädfällning, skogsplantering). Den gruppen motsvaras väl av de markanvändningsexempel som diskuterades i lagstiftningsarbetet tidigare under 1970-talet. De motivuttalanden som gjordes då (prop. 1972:111, bil. 2, s. 332–336, prop. 1974:166, s. 108–109) om innebörden i begreppet pågående markanvändning bör gälla som vägledning även för tillämpningen av reglerna om kompensation när föreskrifter ges om marklov. Det är givet att begreppet bör tolkas på samma sätt, oavsett om det är NVL eller PBL som tillämpas. De åtgärder man vill kunna reglera är ju desamma.

I avsnitt 23.3.1.2 (Ersättningsbestämmelser) behandlas frågan om vilka inskränkningar i denna pågående markanvändning som skall vara kompensationsgrundande.

4 §

I första stycket ges en definition av sakägarbegreppet. Med sakägare förstås i PBL fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till en fastighet.

Uttrycket sakägare förekommer på skilda områden i lagstiftningen. Begreppet innebörd brukar inte fastställas i lag och varierar uppenbarligen mellan olika lagar. Sålunda innehåller exempelvis VL och ML ett vidsträckt sakägarbegrepp. Sakägarbegreppet i ExL torde ha en snävare innebörd. Enligt FBL torde sakägarkretsen vara ytterligare begränsad.

Ordet sakägare nämns på flera håll i PBL, t. ex. i de kapitel som handlar om planer, tillståndsprövning och besvär. Det har bedömts vara av värde att definiera sakägarbegreppet i lagen. Som utgångspunkt för definitionen i första stycket har valts sakägarbegreppet i ExL.

Sakägarbegreppet på expropriationsrättens område har som utgångspunkt den inom juridisk doktrin gängse indelningen i sakrätter och obligatoriska rättigheter. Endast den som är innehavare av ett anspråk av sakrättslig natur är att anse som sakägare.

1 kap. 4–6 §§

Anknytningen av sakägarbegreppet till sakrätterna för med sig att innehavare av rent obligatoriska anspråk inte är att anse som sakägare. Andrahandshyresgäst, som inte står i något rättsförhållande till fastighetsägaren, är inte heller att anse som sakägare.

I andra stycket anges vilka rättigheter som skall utgöra särskild rätt till en fastighet. Utgångspunkten för bestämmandet av dessa rättigheter har varit 7 kap. JB. Där finns bestämmelser om bl. a. arrende, hyra, tomträtt och annan nyttjanderätt samt servitut och rätt till elektrisk kraft. Enligt 7 kap. 4 § avser bestämmelserna i JB om nyttjanderätt inte gravrätt, vägrätt eller bostadsrätt. Som framgår av andra stycket i den nu föreslagna paragrafen är dock innehavare av vägrätt och bostadsrätt sakägare enligt PBL. I andra stycket anges också renskötselrätt som särskild rätt. Sameby är sakägare enligt PBL. Vidare anges gruvrätt, fiskerätt, jakträtt och vattenfallsrätt.

Uppräkningen av de särskilda rättigheterna i andra stycket är uttömmande. På grund härav undantas från sakägarbegreppet innehavare av fordran för vilken en fastighet svarar.

Tomträtt utgör en form av nyttjanderätt. Tomträttshavaren är därför sakägare enligt PBL. Emellertid står tomträtten jämfört med andra nyttjanderätter nära äganderätten till en fastighet. I vissa kap. i PBL, t. ex. det som innehåller ersättningsbestämmelser, är tomträttshavaren i det närmaste jämställd med fastighetsägaren. Det finns mot bakgrund härav skäl att generellt för PBL likställa tomträttshavaren med fastighetsägaren. Detta har kommit till uttryck i tredje stycket.

5 §

Första stycket, som motsvarar 1 § första stycket BL, innehåller en föreskrift om att planläggning skall föregå beslut om markanvändningen i den utsträckning som föreskrivs i denna lag. Innebörden härav har berörts i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.2.3.

I andra stycket erinras om att det i 2 kap. finns allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning enligt PBL samt att det i 3 kap. finns särskilda bestämmelser om riksintressen.

6 §

I första stycket stadgas att 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.

Övriga planinstitut (områdesplan och detaljplan) omnämns i andra stycket. Områdesplan och marköversikt är översiktliga planer. Föreskrifter rörande områdesplan finns i 8 kap. och om detaljplan i 9 kap. I andra stycket anges också institutet markförordnande, som enligt 10 kap. kan innehålla bl. a. föreskrifter för markanvändning och byggande för områden utanför detaljplan.

Vidare hänvisas i tredje stycket till 11 kap. i fråga om bestämmelserna om plangenomförande.

I fjärde stycket hänvisas till 12 kap. beträffande bestämmelserna om regionplan.

7 § 1 kap. 7–13 §§

Paragrafen, som är ny i byggnadslagstiftningen, handlar om den fysiska riksplaneringens arbetsformer. Bestämmelsen har närmare kommenterats i avsnitt 3.2.2 om planering.

8–10 §§

I paragraferna anges vilka frågor som kommer att behandlas i vissa kap., nämligen 13 kap. (tillståndsprövningen), 15 kap. (påföljder och ingripanden), 4 kap. (bebyggelsemiljön), 5 kap. (byggnader, anläggningar och tomter) och 6 kap. (förbättring och underhåll).

11 §

I paragrafen anges kommunstyrelsens främsta uppgifter enligt PBL. Bestämmelsen är en komplettering till 3 kap. 1 § KL såvitt avser den fysiska planeringen.

Motivet för att i PBL reglera kommunstyrelsens roll i fråga om den fysiska planeringen har redovisats i avsnitt 2.2 och 3.2.5.

Enligt punkten 1 skall kommunstyrelsen leda och samordna den översiktliga fysiska planeringen och anpassa denna till kommunens planering i övrigt.

Bland kommunstyrelsens främsta uppgifter är också att verka för att en offentlig debatt om den fysiska planeringens mål och innehåll kommer till stånd. Detta framgår av punkten 2 i 11 §.

Som framgår av punkten 3 och som kommer att närmare utvecklas i avsnitt 13 (Vissa frågor om plangenomförande) har på kommunstyrelsen lagts den viktiga uppgiften att ansvara för plangenomförandet.

Enligt 9 kap. 20 § skall detaljplaner antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige kan delegera antagandet av detaljplaner till byggnadsnämnden. Nämnden bör emellertid inte kunna anta en plan som kommunstyrelsen motsätter sig. Detta anges särskilt i 9 kap. 20 §. Fullmäktige kan ge byggnadsnämnden direktiv för hur detaljplanfrågorna skall skötas i olika avseenden. I allmänhet torde fullmäktiges direktiv ges i en marköversikt och avse vilka detaljplaner som skall upprättas och när de skall upprättas.

12 §

I paragrafen, som motsvarar 7 § första stycket BL, föreskrivs att byggnadsnämnden har den närmare tillsynen över byggnadsverksamheten inom kommunen. Bestämmelser om byggnadsnämnden finns i 14 kap.

13 §

I paragrafen föreskrivs att länsstyrelsen skall ha tillsyn över den fysiska planeringen och byggnadsväsendet inom länet. I 7 § andra stycket BL finns en liknande bestämmelse.

Det har i paragrafens första stycke getts exempel på frågor som ingår i

1 kap. 13–15 §§

denna tillsynsuppgift. Exemplen har redovisats i den allmänna motiveringen (3.2.5).

Härutöver erinras i andra stycket om att det finns bestämmelser i 17 och 18 kap. om länsstyrelsens uppgifter i samband med överprövning av beslut enligt PBL. I 17 kap. ges föreskrifter om vad länsstyrelsen i olika hänseenden skall göra i samband med att underställning av kommunala planbeslut aktualiseras. Länsstyrelsens roll som besvärsmyndighet behandlas i 18 kap.

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för byggnadsnämnden. Detta följer av bestämmelsen att länsstyrelsen har tillsynen över den fysiska planeringen och byggnadsväsendet inom länet.

I fråga om den fysiska planeringen har länsstyrelsen vissa andra uppgifter som inte har kommit till uttryck i 13 §. Som exempel kan nämnas länsstyrelsens medverkan i den fysiska riksplaneringen.

I den hittillsvarande riksplaneringen har regeringens ställningstaganden utformats som beslut län för län. Länsstyrelserna har därefter mot bakgrund av dessa beslut lämnat de enskilda kommunerna råd och vägledning för deras fortsatta planering. Länsstyrelserna har även medverkat med att för regeringen redovisa den kommunala planläggningen och av länsstyrelsen samordnade regionala insatser. En sådan förmedlande roll behövs även i framtiden på mellannivån och det bör naturligen ankomma på länsstyrelsen att när nya frågor blir aktuella liksom hittills medverka i en fortlöpande dialog mellan riksnivå och lokal nivå. Länsstyrelsernas uppgift härvidlag finns redan angiven i länsstyrelseinstruktionen (1971:460).

14 §

Statens planverk har enligt första stycket den allmänna uppsikten över den fysiska planeringen och byggnadsväsendet. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 7 § tredje stycket BL.

I andra stycket upplyses att det finns bestämmelser i 18 kap. om planverkets uppgifter i samband med överprövning av beslut enligt PBL. Det är här fråga om de bestämmelser som har samband med planverkets uppgift att avgöra om prövningstillstånd skall meddelas i fråga om sådana besvärsärenden som har fullföljts till regeringen.

Beträffande planverkets uppgifter hänvisas i övrigt till verkets instruktion (1967:329, omtryckt 1978:848).

15 §

I paragrafen stadgas att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela verkställighetsföreskrifter.

Det finns i detta sammanhang anledning att redogöra för några av regeringsformens (RF) bestämmelser om regleringen av normgivningen. Grundlagreformen år 1974 innebar en strikt uppdelning av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen.

Av 8 kap. RF framgår vilka föreskrifter som måste meddelas genom lag och således beslutas av riksdagen. Dit hör bl. a. sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för

enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (3 § första stycket). Beträffande vissa föreskrifter, som enligt 8 kap. i princip skall meddelas i lag, kan riksdagen lämna bemyndigande för regeringen att meddela dem genom förordning (7 §). Därvid kan riksdagen också medge att regeringen överlåter åt bl. a. förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser i ämnet (11 §). Utan särskilt bemyndigande får regeringen genom förordning besluta föreskrifter för verkställighet av lag. I en sådan förordning får regeringen överlåta åt underordnad myndighet att meddela bestämmelser i ämnet (13 §). 1 kap. 15 §

Enligt 8 kap. 7 § första stycket RF kan regeringen efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter genom förordning bl. a. om föreskrifterna avser utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö. Det finns således inget hinder från konstitutionell synpunkt mot att riksdagen bemyndigar regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela särskilda föreskrifter om exempelvis byggnaders utformning. Ett sådant bemyndigande ger regeringen möjlighet att i den utsträckning som anges i bemyndigandet genom förordning införa nya föreskrifter om såväl gällande krav som de nya krav som kan uppkomma till följd av samhällsutvecklingen. På motsvarande sätt kan sådana föreskrifter efter delegation av regeringen beslutas av myndighet.

Lag, förordning och föreskrifter utgör författningar (se författningssamlingsförordningen 1976:725, 1 §). Central myndighets föreskrifter skall tas in i myndighetens författningssamling (se 9 § nämnda förordning). Vid sidan av en författning kan finnas allmänna råd, dvs. sådana rekommendationer av central förvaltningsmyndighet om tillämpningen av författningar som anvisar hur någon lämpligen kan handla i vissa hänseenden men som inte utesluter andra handlingssätt (1 § nämnda förordning).

Som har framhållits i avsnitt 3.2.3 skall det inte finnas några föreskrifter i förordning eller myndighets författning i anslutning till bestämmelserna i 2 och 4 kap. I fråga om 3 kap. finns en bestämmelse av innebörd att regeringen får närmare avgränsa de områden för riksintressenas tillämpning som enbart i grova drag angetts i lagtexten. Denna bestämmelse i 3 kap. är av verkställighetsnatur.

Såvitt avser 5 kap. är det nödvändigt med verkställighetsföreskrifter. Det kan diskuteras om det här finns anledning att gå ett steg längre, dvs. att öppna möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att efter bemyndigande i lag meddela särskilda föreskrifter om byggnaders och anläggningars egenskaper. Det främsta skälet härtill skulle vara att det ibland är svårt att avgöra när en föreskrift avser helt nya krav eller sådana krav som kan härledas från någon bestämmelse i 5 kap. Bestämmelserna i 5 kap. är dock utformade som en uttömmande beskrivning av de krav som bör resas. Skulle nya krav uppkomma bör dessa då underställas riksdagen genom förslag till lagändring.

Det finns därför inte anledning att föreslå ett bemyndigande enligt 8 kap. 7 § första stycket RF att meddela särskilda föreskrifter om byggnaders och anläggningars utformning. Förslag härom har därför inte lämnats (jfr dock avsnitten 18.2.2.2 om Typgodkännande och 18.2.2.3 om Tillverkningskontroll samt specialmotiveringen till 14 kap. 14 §, vilken innehåller bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter om obligatoriskt typgodkännan-

1 kap. 15 §
2 kap. 1–2 §§

de och tillverkningskontroll).

I avsnitt 7.3.1 kommer frågor som rör normeringen av byggnaders och anläggningars egenskaper att ytterligare behandlas.

ANDRA AVDELNINGEN

2 kap. *Allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning enligt denna lag*

Bestämmelserna i detta kap. är allmängiltiga och övergripande. De utgör grund för samtliga materiella krav enligt PBL.

1–2 §§

I 1 § stadgas att planläggning skall främja en lämplig samhällsutveckling. Med planläggning avses både översiktlig och detaljplanläggning.

I avsnittet 4.3.2 har klargjorts att planläggningen av den fysiska miljön skall ligga i linje med vad som har beslutats inom olika samhällsområden. Detta innebär att markanvändningsbesluten skall ses som ett av många samverkande medel att främja en lämplig samhällsutveckling.

I kravet på en lämplig samhällsutveckling ligger också ett krav på en långsiktig hushållning med landets samlade naturresurser. Detta krav har en sådan tyngd att det har kommit till uttryck i 1 § som ett exempel på vad som ingår i en samhällsutveckling som är lämplig. I anslutning till PBL:s portalparagraf, 1 kap. 1 §, har i avsnitt 3.2.1.1 naturresursaspekten behandlats mera utförligt.

I 2 kap. 1 § har också slagits fast att en allsidig bebyggelseutveckling ingår i kravet på en lämplig samhällsutveckling. Härmed åsyftas att det är önskvärt med en successiv bebyggelseutveckling både inom och utom tätorter. En allsidig utveckling av bebyggelsen skapar goda förutsättningar för en socialt fungerande miljö. Med utveckling i detta sammanhang avses inte bara tillskapande av nya bebyggelseområden utan även omdaning och förnyelse av den befintliga bebyggelsen i syfte bl. a. att ta tillvara bebyggelseresurserna (se härom avsnittet 3.2.1.2).

Det finns i PBL många regler som syftar till att åstadkomma en lämplig bebyggelseutveckling inom tätorterna. Detaljplanen är exempelvis ett viktigt instrument för att uppnå detta syfte. För bebyggelsemiljöns närmare utformning finns det bestämmelser i 4 kap.

Under 1970-talet har statsmakterna i olika sammanhang gjort uttalanden om bebyggelseutvecklingen i glesbygden. Det har därvid framhållits att glesbebyggelse är och kommer att vara den enda lämpliga formen för byggande i stora delar av landet (CU 1971:26, rskr 309). Vidare har det pekats på att ett strikt hävdande av det s. k. detaljplanekravet för enstaka byggnader bör kunna underlåtas, om en antagen översiktsplan eller annat underlag ger tillräcklig ledning för bedömningen (prop. 1972:111 Bil. 2, s. 321, CU 35, rskr 348). En komplettering av den befintliga jordbruksbebyggelsen är en normal form av byggande som är angelägen från enskild synpunkt och som ofta inte bör möta hinder av hänsyn till de allmänna intressena. Sådana kompletteringar kan exempelvis skapa förutsättningar för att flera familjemedlemmar

kan förenas i en sammanhållen gårdsbebyggelse (prop. 1976/77:122, s. 10, CU 35, rskr 310). 2 kap. 1–4 §§

Det finns alltså ett uttalat intresse för utvecklingen av bebyggelsen i glesbygden. Tillkommande bebyggelse kan ge bidrag till att en redan existerande service bevaras och förstärks.

Mot bakgrund av det anförda kan man konstatera att det från allmän synpunkt är angeläget att man utanför tätorterna främjar tillkomsten av en sådan bebyggelse som medverkar till att goda boendeförhållanden behålls och helst också förbättras.

I 2 § föreskrivs att planläggning skall skapa förutsättningar för en god bostads-, arbets- och fritidsmiljö.

Behovet av en god miljö har här tagits upp som en av de grundläggande riktlinjerna för planläggningen. Miljökravet har både en fysisk och en social innebörd. När det gäller bebyggelsemiljöns utformning finns i 4 kap. en specificerad redovisning av olika krav som kan ställas med hänsyn till människornas behov av bl. a. en behaglig omgivning, skydd mot ohälsa, utrymmen för rekreation och en god social miljö. Den nu föreslagna 2 § har en mera allmän räckvidd och utgör grunden för flertalet av bestämmelserna i 4 kap. Innebörden av paragrafen är att planläggningen skall främja grundläggande sociala strävanden.

En lämplighetsprövning skall komma till stånd beträffande all bebyggelse. Av vad som föreslås beträffande marköversikten i avsnitt 9, detaljplanekravet i avsnitt 11.3.2.1, prövningsgrunder för bygglov i avsnitt 17.1.2 och besvär över bygglov i avsnitt 21 framgår, att lämplighetsprövningen skall ske direkt i bygglovärendet, om det inte finns en detaljplan eller ett markförordnande för området eller om förutsättningar för ett formellt detaljplanekrav inte föreligger. Vid en sådan prövning är inte 1 och 2 §§ direkt tillämpliga, eftersom de anger vad som skall beaktas vid planläggning. Bestämmelsernas inverkan på bygglovärendet beror då på hur de har tillämpats i en översiktlig plan på sätt som framgår av de förut nämnda avsnitten. Det följer härav, att generella restriktioner i fråga om här aktuell typ av tillståndsärenden inte kan hävdas med stöd av översiktlig plan. Förhållandena i det enskilda fallet måste sålunda få en uttömmande behandling i tillståndsärendet.

3 §

Paragrafen innehåller en föreskrift om att ett markområde skall avses för det ändamål för vilket det med hänsyn till beskaffenhet, läge, föreliggande markanvändningsbehov och övriga omständigheter är lämpligt. Paragrafen har som huvudsaklig förebild 9 § andra stycket första meningen BS.

Med markens beskaffenhet avses både markens känslighet för påverkan, terrängens utseende, grundförhållanden och andra liknande förhållanden.

Med markanvändningsbehov avses inte enbart behovet av att utnyttja markytan utan även intresset av att använda utrymmen under markytan.

4 §

I paragrafen anges vissa förhållanden som särskilt skall beaktas när ett markområdes lämplighet för bebyggelse prövas.

2 kap. 4 §

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.

5 § 2 kap. 5 §

Enligt första stycket skall man ta hänsyn till naturvårdens och friluftslivets intressen vid beslut som fattas med stöd av PBL. Bestämmelsen har ingen direkt motsvarighet i gällande byggnadslagstiftning.

Första stycket innebär krav på ett allmänt hänsynstagande till naturvårdens och friluftslivets intressen vid bedömningen av ett markområdes lämplighet för olika ändamål. Dessa intressen skall alltså beaktas och vägas in i den fysiska planeringen på samma sätt som andra intressen. Även om någon direkt motsvarighet till första stycket inte finns i gällande rätt, innehåller BS emellertid bestämmelser (se t. ex. 9 och 29 §§) om markanvändning eller lokalisering av bebyggelse som skall vara lämplig från allmän synpunkt. Dessa bestämmelser får anses inrymma ett hänsynstagande även till naturvårdens och friluftslivets intressen vid den prövning som görs.

Föreskriften i första stycket utgör grund för bestämmelsen i 4 kap. 1 § om att hänsyn skall tas till befintliga naturvärden vid bebyggelsemiljöns utformning. I 5 kap. 1 § finns en liknande bestämmelse i fråga om byggnaders placering och utformning.

Andra stycket innehåller mera långtgående krav än första stycket. Enligt andra stycket skall 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 såvitt möjligt bevaras. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 9 § andra stycket tredje meningen och 29 § 1 BS. En nyhet är dock den i 2 kap. 5 § andra stycket föreskrivna hänsynen till den vetenskapliga naturvården.

De områden som bestämmelsen avser är av en särskild kvalitet. En utgångspunkt för bedömningen av områdets betydelse för naturvården och friluftslivet bör vara 7 § NVL där det anges vilka slag av områden som kan förklaras som naturreservat.

Den systematiska innebörden av bestämmelsen i 2 kap. 5 § andra stycket om hänsynstagande till speciella naturvärden är, att den ger en självständig grund för en restriktiv prövning av åtgärder som inte utgör pågående markanvändning och som skulle motverka syftet med bestämmelsen. Denna utgör också grund för bl. a. åtskilliga av bestämmelserna i 3 kap. och för utfärdande av restriktioner i särskild ordning som då också kan träffa åtgärder inom ramen för pågående markanvändning i den utsträckning som framgår av 5 kap.

I fråga om områden av särskild betydelse för friluftsliv öppnas möjlighet för kommunen att genom ett markförordnande (10 kap. 1 § 4 och 3–4 §§) föreskriva vissa restriktioner för att trygga allmänhetens friluftsliv. Skyldighet att söka marklov till schaktning m. m. inom sådana områden föreslås också (13 kap. 9 § 2). En motsvarighet till föreskrifterna om markförordnande avseende friluftslivet finns i vissa av NVL:s regler om naturreservat (7–9 §§).

I 5 kap. 15 § införs en bestämmelse som utgör prövningsgrund för åtgärder som skall vidtas inom ett sådant område som omfattas av ett markförordnande enligt 10 kap. 1 § 4. Föreskrifter i ett sådant markförordnande kan vara så långtgående att de kan grunda rätt till ersättning (se avsnitt 23.3.1.2 om Skada till följd av särskild reglering av pågående markanvändning samt 20

2 kap. 5–6 §§

kap. 6 §). Inte heller bestämmelsen i 5 kap. 15 § har någon motsvarighet i gällande rätt. En bestämmelse om ersättning som liknar den i 20 kap. 6 § föreslagna finns i 22 § BL, som föreskriver att ersättning till markägaren kan utgå, om fastställd generalplan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

I fråga om samordningen mellan PBL och NVL beträffande regleringen av naturvårdens och friluftslivets intressen hänvisas till avsnitt 25.12.

6 §

I paragrafen behandlas kulturminnesvårdens intressen.

Enligt första stycket skall hänsyn tas till de miljömässiga värden som finns i den befintliga bebyggelsens och kulturlandskapets karaktär. Bestämmelsen, som inte har någon uttrycklig motsvarighet i gällande byggnadslagstiftning, tar sikte både på enstaka objekt och på hela områden, vilket bl. a. medför att man skall se till helheten i en viss miljö.

På samma sätt som anförts i fråga om bestämmelsen i 5 § första stycket om naturvårdens och friluftslivets intressen ger 6 § första stycket uttryck för att hänsynen till de värden som anges i den sist nämnda bestämmelsen skall beaktas och vägas in vid bedömningen av ett markområdes lämplighet för olika ändamål.

Bestämmelsen i 6 § första stycket syftar också framåt på de mera preciserade bestämmelserna om hänsynen till befintliga kulturvärden vid bebyggelsemiljöns utformning (4 kap. 1 §) samt byggnaders placering och utformning (5 kap. 1 §).

Andra stycket innehåller en bestämmelse av ett betydligt mer ingripande slag. Enligt bestämmelsen, som närmast motsvarar 9 § andra stycket tredje meningen BS, skall särskilt värdefulla byggnader eller bebyggelsemiljöer eller kulturlandskap såvitt möjligt bevaras.

Beträffande den systematiska innebörden av andra stycket hänvisas till vad som under specialmotiveringen till 5 § sagts i motsvarande del. Här bör dock det tillägget göras att, när det är fråga om en byggnad eller ett bebyggelseområde, det sannolikt inte kan konstateras att kriteriet för bestämmelsen föreligger, annat än när den i det följande angivna bestämmelsen i 5 kap. 14 § skall tillämpas. Det är ju nämligen i detta fall den befintliga bebyggelsens värde som utgör grunden för bestämmelsens tillämpning.

Bestämmelsen i 5 kap. 14 §, vilken närmast motsvarar 38 § andra stycket BS, handlar om skydd för byggnader som är av större värde från kulturhistoriska och andra liknande synpunkter. Den tar emellertid också sikte på hela miljöer. Med stöd av bestämmelsen, som grundas på 2 kap. 6 § andra stycket, kan långtgående skyddsbestämmelser meddelas för en byggnad eller ett bebyggelseområde. Sådana föreskrifter måste meddelas i en detaljplan eller ett markförordnande (se 9 kap. 11 § och 10 kap. 1 § 3). Beträffande underhåll finns en motsvarande bestämmelse i 6 kap. 4 § tredje stycket. Regleringen innebär att skyddsmöjligheterna enligt PBL kommer att i princip motsvara de möjligheter som ges enligt BML. Detta leder till att inga formella gränser sätts för vad som kan regleras i PBL. Begränsningen ligger i att ägaren inte får åläggas mer omfattande skyldigheter i form av t. ex. underhåll (se avsnitt 8.2.2.2) än som är nödvändigt för att byggnadens kulturhistoriska

värde skall bevaras. En annan praktisk begränsning följer av att ersättning under vissa förutsättningar skall kunna utgå (se avsnitt 23.3.1.2 samt 20 kap. 5 §). I 13 kap. 41 § finns bestämmelser om att rivningslov får vägras med hänvisning till att det i en detaljplan eller ett markförordnande föreskrivits att den ifrågavarande kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefulla byggnaden skall bevaras (se avsnitt 17.2.3.1). En bestämmelse av liknande slag finns i 35 a § BL.

2 kap. 6–8 §§
3 kap. 1–2 §§

7 §

Paragrafen innehåller en föreskrift om att byggnader och anläggningar skall placeras och utformas så att de från allmän synpunkt är lämpliga för sitt ändamål och för dem som vistas där. Bestämmelsen utgör grund för reglerna i 5 kap. och är inte avsedd att ha någon självständig betydelse.

8 §

Av paragrafen framgår att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas då beslut fattas med stöd av PBL.

En motsvarande bestämmelse finns i 4 § BL, som kompletteras av vissa föreskrifter i BS. Sålunda finns i 9 § första stycket BS en regel om att – förutom vissa angivna allmänna intressen – också enskilda intressen skall tillbörligen beaktas vid planläggning. Enligt bestämmelserna om stadsplan i BS skall skälig hänsyn tas bl. a. till bestående äganderättsförhållanden, fastighetsgränser och servitut (12 § 1 mom.). BL innehåller också regler som markägaren under vissa förutsättningar kan åberopa som grund för att begära ersättning eller påfordra inlösen när en plan medför skada för honom. De nu anförda bestämmelserna ger en uppfattning om vilka slag av enskilda intressen som lagstiftaren haft i åtanke men säger ingenting om de förutsättningar under vilka enskilda intressen skall vika för allmänna vid planläggning.

Förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen har behandlats i avsnitten 4.3.1 och 4.3.4. Där har också motivet för och innebörden av 8 § berörts.

3 kap. *Särskilda bestämmelser om riksintressen*

1 §

Lagtexten anknyter till formuleringen i 7 § NVL men en särskild markering har skett av att endast sådana områden och objekt avses, som är särskilt värdefulla sedda i ett nationellt perspektiv. Naturreservat och liknande områden av regional eller lokal betydelse omfattas inte av bestämmelsen. I PBL blir då i stället närmast bestämmelserna i 2 kap. 5 § tillämpliga.

2 §

Bestämmelsen har utformats på likartat sätt som den närmast föregående. Uttrycket objekt omfattar inte bara enstaka byggnader utan också bebyggelsemiljöer och t. ex. fornminnen.

3 kap. 2–4 §§

Som framgår av 14 § och vad som anförts i avsnitt 5.3.3 bör regeringen kunna i särskild förordning besluta om sådana områden och objekt som omfattas av paragrafen. Ett sådant beslut kan för ett visst område efterföljas av ett särskilt förordnande av länsstyrelsen eller regeringen enligt 17 kap. 5 §. Härigenom blir kommande tillståndsbeslut inom området underställningsbara. En naturlig följd av ett sådant särskilt förordnande torde bli att kommunen samråder med länsstyrelsen före beslut i tveksamma tillståndsärenden för att undvika en senare underställning. Härigenom uppnås samma syfte som 86 § BL f. n. avser.

3 §

Att jordbruksmarksintresset anges som riksintresse innebär bl. a. att planer som syftar till exploatering av sådan mark kan underställas regeringens prövning och att ett beslut att anta en sådan plan därvid kan upphävas. Kommunen kan skaffa sig garantier mot underställning av detaljplaner genom att få den principiella frågan om exploatering av viss jordbruksmark prövad i samband med beslut om marköversikten eller en områdesplan.

Bestämmelsen grundas på flera olika uttalanden och riksdagsbeslut (JoU 1969:21, prop. 1972:111 bil. 2 (sid. 142), CU 35 rskr 348, prop. 1975/76:1, CU 1, 16, rskr 45, prop. 1977/78:19, JoU 10, rskr 103. Formuleringen söker sammanfatta innebörden av riksdagens senaste uttalanden.

4 §

Som tidigare anförts bör riksintressena omfatta inte bara ett bevarande av vissa resurser utan även ett planmässigt utnyttjande av vissa andra resurser. Från bevarandesynpunkt kan det även vara viktigt, att ett exploateringsbehov kan styras till områden där ett intrång blir så litet som möjligt. I en del fall är det kanske också fråga om unika naturgivna resurser som är lägesbundna – det finns kanske inte några alternativ. Lagstiftningen måste i sådana fall ge möjligheter för staten att hävda exploateringsintressena och att ingripa mot kommunala planer eller beslut, som förhindrar eller försvårar en exploatering. Viktiga lägesbundna resurser kan t. ex. vara vissa råvarufyndigheter av sällsynt slag, fallhöjder eller naturgivna möjligheter att anordna vattenmagasin för energiproduktion av nationell betydelse.

I möjligaste mån bör givetvis exploateringsintressen bevakas redan i samband med att översiktliga planer upprättas. Alla exploteringsintressen kan dock inte bevakas redan i samband med att de första marköversikterna upprättas. Nationellt betydelsefulla exploateringsintressen som uppkommer därefter måste kunna grunda anspråk på att ändringar görs i redan antagna marköversikter och andra kommunala planer.

Med stöd av att ett riksintresse föreligger skall staten således kunna ingripa och förhindra en viss planutformning och – som kommer att utvecklas i avsnitt 22 – i sista hand genom ett planföreläggande kunna påfordra att en kommunal plan utformas så, att en exploatering inte omöjliggörs genom planen eller åtgärder som planen tillåter. Om det som riksintresse bedömda exploateringsföretaget sedan skall få komma till stånd får avgöras i särskild ordning och mot bakgrund av den speciallagstiftning som i varje särskilt fall

kan vara aktuell. Det bör betonas att angivandet av ett visst exploateringsintresse som riksintresse inte avser att ersätta den särskilda prövning som nu sker enligt 136 a § BL. Det kommunala vetot enligt 136 a § BL påverkas sålunda inte av PBL. 3 kap. 4–9 §§

I andra stycket av den nu föreslagna 4 § anges att det kan vara ett riksintresse att bevaka exploateringsmöjligheterna även beträffande andra naturresurser. Dessa behöver inte tagna var för sig vara särskilt viktiga sedda i ett nationellt perspektiv. Sammantagna som delar i en större samordnad exploatering kan de dock vara av sådan betydelse, att det motiverar att bestämmelserna om riksintressen blir tillämpliga för att ge staten ett inflytande på den kommunala planläggningen. Som exempel kan anges en regionalt samordnad exploatering av grus, en serie vindkraftverk eller en planmässig vattenkraftutbyggnad, där det enskilda delobjektet inte uppfyller kraven i första stycket.

I tredje stycket har klargjorts, att exploateringsintressena inte får hävdas i strid mot 7–12 §§.

5 §

Tekniska system kräver kontinuitet och sammanhang. Det måste t. ex. finnas möjlighet för staten att bevaka möjligheterna att bygga ett rationellt vägnät eller en nationellt viktig ledning så, att inte enbart en lokal bedömning blir avgörande. Viktiga djuphamnsresurser bör också kunna utnyttjas.

Flygplatser kan medföra störningar inom större områden. Detta, tillsammans med topografiska krav och krav på inpassning i flygvägnätet, begränsar antalet möjliga alternativ och gör det nödvändigt att kunna bedöma och bestämma över lokaliseringen av flygplatser av betydelse utifrån ett övergripande perspektiv.

Regeringen bör här på samma sätt som beträffande andra riksintressen kunna besluta i förordning vad som är riksintressen, t. ex. att vissa flygplatser skall komma till stånd. Ett sådant beslut kan exempelvis vara grundat på en sådan riksövergripande utredning som nu pågår inom lufttransportutredningen (K 1978:46).

6 §

På samma sätt som angetts under 2 § kan särskilda förordnanden enligt 17 kap. 5 § ske. Härigenom erhålls en direkt motsvarighet till nuvarande förordnanden enligt 81 och 82 §§ BL.

7–9 §§

Bestämmelserna bygger i stort på uttalanden i prop. 1972:111 bil. 2 (sid. 163–5) och i prop. 1975/76:1. Regeringen har att i förordning precisera avgränsningarna i detalj av de angivna kustområdena. Uppstår däremot behov av att ändra områdenas gränser i stort, behövs en lagändring. Regeringen måste då i en proposition föreslå att riksdagen beslutar om ändringar i paragraferna. En precisering av vilka områden som skall anses vara industriopåverkade i 9 § kan därvid ske genom tillägg i paragrafen. I en lag om tillåtlighetsprövning av

3 kap. 7–13 §§

viss industri m. m. förutsätts 1 § behandla verksamheter av betydelse för en hushållning med mark och vatten.

10 §

Bestämmelserna om obrutna fjällområden grundas på riksdagens beslut om sådana områden (prop. 1977/78:31, CU 8, rskr 99). Med anledning av vad riksdagen därvid uttalade, har Muddus nationalpark inte medtagits.

11 §

Bestämmelserna grundas på riksdagens beslut att vissa älvar och älvsträckor skall bevaras outbyggda (prop. 1977/78:57, CU 9, rskr 100). Det bör observeras att bestämmelsen är så preciserad, att något utrymme för verkställighetsföreskrifter knappast föreligger.

Efter riksdagens beslut har en ändring (SFS 1978:41) skett i vattenrättskungörelsen (1971:789), varigenom förordnats att vattenkraftutbyggnader i de nämnda älvarna och älvsträckorna skall prövas av regeringen. Något förbud för regeringen att gå emot riksdagens uttalanden har inte införts i VL. I konsekvens med strävandena att i övrigt införa den fysiska riksplaneringens riktlinjer i lag har paragrafen medtagits i PBL. Som framgår av avsnitt 25 skall regeringen vid beslut enligt bl. a. VL beakta bestämmelserna i 3 kap. PBL.

12 §

Bestämmelsen grundas på den redovisning som skett i prop. 1975/76:1 med tillhörande kartor och riksdagens beslut i anslutning härtill (CU 1975/76:1, rskr 45).

13 §

Paragrafen ersätter vissa av bestämmelserna i 15–16 §§ NVL. En viss ändring har skett såtillvida, att inga åtgärder inom områden där allemansrätten redan är utsläckt är underkastade bestämmelsen. Den är inte heller automatiskt tillämplig inom områden med detaljplan. När strandskyddsintresset redan övervägts vid detaljplanläggning, kan det ju knappast vara ett riksintresse att bevaka fortsatta beslut inom planområdet från strandskyddssynpunkt.

För ett område som uppenbart saknar betydelse för bad och friluftsliv, kan kommunen bestämma att strandskyddet skall upphävas. Ett sådant beslut sker i ett markförordnande eller en detaljplan. Kommunen kan också i ett markförordnande eller en detaljplan besluta om utvidgning av ett strandskyddsområde. Bestämmelserna härom finns i 9 och 10 kap.

I fråga om de bestämmelser för byggande m. m. som skall gälla inom strandskyddsområden, hänvisas till avsnitt 7 och 17 och vad som anförs i specialmotiveringen till 5 kap. 13 §.

Bestämmelserna i 3 kap. 13 § gäller inte sådana strandområden som när PBL träder i kraft inte omfattas av strandskydd. Detta framgår av övergångsbestämmelserna i 21 kap. 6 §.

14 §

3 kap. 14 §
4 kap. 1–2 §§

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 5.3.6. Befogenheten för regeringen att avgränsa sådana områden som avses i 1, 2 och 4 §§ avser områden, som även kommunalt sett är av begränsad storlek. Det har inte bedömts nödvändigt att uttryckligen ange detta i lagtexten. Som har angetts i avsnitt 5.3.3 kan regeringens beslut inte alltid ske i förväg utan måste också kunna ske i anslutning till prövningen av enskilda plan- och tillståndsärenden.

4 kap. *Särskilda bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning*

1 §

I paragrafen stadgas att bebyggelsemiljön skall utformas så att den blir ändamålsenlig. Vidare föreskrivs att hänsyn skall tas till befintliga natur- och kulturvärden och till att skäliga estetiska anspråk tillgodoses.

Enligt 2 kap. 3 § skall mark avses för det ändamål för vilket den med hänsyn till vissa i paragrafen angivna faktorer och övriga omständigheter är lämplig. Om marken anses lämpad för bebyggelseändamål återstår att bestämma hur bebyggelsen skall utformas. Det grundläggande kravet på bebyggelsemiljön, nämligen att den skall vara ändamålsenlig, kommer till uttryck i första meningen av 1 §. Vid utformningen av en ändamålsenlig bebyggelsemiljö skall hänsyn tas till lokala förhållanden samt flera olika faktorer och värderingar, som dessutom undergår förändringar.

Att hänsyn skall tas till befintliga naturvärden innebär inte enbart hänsynstagande till mer speciella egenskaper i form av naturskönhet och säregna naturförhållanden (jfr 9 § andra stycket BS). Med bestämmelsen avses också att anspråk bör ställas på att befintliga miljökvaliteter över huvud taget i natur och vegetation så långt möjligt tas till vara vid bebyggelseutformningen.

Inte heller skall hänsynstagande till befintliga kulturvärden enbart begränsas till bebyggelse med särskilt historiskt eller kulturhistoriskt värde (jfr 9 § andra stycket BS). Paragrafen ger uttryck för tanken att den befintliga kulturmiljön är en så viktig samhällsresurs att den alltid bör beaktas vid utformningen av ny eller ändrad bebyggelse.

2 §

2 § 1, såvitt avser bebyggelsemiljöns utformning med hänsyn till energihushållningens krav, har i princip sin motsvarighet i 9 § första stycket BS. Bestämmelsen ger utrymme för att ta tillvara möjligheterna att utnyttja förnybara energikällor vid bebyggelsemiljöns utformning.

Bestämmelsen om att bebyggelsemiljön skall utformas så att en god hushållning med vatten blir möjlig innebär en nyhet. Ett bidrag till en god vattenhushållning kan t. ex. vara att man utnyttjar regnvatten från tak, gångvägar och lekytor genom infiltration i marken inom sådana områden som bedöms lida brist på erforderligt vatten för t. ex. bevarande av vegetationen efter det att exploateringen har genomförts. Lika viktigt är emellertid vattnets betydelse för marklagrens fysiska egenskaper. Infiltration kan också få stor betydelse för va-kostnaderna. Hårdgöring av markytan

4 kap. 2–5 §§

motverkar många gånger möjligheten att behålla en god vattenbalans inom ett bebyggelseområde.

Punkterna 2–4 har i princip som förebild den mera övergripande bestämmelsen i 2 kap. 4 § (jfr 9 § andra stycket BS).

Någon motsvarighet till punkten 5 finns inte i BS. Bestämmelsen innebär att man skall ta hänsyn till vind och nederbörd vid bebyggelsemiljöns utformning.

3 §

3 § innehåller en föreskrift av innebörd att bebyggelsemiljön skall utformas så att risk för olyckor av olika slag förebyggs. Liknande bestämmelser i BS finns i 12 § (gäller vid stadsplans upprättande) och i 9 § (hänsynen till försvarets behov, vilket delvis tar sikte på olycksrisker) samt i 81 § andra stycket BL (hinder för bebyggelse där risk föreligger för skadlig strålning).

I fråga om brand skall enligt 3 § bebyggelsemiljön utformas så att risk för både uppkomst och spridning av brand förebyggs. Kravet på förebyggande av risk för brandspridning innebär bl. a. att man bör beakta behovet av brandgator, lämpliga husavstånd m. m. vid bebyggelsemiljöns utformning.

4 §

I 4 § behandlas bebyggelsens friytor.

I gällande lagstiftning finns bestämmelser om dels bevarande av områden för friluftsliv (9 § BS), dels hänsyn till behovet av friytor för lek och utevistelse på tomtmark (53 § 4 mom. BS). Sistnämnda bestämmelse har sin motsvarighet i 5 kap. 17 § 1 PBL.

Medan 5 kap. 17 § 1 i princip begränsas till friytor med kvarterslekplatser och liknande inom tomt innebär 4 § att man bör uppmärksamma behovet av friytor inom eller i anslutning till ett bebyggelseområde, dvs. i ett vidare perspektiv.

5 §

I paragrafen stadgas om bebyggelsens serviceförsörjning.

Bestämmelsen har ingen direkt motsvarighet i gällande rätt, men kan anknytas till de allmänt hållna föreskrifterna av innebörd att planläggning skall främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling (9 § första stycket BS) samt att skäliga anspråk skall ställas på en väl ordnad bebyggelse när en stadsplan upprättas (12 § 1 mom. BS).

Exempel på vad som ingår i kravet på tillräckliga möjligheter till samhällelig och kommersiell service är tillgång till skolor, samlingslokaler, fritidsanordningar och dagligvarubutiker. Kravet på service kan variera med hänsyn till bebyggelsens omfattning och karaktär. Detta har kommit till uttryck i paragrafen.

6 § 4 kap. 6–9 §§

Enligt denna paragraf skall bebyggelsemiljön utformas så att olika trafikanters intressen beaktas och så att det finns tillräckliga utrymmen för fordonsuppställning.

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). En bestämmelse om parkeringsutrymmen på tomtmark finns i 53 § 3 mom. BS (jfr 5 kap. 17 § 2 PBL).

Det kan erinras om att enligt 4 kap. 3 § skall bebyggelsemiljön utformas så att bl. a. risk för trafikolyckor förebyggs.

Det bör påpekas att med trafikanter avses inte bara bilister utan även t. ex. gång- och cykeltrafikanter.

Bestämmelsen i 6 §, som avses innefatta en rätt och skyldighet för kommunen att låta trafikpolitiska beslut ta sig uttryck i den fysiska planläggningen, innebär att en sammanvägd helhetsbedömning skall göras vid utformningen av trafiknätet i bebyggelsemiljön. Härvid skall bl. a. behovet av kollektivtrafik och biluppställningsplatser beaktas.

7 §

I paragrafen stadgas om bebyggelsemiljöns tillgänglighet för handikappade.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i gällande byggnadslagstiftning. Den kompletterar 5 kap. 7 § om handikappanpassning av byggnader och dessas tillgänglighet för handikappade. Förevarande paragraf medger dock en skälighetsbedömning av kraven på tillgänglighet, vilket 5 kap. 7 § inte gör. Syftet med den nu föreslagna 7 § är att handikappade skall komma fram till byggnader och att kommunikationsytor skall utformas med hänsyn till de handikappades behov. Endast starka skäl, såsom t. ex. områdets topografi, bör kunna åberopas för att anpassningsåtgärder skall kunna underlåtas.

8 §

Enligt 8 § skall vid utformningen av bebyggelsemiljön eftersträvas att framtida förändringar och kompletteringar av denna underlättas.

Bestämmelsen, som innebär en nyhet i lagstiftningen, har närmare kommenterats i den allmänna motiveringen (6.3.2).

9 §

I paragrafen anges att bestämmelserna i detta kap. skall tillämpas vid utformningen av ny bebyggelse samt vid ändring eller komplettering av befintliga bebyggelsemiljöer. När den befintliga bebyggelsemiljön skall ändras eller kompletteras gäller dock bestämmelsena endast i den utsträckning som är skälig med hänsyn till ekonomiska och andra omständigheter.

Frågan om förnyelse av befintliga bebyggelsemiljöer i ett vidare perspektiv har berörts i avsnitt 3.2.1.2. Innebörden av förevarande paragraf är att man vid en successiv förnyelse av bebyggelsemiljön bör så långt möjligt tillämpa

4 kap. 9 §
5 kap. 1 §

kraven enligt detta kap. på de nya miljökomponenterna. När den befintliga bebyggelsemiljön skall kompletteras bör behovet av framtida förändringar beaktas så att miljön senare får en god helhetsverkan. Det är angeläget att bestämmelserna i kapitlet inte tillämpas så att en successiv förnyelse av bebyggelsemiljön försvåras.

5 kap. *Särskilda bestämmelser om placeringen inom tomt och utformningen av byggnader och anläggningar, ordnande av tomt m. m.*

Bestämmelserna i detta kap. avser byggnader m. m. som skall uppföras eller ändras.

Särskilda krav beträffande vissa befintliga byggnader finns i 6 kap.

Byggnader och anläggningar i allmänhet

1 §

I paragrafen finns regler om byggnaders placering och utformning med hänsyn till omgivningen samt till strävandena att bevara natur- och kulturvärden. Paragrafen, som ofta kan beaktas redan vid planläggningen, motsvarar i huvudsak 38 § BS. Kravet på hänsyn till natur- och kulturvärden innebär en precisering av 38 § första stycket.

I den praktiska tillämpningen begränsas f. n. räckvidden av 38 § första stycket på ett avgörande sätt. Av förarbetena till paragrafen (prop. 1959:168 s. 251) framgår nämligen att bestämmanderätten 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. Uttalandet kan synas ge byggnadsnämnderna en markerat passiv roll vad gäller den utseendemässiga delen av samhällsbyggandet.

Antalet fall rörande tillämpningen av 38 § första stycket BS som har avgjorts i högre instans är inte särskilt stort. Man kan inte anse att dessa fall ger en uttömmande klarhet om rättsläget. Domstolarna har emellertid vid sin prövning ofta gjort en självständig bedömning av själva miljöfrågan och gått ifrån byggnadsnämndens bedömning.

Av domstolsutslagen synes kunna utläsas

1. att beslut som har en detaljinriktad fackmannaprägel ofta har fått vika för den byggandes önskemål,
2. att utformningskrav på byggnader i kulturhistoriskt intressanta omgivningar ofta har lämnats orubbade, om de har grundats på antikvariska utlåtanden,
3. att hänsynen till helhetsverkan vid om- och tillbyggnader har tillmätts en relativt sett större tyngd inom gruppbebyggelseområden än inom områden med styckevis tillkommen bebyggelse samt
4. att grannars invändningar i utseendefrågor mycket sällan tillmätts någon avgörande betydelse gentemot byggnadsnämndens eller den byggandes uppfattning.

Av ålder anses uppgiften att vaka över att bebyggelsen får en tilltalande utformning vara en av byggnadsnämndens viktigaste. Denna uppgift gäller både 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 med passiva medel förhindra uppseendeväckande estetiska missgrepp. Den enskildes önskemål skall dock självfallet beaktas även i fortsättningen. 5 kap. 1 §

Bestämmelserna i 1 § innehåller krav på gestaltning, färgsättning och annan prägling av det offentliga rummet. Med det offentliga rummet menas i första hand de rum som formas av gator och gators omgivning, torg och parker men också landskap som har betydelse för medborgarnas upplevelse av vad som kan sägas utgöra deras fysiska livsmiljö.

Bestämmelserna i 38 § första stycket och 39 § första stycket BS har som tidigare sagts i huvudsak oförändrade förts över till 1 §. De i 39 § första stycket BS intagna reglerna om byggande i gatu- resp. förgårdslinje, som har varit styrande för de nu gällande planerna, bör i fortsättningen kunna upprätthållas i önskvärd utsträckning utan uttryckligt stöd i PBL.

I 38 § första stycket BS anges utformning och färg som miljöpräglande exteriöregenskaper. I den nu föreslagna 1 § har även materialverkan uttryckligen angetts. Därmed klargörs att speciella effekter som t. ex. av en blank metall skall kunna beaktas.

I 1 § andra meningen anges tre aspekter från vilka lämpligheten skall prövas. Den första avser objektets utseendemässiga anpassning till sin omgivning – effekten på miljön som helhet. Härvid skall beaktas inte bara den existerande miljön utan även den tilltänkta, så långt intentionerna för denna finns fastlagda i ett markförordnande eller en detaljplan. När helhetsverkan bedöms skall vidare omgivningsbegreppet inte tolkas alltför snävt. På samma sätt som man differentierar sina hänsynskrav i en tätort mellan exempelvis den centrala torgplatsen och ett förrådsområde för någon anläggningsverksamhet är det naturligt att man även i glesbygden gör en viss skillnad mellan en kyrkby och ett undanskymt fritidsstugeområde.

Den andra aspekten rör natur- och kulturvärdena, som ofta är sammanvävda. Den kan i vissa fall vara av så framträdande eller särpräglat slag, att ett nytt byggnadsverk i grannskapet bör påverkas genom krav på en diskret utformning. I bevarande av naturvärden kan också ligga krav på anpassning till en viss landskapsprägel. Själva bebyggelsens kulturvärden kan ofta härledas ur en lokal tradition beträffande husens yttre former i stort eller former hos detaljer. Sådan lokal tradition skall beaktas och kunna föras vidare.

Den tredje aspekten avser byggnadens egenvärde. Även kraven på byggnaden som sådan måste kunna differentieras beroende på läge och sammanhang.

På samma sätt som nu gäller vid tillämpningen av 38 § första stycket BS skall de krav som kan ställas med stöd av 5 kap. 1 § vägas samman med övriga krav av social, teknisk, funktionell och ekonomisk art. De senare kraven har många gånger en avgörande tyngd.

Bestämmelser om skydd av särskilt värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer finns i 5 kap. 14 §.

5 kap. 2–3 §§

2 §

I paragrafen föreskrivs att man vid placering och utformning av en byggnad skall beakta att den inte orsakar besvärande olägenheter för omgivningen.

Bestämmelsen, som ofta kan beaktas redan vid planläggningen, gör det möjligt för byggnadsnämnden att se till att en byggnad inte placeras på ett olämpligt sätt med hänsyn till angränsande bebyggelse. Placeringen och utformningen av byggnaden som sådan kan ogynnsamt påverka förhållandena för grannar, t. ex. i form av skymd sikt eller sämre ljusförhållanden. I BS finns en liknande bestämmelse i 39 §. Det är inte meningen att 2 § i det här berörda hänseendet skall leda till en ändrad praxis jämfört med den praxis som har utbildats vid tillämpningen av 39 § BS.

Stadgandet tar också sikte på att förhindra att en byggnads tilltänkta användning medför besvärande olägenheter för omgivningen. Detta innebär en utvidgning av de krav som idag kan ställas med stöd av de nämnda föreskrifterna i BS. Om verksamheten i byggnaden är miljöfarlig, skall verksamheten under vissa förutsättningar prövas enligt ML. (I avsnittet 25.17 kommer att behandlas samordningen av bl. a. bygglovprövningen och prövningen enligt ML).

Vad som skall förstås med besvärande olägenhet för omgivningen får avgöras mot bakgrund av omständigheterna i varje enskilt fall. Olägenheterna kan bestå av luftföroreningar, buller, skakningar, ljus eller andra liknande immissioner. Den påverkan på omgivningen som en olägenhet av detta slag kan medföra får bedömas med hänsyn till omgivningens karaktär. Det finns t. ex. anledning att särskilt noga pröva placeringen av en byggnad, om användningen av den kan orsaka besvärande olägenheter för närbelägen bostadsbebyggelse.

Besvärande olägenheter för omgivningen kan också orsakas av att byggnadskonstruktionen avleder nederbörd på olämpligt sätt eller av att grundläggningen leder till olämplig dränering och grundvattensänkning.

3 §

I första stycket har tagits in en föreskrift om att en byggnads bärande delar skall ha betryggande bärförmåga, stadga och beständighet. Till de bärande delarna räknas även grundkonstruktioner, t. ex. pålar. Föreskriften har i huvudsak 42 § BS som förebild.

Kraven på bärförmåga, stadga och beständighet hos de bärande delarna av en byggnad skall under vissa förutsättningar kunna ställas även på befintliga byggnader (se 6 kap. 1 §).

Också byggnadens fasta inredning skall enligt första stycket ha en betryggande stadga och beständighet. BS innehåller inte någon särskild bestämmelse om detta.

Beständighets- och hållfasthetskraven på den fasta inredningen bör avvägas mot byggnadens ändamål. Detta har kommit till uttryck i lagtexten.

En omständighet som kan inverka på beständighetskravet är att vissa delar av den fasta inredningen är svårare att byta ut än andra. Möjligheten att lätt byta ut bristfälliga byggnadsdelar skulle kunna medföra att beständighets-

kravet sätts lägre i fråga om sådana delar än i fråga om svårutbytbara delar. BLU förde fram denna tanke och förordade att bestämmelserna skulle beakta denna omständighet. Det kan finnas skäl att i vissa situationer anpassa kravnivån till de olika byggnadsdelarnas utbytbarhet. En sådan anpassning kan dock göras utan att detta behöver anges i lagtexten. 5 kap. 3–5 §§

I andra stycket har tagits in en föreskrift om utformningen av skyddsrum. Föreskriften har en motsvarighet i 30 § CL.

4 §

I paragrafen har tagits in regler om krav på bl. a. hygien och trevnad vid byggnaders utformning. Motsvarande bestämmelser finns i 46–48 §§ BS.

Dessa krav gör sig gällande främst i fråga om byggnader där människor vistas mera varaktigt. Kraven skall därför anpassas med hänsyn till den användning för vilken byggnaden är avsedd. Detta har kommit till uttryck i lagtexten.

Föreskriften att byggnaders utformning skall möjliggöra en god hygien medger t. ex. att man beaktar allergikers problem och skyddet mot bullerstörningar.

Med skydd mot fukt avses såväl det yttre skikt hos en byggnad som skall avvisa nederbörd som inre konstruktionsegenskaper som förebygger olägenheter av markfukt och kondensfukt.

5 §

Regler om skydd mot brand och olycksfall finns i denna paragraf.

Detaljerade bestämmelser om byggnaders brandsäkerhet finns i 44 § BS. I 45 § stadgas bl. a. 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. Vissa i 44 § 7 mom. angivna anordningar i byggnader skall anordnas så att brandfara och risk för olycksfall inte uppkommer.

Placeringen och utformningen av en byggnad skall enligt den nu föreslagna 5 § första stycket göras så att riskerna för uppkomst och spridning av brand förebyggs. För att klargöra behovet av bl. a. säkra utrymningsvägar vid brand har i första tycket tagits in en föreskrift om att byggnaden skall utformas så att personskador vid brand i möjlig mån undviks. Som har framhållits i den allmänna motiveringen (7.3.1) har beskaffenheten av en byggnads fasta inredning en stor betydelse i fråga om risken för och spridningen av bränder. I första stycket föreskrivs därför att en byggnad också skall inredas så att riskerna för uppkomst och spridning av brand förebyggs.

Enligt 5 § första stycket skall byggnader vidare placeras, utformas och inredas så att riskerna för olycksfall förebyggs. Placeringen av en byggnad kan ha betydelse för trafiksäkerheten och för möjligheten att förebygga risken för trafikolyckor. Samma vikt kan tillmätas den olycksfallsförebyggande utformningen av byggnaden innefattande t. ex. skyddsräcken på tak och balkonger. Med uttrycket inredas avses utformningen och placeringen av byggnadens fasta inredning. Utformningen av bostäders inredning har stor betydelse bl. a. för möjligheterna att förebygga barnolycksfall i hemmet.

5 kap. 5–8 §§

I andra stycket stadgas att även tekniska installationer i en byggnad skall utformas så att riskerna för brand och olycksfall förebyggs.

Enligt 6 kap. 1 § skall de i 5 kap. 5 § första stycket angivna kraven på skydd mot olycksfall i skälig utsträckning uppfyllas även i fråga om byggnader som har uppförts före ikraftträdandet av PBL.

6 §

I paragrafen föreskrivs att en byggnad skall placeras och utformas så att den möjliggör en god hushållning med energi och vatten.

Regeln om energihushållning vid byggnaders utformning är i sak identisk med den gällande föreskriften i 44 a § BS. Beaktandet av vattenhushållningsaspekten vid byggnaders placering och utformning innebär en nyhet. I fråga om motivet för och innebörden av denna bestämmelse hänvisas till den allmänna motiveringen (7.3.1).

Placeringen av en byggnad kan vara av betydelse från energihushållningssynpunkt på flera sätt, t. ex. i fråga om möjligheterna att utnyttja solenergin för byggnadens uppvärmning.

7 §

Nuvarande bestämmelser i 42 a § BS om byggnaders tillgänglighet för handikappade har – på de skäl som har angetts i avsnitt 7.3.1 – i princip utan ändring tagits in i förevarande paragraf.

I första stycket har jämfört med innehållet i 42 a § första stycket utelämnats de faktorer (ålder, handikapp eller sjukdom) som kan medföra att personers rörelse- eller orienteringsförmåga blir nedsatt. Någon ändring i sak är inte åsyftad med detta.

Den i fjärde stycket upptagna dispensmöjligheten kan göras gällande i fråga om ett utrymme som skall användas som arbetslokal. I 42 a § fjärde stycket talas det enbart om en arbetslokal som sådan. Ändringen innebär att tillgänglighetskraven kan efterges i fråga om ett större eller mindre utrymme (arbetsställe, del av arbetslokal m. m.), medan kraven förutsätts gälla i fråga om återstående delar eller utrymmen av en sådan arbetslokal där flera arbetstagare med olika arbetsuppgifter uppehåller sig.

I syfte att åstadkomma en bättre handikappanpassad kollektivtrafik finns i 6 kap. 3 § bestämmelser om att första stycket av 7 § i förevarande kap. skall tillämpas i fråga om terminaler och liknande som har uppförts före den 1 juli 1977 eller för vilka byggnadslov har dessförinnan beviljats. Handikappanpassningen skall därvid uppfyllas i skälig utsträckning.

8 §

Paragrafen innehåller en regel om omhändertagande och bortforsling av avfall från byggnaden. Frånsett språkliga justeringar har bestämmelsen samma innehåll som 46 § andra stycket 5 BS.

Paragrafens formulering om anordning för att forsla bort avfall från en byggnad utesluter självfallet inte att avfall kan omhändertas lokalt på en fastighet.

Även den nu föreslagna 8 § skall tillämpas i fråga om byggnader som har uppförts eller till vilka byggnadslov har beviljats före den 1 juli 1977 (6 kap. 2 §). 5 kap. 8–10 §§

9 §

I paragrafen ställs krav på att en särskild anordning (kriskoppling) skall finnas i vissa byggnader med central varmvattenberedning. Anordningen behövs för att varmvattnet skall kunna ransoneras i en krissituation. Bestämmelsen har – efter redaktionella jämkningar – i huvudsak samma innehåll som 1 § lagen (1976:296, ändrad 1979:125) om kriskoppling m. m. Denna lag föreslås bli upphävd då PBL träder i kraft.

Paragrafen gäller inte bostadsbyggnader med högst två bostadslägenheter eller byggnader som huvudsakligen är inrättade för industriändamål eller för hälso- och sjukvård. Enligt 1 § andra stycket kriskopplingslagen får regeringen meddela föreskrifter om ytterligare undantag. I tredje stycket samma lag stadgas att regeringen eller, enligt regeringens bestämmande, byggnadsnämnd eller annan myndighet får i särskilda fall besluta om undantag från bestämmelse i lagen. I en förordning (1979:126) om kriskoppling har meddelats ytterligare föreskrifter i bl. a. de hänseenden som rör 1 § tredje stycket kriskopplingslagen. I förordningen har byggnadsnämnden angetts som den myndighet som kan medge undantag från kravet på kriskoppling.

Det torde inte finnas anledning att i den nu föreslagna 9 § ha kvar möjligheten för regeringen att meddela generella undantag från kravet på kriskoppling. Däremot bör byggnadsnämndens befogenhet att medge undantag alltjämt kvarstå. I 9 § har därför tagits in en regel om rätt för byggnadsnämnden att i särskilda fall besluta om ytterligare undantag.

Det bör påpekas att kriskopplingslagen gäller för både nya och befintliga byggnader. Av en övergångsbestämmelse till lagen då den infördes år 1976 framgår emellertid att befintliga byggnader måste den 1 januari 1979 vara försedda med en kriskoppling, om inte undantag från detta krav medges. Lagen torde således knappast ha någon aktualitet för befintliga byggnader när PBL träder i kraft.

10 §

I paragrafen behandlas underjordsbyggandet från vissa aspekter. Första stycket innebär att byggnadsdelar eller byggnader som placeras under markytan skall utformas så att för omgivningen skadliga förändringar av grundvattennivån undviks. Detsamma skall gälla placeringen och utformningen av en byggnad som förläggs på marken. I andra stycket finns en regel om att en byggnad som förläggs under markytan skall placeras och utformas så att användningen av markytan och utrymmet under marken för skilda ändamål inte onödigtvis försvåras.

Det har länge uppfattats som en stor brist att den nuvarande byggnadslagstiftningen inte ställer precisa krav på underjordsbyggandet med hänsyn till grundvattenbalansen och därmed förbundna frågor.

För att skadliga förändringar av grundvattennivån skall kunna undvikas

5 kap. 10–11 §§

vid byggande under marken är det viktigt att ha kunskaper om de faktorer som kan medföra sådana förändringar. En viss erfarenhet av de problem som är förknippade med rubbningar av grundvattenbalansen finns sedan länge. Det är troligt att förevarande bestämmelse kan skapa förutsättningar för en ökad medvetenhet om grundvattenfrågorna.

Med uttrycket förändring av grundvattennivån avses såväl höjning som sänkning av vattennivån. Den rubbning av grundvattenbalansen som kan ske på grund av bebyggelse överhuvudtaget har berörts i anslutning till bestämmelsen i 4 kap. 2 § 1. Där föreskrivs att bebyggelse skall utformas så att en god hushållning med vatten blir möjlig. Denna bestämmelse avser således bebyggelsemiljön i dess helhet, dvs. bl. a. gång- och körbanor, torg m. m. Vissa anläggningar, t. ex. parkeringsplatser, idrottsplatser och upplag, är tillståndspliktiga enligt 13 kap. 3 §. En prövningsgrund för dessa anläggningar bör bl. a. vara att anläggningarna inte får tillskapas på ett sådant sätt att grundvattenbalansen allvarligt rubbas. Onödig eller olämplig hårdgöring av markytan (asfaltering och liknande) kan medföra skadliga förändringar av grundvattennivån.

Enligt andra stycket skall byggnader placeras och utformas så att användningen av markytan och utrymmet under marken för skilda ändamål inte försvåras. Därmed stryks under behovet av att beakta konkurrensen om markresurserna även under markytan.

11 §

I första stycket anges att bestämmelserna i 1–10 §§ skall tillämpas när nya byggnader uppförs och vid tillbyggnad av befintliga byggnader. Vid tillbyggnad är det bara denna och inte hela byggnaden som skall uppfylla kraven i 5 kap.

Vid ändring av en byggnad skall enligt andra stycket 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. Med byggnadens beskaffenhet avses beskaffenheten ur såväl byggnadstekniska som kulturhistoriska aspekter.

Gällande bestämmelser om ändring av byggnad finns bl. a. i 48 a och 49 §§ BS. En redogörelse för innehållet i dessa bestämmelser har lämnats i avsnitt 7.3.1. Där har också redovisats något om den nuvarande tillämpningen av bestämmelserna. Bestämmelsen i 48 a § första stycket och principerna för den skälighetsbedömning som skall göras enligt denna bestämmelse förs nu i huvudsak oförändrade över till PBL.

Vilka delar av byggnaden som berörs resp. inte berörs av ett ändringsarbete får avgöras med hänsyn till bl. a. omfattningen av ändringsarbetena och vilka funktioner som påverkas av ändringarna. Begreppet del av byggnad bör uppfattas som ett utrymme i byggnaden. Många av de byggnadstekniska kraven i SBN är knutna till ett visst utrymme. Som exempel kan nämnas ventilation av kök och badrum, ljudisolering mellan lägenheter, brandmotstånd mellan brandceller och bostäders utformning. Det får antas att liknande krav kommer att ställas även i föreskrifterna till PBL.

Att vid tolkningen av begreppet berörd del i första hand uppfatta delen som

5 kap. 11–13 §§

den eller de lägenheter som berörs av ändringen medför att vissa krav riktas även mot sådana delar som inte direkt berörs av åtgärderna samtidigt som åtgärderna begränsas till vissa utrymmen i byggnaden. Vid en normal omfattning av ändringsåtgärderna kan då samtliga krav enligt bestämmelserna i 5 kap. ställas på en lägenhet såsom krav på bättre ljudisolering, värmeisolering och brandskydd. Dessa krav får dock inte ställas, om de medför behov av ingrepp i någon annan lägenhet som inte berörs av ändringen. Om t. ex. ljudisoleringen behöver förbättras kan man inte fordra att undertak utförs i en lägenhet som inte berörs av ändringsarbetena.

Lägenhetsbegreppet kan dock inte tillämpas renodlat. Åtgärdernas omfattning och syfte bör beaktas vid tillämpningen. Vid enstaka reparationer eller kompletteringar kan endast det rum eller utrymme där åtgärderna vidtas betraktas som berört. Källare och vindar kan bli föremål för ändringsåtgärder i den mån utrymmenas användning ändras, t. ex. vid inredning av en lägenhet på en vind eller inredning av motions- eller hobbylokaler i en källare. Enstaka åtgärder, som inte påverkar användningen, t. ex. anordnande av hissmaskinrum på en vind, bör inte föranleda att vinden betraktas som berörd.

12 §

Bestämmelserna i 1–11 §§ skall tillämpas även i fråga om anläggningar. En erinran om detta görs i förevarande paragraf.

Naturligtvis är många av föreskrifterna i detta kap. så speciellt anpassade till byggnader att de inte kan tillämpas på anläggningar. Det finns dock säkerhetskrav och andra krav som måste gälla också för vissa slag av anläggningar. Placeringen av en anläggning bör också i många fall göras med hänsyn till omgivningen. Ett av motiven för att i PBL föra in en tillståndsplikt för vissa anläggningar (se härom avsnitt 17.1.1.3) är just att få anläggningarna prövade mot bakgrund av kravbestämmelserna i detta kap.

Som vägledning för tillämpningen av 12 § kan det vara lämpligt att ange vilka av de i 5 kap. upptagna kraven som i allmänhet bör gälla för de anläggningar som enligt förslaget i 13 kap. 3 § och 5 § 4–7 är bygglovpliktiga. Denna redovisning kommer att lämnas i specialmotiveringen till dessa bestämmelser.

Byggnader och anläggningar inom särskilda områden

13 §

I paragrafen finns regler om inskränkningar i möjligheterna att vidta åtgärder inom strandskyddsområden. Paragrafen motsvarar i sak 16 § NVL. I avsnittet om tillståndsprövning (17.1.1.3) har närmare utvecklats motivet för att strandskyddsbestämmelserna i NVL förs över till PBL.

Strandskyddet har i PBL tagits upp som ett riksintresse (se 3 kap. 13 § och avsnitt 5.3.5).

Åtgärder inom strandskyddsområden är enligt 13 kap. 3 § 11 tillståndspliktiga.

I 13 § andra stycket stadgas att byggnadsnämnden kan medge undantag från bestämmelserna i första stycket, om särskilda skäl föreligger för detta.

5 kap. 13–14 §§

Enligt 16 § tredje stycket NVL har länsstyrelsen denna möjlighet. Den praxis som finns i fråga om möjligheten att ge dispens från strandskyddet bör inte ändras i och med att dispensregeln förs över till PBL.

Bestämmelsen i 16 § tredje stycket NVL om att länsstyrelsen när dispens lämnats skall bestämma omfattningen av den mark som får användas som tomt har en motsvarighet i 13 kap. 25 § PBL, där det dock föreskrivs att byggnadsnämnden skall besluta i frågan.

Tredje stycket av den nu föreslagna 13 § motsvarar 16 § fjärde stycket andra meningen NVL.

14 §

Paragrafen innehåller föreskrifter om skyddet 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. En i huvudsak motsvarande bestämmelse finns i 38 § andra stycket BS.

Föreskrifter om 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 kan ha ett mycket högt kulturellt värde som helhet utan att alla enskilda hus sedda vart för sig kanske har samma valör.

Det bevarandeintresse som skall föreligga enligt 5 kap. 14 § är starkare än det som har kommit till uttryck i 5 kap. 1 §. Styrkan bör ligga på samma nivå som 38 § andra stycket BS ger uttryck för. Innebörden härav kan inte med säkerhet beskrivas, eftersom rättsfallen är få. Följande kan anföras till ledning för rättstillämpningen.

I första hand skall man fästa avseende vid värderingen på orten. Om en byggnad, som ifrågasatts för skydd, utgör en del av en större bevaringsvärd miljö skall detta särskilt beaktas. Även ett sammanhang med kulturlandskapet eller stadslandskapet skall kunna vägas in. För att skyddsbeslut skall anses motiverat bör en byggnad också svara mot ett eller flera av följande kriterier på kulturhistoriskt värde:

1. Objektet uttolkar något väsentligt om tidigare samhälleliga eller estetiska ideal.
2. Objektet ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp.
3. Objektet representerar en bestämd fas i ett historiskt skeende sett från rikets, regionens eller ortens synpunkt.
4. Objektet har haft betydelse för den historiska, kulturhistoriska eller tekniska utvecklingen eller representerar en höjdpunkt i någon sådan epok.
5. Objektet har ett högt unikvärde för byggnader av ett visst slag med avseende på funktion, konstruktion eller form.

Det ligger i sakens natur att prövningen av skyddsobjektets värde måste göras striktare i sådana fall där ägaren bestrider att något skyddsvärde förefinns, än

vad som behövs om han själv begär eller frivilligt accepterar en föreslagen skyddsbestämmelse. 5 kap. 14–17 §§

De restriktioner som kan följa av 14 § kan bli både mera detaljerade och omfattande än vad som kan följa av 1 §. De skall i princip kunna ge samma effekter som byggnadsminnesförklaring enligt BML. De skall kunna avse såväl yttre som inre förhållanden. De skall som tidigare sagts kunna omfatta en samlad värdefull miljö. Skyddsbestämmelserna får helt naturligt inte gå längre än vad som fordras för att byggnadens kulturhistoriska värde skall bevaras. Bestämmelserna kan komma att medföra att fastighetsägaren drabbas av ekonomiska uppoffringar i en omfattning som han inte bör tåla utan kompensation. Mot bakgrund härav har i 14 § tagits in en föreskrift om att bestämmelsen får tillämpas endast på sådana byggnader som i en detaljplan eller ett markförordnande angetts som skyddsvärda ur de aspekter som framgår av paragrafen. Erforderliga skyddsbestämmelser skall anges i detaljplanen eller markförordnandet (9 kap. 11 § och 10 kap. 1 § 3). För sådan byggnad får rivningslov inte ges enligt 13 kap. 41 §. Om bestämmelserna medför en inte obetydlig minskning av markens värde har fastighetsägaren enligt 20 kap. 5 § rätt till ersättning för den skada han lider. I övrigt hänvisas till den allmänna motiveringen i avsnitt 7.3.1.

15 §

I 15 § har tagits in en föreskrift om skyddet av friluftsintresset inom områden som är särskilt betydelsefulla för friluftslivet. Motivet för bestämmelsen har redovisats i avsnitt 7.3.1.

De områden som bestämmelsen avser är sådana som har en särskild kvalitet från rekreationssynpunkt. En utgångspunkt för bedömningen av områdets betydelse för friluftslivet bör vara 7 § NVL där det anges vilka slag av områden som kan förklaras som naturreservat.

En förutsättning för att bestämmelsen skall kunna tillämpas är att det aktuella området angetts i ett markförordnande som innehåller de bestämmelser beträffande områdets användning som behövs för att friluftsintresset inte skall motverkas.

Tomt m. m.

16 och 17 §§

I dessa paragrafer finns föreskrifter om ordnande av tomt m. m.

Enligt 16 § skall, när en tomt anordnas eller när ett område tas i anspråk för en anläggning, tomten eller området i fråga om lutning och höjdläge samt plantering och inhägnad utformas på det sätt som är lämpligt, med hänsyn bl. a. till ljustillförseln och till stads- eller landskapsbilden. Bestämmelsen motsvaras i princip av 53 § 2 mom. BS och innebär bl. a. att kraven kan ställas beträffande områden som tas i anspråk för sådana anläggningar som campingplatser, idrottsanläggningar, småbåtshamnar etc. Ett krav på att tomten eller området skall utformas så att trafiksäkerhetens krav beaktas har också tagits in i 16 § (jfr 53 § 1 mom. BS).

17 § har i huvudsak 53 § 3 och 4 mom. BS som förebild. Kraven på friyta

5 kap. 16–17 §§

kan dock i skälig utsträckning (17 § fjärde stycket) ställas även i samband med en tillbyggnad eller en ändring av en byggnad eller en anläggning. Detta innebär bl. a. att man skall beakta det behov av nya utrymmen för t. ex. fordonsuppställning som kan följa av att en tillbyggnad kommer till stånd. Kraven har också utökats till att omfatta ett krav på friyta med anordningar för lek och utevistelse. Att friytor och parkeringsutrymmen skall så långt möjligt finnas inom en tomt innebär en skyldighet för byggnadsnämnden att se till att kraven enligt 17 § tillgodoses, men att nämnden i vissa undantagsfall kan finna att kraven inte bör ställas. Som nämnts i den allmänna motiveringen (8.1.1.3) kan 17 § i viss utsträckning göras tillämplig också på befintlig bebyggelse (6 kap. 10 §).

I ytterligare ett avseende medför 17 § en ändring i förhållande till vad som nu råder. I dag är huvudregeln att parkering skall ordnas på tomten. Byggnadsnämnden är alltså alltid tvungen att acceptera en sådan lösning. I gällande rätt ges visserligen möjlighet att ordna de erforderliga utrymmena på annan plats än inom tomten, om det visar sig vara svårt att ge plats för sådana utrymmen med hänsyn till tomtens storlek, bebyggelsens art etc. En sådan lösning är emellertid beroende av fastighetsägarens aktiva medverkan. I 53 § 3 mom. BS anges som skäl för dispens från kravet på ordnande av parkering inom tomt att särskild plats för fordonen beretts annorstädes än på tomten. Friytor för lek och utevistelse kan enligt 4 mom. samma paragraf anordnas på utrymme som är gemensamt för flera bostadslägenheter.

I 17 § första stycket anges att utrymmena skall finnas inom en tomt eller ett område, som tas i anspråk för en anläggning, eller i närheten därav. Av detta framgår att kraven kan hävdas med samma styrka oberoende av om det är möjligt att ordna parkering på tomten eller inte. Dessutom ges byggnadsnämnden möjlighet att hävda att parkeringskraven skall uppfyllas på annan plats än på tomten. Detta framgår av 17 § tredje stycket, som innehåller en bestämmelse om att det i en detaljplan eller ett markförordnande får föreskrivas att viss mark inte får användas för fordonsuppställning. Genom 6 kap. 10 § får byggnadsnämnden dessutom möjlighet att ingripa mot befintlig parkering i vissa fall.

Förslaget till 5 kap. 17 § kan skapa förutsättningar för att lösa parkeringsproblemen i många fall. De största svårigheterna är emellertid att åstadkomma tillfredsställande lösningar av parkeringsfrågan i den befintliga bebyggelsen. Som framgår av den allmänna motiveringen (7.3.2) lämnas i PBL förslag om bestämmelser, som tar sikte på att ge förutsättningar för att ordna parkeringsfrågorna i den befintliga miljön. En översikt av dessa bestämmelser lämnas i det följande. Först bör emellertid klaras ut dels vad som är dagens problem med att lösa parkeringsfrågorna, dels hur man f. n. söker angripa parkeringsproblemen.

När bygglov söks för en nybyggnad eller en ombyggnad skall byggnadsnämnden se till att parkering kan ordnas på ett tillfredsställande sätt inom eller utom fastigheten på sätt som normalt skall framgå av gällande stads- eller byggnadsplan.

En speciell form för att åstadkomma gemensamma parkeringsanläggningar är det parkeringsköps- eller friköpsförfarande som alltmer allmänt tillämpas. Förfarandet innebär att fastighetsägaren – som alternativ till att han själv ordnar parkeringsfrågan – i stället erbjuds att delta finansiellt i en

gemensam parkeringsanläggning som har kommunen som huvudman. Detta förfarande har i många fall kommit att tillämpas på ett otillfredsställande sätt. Befrielse från skyldigheten att ordna parkering på tomt har getts mot förbindelse att ingå i en gemensam parkeringsanläggning. Det förekommer att sådana anläggningar inte kommer till stånd. 5 kap. 16–17 §§

Som tidigare har nämnts gäller kravet i 53 § 3 mom. BS på parkering för både ny och befintlig bebyggelse. Det kan framställas i princip när som helst. Enligt ett uttalande i förarbetena (prop. 1959:168 s. 290) torde det dock vid ingripanden utan samband med ombyggnad eller annan byggnadslovkrävande åtgärd i allmänhet inte kunna fordras mer än att lediga utrymmen inom- eller utomhus ställs till förfogande.

I avsnitt 8.1.1.3 om den yttre miljön lämnas förslag om att byggnadsnämnden skall kunna ålägga fastighetsägarna att ställa i ordning parkeringsplatser i skälig omfattning antingen på den egna tomten eller på något utrymme utanför denna. Som förutsättning för krav på parkeringsplatser i den befintliga bebyggelsen skall gälla att det har stöd i en detaljplan.

I fråga om den kommunala fysiska planeringen av parkeringsfrågorna har i PBL tagits in bestämmelser av innebörd att det i en detaljplan, ett markförordnande eller en fastighetsplan skall kunna anges var en parkeringsanläggning får utföras, vilka dimensioner den får ha och hur tillfarten får ordnas. I en detaljplan eller ett markförordnande skall också kunna anges att ett visst område inte får användas för biluppställningsändamål.

Ofta kan det vara en lämplig väg att lösa parkeringsfrågan för såväl ny som befintlig bebyggelse genom att inrätta en gemensamhetsanläggning enligt AL. Byggnadsnämnden kan ta initiativ till att inrätta en sådan anläggning. Reglerna i AL har dock i många fall inte visat sig vara tillräckligt effektiva för att förbättra parkeringssituationen. I PBL föreslås därför att förutsättningarna för en gemensamhetsanläggning skall kunna prövas med bindande verkan i en fastighetsplan. Båtnadsprövningen skall i fastighetsplanen ske mot bakgrund av det berörda fastighetskollektivets nytta, kostnader och olägenheter. Därigenom skall prövningen också kunna överföras från förrättningsprövning till planpolitisk prövning. Frågan har utvecklats närmare i avsnitt 13.3.3 om fastighetsplan.

Flera fastighetsägare kan liksom f. n. samverka om en parkeringsanläggning och därvid dra nytta av att möjligheterna till gemensamt nyttjande ökar. I tätorternas mer komplexa delar, exempelvis centrumområdena, har man stora fördelar av att parkeringsverksamheten samlas under ett begränsat antal huvudmän. Om kretsen av fastigheter med parkeringsproblem är mycket stor, kan det vara motiverat att kommunen precis som idag direkt eller via något bolag går in som parkeringsföretagare. Väljer kommunen en sådan lösning, har kommunen också ett ansvar för att en anläggning kommer till stånd. En sådan åtgärd bör inte frita fastighetsägarna från ansvar. Det skall kunna begäras av dessa att de – som alternativ till att de väljer egna lösningar där sådana är möjliga – i stället bidrar till finansieringen av den kommunala anläggningen.

I gällande rätt fordras inget tillstånd för att anlägga en parkeringsplats. I stadsplan kan visserligen avsättas område för parkeringsändamål men detta kan inte sägas vara ett tillräckligt effektivt instrument för att utöva påverkan från samhällets sida.

5 kap. 16–19 §§

Som framhålls i avsnittet 17 om Tillståndsprövning (17.1.1.3 under rubriken parkeringsplatser) har flera faktorer bidragit till önskemål om tillståndsplikt för parkeringsplatser. Mot bakgrund av de i det föregående redovisade förslagen om möjligheter att lösa parkeringsfrågan på andra sätt än i dag har det också bedömts lämpligt att som en grund för att åstadkomma sådana lösningar göra anläggandet av parkeringsplats till en bygglovpliktig åtgärd. Bestämmelsen om en sådan tillståndsplikt, som har tagits in i 13 kap. 3 § 9, gäller också för väsentlig ändring av en parkeringsplats.

I avsnitt 25.10.2 om reglering av vägtrafik under rubriken särskilda problem lämnas förslag till ändring i lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats m. m. Innebörden av förslaget är att det görs klart, att kommunen har rätt att differentiera avgifter för parkering på gatumark även med hänsyn till önskemålet att åstadkomma en viss lösning av parkeringsproblemen.

Bestämmelser som innebär att utrymmen för såväl lek som parkering skall finnas inom tomten eller i dess närhet kan i vissa fall leda till konkurrerande anspråk på marken, om tillgången på friytor är begränsad. Det torde i en sådan valsituation inte råda någon tvekan om att behovet av utrymmen för lek och rekreation är viktigast att tillgodose, särskilt i fråga om sådan mark som ligger nära bostäderna. Parkeringsplatser kan normalt utan olägenhet förläggas på något längre avstånd.

För att prioriteringen av rekreationsintresset klart skall framgå bör detta komma till uttryck i lagtexten. I 17 § andra stycket finns en bestämmelse om detta. Enligt denna föreskrift skall kravet på friytor med anordningar för lek och utevistelse uppfyllas i första hand, om sådant krav och kravet på utrymmen för fordonsuppställning inte kan samtidigt uppfyllas.

Övriga bestämmelser

18 §

Enligt denna bestämmelse ges byggnadsnämnden rätt att under vissa förutsättningar medge mindre avvikelser från bestämmelserna i 5 kap. och från de föreskrifter som utfärdas för verkställighet av dessa bestämmelser. En liknande bestämmelse finns i 67 § 1 mom. BS. Ansvaret läggs emellertid nu, i linje med grundprinciperna för PBL, direkt på byggnadsnämnden. F. n. ligger motsvarande befogenhet på länsstyrelsen med rätt att delegera den till byggnadsnämnden.

19 §

Paragrafen ersätter nuvarande 37 och 40 §§ BS. Någon ändring i sak är inte åsyftad.

Ett förtydligande har skett såtillvida att gränsen mellan vind och våning har angetts, i stort sett enligt nuvarande praxis. De utrymmen i en byggnad som kan användas för dess huvudfunktion (bostad, kontor, butik, samlingslokal, skola etc.) kallas primära; andra utrymmen som behövs för att nyttjandeenheten skall fungera kallas sekundära. När det gäller bostäder avses med utrymmen för primära funktioner boningsrum och i anslutning till

dessa liggande utrymmen för klädförvaring, kommunikation och hygien (jfr Svensk Standard SS 02 10 50 sid. 13). Försäljningslokaler och i samma plan liggande lager utgör utrymmen för primära funktioner för butiker. En närmare precisering av bestämmelsen bör göras antingen i en förordning eller i den blivande SBN. 5 kap. 19 §
6 kap. 1 §

6 kap. *Särskilda krav beträffande vissa befintliga byggnader, underhåll m. m.*

I den allmänna motiveringen (avsnitt 8) har lagts fram förslag angående krav på befintliga byggnader, underhåll m. m. Bestämmelserna om detta har tagits in i 6 kap. Kraven följer antingen direkt av bestämmelserna eller av beslut som fattas med stöd av dessa. Frågan om tvångsåtgärder för att få kraven uppfyllda behandlas i 16 kap. om åtgärdsförelägganden m. m. och i specialmotiveringen till 16 kap.

I de inledande paragraferna (1–3 §§) finns bestämmelser om de krav i fråga om säkerhet m. m. som skall kunna ställas på vissa befintliga byggnader, dvs. de minimikrav som skall gälla. Bestämmelser, som innebär att det kan ställas krav på byggnader utan samband med ny- eller ombyggnad, finns i BS bland övergångsbestämmelserna (82 och 82 a §§). Det kan ifrågasättas om inte samma princip bör tillämpas i PBL. En annan lösning är också tänkbar, nämligen att ta in kravbestämmelserna i 5 kap., där det ställs krav på byggnader m. m. i samband med ny- och ombyggnad. Att i stället den inledningsvis berörda uppläggningen har valts beror främst på att det för fastighetsägare och andra berörda samt för de tillämpande myndigheterna torde vara mera överskådligt om man i ett kapitel samlar bestämmelser med de krav på förbättring och underhåll som kan ställas utan samband med annan ombyggnad.

Underhållsbestämmelserna för byggnader och anläggningar har tagits in i 4 och 5 §§. I 6–9 §§ anges de fall då byggnadsnämnden kan besluta om rivning m. m. av byggnader och anläggningar. Kapitlet avslutas med särskilda krav beträffande tomter, underhåll m. m. i 10 och 11 §§.

Förbättring av vissa byggnader

1 §

De i avsnitt 8.1.1.2 föreslagna säkerhetskraven på befintliga byggnader har tagits in i 1 § första stycket. Bestämmelserna är tillämpliga på byggnader som har uppförts före PBL:s ikraftträdande. Det kan göras gällande att paragrafen borde omfatta också byggnader som har uppförts efter PBL:s ikraftträdande med stöd av byggnadslov som har beviljats dessförinnan. Ett sådant tillägg måste emellertid anses överflödigt. Det skulle nämligen omfatta moderna byggnader som i allt väsentligt torde uppfylla PBL:s nybyggnadskrav och som därför saknar intresse i detta sammanhang. Med den nu föreslagna utformningen omfattar 1 § alla byggnader som har uppförts före PBL:s ikraftträdande, dvs. även sådana som inte har omfattats av byggnadslovsbestämmelserna i BS. Det medför att 1 § blir tillämplig på bl. a. jordbrukets ekonomibyggnader.

6 kap. 1–5 §§

De vid ikraftträdandet befintliga byggnaderna skall i skälig utsträckning uppfylla de i 5 kap. ställda kraven på bärförmåga, stadga och beständighet hos de bärande delarna och på skydd mot olycksfall. Motsvarande krav beträffande nya byggnader finns i 5 kap. 3 och 5 §§. I BS finns dessa krav i 42, 44, 45 och 48 §§.

Som har anförts i avsnitt 8.1.1.2 är det den standardnivå som kan ställas vid ombyggnad som skall uppfyllas. Det har kommit till uttryck i 1 § genom föreskriften att de angivna kraven skall uppfyllas i skälig utsträckning. Samma uttryck har således använts som i 5 kap. 11 § där ombyggnadsbestämmelserna finns.

Av 1 § första stycket framgår vidare att det är de krav som kan ställas vid PBL:s ikraftträdande som skall vara uppfyllda. Utan en sådan regel skulle nämligen standarden för de berörda byggnaderna behöva höjas allt efter som nya byggnormer fastställs, vilket knappast kan anses rimligt.

När det gäller bedömningen i det enskilda fallet av vad som skall kunna krävas med stöd av 1 § första stycket har i den allmänna motiveringen framhållits att en avvägning skall göras med hänsyn till byggnadstekniska och andra förutsättningar. Detta har kommit till uttryck i andra stycket.

Angående byggnadsnämndens möjligheter att utfärda föreläggande med krav på åtgärder enligt 1 § hänvisas till vad som anförs i specialmotiveringen till 16 kap. om åtgärdsföreläggande n. m.

2 och 3 §§

Till 2 och 3 §§ har – med språkliga justeringar – förts över bestämmelserna i 82 a § första och tredje styckena BS om anordningar för godtagbar avfallshantering och om handikappanpassning av terminalbyggnader.

Underhåll av byggnader m. m.

4 §

I 4 § har angetts de krav på underhåll som skall kunna ställas på byggnader i allmänhet (första stycket) och på byggnader som är av större värde från bl. a. kulturhistorisk synpunkt (tredje stycket). Beträffande tillämpningen av bestämmelserna hänvisas till avsnitt 8.2.2.1 och 8.2.2.2. Det kan anmärkas att paragrafens andra stycke har samma lydelse som 1 § andra stycket.

5 §

I enlighet med förslaget i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.2.2.3) har i 5 § tagits in bestämmelser om underhåll av anläggningar. Bestämmelserna är i stort sett likalydande med 4 §. En del av de krav som ställs upp i 4 § har emellertid mönstrats ut, eftersom de torde sakna betydelse i fråga om anläggningar. Det gäller bl. a. kraven på anordningar för handikappanpassning och avfallshantering.

Bestämmelserna torde i första hand få betydelse för den typ av anläggningar som i dag anges med beteckningen fasta anordningar och upplag i 52 § BS, för tunnlar, bergrum och liknande anläggningar m. m. För underhållet av

sådana markanläggningar som idrottsplatser, campingplatser och liknande blir i första hand bestämmelserna i 11 § tillämpliga. 6 kap. 5–7 §§

Rivning av byggnader m. m.

6 §

I 6 § första stycket har tagits in bestämmelser om rätt för byggnadsnämnden att besluta om rivning av skadade eller bristfälliga byggnader eller anläggningar. Bestämmelserna motsvarar 51 § 1 mom. och – vad gäller anordningar – 52 § första stycket sista punkten BS. I avsnitt 8.2.2.5 om rivning av skadade byggnader m. m. har föreslagits bl. a. att 21 § NVL bör föras över till PBL. Syftet med 21 § NVL – som ger länsstyrelsen möjligheter att ingripa mot förfallna byggnader – torde tillgodoses med den föreslagna utformningen av 6 § första stycket.

I 6 § andra stycket har tagits in bestämmelser om utrotning av virkesförstörande insekter m. m. Motsvarande bestämmelser finns f. n. i 51 § 2 mom. BS. Bortsett från vissa redaktionella jämkningar har endast de ändringarna gjorts i förhållande till gällande bestämmelser att byggnadsnämnden skall kunna föreskriva att lämpliga utrotningsåtgärder skall redovisas och att inte bara byggnader utan också anläggningar omfattas av kravet på utrotningsåtgärder.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 8.2.2.5) har föreslagits att byggnadsnämnden skall ha möjlighet att förordna om användningsförbud beträffande byggnader eller anläggningar med sådana brister som äventyrar säkerheten för dem som vistas i eller i närheten av byggnaden eller anläggningen. Bestämmelser härom har tagits in i 6 § tredje stycket.

I ett användningsförbud skall anges den tid under vilken förbudet skall gälla. Om byggnadsnämnden förelägger ägaren att avhjälpa bristerna, bör förbudet gälla till dess att föreläggandet har blivit fullgjort. Beslutar nämnden om rivning av byggnaden eller anläggningen torde det lämpligaste vara att förbudet gäller under den tid byggnaden eller anläggningen finns kvar.

I ett beslut om användningsförbud får enligt paragrafens fjärde stycke förordnas att förbudet skall ha omedelbar verkan, dvs. att det skall gälla utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft. Talan mot ett sådant beslut skall enligt bestämmelserna i 18 kap. föras hos länsstyrelsen. Om någon överklagar ett beslut om användningsförbud med förordnande enligt 6 § fjärde stycket, kan länsstyrelsen med stöd av 13 § FVL förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla.

7 §

I 52 § VägL finns bestämmelser som ger länsstyrelsen möjlighet att ingripa mot företeelser som är menliga från trafiksäkerhetssynpunkt. Om en lagligen påbörjad anordning är belägen intill en väg, kan länsstyrelsen meddela föreläggande vid vite att avlägsna, ändra eller byta ut anordningen eller att vidta annan åtgärd. 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

6 kap. 7–8 §§

avslagits. I fråga om byggnad gäller bestämmelserna bara om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde. Enligt 64 § VägL skall skada till följd av föreläggande med stöd av 52 § ersättas av väghållaren.

Med tanke på det ansvar som kommunen har och sannolikt kommer att få för väghållningen bör det öppnas möjligheter i PBL att i de fall då VägL inte är tillämplig ingripa mot sådana företeelser som anges i 52 § VägL. En bestämmelse om detta har tagits in i 7 §. Den är tillämplig på sådana anordningar och byggnader som har förhandsprövats enligt PBL och som är belägna inom område med detaljplan. För att åstadkomma en nödvändig begränsning av paragrafens tillämpningsområde har föreskrivits att beslut med stöd av paragrafen får meddelas endast om det på grund av ändrade förhållanden har uppstått olägenheter med hänsyn till trafiksäkerheten.

Som framgår av 20 kap. 9 § skall ersättning utgå när en åtgärd vidtas på grund av beslut enligt den nu föreslagna 7 §. F. n. kan föreläggande enligt 52 § VägL förenas med vite. Som kommer att framgå i det följande (16 kap.) skall i förelägganden som meddelas i samband med beslut enligt 7 § kunna sättas ut både vite och föreskrift om tvångsutförande, dvs. föreskrift att, om föreläggandet inte uppfylls, åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad. Också handräckning skall kunna tillgripas. En annan skillnad i förhållande till 52 § VägL är att föreläggande enligt PBL gäller även mot ny ägare. Något bärande skäl mot att dessa jämfört med VägL effektivare regler skall gälla i fall som anges i 7 § torde inte kunna anföras.

Jämfört med 52 § VägL har slutligen den ändringen gjorts att 7 § inte innehåller några begränsningar i fråga om byggnader. För att 7 § skall vara tillämplig på byggnader krävs m. a. o. inte att byggnaden skall kunna flyttas utan svårighet eller att den är av ringa värde. Om bestämmelsen skall kunna utnyttjas effektivt, är det inte lämpligt att ha sådana begränsningar. Eftersom ersättning utgår behöver man inte hysa några betänkligheter mot att begränsningarna inte förs över till PBL.

I paragrafens andra stycke har tagits in en bestämmelse som ger byggnadsnämnden möjlighet att av trafiksäkerhetsskäl besluta om ändring av utfarter.

8 §

I 22 § NVL föreskrivs tillståndstvång för tavla, skylt, inskrift och därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål som skall finnas varaktigt anbringad utomhus. Tillståndsmyndighet är regeringen eller statlig eller kommunal myndighet som regeringen bestämmer. Tillståndsplikten gäller inte anordning som tjänar till upplysning om på stället bedriven affärsrörelse eller annan verksamhet och inte heller anslagstavla för meddelande om kommunala angelägenheter, föreningssammanträden, auktion eller dylikt.

I samma paragraf ges även möjlighet att i vissa fall tvångsvis avlägsna eller kräva åtgärd beträffande anordningar som är uppenbart vanprydande i landskapsbilden. Bestämmelserna avser inte anordning för vilken byggnadslov erfordras eller har lämnats.

I avsnitt 17.1.1.3 om skyltar, ljusanordningar m. m. har föreslagits att i PBL

bör tas in regler av det slag som nu finns i 22 § NVL och som ger möjlighet att ingripa mot anordningar som inte kräver tillstånd. Regler av denna innebörd har tagits in i 8 §. I förhållande till 22 § NVL har vissa redaktionella jämkningar företagits. I förtydligande syfte har föreskrivits att anordningen skall vara uppenbart vanprydande i stads- eller landskapsbilden. 6 kap. 8–10 §§

9 §

Om det på ett område som är av betydelse för friluftslivet eller i områdets närhet finns stängsel som hindrar eller försvårar tillträdet till området, får länsstyrelsen enligt 17 § första stycket NVL förelägga den som håller stängslet att anordna en grind eller någon annan genomgång eller att ta bort stängslet. Förelägganden av motsvarande slag kan meddelas även beträffande diken. I 17 § andra och tredje styckena föreskrivs tillståndsplikt för skyltar varigenom allmänheten avvisas från visst område.

Frågorna om stängselgenombrott och uppsättande av skyltar av detta slag hör nära samman. Syftet med regleringen är i båda fallen att allemansrätten inte skall hindras. I avsnitt 17.1.1.3 har föreslagits att byggnadsnämnden generellt skall ha överinseende över skyltar. Nämnden bör då även kunna ges befogenhet att besluta om stängselgenombrott m. m. Detta innebär samtidigt en avlastning från länsstyrelserna av övervakningsuppgifter som är svåra att sköta på regional nivå.

Bestämmelserna i 17 § första stycket NVL har därför – med några justeringar – förts över till 9 § i förevarande kap.

Särskilda krav beträffande tomter, underhåll m. m.

10 §

I avsnitt 8.1.1.3 om den yttre miljön har föreslagits att de nuvarande bestämmelserna i 53 § 4 mom. BS om friyta skall föras över till PBL med den ändringen att det skall öppnas möjlighet att ställa krav inte bara på utrymme för friyta utan också på att friytan ställs i ordning för lek och utevistelse. I samma avsnitt har också föreslagits att krav skall kunna ställas på parkeringsplatser. Bestämmelserna om detta har tagits in i 10 §. De reglerar möjligheterna att hävda krav på friyta och parkering utan samband med några byggnadsåtgärder. Skyldigheten att uppfylla dessa krav uppkommer i och med att detaljplanebeslutet eller beslutet om markförordnandet vinner laga kraft. Skyldigheten att anordna friyta kan föreskrivas endast beträffande tomter som är bebyggda med bostadshus, dvs. samma typ av tomter som nu omfattas av 53 § 4 mom. BS. Skyldigheten att anordna parkeringsutrymme träffar förutom alla bebyggda tomter även mark som har tagits i anspråk för en anläggning.

De föreslagna bestämmelserna omfattar således, med vissa begränsningar, alla bebyggda tomter. Om byggnaderna på tomten har uppförts före eller efter ikraftträdandet av PBL saknar alltså betydelse. Däremot kan de krav som hävdas med stöd av 10 § inte avse andra åtgärder än de som enligt 5 kap. 17 § kan ställas när PBL träder i kraft. Kraven kan inte heller gå längre än som behövs för att de i skälig utsträckning skall vara uppfyllda. Beträffande

6 kap. 10–11 §§
7 kap.

innebörden av detta hänvisas dels till avsnitt 8.1.1.3 om den yttre miljön, dels till avsnitt 8.1.1.2 om förbättring av byggnader och till specialmotiveringen till 1 §. Den skälighetsbedömning som skall göras enligt 10 § torde ha flera beröringspunkter med den bedömning som skall göras vid förbättring av byggnader.

Enligt paragrafens andra stycke får ett utrymme, som används för fordonsuppställning, tas i anspråk om det behövs för att kravet på friyta skall kunna tillgodoses. Andra parkeringsplatser skall då ställas till förfogande i tomtens närhet i en omfattning som motsvarar antalet borttagna platser eller, om fastighetens behov är mindre, i en omfattning som svarar mot behovet.

11 §

I 11 § första stycket har tagits in bestämmelser som motsvarar 53 § 1 mom. BS. Ett par tillägg har emellertid gjorts, nämligen att bestämmelserna skall gälla också mark som har tagits i anspråk för en anläggning. Det får anses rimligt att byggnadsnämnden – på samma sätt som nu kan ske beträffande tomter – skall kunna kräva att t. ex. campingplatser och liknande anläggningar hålls i ett vårdat skick. Bestämmelserna gäller också lekplatser, parkeringsplatser och liknande anordningar på en tomt eller på mark som nyss har nämnts. Vidare har föreskrivits att växtligheten på tomten eller marken inte får hindra trafiken eller skymma sikten för trafikanterna. F. n. föreskrivs endast att växtligheten inte får hindra sikten för trafiken.

Med stöd av 53 § 2 mom. BS kan byggnadsnämnden föreskriva att på bebyggda tomter skall anordnas och vidmakthållas plantering eller annan liknande anordning. Nämnden kan också föreskriva att stängsel skall hållas mot gator. I en framställning till bostadsdepartementet (R 822/77) har Norrköpings kommun hemställt om ändring i 53 § BS så att byggnadsnämnden får möjlighet att meddela samma föreskrifter också beträffande obebyggda tomter. Till stöd för sin hemställan har kommunen framhållit att rivningstomter många gånger ligger obebyggda under lång tid och då utgör ett förfulande och miljöstörande inslag i stadsbilden.

Det måste anses rimligt att byggnadsnämnden får möjlighet att kräva åtgärder i form av t. ex. planteringar inte bara på bebyggda utan också på obebyggda tomter. I 11 § andra stycket, som motsvarar andra och tredje punkterna av 53 § 2 mom. BS, har tagits in bestämmelser som ger nämnden denna möjlighet. Dessutom har 11 § andra stycket – i likhet med paragrafens första stycke – utformats så att det gäller också i fråga om mark som har tagits i anspråk för en anläggning.

TREDJE AVDELNINGEN

7 kap. *Marköversikt*

I det följande kommenteras endast en del av bestämmelserna i 7 kap. Beträffande övriga bestämmelser hänvisas till vad som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.3).

Marköversiktens innehåll m. m. 7 kap. 2–9 §§

2 §

Med markens användning avses markanvändningen i vid bemärkelse enligt 1 kap. 2 §.

Som framgår av tredje stycket finns det inget krav på någon heltäckande redovisning av kommunens hela yta. Däremot skall alla områden där kommunen vill ange några riktlinjer tas med. Detta framgår av 1 §. När ordet "avses" används i lagtexten, hänsyftar det givetvis på kommunens avsikter.

3 §

Med planbeslut menas här som i andra sammanhang även beslut om markförordnanden.

4 §

Paragrafen anger de handlingar som ingår i marköversikten eller skall åtfölja den. Det bör observeras att paragrafen behandlar den à jour-förda marköversikt som skall finnas i varje kommun.

Förfarandet

Sedan den första marköversikten väl har antagits i en kommun blir det i fortsättningen bara fråga om ändringar. Bestämmelserna om förfarandet avser därför bara ändring av översikten. I 21 kap. med övergångsbestämmelser har i 2 § tagits in en bestämmelse, som anger att 7 kap. skall tillämpas även när marköversikten upprättas första gången.

I specialmotiveringen till 9 kap. 20–28 §§ har förfarandet vid detaljplanläggning närmare kommenterats. Vad som där har sagts om länsstyrelsens roll, handlingars utformning, underlag m. m. gäller i tillämpliga delar också för förfarandet vid en ändring av marköversikten.

8 §

Länsstyrelsen förutsätts hålla ändringen tillgänglig för statliga myndigheter. Länsstyrelsen förutsätts vid behov inhämta yttranden från centrala myndigheter.

9 §

I paragrafen anges de handlingar som skall finnas tillgängliga vid utställningen. Gällande marköversikt enligt punkt 4 omfattar de handlingar som anges i 4 §.

Många gånger kan en ändring av marköversikten beröra endast ett lokalt område. Det är därför angeläget att det redan av kungörelsen framgår var i kommunen ändringar föreslås. Vad som menas med ortstidning framgår av lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m.

7 kap. 11 §
8 kap. 1–6 §§

11 §

Med väsentlig revidering avses en sådan som är av betydelse för en större krets av medborgare. Om ändringen berör annan myndighet bör givetvis förnyade samråd ske för att undvika senare underställning.

8 kap. *Områdesplan*

Planens innehåll m. m.

Bestämmelserna i 8 kap. ersätter närmast vissa bestämmelser om generalplan i nu gällande lagstiftning. I det följande kommenteras endast en del av bestämmelserna i 8 kap. Beträffande innehållet i övriga bestämmelser hänvisas till vad som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 10).

1 §

Till skillnad från marköversikten avser en områdesplan endast ett begränsat område inom kommunen. Några regler om avgränsningen i övrigt kan inte ges. Kommunen bestämmer själv när områdesplaner behöver upprättas.

2 §

Som angetts i avsnitt 10.3.2.1 skall angivandet av en viss markanvändning i en områdesplan innebära att möjligheterna att sedermera underställa bl. a. detaljplaner och markförordnanden till viss del skärs av. Underställning skall då inte kunna ske på den grunden att den i områdesplanen angivna markanvändningen sätts i fråga.

3 §

Om en områdesplan som motverkar marköversiktens syfte anses böra upprättas, skall marköversikten ändras.

Föfarandet

5 §

Bestämmelserna om förfarandet vid en ändring av marköversikten och vid antagandet av en ny eller ändrad områdesplan är utformade så, att en samtidig behandling kan ske. Samråd med regionplaneorganet är dock obligatoriskt bara vid ändring av marköversikten. När en områdesplan skall antas skall samråd ske endast om regionplaneorganet kan anses berört. Omfattar områdesplanen en markreservation i en antagen regionplan, skall regionplaneorganet alltid anses berört.

Det bör observeras att 7 kap. 9 § 4 gäller även vid utställning av en områdesplan. Gällande marköversikt skall därför finnas tillgänglig vid utställningen.

6 §

I paragrafen stadgas att en områdesplan automatiskt upphör att gälla inom sådana delar där en detaljplan antas. Detta betyder dock inte att områdes-

planer aldrig kan gälla inom områden med detaljplaner. Det är endast efterföljande detaljplaner som upphäver redan gällande områdesplaner. Som framgår av avsnitt 15.3 kan områdesplaner många gånger upprättas för att inleda en revision av gällande detaljplaner. 8 kap. 6–7 §§ 9 kap. 1–4 §§

7 §

I paragrafen anges bl. a. att bestämmelserna i 8 kap. skall tillämpas också när en plan oförändrad antas på nytt. Ett sådant förnyat antagande kan vara påkallat av att en områdesplans underställningsavskärande verkan gäller endast fem år från dagen för antagandet. Kommunen kan söka förlänga denna tid genom att anta planen på nytt.

9 kap. *Detaljplan*

Planens innehåll m. m.

1 §

Paragrafen avser kommunens skyldighet att detaljplanlägga. Den har ingående motiverats i avsnitt 11.3.2.1. (Formellt detaljplanekrav och dess rättsverkan. Begränsningar för detaljplanläggningen.)

2 §

Paragrafen anger grunderna för detaljplanläggning och erinrar om att bestämmelser om hur regleringen skall ske ges i detta kap.

I paragrafens andra stycke erinras om att reglering av pågående markanvändning får ske endast på vissa däri angivna grunder. Denna fråga utvecklas närmare i den allmänna motiveringen avsnitt 11.3.2.1 (under rubriken Detaljplan som avser pågående markanvändning).

I paragrafens tredje stycke anges att regleringen sker på det sätt som framgår av 9 kap. Möjliga planbestämmelser anges i 7–19 §§. För reglering av pågående markanvändning är endast sådana bestämmelser tillämpliga som svarar mot de regleringsmöjligheter som anges i 2 § andra stycket.

3 §

Paragrafen anger gränserna för detaljplanens användning med hänsyn till planens direkta och indirekta expropriativa effekter. Stadgandet har ingående motiverats i avsnitt 11.3.2.2.

4 §

Paragrafen avser en detaljplans relation till marköversikten och områdesplaner. Sambandet mellan de olika planformerna har närmare beskrivits i avsnitt 15.

Vad som menas med en översiktsplans syfte framgår närmare av avsnitt 9 om marköversikt.

9 kap. 5–6 §§

5 §

Paragrafen avhandlar plankartans och bestämmelsernas innehåll och utförande. Den har i allt väsentligt samma sakinnehåll som 12 § 2 mom. samt 15 § första stycket BS.

Plankartan bör upprättas på grundval av en för ändamålet lämpad karta, som i alla normala situationer skall fylla kraven på grundkarta enligt gällande ordning. Plankartan bör helt kunna undvaras, om förslagets innebörd entydigt kan klargöras med enbart bestämmelser, exempelvis när särskilda skydds- och underhållsföreskrifter införts enbart för en viss byggnad som kan identifieras med text samt vid förlängning av genomförandetiden.

Av plankartan skall framgå hur planområdet uppdelas på mark för allmän plats, kvartersmark och på vattenområden samt inom vilket geografiskt avsnitt som varje bestämmelse skall gälla. På kartan skall sådana markeringar som har rättslig innebörd strikt åtskiljas från sådana som har enbart informativ karaktär.

I PBL skärps kravet på detaljplanens utformning med hänsyn till tydlighet, åskådlighet och fattbarhet för allmänheten och sakägarna. Frågan gäller i detta sammanhang tryggheten för att en miljö skall få sin funktion och gestalt på ett visst sätt. Detta innebär att ett s. k. flexibelt angivande av en byggnadsrätt inte får ske i sådana situationer där det finns ett intresse från dessa grupper att öva inflytande på miljöns utformning. Med en flexibel reglering avses att planen anger ett stort område inom vilket en bestämd totalexploatering kan ske utan att bebyggelseutformningen är angiven annat än i mycket grova drag. Områden för allmänt ändamål skall preciseras till sin funktion, (skola, reningsverk, badhus etc.) för att bygglov skall få ges. Bestämmelsen skall däremot inte generellt förhindra att större områden för industri och därmed jämförlig verksamhet redovisas enligt gällande praxis. Det bör bedömas från fall till fall vilken grad av precisering som behövs med beaktande av bestämmelsens syfte.

När det gäller planbestämmelserna är det givetvis mycket viktigt att de utformas på ett så entydigt och klart sätt som möjligt. I sådana fall där syftet med planen inte lämpligen kan överföras till exakt bestämmelsetext kan hänvisning i stället ske från planbestämmelserna till visst, tydligt avgränsat avsnitt i beskrivningen. Därmed kan innebörden klargöras i berättande form, eventuellt med hjälp av illustrationer. En sådan del av beskrivningen blir då en del av planen. Denna uttrycksform torde ofta vara ändamålsenlig för planer som syftar till att bevara vissa miljökvaliteter eller kulturhistoriska värden.

Planbestämmelser kan undvaras om förslaget exempelvis enbart omfattar allmän platsmark. 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 till dess att ursprungsplanen i den delen ersätts eller upphävs.

6 §

Paragrafen handlar om de beskrivningar som skall finnas till en detaljplan. Paragrafen har en motsvarighet i 16 § punkterna b och c BS.

I planbeskrivningen skall anges förutsättningarna för och syftet med planförslaget. Med planeringsförutsättningarna avses bl. a. en sammanfattning och värdering av sådana separata utredningar rörande fastighets- och bebyggelseförhållanden, grundförhållanden, va-försörjning, trafikförhållande m. m., som utgjort utgångspunkter för planarbetet; planeringsunderlag. Däri ingår också en redogörelse för planens samband med översiktliga planer och program (se vidare avsnitt 11.3.5.1). 9 kap. 6–7 §§

Beskrivningen skall också uttrycka sådana avsikter med planläggningen, som inte direkt framgår av plankartan och planbestämmelserna. Därmed kommer beskrivningen att utgöra ett andrahandsmaterial för tolkningen av planen. Alla konsekvenser för de berörda bör beskrivas så långt de inte är uppenbara.

Planbeskrivningen skall göras tydlig och åskådlig, vilket kan kräva illustrationer av olika slag beroende på vad planen avser. Till beskrivningen skall höra en särskild förklarande illustrationskarta, om det inte är uppenbart att en sådan redovisning är obehövlig.

Utöver kravet på en planbeskrivning ställs i 6 § tredje stycket krav också på en genomförandebeskrivning, som skall redovisa hur genomförandet är tänkt, inkluderande en bedömning av svårigheterna vid genomförandet. I avsnitt 13.3.2 och i specialmotiveringen till 11 kap. 1 § avhandlas genomförandebeskrivningen närmare.

Om planläggningen för samma område genom planändringar sker i två eller flera tidsmässigt näraliggande steg, kan i allmänhet hänvisning göras till tidigare beskrivningar.

Planbestämmelser

7–16 §§

Paragraferna motsvaras närmast av 25 § BL och 12 § BS. Några stadganden är dock helt nya. De har kommenterats i den allmänna motiveringen.

7 §

Paragrafen handlar om markens indelning i huvudgrupper. De olika markkaraktärerna allmän plats, kvartersmark och vattenområden har behandlats i avsnitt 11.3.3.2 (Markens ändamål. Huvudman för allmän plats).

I 13 kap. 35 § andra stycket införs en bestämmelse, som kompletterar vad som sägs i 5 § om planens tydlighet m. m. När det gäller allmänt ändamål får sådana planer antas som inte fyller tydlighetskravet. Syftet kan ju vara att enbart nå planbeslutets expropriativa effekter för att åstadkomma ett markreservat i något strategiskt läge. Kommunen kanske också vill få diskuterat och prövat om man alls bör exploatera det berörda området. Ett sådant område skall dock inte kunna bebyggas utan att en ny plan, som tillfredsställande preciserar ändamålet och utformningen, först har antagits och vunnit laga kraft.

9 kap. 8–10 §§

8 §

Paragrafen avser huvudmannaskapet för mark för allmän plats. Den saknar motsvarighet i gällande rätt.

I gatukostnadsutredningens betänkande Kommunernas gatuhållning (SOU 1977:65) förutsätts att 49 § BL skall ersättas av regler i en ny lag om kommunvägar. Enligt denna förutsätts kommunen vara "väghållare" för all mark för allmän plats, om inte annat bestäms i detaljplanen. Huvudregeln enligt förslaget är sålunda att kommunen skall svara för väghållningen, och paragrafen har utformats därefter. I vissa fall, såsom t. ex. i fritidsområden och s. k. storkvarter, kan dock lämplighetsskäl tala för att väghållningen i någon form ombesörjs av fastighetsägarna. Det ankommer då på kommunen att fatta beslut härom och uttrycka beslutet i planbestämmelser.

9 §

Paragrafen behandlar hur exploateringsrätt avgränsas.

I enlighet med vedertagen praxis har förutsatts att byggnadsrätten skall uttryckas i maximimått och med angivande av byggnadssättet. I speciella situationer, där man har starka skäl att slå vakt om en viss stadsbild, exempelvis vid ett torg, skall planbestämmelserna kunna ange även ett minimimått på våningsantal eller byggnadshöjd samt på husdjup.

Paragrafens andra stycke saknar motsvarighet i dagens lagstiftning. Bestämmelsen grundas främst på 2 kap. 1 och 2 §§. Kommunens mål kommer till uttryck exempelvis i kommunala bostadsförsörjningsprogram. Regleringsmöjligheten kan i princip användas bara i fråga om nyproduktion. Den skall emellertid även kunna tillämpas i samband med andra åtgärder som innebär förändrad markanvändning. Regleringen bör begränsas till att främja tillkomsten av lägenheter som det rådet brist på, utan att lägenhetsfördelningen låses i detalj.

10 §

Bestämmelser i denna paragraf tar sikte på miljöns utformning. Enligt vedertagen praxis kan regleringen avse byggnads längd, bredd, höjd och källardjup, byggnadssätt, våningsantal, takvinkel, fasadmaterial, taktäckningsmaterial och färg.

Stadgandet faller tillbaka på de krav som ställs i 4 kap. 1 § och 5 kap. 1 §. Enligt dessa skall byggnader och anläggningar sedda för sig och miljön som en helhet utformas med omsorg. I planen kan dessa krav uttolkas olika långtgående på sätt som beskrivits i avsnitt 11.3.3.4 (miljöns utformning). Med utformning avses också höjdsättning av allmän plats och kvartersmark i den utsträckning som fordras för att syftet med planen skall nås.

Stadgandet förutsätts ge möjlighet att föreskriva en viss beskaffenhet för stängsel eller ett visst utförande av parkeringsanläggningar i sådana fall, där särskilda miljöskäl föreligger.

11 § 9 kap. 11–16 §§

Paragrafen erinrar om att planregler kan utfärdas för ett kvalificerat bevarande av bebyggelse. Den har ingen självständig verkan.

Stadgandet faller tillbaka på bestämmelserna om hänsyn till kulturhistoriska värden i 5 kap. 14 § och i 6 kap. 4 § 3:e stycket. Dessa bestämmelser är tillämpliga endast om skyddsbestämmelser har utfärdats i en detaljplan eller i ett markförordnande.

12 §

I likhet med 11 § utgör paragrafen endast en erinran om möjligheterna att i en plan reglera vissa förhållanden.

Parkeringsfrågorna har behandlats i specialmotiveringen till 5 kap. 17 §.

Planbestämmelser om dimensionering av biluppställningsplatser kan vara motiverade i sådana lägen där det är angeläget att begränsa trafiken eller att utnyttja begränsade marktillgångar på ett effektivt sätt.

Om planläggningen syftar till att åstadkomma anläggningar gemensamma för flera fastigheter torde den vanligen behöva kompletteras med förrättning enligt AL. Gemensamhetsanläggningar eller servitut avseende parkering kan närmare preciseras i en fastighetsplan.

13 och 14 §§

Paragraferna avser planreglering av skyddsområden samt möjlighet att införa vissa byggnadstekniska restriktioner. 13 § har viss motsvarighet i 25 och 82 §§ BL. 14 § saknar tidigare motsvarighet.

Motiveringen till paragrafen har redovisats i avsnitt 11.3.3.5 (tekniskt utförande samt skydds- och säkerhetsfrågor).

I fråga om luftimmissioner avses att man i detaljplan skall kunna ange hur skydd mot exempelvis trafikbuller i princip skall anordnas.

Vad gäller vattenimmissioner kan särskilda markanvändningsrestriktioner komma i fråga för att skydda vattentäkter.

15 och 16 §§

Paragraferna handlar om planreglering av fastighetsbildning, ledningsreservat m. m. samt vissa villkorliga hinder för bygglov. Motiven till paragraferna har redovisats i avsnitt 11.3.3.6 (Planreglering av genomförandet) samt i avsnitt 13 om vissa plangenomförandefrågor.

15 § avses kodifiera gällande praxis. I fråga om reservat för väg- och trafikanordningar avses förutom mark för själva vägen även mark för vägslänt, för bullerskyddsvall eller annan skärmanordning samt mark för snöupplag vintertid. Stadgandet avses inte medföra någon rätt till mark för andra anordningar.

16 § första stycket motsvaras i begränsad bemärkelse av 110 § BL som medger förbud mot nybyggnad inom ett område med byggnadsplan i avvaktan på att trafik- och va-anläggningar kommer till stånd.

I gällande praxis har villkor om rivning av viss byggnad angivits som

9 kap. 16–21 §§

övergångsbestämmelse i detaljplan, om inte rivningen varit självklar för att planen skulle kunna genomföras. Ingen ändring åsyftas i detta förfarande men därtill införs nu en möjlighet att i stället föreskriva att byggnadens användning ändras så att den blir godtagbar i sitt nya sammanhang.

I fråga om 16 § andra stycket hänvisas till vad som sägs i avsnitt 13.3.5 om exploateringssamverkan.

17 §

Paragrafen behandlar detaljplanens genomförandetid. En utförlig motivering har lämnats i avsnitt 11.3.3.6 (Reglering av genomförandetid).

18 §

Paragrafen handlar om planreglering av tillfällig markanvändning. Den saknar motsvarighet i BL och BS.

En utförlig motivering återfinns i avsnitt 11.3.3.6 (Reglering av tillfällig markanvändning).

19 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om reglering av tillståndspliktens omfattning och av strandskydd. Den saknar motsvarighet i BL och BS.

En utförlig motivering återfinns i avsnitt 17 om tillståndsprövning och i avsnitt 11.3.3.7.

Förfarandet

20 §

Paragrafen reglerar befogenheten att anta detaljplaner. Den motsvaras av 26 § första stycket BL. En väsentlig skillnad ligger dock i att antagandebeslutet enligt PBL skall vara slutligt medan det endast är ett förberedande beslut enligt BL eftersom en statlig fastställelseprövning skall ske.

Byggnadsnämnden skall handlägga frågor angående detaljplanläggningen. Översiktliga fysiska planer för vilka kommunstyrelsen ansvarar skall vara vägledande för detaljplanläggningen. Beslut att anta en detaljplan skall fattas av kommunfullmäktige. Genom att kommunstyrelsen skall bereda dessa ärenden, får den också ett starkt direkt inflytande. Antagandet skall kunna delegeras till byggnadsnämnden på samma sätt som nu sker. Samordningen med övrig kommunal verksamhet, främst den ekonomiska planeringen, kräver att kommunstyrelsen får möjlighet att granska även sådana detaljplaner som skall antas av byggnadsnämnden. Nämnden skall därför vara förhindrad att anta planer som inte godkänts av kommunstyrelsen.

21 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om samråd när en detaljplan skall upprättas. Bestämmelserna motsvarar 14 § och 16 § BS.

Program 9 kap. 21 §

Ett planarbete baseras som regel på ett planeringsunderlag av utredningsmässig, faktaredovisade natur. Ett program uttrycker en avsikt att nå ett visst resultat mot bakgrund av planeringsunderlaget.

Upprättande av ett program är inte obligatoriskt. Utställningstiden för planen förlängs emellertid om den inte har föregåtts av någon offentlig redovisning av program eller planeringsunderlag, vilket närmare framgår av 22 §.

En principiell diskussion om upprättandet av program förs i avsnitt 9 om marköversikt och i avsnitt 11.3.5.1.

I många avseenden kan programmässiga riktlinjer för vissa bebyggelseåtgärder stå att finna i kommunens GPF (gemensamma planeringsförutsättningar) eller i en översiktsplan. I programmet för en viss detaljplan eller i planeringsunderlaget bör dessa riktlinjer anpassas till de specifika förhållandena inom planområdet så som nämnts under 6 § ovan.

I PBL har förutsatts att programmet skall kunna behandlas i en särskild beslutsprocess. Detta innebär dock inte att programmet kan ses isolerat från planarbetet. Ofta torde programdiskussionen kunna föras som en del av samrådet kring ett eller flera planutkast. Programarbetet är en del av planeringsprocessen. Kompletteringar och revideringar av programmet blir nödvändiga under planarbetets gång. Programmet skall därför vara tillgängligt tillsammans med det slutliga förslaget, när detta ställs ut för granskning.

Samråd

I sak skiljer sig stadgandena om samråd i PBL från dem i BS bl. a. genom att ansvaret för samrådet nu lagts på byggnadsnämnden i stället för som tidigare på planförfattaren.

Byggnadsnämnden skall samråda med länsstyrelsen, regionalplaneorganet och berörda kommunala organ. Vidare skall berörda sakägare, myndigheter, sammanslutningar och enskilda som kan ha ett väsentligt intresse i frågan ges tillfälle att framföra sina synpunkter. Även hyresgäster och innehavare av bostadsrätt skall alltså omfattas av samrådet.

Stadgandet om att samråd alltid skall ske med länsstyrelsen har sin grund i den uppgift som samordnare av de statliga intressena som länsstyrelsen får i PBL. Kravet på samråd innebär här i princip att berörda samrådsparter skall få tillfälle till all den belysning av ett planförslag som de själva finner önskvärd.

I 21 § andra stycket andra meningen nämns bl. a. övriga statliga myndigheter. Kommunerna förutsätts självfallet samråda på ett effektivt men då mer informellt sätt även med dessa.

Samrådet innebär bl. a. att man inom den kommunala förvaltningen inhämtar och samordnar synpunkter från nämnder och styrelser som representerar olika samhällssektorer. Samrådet med kommunstyrelsen kan på detta stadium ofta undvaras om styrelsen i någon form har gett förutsättningarna för planarbetet.

Samrådet syftar till att få till stånd en bred debatt på ett tidigt stadium, då

9 kap. 21–23 §§

det finns stora praktiska möjligheter till påverkan. Det ligger i sakens natur att det blivande planområdet då ofta inte kan bestämmas och än mindre planens konsekvenser. Därmed kan inte heller en sakägarkrets avgränsas på ett slutgiltigt sätt. Kommunen bör dock redan på detta stadium söka avgränsa den berörda sakägarkretsen så långt det är möjligt.

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 den berörda trakten genom affischering, utdelning av flygblad, masskorsband eller liknande förfarande. Om samrådet berör en större krets som inte med säkerhet kan nås på nämnda sätt kan en kungörelse införas i ortstidning.

Samrådet kan delas upp i flera steg som ansluter till stadier i planarbetet. Alla samrådsparter behöver inte höras i varje sådant steg.

När ett färdigt förslag föreläggs byggnadsnämnden för beslut om utställning skall det finnas en skriftlig sammanfattning av alla de synpunkter som i olika former har framförts under samrådsskedet; samrådsredogörelse. Redogörelsen bör även innefatta summerande 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 ärendet och dess handläggning som bl. a. länsstyrelsen behöver för sitt slutliga ställningstagande under utställningstiden.

Beträffande samrådets syfte hänvisas också till den allmänna motiveringen, avsnitt 16 om medborgarinflytande.

22 §

Paragrafen som motsvarar 17 § 1 mom. BS, reglerar utställningstidens längd. Den förlängda utställningstiden motiveras främst av den syn på medborgarinflytande som PBL grundas på. Härtill kommer behov av rådrum för länsstyrelsen. Om utställningen sker under normal semestertid bör tiden förlängas så att var och en som är berörd får rimlig tid att överväga konsekvenserna av den utställda planen. Om inte ett program för planarbetet eller annat planeringsunderlag har redovisats offentligt i ett tidigare skede av processen, skall utställningstiden vara minst åtta veckor. Med ett program jämställs en områdesplan som är utformad som ett program för detaljplanläggning och fortfarande är aktuell.

Att flera alternativa förslag kan utställas samtidigt har ansetts helt klart utan att det särskilt föreskrivs.

23 §

Paragrafen motsvaras av 17 § 1 och 4 mom. BS. Den innehåller bestämmelser om underrättelser vid utställningar.

Frågan om vilka sakägare som skall underrättas bör avgöras med viss säkerhetsmarginal. Normalt bör man ta som utgångspunkt, att fastigheterna inom och närmast utanför planområdesgränsen är berörda. Från denna grupp bör undantas dem, som får behålla sin tidigare detaljplanereglering och som inte heller får sina granneförhållanden ändrade i något väsentligt avseende. Innehavare av servitut och liknande rättigheter torde i många fall

9 kap. 23–25 §§

vara helt oberörda av vad som händer på grannfastigheterna. Å andra sidan kan det exempelvis vid en trafiksanering uppkomma betydelsefulla effekter även för fastigheter på relativt stort avstånd från själva planområdet. Såväl ökning som minskning av trafiken kan orsaka skada. Sådana fastigheter bör omfattas av underrättelsen.

För att praktiskt klara underrättelseskyldigheten behövs en fastighetsförteckning. Detta har inte ansetts nödvändigt att lagreglera. I normalfallet avses dock inte att förfarandet skall avvika från gällande praxis. Eftersom kravet på grundkarta har eftergivits för vissa fall kan förteckningen också anknyta till någon annan karta eller göras fristående.

I 23 § tredje stycket anges hur underrättelser kan ske. Som bevis om underrättelse bör godtas postens kvitto på mottaget distributionsuppdrag i kombination med en kommunal tjänstemans intyg om försändelsernas innehåll. Det är givetvis inget som hindrar att en tjänsteman hos kommunen ombesörjer utdelningen av försändelserna och lämnar ett särskilt intyg om tiden och sättet för denna. Beträffande hyresgäster och bostadsrättshavare ges möjlighet att underrätta genom anslag i fastigheten.

Underrättelse kan alltid ske enligt delgivningslagen (1970:428).

Att myndigheter kan vara sakägare är klart. I övrigt kan man utgå ifrån att kommunen alltid underrättar de statliga myndigheter med vilka samråd skett, utan att några bestämmelser behöver ges därom. Ytterst ansvarar länsstyrelsen för att alla berörda statliga myndigheter får erforderlig information.

24 §

I paragrafen anges vilka handlingar som skall redovisas vid utställningar. En liknande uppräkning av erforderliga planhandlingar finns i 16 § BS.

Vid utställningen skall det planeringsunderlag som legat till grund för planutformningen redovisas på lämpligt sätt. Förslaget skall vidare presenteras med handlingar, som fyller höga krav på tydlighet, åskådlighet och fattbarhet. Därmed avses förtydliganden genom exempelvis färgläggning av kartor och sektioneringar samt presentation i större skala av perspektivteckningar, fotomontage m. m. Om möjligt bör en modell företes. Några specificerade krav på handlingar ställs dock inte upp. Besvär skall kunna anföras med hänvisning till brister i materialet om man därav inte har kunnat utläsa planens konsekvenser.

25 §

Paragrafen motsvarar 17 § 5 mom. och 18 § BS.

Vid en utställning efter en revidering skall det av handlingarna klart framgå vad revideringen innebär. Det tidigare utställda förslaget skall vara tillgängligt.

Handläggningen efter en revidering skall för de berörda sakägarna vara lika som vid den första utställningen. I många fall kan man dock snabbt få godkännanden eller yttranden från samtliga.

Enligt gällande ordning är 15 § förvaltningslagen (1971:290) tillämplig på länsstyrelsens fastställelseprövning. Det utlåtande över sådana skrivelser,

9 kap. 25–28 §§

som inkommit med anledning av utställandet, och på vilket kommunen grundat sitt antagandebeslut brukar därför vanligen delges sådana sakägare, som inte fått sina synpunkter på det utställda förslaget tillgodosedda fullt ut. Detta har medfört dels att missförstånd kunnat redas ut och att skälen för kommunens negativa ställningstagande kunnat övervägas av sakägaren. Förfarandet bedöms ha minskat frekvensen av överklaganden.

När nu kommunfullmäktige skall fatta det slutliga beslutet gäller inte förvaltningslagen. En motsvarande bestämmelse har därför formulerats direkt i PBL och getts en innebörd som direkt anknyter till nämnda praxis. Redan vid utställningen bör upplysning ges om att den, vars anmärkningar inte beaktas, kommer att få ta del av argumenten härför och ges möjlighet att tillrättalägga eventuella felaktiga sakuppgifter som har tillförts ärendet under utställningen. Tiden för yttrandet bör under icke-semestertid kunna sättas till 14 dagar.

Om anmärkningar framförts t. ex. av en större medborgargrupp (namnlista) får underrättelse om var utlåtandet finns att tillgå ske genom annonsering i ortstidning.

26 §

Paragrafen reglerar underrättelser om antagandebeslut. Den motsvaras närmast av 21 § BS, som behandlar länsstyrelsens skyldighet att underrätta om fastställelsebeslut.

Eftersom besvärstiden räknas från den dag då antagandebeslutet ges till känna genom ett anslag på kommunens anslagstavla skall också underrättelse till de berörda skickas samma dag. Underrättelsen skall delges mottagaren. Därvid skall bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428) tillämpas.

27 §

Paragrafen, som föreskriver skyldighet att underrätta vissa myndigheter om antagandebeslut, har ingen motsvarighet i BS.

Syftet med stadgandena i första stycket är bl. a. att myndigheterna skall ges tillfälle till överväganden om planbeslutet bör underställas regeringens prövning.

Syftet med andra stycket är dels att ge länsstyrelsen och regionplaneorgan ett allsidigt underlag för övervägande om underställning skall ske, dels att ge länsstyrelsen möjlighet att öva inseende över planläggningsverksamheten i formellt hänseende. Underställning på formell grund kan däremot inte komma ifråga. En allmän legalitetsprövning kan komma till stånd genom den besvärsmöjlighet som föreslås i 18 kap. 1 § för alla kommunmedlemmar.

Samtliga handlingar kan expedieras i form av bestyrkta kopior.

28 §

Enligt paragrafen skall kungörelse ske när ett planbeslut vunnit laga kraft. Den saknar motsvarighet i BS.

Huvudsyftet är att förhindra att sådana som är berättigade till ersättning skall försitta tvåårsfristen enligt 20 kap. 13 § och därmed förlora sin rätt. 9 kap. 28–32 §§ 10 kap. 1 §

När en plan vunnit laga kraft bör på samma sätt som f. n. ett exemplar av planen med anteckning om att den vunnit laga kraft överlämnas till fastighetsbildningsmyndigheten och fastighetsregistermyndigheten.

29 §

Paragrafen reglerar ordningen för ändring och upphävande av planer. Motsvarande stadgande återfinns i 23 § BS.

30 §

Paragrafen handlar om förfarandet vid en enkel detaljplaneändring. Till stora delar återfinns motsvarande stadganden i 23 § BS.

Ändringar i form av tillägg, utbyten och upphävanden av bestämmelser eller kartmarkeringar kan göras utan att planen i sin helhet ersätts i det berörda avsnittet.

Angående avgränsningen av kretsen berörda och behandlingen av ingivna yttranden hänvisas till 23 och 25 §§. Beträffande paragrafens innebörd i övrigt hänvisas till avsnitt 11.3.5.2 (Särskilt förfarande vid enkel detaljplaneändring) och avsnitt 11.3.3.6 om tillfällig markanvändning.

31 §

I paragrafen anges förutsättningarna för ändring eller upphävande av en detaljplan under resp. efter genomförandetiden. Angående den närmare innebörden av paragrafen hänvisas till avsnitt 11.3.3.6 om reglering av genomförandetid.

32 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i BL och BS, reglerar detaljplaners giltighetstid samt en särskild form för ändring av detaljplan i vissa fall.

10 kap. *Markförordnande*

Markförordnandes innehåll m. m.

1 §

I paragrafen anges översiktligt de olika typer av bestämmelser som ett markförordnande kan innehålla. Begränsningar i giltigheten och tillämpligheten anges i andra och tredje styckena. Inom ett område med detaljplan gäller sålunda endast bestämmelser om exploateringssamverkan. Om en detaljplan antas inom ett område med markförordnandebestämmelser enligt flera av punkterna i första stycket, upphör alla andra bestämmelser än de om exploateringssamverkan att gälla inom detaljplaneområdet när antagandebeslutet vinner laga kraft.

Att markförordnanden inte får antas inom områden med vissa förordnanden enligt NVL motiveras av att ansvaret för såväl föreskrifter som

10 kap. 1–8 §§
11 kap. 1 §

eventuella ersättningar bör vara odelat. I NVL föreslås en liknande spärregel mot förordnanden enligt NVL inom områden med markförordnanden (se avsnitt 25.12).

2 §

I paragrafen anges gränser för vad som får föreskrivas i bestämmelserna. Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 §.

Vad beträffar viss värdefull befintlig bebyggelse och områden av betydelse för friluftslivet kan bestämmelserna gå längre än i andra fall och en reglering av åtgärder inom ramen för pågående markanvändning kan ske i sådan omfattning att rätt till ersättning kan uppkomma.

6 §

Ingenting hindrar att ett markförordnandes tillämpningsområde beskrivs i ord. Ett förordnande kan också redovisas enbart på karta med på karta angivna bestämmelser.

Förfarandet

8 §

Bestämmelserna om förfarandet följer dem för detaljplan med de avvikelser som motiveras av institutens olika karaktär.

De särskilda förfarandena vid förordnanden med endast vissa typer av bestämmelser har behandlats i avsnitt 12.3.4. Vid ett förordnande som enbart innebär en begränsning av tillståndsplikten behövs bara samråd med myndigheter och kommunala organ, antagande och expediering samt kungörande när beslutet har vunnit laga kraft.

11 kap. *Vissa frågor om plangenomförande*

Genomförandebeskrivning

1 §

Exempel på vad en genomförandebeskrivning lämpligen kan behandla belyses i den allmänna motiveringen.

Det finns självklart behov att studera genomförandefrågor även utan samband med planläggning. Det blir 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 ett bygglov, förhandslov eller en fastighetsbildning. Det kan i enkla fall gälla t. ex. tomtutformning, markägoförhållanden, lösning av väg-, vatten- och avloppsfrågor, geotekniska förhållanden och kommunikationsfrågor, till ledning för beslut i det aktualiserade ärendet. Underlaget för byggnadsnämndens samrådsyttrande till fastighetsbildningsmyndigheten omfattar också ofta sådana förhållanden. Ett system med s. k. enkla utredningar och planutredningar fyller för närvarande dessa behov. Det hittillsvarande informella systemet fungerar i stort sett väl. Något behov av lagreglering föreligger inte.

2 § 11 kap. 2–4 §§

Att kommunstyrelsen ansvarar för upprättandet av genomförandebeskrivningar behöver inte innebära att den måste ta ställning till varje genomförandebeskrivning för sig. Enligt gällande regler i KL finns möjlighet att delegera ansvaret, generellt eller för viss typ av ärenden.

För det praktiska arbetet kan anlitas organ och tjänstemän utom och inom kommunen, såsom fastighetskontor, exploateringskontor, tekniskt kontor, fastighetsbildningsmyndighet eller konsult.

I de flesta fall torde det vara praktiskt att ett förslag till genomförandebeskrivning redovisas i byggnadsnämnden redan på ett tidigt stadium. Att arbetet med upprättande av ett förslag skall ske i intim samverkan med den som upprättar förslag till plan är självklart. Kommunstyrelsen kan vid samråd, utställning och inför antagandet ta ställning till planen inklusive till denna fogad planbeskrivning och genomförandebeskrivning.

Fastighetsplan

3 §

I paragrafen anges i vilka fall fastighetsplan skall resp. får upprättas. Paragrafen har närmare motiverats i den allmänna motiveringen till förslaget om fastighetsplan (avsnitt 13.3.3).

På samma sätt som enligt dagens bestämmelser bör fastighetsägare ha rätt att få en fastighetsplan upprättad för ett kvarter inom en detaljplan. I PBL bör denna rätt dock knytas till genomförandetiden för en detaljplan (andra stycket).

Enligt fjärde stycket skall i vissa fall FBM kunna upprätta ett förslag till en fastighetsplan oavsett var planen är belägen. Givetvis bör ett sådant initiativ föregås av samråd med byggnadsnämnden så att det står klart att byggnadsnämnden är beredd att ta ställning till ett förslag till fastighetsplan för det berörda området.

4 §

Bestämmelserna i första stycket motsvarar i gällande rätt närmast 29 § BL.

Inom ett område utan detaljplan skall fastighetsplanen omfatta ett lämpligt avgränsat bebyggelseområde. Detta område skall bestämmas med utgångspunkt i vilket område som behöver studeras i ett sammanhang för att man skall kunna ta ställning till den aktuella åtgärden. Om fastighetsplanen upprättas i samband med ett bygglov för ny bebyggelse skall fastighetsplanen således avse så stort område som behövs för att klargöra förutsättningarna för att genomföra den sökta åtgärden. På motsvarande sätt skall en fastighetsplan, som upprättas för att ge ledning för fastighetsbildning kring befintlig bebyggelse, avse det område som behöver utredas i ett sammanhang för att man skall kunna ta ställning till de aktuella fastighetsbildningsåtgärderna.

Andra stycket motsvaras i gällande rätt i huvudsak av 33 § BS. Att varje fastighet skall ha tillgång till nödvändig utfart följer av 2–4 och 5 kap. Därför har någon bestämmelse härom inte ansetts nödvändig här. Att hänsyn skall

11 kap. 4–6 §§

tas till gällande äganderätts- och servitutsförhållanden är givetvis en viktig förutsättning för att en fastighetsplan skall bli genomförd. Bestämmelsen om hänsynstagande till bestående förhållanden får betydelse bl. a. för de servitutsåtgärder och gemensamhetsanläggningar som kan föreslås i fastighetsplanen. Bestämmelsen kan således hindra att fastighetsägare föreslås bli ansluten till en gemensamhetsanläggning som fastigheten inte har något behov av.

5 §

Såsom närmare motiverats i avsnittet 13.3.3. om fastighetsplan skall ett båtnadsvillkor vara uppfyllt för att en gemensamhetsanläggning skall få tas upp i en fastighetsplan.

Givetvis kan en fastighetsplan redovisa även gemensamhetsanläggningar som inte kan vara väsentliga för genomförandet av en detaljplan. När så sker måste villkoren i 5–7 §§ AL prövas vid förrättningen för inrättande av gemensamhetsanläggningen. Det är viktigt att fastighetsplanen görs så att man tydligt kan skilja dessa redovisade anläggningar från sådana som omfattas av planens föreskrifter.

6 §

I paragrafen anges kravet på överensstämmelse mellan en fastighetsplan och andra planer. I BL motsvaras bestämmelserna närmast av 28 §. Bestämmelserna har utformats på motsvarande sätt som gäller för tillståndsprövning i övrigt enligt PBL.

Inom område med detaljplan får fastighetsplan inte upprättas så att den strider mot detaljplanen. Mindre avvikelse som är förenlig med syftet med detaljplanen får dock ske. Avgörande för hur stor avvikelse som i praktiken kan tillåtas blir om åtgärden kommer att påverka allmänhetens intressen. När allmänhetens intressen inte berörs kan större avvikelser göras än i andra fall. I förhållande till de gränser som idag gäller beträffande möjligheterna att upprätta tomtindelning i strid mot plan innebär den här föreslagna bestämmelsen en vidgning.

För att klargöra detaljplanens rättsverkan och underlätta registreringen när fastighetsplan upprättas med mindre avvikelse från detaljplanen har i andra stycket intagits en bestämmelse av innebörd att detaljplanen automatiskt skall anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen.

En fastighetsplan som avviker från en detaljplan påverkar endast de förhållanden som kan regleras i fastighetsplanen, dvs. normalt områdesgränser. Byggnadsreglerande bestämmelser påverkas således inte av fastighetsplanen. Om de behöver ändras kan en enkel detaljplaneändring tillgripas. Förfaranderegelerna vid enkel detaljplaneändring är desamma som normalt tillämpas för en fastighetsplan. Detta underlättar ett samordnat och smidigt förfarande när behov av en mindre ändring av en detaljplan föreligger i dessa hänseenden i anslutning till att fastighetsplanen upprättas eller ändras.

På motsvarande sätt som för detaljplan finns inom ett område utan detaljplan en möjlighet att upprätta en fastighetsplan som innebär mindre avvikelse från ett markförordnande. I praktiken torde det dock vara sällsynt

att ett markförordnande innehåller så preciserade bestämmelser att en fastighetsplan kan komma att strida mot dessa. 11 kap. 6–10 §§

7 §

Kartan bör upprättas på ett sätt som anpassas till ändamålet. I vissa fall torde relativt höga krav få ställas på kartans kvalitet. I andra fall bör kartan kunna göras enklare. Därvid kan ofta material från den allmänna kartläggningen och befintliga flygbilder användas som underlag för kartan. De krav som bör ställas på kartan regleras av mätningskungörelsen (1974:339) och de verkställighetsföreskrifter som utfärdats med stöd av denna.

Förslag till fastighetsplan behöver normalt redovisas på karta. I vissa fall kan dock tänkas att innebörden av en fastighetsplan kan återges i en beskrivning, t. ex. när ett visst servitut skall upphävas. I sådana fall skall karta helt kunna undvaras.

Om det är lämpligt bör redovisning av en fastighetsplan kunna ske på detaljplanens karta när de behandlas samtidigt. Förfarandet bör dock endast tillämpas då det kan ske utan att redovisningen blir otydlig.

Beskrivningen skall innehålla uppgifter om de fastigheter som föreslås i planen med bl. a. dessas ungefärliga arealer. 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 skall redovisas i beskrivningen.

Med särskilda rättigheter i förevarande sammanhang avses sådana rättigheter – vanligtvis servitut eller ledningsrätter – som har betydelse för plangenomförandet.

I beskrivningen bör även finnas en kortfattad redogörelse för de samråd som förevarit. Har sammanträden hållits med sakägare vid upprättandet av fastighetsplanen bör protokoll från sammanträdena biläggas beskrivningen.

8 §

Paragrafen har tillkommit för att förenkla förfarandet i de fall då fastighetsplanen upprättas och antas samtidigt med en detaljplan eller ett markförordnande. Situationen kan tänkas uppkomma t. ex. då man låter en del av en genomförandebeskrivning utmynna i en rättsligt bindande fastighetsplan. I sådana fall kan fastighetsplanen utgöra en del av de handlingar som behandlas samtidigt. De förfaranderegler som gäller för detaljplanen eller markförordnandet skall då i alla avseenden även tillämpas på fastighetsplanen.

9 och 10 §§

En fastighetsplan som inte antas samtidigt med en detaljplan eller ett markförordnande kan hanteras på två olika sätt. Saknar fastighetsplanen intresse för allmänheten skall planen hanteras enligt reglerna i 9 kap. 30 § andra stycket för enkel detaljplaneändring. En fastighetsplan som inrättas inom ett område med detaljplan torde nästan alltid sakna intresse för

11 kap. 9–12 §§

allmänheten. En fastighetsplan inom ett område utan detaljplan kan däremot vara av intresse för allmänheten.

Reglerna för enkel detaljplaneändring tillämpade på fastighetsplan innebär något enklare regler för samråd med myndigheter och för kommunicering med sakägarna. Utställning behövs inte men i stället skall kommunstyrelsen, de myndigheter som berörs av frågan och sakägarna beredas tillfälle att under fyra veckor eller den kortare tid som de godkänner, yttra sig över förslaget till fastighetsplan.

En fastighetsplan som har intresse för allmänheten skall ställas ut. När fastighetsplan skall ställas ut tillämpas motsvarande regler som gäller för detaljplan. Vilka bestämmelser som skall iakttas framgår av 9 §. Samråd behöver därvid inte ske med länsstyrelsen och regionplaneorgan.

Till skillnad mot vad som gäller vid tomtindelning får bl. a. hyresgästerna inflytande över fastighetsplanernas upprättande.

I fråga om expediering av en fastighetsplan som vunnit laga kraft har en särskild regel införts som avviker från vad som gäller för detaljplanen (10 §). En anledning härtill är att länsstyrelsen inte kan underställa en fastighetsplan till regeringen och länsstyrelsen erhåller därför inte fastighetsplanen i samband med dess antagande.

Vad slutligen angår kostnaderna för att upprätta en fastighetsplan så regleras dessa i 14 kap. 13 §. I specialmotiveringen till denna bestämmelse kommenteras närmare i vilka avseenden kommunen har rätt att ta ut kostnaderna av sakägarna för att upprätta en fastighetsplan.

11 §

Motsvarande villkor som angivits i första stycket till denna paragraf gäller för ändring eller upphävande av en detaljplan under genomförandetiden (9 kap. 31 §, första stycket). I fråga om innebörden av begreppet synnerliga skäl hänvisas till avsnitt 11.3.3.6, om planreglering av genomförandet.

Andra stycket behandlar det fallet att en detaljplan ändras så att en tidigare antagen fastighetsplan kommer att strida mot detaljplanen. Då skall fastighetsplanen upphöra att gälla i de avseenden som den strider mot planen. I detaljplanen bör därför särskilt redovisas i vilka avseenden en fastighetsplan upphör att gälla därför att den strider mot detaljplanen. Behövs en ny fastighetsplan bör en sådan kunna upprättas och antas samtidigt med detaljplaneändringen.

12 §

Med bestämmelsen avses såväl villkoren för upprättande av en fastighetsplan som förfaranderegelna. Det har inte ansetts nödvändigt att i likhet med 31 § BL uppställa särskilda villkor – utöver dem som anges i 11 § detta kap. – för att en fastighetsplan skall få ändras.

Avstående mark m. m. 11 kap. 13–19 §§

13 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 41 § BL. Kommunen har idag en ovillkorlig rätt att lösa mark, som i stadsplan är avsedd till gata eller annan allmän plats (41 § första stycket BL), medan rätten att lösa mark för annat allmänt ändamål (t. ex. allmän byggnad, flygplats, eller dylikt) är beroende av att markens användning för detta ändamål inte är säkerställd på annat sätt (41 § andra stycket BL). Förslaget till 13 § innebär att kommunen får en ovillkorlig inlösenrätt även till mark som avses i 41 § andra stycket BL.

Den mark kommunen behöver kan överföras till kommunen på två sätt, antingen genom fastighetsreglering eller också genom inlösen. Bestämmelsen har utformats med hänsyn härtill.

14 §

Motsvarigheten till denna bestämmelse finns i 41 a § BL. Eftersom servitut enligt FBL eller ledningsrätt enligt LL kan upplåtas för de ändamål som anges i förslaget till 14 §, föreskrivs i paragrafen endast att nyttjanderätt skall upplåtas. I 14 § andra stycket har tagits in en erinran om att kommunen i ett markförordnande kan meddela bestämmelser om att nyttjanderätt skall upplåtas för att tillgodose friluftslivets behov. Behovet av denna nyttjanderätt motiveras i avsnitt 12.3.1 om markförordnandens innehåll.

15 §

Denna bestämmelse har med vissa justeringar överförts från 54 och 112 §§ BL. Rätten gäller på obebyggd mark som enligt detaljplanen är avsedd för trafikändamål.

Bestämmelsen har betydelse om det dröjer viss tid innan kommunen iordningställer gata enligt planen. Även i det fall väghållningen skall ombesörjas av annan än kommunen har bestämmelsen betydelse innan vägen iordningställts och upplåtits för begagnande.

16–19 §§

Bestämmelserna motsvarar i huvudsak 70, 71, 73 och 113 §§ BL. Förordnanden enligt 70 och 73 §§ meddelas i dag av regeringen medan förordnande enligt 113 § BL meddelas av länsstyrelsen. Nu föreslås att länsstyrelsen skall meddela förordnanden enligt 16 och 18 §§.

Förslag till förordnande enligt 16 och 18 §§ bör upprättas tillsammans med planen och redovisas i genomförandebeskrivningen. Ansökan om förordnandet bör av kommunen ske samtidigt med att övriga planhandlingar sänds över till länsstyrelsen dvs. samma dag som beslutet att anta planen anslås på kommunens anslagstavla.

Bestämmelserna kan tillämpas såväl när kommunen skall vara huvudman för vägar m. m. inom planområdet som när anläggningssamfällighet eller vägförening skall ha motsvarande uppgifter.

En utvidgning har skett i 19 § så till vida att med ägare jämställs exploa-

11 kap. 16–21 §§

teringssamfällighet som enligt AL bildats för att genomföra exploateringssamverkan. Exploateringssamfälligheten får sedan skaffa sig sådan förfoganderätt till marken att denna utan ersättning kan överlåtas till kommunen eller överlåtas eller upplåtas till vägförening eller anläggningssamfällighet. Exploateringssamfälligheten kan skaffa sig förfoganderätt till marken med hjälp av bl. a. de regler som föreslagits i FBL, se avsnitt 13.3.5.8 om marköverföring vid exploateringssamverkan. Sådan mark som skall överföras till kommunen bör efter ansökan av exploateringssamfälligheten normalt kunna överföras direkt till kommunägd fastighet, varvid exploateringssamfälligheten svarar för eventuella ersättningar, om förordnande enligt 16 § finns.

Den praktiska innebörden av förordnandet enligt 16 § när det gäller annan huvudman än kommun torde normalt bli att upplåtelse säkerställs enligt den lag som tillämpas för markens ianspråktagande, t. ex. AL. Förordnandet får därvid i första hand sin betydelse när ersättning för utrymme enligt AL skall bestämmas.

Att ägaren till mark enligt 16 § första stycket – eller exploateringssamfällighet enligt 19 § – kan anföra besvär över förordnanden enligt 16 och 18 §§ framgår av 18 kap. 29 §.

20 §

Förebild till bestämmelsen har hämtats i 47 § första stycket BL. Bestämmelsen har dock anknutits till genomförandetiden för detaljplan. Under genomförandetiden kan kommunen alltså inte med stöd av 20 § lösa delar av fastigheter som tillhör olika ägare och som enligt fastighetsplanen skall utgöra en fastighet. Om fastighetsbildning för att genomföra fastighetsplan t. ex. söks strax innan genomförandetiden går ut – oavsett om byggnadslov aktualiserats eller inte – kan således inlösen enligt första stycket inte prövas innan fastighetsbildningsärendet avgjorts.

I 47 § andra stycket BL finns en bestämmelse om att kommun inte får fullfölja inlösen när ansökan om fastighetsbildning i överensstämmelse med tomtindelning föreligger, förrän fastighetsbildningen slutligen avgjorts. Enligt PBL gäller efter genomförandetidens utgång att fastighetsbildning i överensstämmelse med en fastighetsplan inte får genomföras utan att bygglov, förhandslov eller positivt samrådsyttrande från byggnadsnämnden föreligger. Med hänsyn härtill, och då det torde vara uteslutet att byggnadsnämnden ger tillstånd till markägare att genomföra planen efter genomförandetidens utgång samtidigt som inlösen begärs av fastighetsdel som berörs av ansökan, saknas anledning att ta upp en motsvarande bestämmelse i PBL.

21 §

Som har framhållits i anslutning till 13 § kan den mark som kommunen behöver överföras antingen genom fastighetsreglering enligt FBL eller genom inlösen. I 21 § har tagits in bestämmelser för inlösenfallen.

Av 20 kap. 10 § framgår att ersättning vid inlösen normalt skall bestämmas med tillämpning av ExL:s ersättningsbestämmelser.

Exploateringssamverkan 11 kap. 22 §
12 kap. 1 §

22 §

I bestämmelsen, som närmare motiverats i avsnitt 13.3.5.3 om exploateringssamverkan, anges villkoren för att kommunen skall få utfärda markförordnande om exploateringssamverkan. Villkoren anknyter till expropriationsgrunderna i 2 kap. 1 § ExL. Dessutom krävs att området skall vara uppdelat mellan flera fastigheter på sådant sätt att åtgärder för områdets ändamålsenliga bebyggande härigenom försvåras. Om området visserligen är uppdelat på flera fastigheter men dessa har samma ägare torde det sällan kunna hävdas att detta villkor är uppfyllt.

Markförordnande avseende exploateringssamverkan skall alltid tidsbegränsas. Inom den angivna tiden, som får vara högst tre år, skall dels en exploateringssamfällighet ha bildats, dels detaljplan ha antagits av kommunen för den avsedda exploateringen. Om så inte sker förfaller markförordnandet. Har en exploateringssamfällighet bildats men detaljplan inte antagits inom den angivna tiden skall exploateringssamfälligheten upplösas. Möjlighet finns givetvis för kommunen att meddela ett nytt markförordnande om exploateringssamverkan om situationen är sådan att verksamheten bör fortsätta.

Det är inte nödvändigt att planen vinner laga kraft under den angivna tiden. Träffas planen av besvär eller underställning gäller markförordnandet. Skulle planen bli upphävd eller ändrad på ett sådant sätt att den inte är möjlig att genomföra med hänsyn till båtnadsvillkoret för exploateringssamverkan i AL föreligger sådana ändrade förhållanden som kan medföra att exploateringssamfälligheten upplöses.

I ett markförordnande avseende exploateringssamverkan skall kommunen ange syftet med den avsedda exploateringen och avgränsa samverkansområdet. Endast fastigheter som har mark innanför samverkansområdet får rätt att delta i exploateringssamfälligheten.

Såsom framhållits i allmänna motiveringen skall avgränsningen av samverkansområdet göras utifrån vad som från planmässig synpunkt bedöms vara ett lämpligt område att bebygga i ett sammanhang. Området skall inrymma alla de olika ändamål som bedöms nödvändiga för den avsedda bebyggelsen.

12 kap. *Regionplanering*

Kapitlet ersätter åttonde avdelningen BL (126–135 §§) samt 10 och 73 §§ BS.

Regionplaneorgan

1 §

Paragrafen reglerar regeringens befogenhet att utse regionplaneorgan. I första hand anges att en landstingskommun eller ett kommunalförbund kan utses. Om landstinget bedöms olämpligt, t. ex. beroende på att avgränsningen av en lämplig region inte följer landstingsgränsen eller att flertalet kommuner inte

12 kap. 1–11 §§

vill ha landstinget utsett, återstår möjligheten att utse ett redan befintligt kommunalförbund. Finns inget sådant, bör möjlighet finnas för regeringen att själv ta initiativ till att ett regionplaneorgan kommer till stånd. Detta kan då ske genom att ett särskilt regionplaneförbund bildas.

I tredje stycket sägs att regeringen skall bestämma regionplaneorganets ansvarsområde. Med ansvarsområde menas den krets av frågor som regionplaneorganet skall ansvara för.

I realiteten innebär tillkomsten av ett regionplaneorgan en överflyttning av viss planeringskompetens från kommunerna till regionplaneorganet. Det är därför viktigt att regeringen bestämmer regionplaneorganets ansvarsområde. Ett sådant beslut kan meddelas i samband med förordnandet om ett regionplaneorgan men också senare, vilket givetvis blir fallet vid ändringar.

Som framgår av övergångsbestämmelserna i 21 kap. 7 § andra stycket skall Stockholms läns landstingskommun tills vidare vara regionplaneorgan när PBL träder i kraft. Befogenheterna att företräda mellankommande intressen och besluta om underställning tillkommer dock inte landstingskommunen förrän regeringen beslutar om ansvarsområdet.

2 §

Att berörda länsstyrelser särskilt angetts beror på att tillkomsten av ett regionplaneorgan eller ett beslut om ansvarsområde som regel medför en förändring av länsstyrelsens befogenhet att underställa kommunala planer.

3 §

Paragrafen anger regionplaneorganets arbetsuppgifter. Den fortlöpande samrådsverksamheten har angetts först, eftersom den bör vara den viktigaste uppgiften.

Regionplan

4 §

Paragrafen anger en regionplans innehåll och rättsverkan. En regionplan bör i första hand påverka utvecklingen genom marköversikterna. Detta har kommit till uttryck i formuleringen av andra stycket.

9 §

Tredje stycket behandlar sådana fall då ny utställning skall ske. Därvid skall 7 och 8 §§ samt 9 § första och andra styckena tillämpas.

11 §

Det särskilda omnämnandet av statens vägverk motiveras av det nära samband som i allmänhet finns mellan regionplanering och vägplaneringen.

12 §

12 kap. 12 §
13 kap. 1 §

Som framgår av paragrafen börjar en ny giltighetstid enligt 10 § löpa när en regionplan antas på nytt.

FJÄRDE AVDELNINGEN

13 kap. *Tillståndsprövning*

Tillståndspliktens omfattning

1 §

Paragrafen behandlar bygglovpliktens normala omfattning när det gäller byggnader. I 2 § anges vissa byggnader som regelmässigt är undantagna från bygglovplikt. Enligt 4 § kan kommunen besluta om undantag från skyldigheten att söka bygglov och enligt 5 § kan vissa tillägg till denna skyldighet göras genom kommunala beslut.

Punkt 1

I denna punkt föreskrivs bygglovplikt för uppförande av nya byggnader. Bestämmelserna motsvaras närmast av 54 § 1 mom. och 75 § a) BS.

Punkt 2

I denna punkt föreskrivs bygglovplikt för tillbyggnader. Bestämmelsen motsvaras av 54 § 1 mom. och 75 § b) BS. Av 2 § framgår att tillbyggnader som medför att byggnadens area inte blir större än 10 m^2 och taknockshöjden inte kommer att överstiga 3,0 m är fritagna från bygglovplikt.

Punkt 3

Bestämmelsen innebär bygglovplikt för ianspråktagande eller inredande av en byggnad för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden förut har använts till. Bestämmelsen har sin grund i 54 § 1 mom. och 75 § d) BS, men en systematisk förändring har skett genom att den nuvarande kopplingen till nybyggnadsbegreppet har släppts.

Punkt 4

Här föreskrivs bygglovplikt för ändring av en byggnads bärande delar eller av dess uppvärmnings- eller ventilationsanordningar. En motsvarighet finns i 54 § 1 mom. BS.

Punkt 5

Denna punkt, som behandlar va-ledningar i en byggnad och inom en tomt, har sin motsvarighet i 54 § 1 mom. BS.

Det föreslagna undantaget beträffande ledningar för en- eller tvåfamiljshus

13 kap. 1–3 §§

motsvaras i huvudsak av 54 § 2 mom. första stycket BS. Undantaget föreslås dock här bli något utvidgat och avse inte bara bostadshus utan även andra byggnader som skall vara anslutna till egna va-anläggningar.

I 5 § punkt 4 föreslås den nyheten att även ledningar utanför tomtplatsen kan bli bygglovpliktiga efter särskilda kommunala beslut.

Punkt 6

Här föreskrivs bygglovplikt för invändiga ändringar av en byggnad som avsevärt påverkar dess planlösning. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 54 § 1 mom. BS. Undantaget för en- och tvåfamiljshus är utformat så att det i sak motsvarar 54 § 2 mom. andra stycket BS.

2 §

Enligt denna paragraf undantas generellt från bygglovplikten dels vissa mindre kompletteringsbyggnader och dels ekonomibyggnaderna för de areella näringarna. Att de förstnämnda undantas utgör en nyhet i förhållande till gällande rätt. De sistnämnda är redan nu undantagna till följd av 35 § BS.

Både de mindre byggnaderna och ekonomibyggnaderna skall prövas om de skall placeras närmare fastighetsgränsen än 4,5 meter eller inom ett strandskyddsområde. I andra fall kan båda kategorierna göras tillståndspliktiga genom ett kommunalt beslut enligt 5 §.

Ett sådant särskilt beslut kan bli nödvändigt i följande situation. En detaljplan anger att en byggnad skall placeras på längre avstånd från gränsen än 4,5 meter. Det blir då enligt huvudregeln i 3 § inte möjligt att kontrollera att mindre byggnader uppförs i enlighet med denna planbestämmelse. För detta krävs det alltså att kommunen särskilt beslutar om utökad tillståndsplikt enligt 5 §. Ett sådant beslut bör naturligtvis kunna meddelas i den plan som antas för fastigheten. Enligt 13 kap. 33 § 2 gäller i sådant fall planenlighetskravet för kompletteringsbyggnader.

En konsekvens av att en mindre komplementbyggnad skall få uppföras utan lov blir att en mindre tillbyggnad på ett befintligt uthus inte heller skall kräva lov. Bestämmelsen i 2 § är därför utformad så att bygglov inte skall krävas för en tillbyggnad som inte gör att byggnadens area kommer att bli större än 10 m^2 och inte heller medför att taknockshöjden överstiger 3,0 m. Om tillbyggnaden medför att en del av byggnaden skjuter in på ett strandskyddsområde eller kommer närmare gränsen än 4,5 m fordras bygglov enligt lydelsen av första stycket. Ligger byggnaden redan innan tillbyggnaden sker närmare gränsen än 4,5 meter men tillbyggnaden skall göras åt ett håll som inte vetter mot gränsen, behöver man inte söka bygglov.

3 §

I denna paragraf räknas upp de anläggningar för vilka generellt krävs bygglov. Av 5 § följer att vissa ytterligare anläggningar kan göras tillståndspliktiga efter kommunala beslut.

Punkt 1 13 kap. 3 §

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 bygglovpliktiga är, som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 17.1.1.3 under rubriken Anläggningar för idrotts- och fritidsändamål), främst att de är arealkrävande, att de medför konsekvenser för de närboende t. ex. i form av ökad trafik samt att de kan motverka det rörliga friluftslivets intressen och påverka landskapsbilden.

Förutom de allmänna lämplighetsbedömningar som kan behöva göras när anläggningen utgör en förändring av markanvändningen kan det bli aktuellt med en prövning enligt kraven i 5 kap. 1, 2 och 10 §§.

Anläggningar som skall utnyttjas endast av fastighetsägaren för personligt bruk kräver inte bygglov. Detta innebär att t. ex. en golfbana blir bygglovpliktig såväl om den ägs av kommunen och är upplåten för allmänheten som om den ägs av en förening och utnyttjas av föreningens medlemmar.

När det sedan gäller de sålunda i princip tillståndskrävande anläggningarna uppstår frågan om vilka omständigheter som skall anses konstituera skyldigheten att ansöka om lov. 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 en tillståndspliktig anläggning har kommit till stånd. 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 tillstånd. Här kan man över huvud taget inte tala om att en anläggning har kommit till stånd. För att tillståndsplikt skall inträda måste fordras att fastighetsägaren vidtar åtgärder av något slag för att bereda marken för det nya ändamålet. När det gäller en skidbacke 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. Tillståndsplikt bör då konstitueras av åtgärderna sammantagna i förening med deras syfte.

I vissa fall bör tillståndsplikt inträda trots att några åtgärder inte behöver vidtas alls. Exempel på detta är upplåtelse av ett område för camping eller husvagnsuppställning. Visserligen torde detta som regel kräva sanitära åtgärder enligt HS. Men oavsett detta bör tillståndsplikt gälla när någon skall utnyttja ett område för upplåtelse till camping eller husvagnsuppställning i en sådan omfattning att verksamheten blir mer eller mindre yrkesmässig.

Frågan om det är möjligt att komma till rätta med en del av problemet med husvagnsuppställning på olämpliga platser genom att i trafiklagstiftningen införa förbud mot biluppställning inom vissa områden behandlas i avsnittet om samordning med annan lagstiftning (25.10).

Punkterna 2 och 3

Skyltar prövas f. n. enligt flera olika lagar enligt vad som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 17.1.1.3 under rubriken Skyltar, ljusanordningar m. m.). Avsikten är att en samlad prövning nu skall ske enligt PBL.

13 kap. 3 §

Materiella krav på skyltar finns i dag i 52 § BS.

Skyltar behöver prövas främst från estetiska synpunkter och med tanke på säkerheten enligt vad som sägs i den allmänna motiveringen. Det betyder att de egenskapskrav i 5 kap. som kan bli aktuella närmast är 1–3 §§. När det gäller skyltar varigenom allmänheten avvisas från ett visst område (punkt 3) tillkommer som ett väsentligt moment i prövningen att se till att inga skyltar sätts upp som förhindrar att allemansrätten kan utövas. Här får alltså grunderna för 5 kap. 13 § tas in i bilden vid prövningen.

I fråga om skyltar intill allmänna vägar kan det framhållas att innehavare av vägrätt (särskild rätt) hänförs till sakägarkretsen i bygglovärenden och att vägförvaltningen alltså bör få yttra sig över en ansökan om bygglov till en skylt i anslutning till vägmarken. Besvärsrätt föreligger också enligt 18 kap. 8 §. I besvären kan då anföras t. ex. att skylten inverkar menligt på trafiken på vägmarken eller medför olycksrisker.

Punkt 4

När det gäller upplag innebär bygglovplikten ingen saklig ändring av gällande rätt.

Enligt 52 § tredje stycket BS får ett upplag inte anordnas så att det orsakar brandfara eller risk för olycksfall, skymmer sikten för trafiken eller för närboende, vanpryder omgivningen eller annars vållar olägenhet av betydelse.

Enligt PBL kommer prövningen närmast att innefatta de krav som anges i 5 kap. 1–5 §§ och 10 §. 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 kan anses ingå i prövningen enligt 5 kap. 2 §.

Begreppet upplag bör i PBL med en enda jämkning ha samma innebörd som enligt gällande rätt. För enkelhetens skull bör specialregleringen av materialgård inte längre upprätthållas utan sådana anläggningar bör innefattas i termen upplag.

I BS anges inte närmare vad som avses med upplag. Av sammanhanget framgår dock att i begreppet inte inbegrips förråd av varor etc. som läggs upp inom en byggnad. Inte heller torde med upplag avses sådant av rent tillfällig art eller av så liten omfattning att det uppenbarligen saknar betydelse från de synpunkter som anges i 52 § tredje stycket BS. Typiska exempel på upplag är förråd av byggnadsmaterial som ligger kvar under en längre tid, uppställning av ett stort antal bilar (t. ex. vid s. k. bilkyrkogård) samt bensin- och bränsleförråd. Vinteruppläggning av viss omfattning av småbåtar kan också falla under bestämmelserna om upplag. Anläggning för deponering av avfall och liknande brukar betraktas som upplag. Däremot får det anses att uppläggning av schaktmassor bör hänföras till fyllning som kan kräva marklov enligt förslaget i avsnitt 17.3.

Bygglovplikten avser dock inte tillfälliga upplag för byggande eller underhåll av allmänna vägar.

Punkt 5 13 kap. 3 §

Tunnlar och bergrum prövas f. n. inte enligt byggnadslagstiftningen. Skälen för att bygglovplikt föreslås i PBL har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.1.1.3 under rubriken Tunnlar, bergrum m. m.). Sammanfattningsvis kan sägas att vad som har föranlett förslaget är framför allt intresset av att kunna undvika störningar av grundvattenbalansen och därav föranledda sättningsproblem. Genom en tillståndsplikt kan man också få garantier för en samordning av anläggningarna under marken.

Bestämmelserna i 5 kap. 1–5 §§ och i synnerhet 10 § kan bli tillämpliga vid tillståndsprövningen.

Det kan här slås fast att bestämmelserna i 5 kap. 10 § rimligen bör få giltighet även i de fall som inte är tillståndspliktiga. Det ankommer då på den som utför anläggningen att beakta kraven. Detta sägs uttryckligen i 13 kap. 7 §.

Punkt 6

Bestämmelserna om cisterner motsvarar med endast redaktionella jämkningar vad som sägs i 54 § 1 mom. BS. Enligt 52 § BS ställs vissa krav på permanenta bränsletankar. Motsvarande krav bör givetvis gälla även enligt PBL. Fasta cisterner måste således uppfylla kraven i 5 kap. 1–3 och 5 §§. Om de skall helt eller delvis läggas under marken skall prövningen dessutom göras mot bakgrund av 5 kap. 10 §.

Det kan också nämnas att det krävs tillstånd av byggnadsnämnden enligt förordningen (1961:568) om brandfarliga varor för förvaring av eldningsolja i en cistern ovan jord på mer än 50 000 liter och i en underjordisk cistern oberoende av storlek. Denna form av prövning avses inte rubbas genom tillkomsten av PBL.

Punkt 7

Master synes inte vara särskilt reglerade i byggnadslagstiftningen. Egenskapskraven i 52 § BS anges gälla beträffande radioantenner. Någon tillståndsplikt är däremot inte föreskriven för vare sig master eller antenner.

Bl. a. för att man skall undvika en ordning där den enskilde åläggs att rätta sig efter vissa krav utan att det föreligger någon formell skyldighet att söka lov föreslås en tillståndsplikt för uppförande eller väsentlig ändring av radio- och telemaster. Prövningen bör grundas på 5 kap. 1–3 och 5 §§.

Mindre antenner på hustak inbegrips inte i begreppet mast. Det har visserligen på sina håll förekommit att centralantenner för televisionsmottagning i höghusbebyggelse har satts upp på ett sätt som medför att mottagningsförhållandena försämras 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.

Beträffande tornen är rättsläget f. n. oklart. Ibland hänförs de till byggnader, men lika ofta sker ingen tillståndsprövning alls.

Tornen kan vara av många slag. Telekommunikations-, vatten-, utsikts-

13 kap. 3 §

och trafikledningstorn, radartorn, flygplatstorn och fyrar är några exempel. Till torn kan också räknas vindkrafttorn, gruvlavar, kyltorn t. ex. vid bränsledrivna kraftverk, silor och klockstaplar. Den teknologiska utvecklingen har gjort det möjligt med tidigare otänkbara 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. Solbestrålning kan ge temperaturskillnader på betongkonstruktioner. Stor vikt läggs också numera vid den arkitektoniska utformningen av torn. Tack vare det stora urvalet av olika slags material och byggteknikens höga nivå finns det rika möjligheter att åstadkomma estetiskt tilltalande lösningar.

Skälen till att tornen föreslås bli underkastade tillståndsplikt framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 17.1.1.3 under rubriken Cisterner, master och torn). Bestämmelserna i 5 kap. 1–3 §§ kan bli tillämpliga vid prövningen. I vissa fall kan också 5 kap. 4, 5, 6 och 10 §§ aktualiseras.

Punkt 8

Bestämmelserna om mur och plank innebär vissa lättnader i kravet på bygglov jämfört med vad som föreskrivs i 54 § 1 mom. BS. Det föreslagna undantaget har sin grund i ett förslag i prop. 1978/79:111, bilaga 12.

De murar och plank som föreslås bli tillståndspliktiga bör prövas mot bakgrund av kraven i 5 kap. 1, 2 och 5 §§.

Det kan erinras om att länsstyrelsens tillstånd enligt 47 § VägL kan krävas utanför detaljplanelagda områden.

Punkt 9

Parkeringsplatser kräver f. n. inte lov.

Med anläggande av parkeringsplats avses enligt PBL i första hand fysiska förändringar av marken, såsom asfaltering eller avgrusning samt anordnande av räcken och markeringar. Bygglovplikten avses dock gälla även ianspråktagande för parkering av mark som inte förut har använts för detta ändamål, även om ingen fysisk förändring av marken behöver vidtas.

Bygglovprövningen 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 ur en annan aspekt. 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, hårda och täta parkeringsplatser kan alltså ha den effekten, att de bidrar till att vattenbalansen blir störd. Därmed förändras också betingelserna för växtligheten. En annan följd är att variationerna i avrinningen blir avsevärt större än tidigare – störtvattenfloder kan bildas i omgivande diken – om inte

utjämningsmagasin tillskapas. Detta påverkar i hög grad kostnaderna för avloppssystemet. De bestämmelser som kan komma i fråga i 5 kap. är alltså främst 1, 2, 5 och 10 §§. 13 kap. 3 §

Undantaget beträffande parkeringsplatser för fastigheter med högst två bostadslägenheter åsyftar självfallet parkeringsplatser för fastighetens eget behov. Om en sådan fastighet exempelvis avrivs, får där inte utan bygglov ordnas en parkeringsanläggning för ett behov som inte har någon anknytning till fastigheten.

Parkeringsplatser och rastplatser som anläggs med stöd av VägL omfattas inte av den föreslagna bygglovplikten.

Punkt 10

Skälen för att en bygglovplikt föreslås för krossverk, makadamverk, stenhuggeri, asfaltverk, oljegrusverk och bilprovningsbana anges i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.1.1.3 under rubriken Krossverk m. m.), nämligen främst lokaliseringsfrågorna och omgivningseffekterna.

När det gäller stenkrossar, som får anses utgöra ett särskilt problem från miljösynpunkt, kan tilläggas följande.

Under 1960-talet tillkom en mängd krossanläggningar som en följd av den intensiva byggnadsverksamheten. Det har sedermera visat sig att valet av plats alla gånger inte har varit så välbetänkt. Anläggningarna har blivit kvar även efter det att man har färdigställt de projekt som de ursprungligen skulle betjäna. Krossarna har ibland kommit att ligga mycket nära större trafikleder eller bebyggelse. En hel del av de från miljösynpunkt sämst belägna krossarna har numera lagts ned. För Storstockholms del har detta lett till att antalet anläggningar har halverats under 1970-talet.

Av de kvarvarande krossarna, som ofta har byggts om för att klara kraven i arbetarskyddsstyrelsens anvisningar, är det mycket få som har annat än tillfälligt byggnadslov. Praxis synes vara att – i den mån någon prövning över huvud taget sker – permanent byggnadslov lämnas bara om anläggningen ligger på mark som är planlagd för industri och dessutom tillhör den typ av industri som är godtagbar på platsen.

Genom den tillståndsplikt som föreslås under denna punkt kan byggnadsnämnden, om anläggningen utgör förändrad markanvändning, göra en allmän lämplighetsbedömning av den valda platsen. Dessutom kan kraven i 5 kap. 1 och 2 §§ bli tillämpliga vid prövningen.

Bygglov krävs inte för tillfälliga anordningar som under kortare tid inrättas för byggande eller underhåll av en allmän väg.

Punkt 11

Denna punkt är en följd av att strandskyddsregleringen flyttas över från NVL till PBL. Bestämmelsen motsvarar med enbart redaktionella jämkningar andra meningen i 16 § första stycket NVL.

Vilka anläggningar och anordningar som åsyftas framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 17.1.1.3 under rubriken Anläggningar som f. n. regleras i NVL).

Prövningen skall göras enbart med stöd av 5 kap. 13 §. I de fall sådana

13 kap. 3–5 §§

anläggningar som anges i 13 kap. 3 § punkterna 1–10 skall utföras inom strandskyddsområden, skall givetvis även 5 kap. 13 § beaktas utöver de egenskapskrav som särskilt har angetts i specialmotiveringen till varje punkt.

4 §

I denna paragraf ges möjlighet för kommunerna att särskilt föreskriva om vissa lättnader i den generella bygglovplikten för byggnader.

De begränsningar som anges i punkterna 1–3 har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.1.1.3 under rubriken Uppförande av nya byggnader).

Från rättsäkerhetssynpunkt är det naturligtvis en fördel om de byggnader som kommunen undantar från tillståndsprövning kan preciseras så långt som möjligt i detaljplanen eller markförordnandet. En lämplig form för detta kan vara att det i planen eller förordnandet anges att inom ett avgränsat område uppförande av en byggnad som avses för ett visst ändamål undantas från bygglovplikt. Givetvis kan denna frihet också begränsas till byggnader som inte överstiger en viss area. Undantagsmöjligheten bör i vart fall inte utnyttjas på det sättet att kommunen bara anger att åtgärder som kan hänföras till pågående markanvändning får utföras utan lov. En sådan föreskrift är till föga vägledning för den som vill bygga.

5 §

Bestämmelsen ger möjlighet för kommunen att skärpa kravet på bygglov utöver vad som normalt gäller enligt PBL.

Enligt punkt 1 kan bygglovplikt föreskrivas även för sådana mindre byggnader och ekonomibyggnader som enligt 2 § är fritagna från den generella tillståndsplikten.

Enligt punkt 2 kan sådana yttre åtgärder med befintliga byggnader, som annars inte är underkastade den generella tillståndsplikten, göras bygglovkrävande.

Kommunens beslut om utökad tillståndsplikt kan i sådana fall samtidigt innehålla en precisering av kraven i de avseenden som är berörda. Man kan alltså utfärda materiella 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 man tillförsäkrar sig möjligheten att genom tillståndsplikten diskutera olika lösningar med sökanden mot bakgrund av lagens allmänna krav och eventuella informella riktlinjer som kan finnas utarbetade av kommunen för det aktuella området.

När det gäller omfärgning finns ett särskilt problem som skall beröras något. Den föreslagna prövningsplikten enligt punkt 2 tar sikte på att öppna möjligheter att kontrollera att byggnaden inte får en annan kulör än den förut har haft. Emellertid kan det också vara så att man från samhällets sida önskar 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 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 – kanske inklusive omputsning – inte längre är lämpligt eller möjligt. Teknisk rådgivning kan behövas i sådana 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. En så ingripande prövningsplikt bör dock bara gälla i synnerligen speciella fall. Den samhällskontroll som man vill uppnå i dessa fall skall kunna åstadkommas genom att kommunen inför bygglovplikt för underhållsarbeten. Den frågan behandlas särskilt i punkt 3. Med omfärgning avses alltså vid tillämpning av punkt 2 en åtgärd som syftar till att ge byggnaden en annan kulör. 13 kap. 5 §

När det gäller punkt 3 om underhållsåtgärder ställs i lagtexten upp ett särskilt rekvisit för kommunernas möjligheter att besluta om tillståndsplikt. Lagtexten hänvisar till de byggnader som anges i 5 kap. 14 §. En besvärsmöjlighet finns för det fall att fastighetsägaren inte delar kommunens bedömning i frågan om rekvisiten i 5 kap. 14 § är uppfyllda eller inte.

Kompensationsfrågor som kan uppstå när kommunen anser det nödvändigt att upprätthålla ett detaljerat underhållskrav behandlas i avsnitt 23 om ersättningsbestämmelser.

Va- ledningar utanför tomter och rörledningar som inte omfattas av lagen (1978:160) om vissa rörledningar föreslås i punkt 4 kunna bli bygglovpliktiga genom särskilda kommunala beslut. De rörledningar som avses med denna punkt är ledningar som har eller avses få en längd av högst 20 kilometer, ledningar för tillgodoseende av enskilda hushålls behov och ledningar som uteslutande skall nyttjas inom hamn- eller industriområden (1 § rörledningslagen).

Bakgrunden till förslaget, som inte har någon motsvarighet i gällande rätt, redovisas i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.1.1.3 under rubriken Ledningar). Vad som anförs där leder till den slutsatsen att ledningarna bör prövas med ledning av egenskapskraven i 5 kap. 1, 2 och 10 §§.

Inrättande eller ändring av ledningar kan i många fall behöva göras både inom och utanför vägområdet vid byggande av en allmän väg. Ofta sker detta med stöd av en fastställd arbetsplan. Sådana åtgärder som vidtas enligt VägL bör inte dessutom göras bygglovpliktiga genom kommunala beslut.

Punkterna 5–7 handlar om vissa skyltar och ljusanordningar. Bestämmelserna skall ses mot bakgrund av att i 3 § punkt 2 inte föreskrivs någon generell bygglovplikt för reklamskyltar och liknande och inte heller för ändring av skyltar eller för uppsättande eller ändring av ljusanordningar.

Inom områden med samlad bebyggelse är det angeläget inte bara att kunna hindra förfulande och trafikfarlig affischering och dylikt som generellt kräver bygglov enligt 3 § punkt 2 utan även att kunna påverka utformningen av skyltar m. m. med hänsyn till omsorgen om den offentliga miljön, kulturhistoriska värden, säkerheten m. m. Vidare kan det vara angeläget att liksom f. n. kunna kontrollera väsentliga ändringar av skyltar. Detta föranleder förslaget i punkterna 5 och 6 att kommunerna bör få rätt att i en detaljplan eller ett markförordnande föreskriva utökning av tillståndsplikten till att avse dels reklamanordningar för en affärsrörelse eller någon annan verksamhet

13 kap. 5–8 §§

som bedrivs på platsen (punkt 5) och dels väsentliga ändringar av skyltar (punkt 6).

Ljusanordningar nämns särskilt som tillståndskrävande enligt VägL och BS. Ofta är ljusanordningen samtidigt skylt och kräver alltså tillstånd redan på denna grund och då även enligt NVL utanför stadsplanelagt område. Oavsett om anordningen kan hänföras till tavla, skylt eller liknande, är det behövligt att inom vissa områden kunna kontrollera själva ljusspridningen. Den kan utgöra en risk för kommunikationer av olika slag, t. ex. vägtrafik, flyg, båtfart. Vidare kan den vara störande för närboende. Det finns dock inte anledning att kräva tillstånd enligt PBL överallt för ljusanordningar. Detta är bakgrunden till förslaget i punkt 7 att ljusanordningar kan göras bygglovpliktiga inom vissa områden, t. ex. områden med samlad bebyggelse och områden där anordningarna kan ha betydelse från kommunikationssynpunkt.

De åtgärder som berörs i punkterna 5–7 kan behöva prövas enligt egenskapskraven i 5 kap. 1–3 §§.

6 §

Bestämmelsen om att hemliga byggnader och anläggningar inte fordrar bygglov har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.1.1.3 under rubriken Byggnader och anläggningar som kräver sekretess). Hur kommunerna lämpligen får kännedom om det ungefärliga läget för hemliga byggnader och anläggningar beskrivs i specialmotiveringen till 17 kap. 5 §.

7 §

Beträffande nya byggnader som enligt PBL inte skall kräva bygglov eller som enligt beslut med stöd av PBL undantas från kravet på bygglov bör ändå gälla att den byggande skall iaktta vissa grundläggande egenskapskrav i 5 kap. En särskild bestämmelse om detta föreslås i 7 §. I den anges bara sådana krav som syftar till att byggnader skall vara hållfasta och brandsäkra och utförda så att riskerna för olycksfall förebyggs. Detta får anses vara konkreta krav som det bör vara ganska lätt för den byggande att uppfylla. Bestämmelsen hänvisar alltså till 5 kap. 3 och 5 §§. Vidare skall – enligt vad som har anmärkts i specialmotiveringen till 5 § punkt 5 – anläggningar under marken som inte kräver bygglov ändå uppfylla kraven i 5 kap. 10 §. Detta kan gälla t. ex. anläggningar som är hemliga och som därför enligt 13 kap. 6 § inte skall prövas av byggnadsnämnden.

I övrigt skall gälla att åtgärder med byggnader eller anläggningar som inte kräver bygglov inte heller skall behöva uppfylla egenskapskraven i PBL. Några ingripanden i efterhand kan det då inte bli tal om, annat än om en icke bygglovpliktig byggnad har utförs i strid mot de nyss angivna kraven.

8 §

Bestämmelsen, som behandlar rivningslovspliktens omfattning, utgör grunden för den reglering av rivningsfrågorna som i PBL föreslås ersätta nuvarande 35 a § BL.

Grunderna för rivningslovsprövningen och vissa särskilda förfaranderegler

anges i 13 kap. 40–47 §§. I övrigt gäller de för alla tillståndsärenden gemensamma bestämmelserna om förfarandet m. m. i 13 kap. 10–18 §§. 13 kap. 8–9 §§

Kompensationsregler finns i 20 kap. 5 §

Det bör också nämnas att bestämmelser om hur rivningsarbeten skall utföras finns i 14 kap. 7 §. Om rivning skall utföras på en fastighet som inte ingår i en detaljplan och där inte heller något markförordnande om rivningslovsplikt har antagits med stöd av 13 kap. 8 § andra stycket, har den som företar rivningen att på eget ansvar iaktta bestämmelserna i 14 kap. 7 §.

Beslut om rivning av en byggnad eller en anläggning kan fattas med stöd av bestämmelserna i 6 kap. 6–8 §§.

Någon definition på vad som skall avses med rivning har hittills inte gjorts i lagstiftningen. Detta har såvitt bekant aldrig vållat några problem i rättstillämpningen. Det kan ändå finnas skäl att kort beröra frågan.

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 till ändringsarbeten. Prövningsgrunderna blir nämligen likartade. Vid både rivning och ändring kan de kulturhistoriska och miljömässiga aspekterna göras gällande. Bostadsförsörjningens behov är en av prövningsgrunderna vid rivning. Detta behov kan – på grund av kopplingen mellan PBL och BSL och det hyresgästinflytande som kan göras gällande enligt BSL – 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 grunden avses finnas kvar och utnyttjas till en ny byggnad bör raserandet av byggnaden i övrigt betraktas som rivning.

Även om man tar bort endast en del av ett hus, t. ex. en gårdsutbyggnad, bör detta hänföras till rivning. Detta torde vara nödvändigt för att man skall vara säker på att rena "minskningar av byggnadsvolymen" inte skall hamna utanför prövningssystemet. Både bostadsförsörjningsskäl och framför allt estetiska skäl skall alltså kunna åberopas mot en sådan åtgärd. I paragrafen har med hänsyn härtill tagits in också rivning av en del av en byggnad.

9 §

Bestämmelsen anger marklovpliktens omfattning. Motsvarigheten i dagens system är närmast de s. k. trädfällningsförbuden i 17, 40 och 110 §§ BL och byggnadslovsplikten enligt 54 § 1 mom. BS för schaktning, fyllning eller liknande åtgärd inom tomt och inom vissa andra områden.

Prövningsgrunderna för marklov anges i 13 kap. 48 §. I övrigt gäller de

13 kap. 9–11 §§ gemensamma förfarandereglerna i 13 kap. 10–18 §§.
Kompensationsregler finns i 20 kap. 4 och 6 §§.

Gemensamma bestämmelser om förfarandet

10 §

I paragrafen anges att ansökan om bygglov, rivningslov och marklov skall göras antingen muntligt eller skriftligt hos byggnadsnämnden.

I enlighet med förslaget i avsnitt 17.4.2.1 har i paragrafen tagits in en föreskrift om på vilket sätt en ansökan kan göras. Såväl skriftliga som muntliga ansökningar är utan inskränkningar tillåtna. Av sakens natur följer emellertid att det i många fall kan vara svårt att bedöma ett byggnadsföretag, särskilt om det är mera omfattande, med ledning av enbart muntliga uppgifter. Ansökningen måste då göras skriftligt.

Det måste ankomma på byggnadsnämnden att närmare ange när muntlig ansökan kan användas.

I bygglovärenden som har anhängiggjorts genom skriftlig eller muntlig ansökan kan sökanden muntligt till nämnden framföra önskemål om ändringar i ansökningen. Om ansökningen görs muntligt, måste sökanden få en bekräftelse att ansökningen finns registrerad hos nämnden. Bekräftelsen kan ha form av ett lämnat bygglov, en begäran om kompletterande handlingar och liknande eller helt enkelt vara en bekräftelse på att nämnden har mottagit ansökningen och vad denna enligt nämndens uppfattning avser. Det sistnämnda är viktigt för att man skall undvika sådana missförstånd som kan föranledas av att sökanden och byggnadsnämnden kan ha olika uppfattningar om vad ansökningen innebär.

Om de uppgifter som sökanden lämnar muntligt behöver undersökas närmare, kan handläggaren efter kontroll i nämndens arkiv, hos någon annan nämnd eller vid besök på platsen fatta beslut om lov eller komplettering av ansökningen. Råder någon oklarhet i fråga om den sökta åtgärden, bör givetvis samråd ske med sökanden.

En särskild fråga är hur sakägare skall höras. Här kan inte någon generell handlingslinje anges. Det kan emellertid i vissa fall vara lämpligt att medgivande från granne företes av sökanden eller lämnas i samband med att en tjänsteman besöker platsen.

I 15 kap. 17 § andra stycket finns en föreskrift om att byggnadsnämnden i vissa fall kan pröva frågan om bygglov eller marklov utan ansökan. En hänvisning till detta stadgande har gjorts i 10 § (jfr 55 § 1 mom. BS).

11 §

Enligt första stycket skall tillsammans med ansökan lämnas de uppgifter, ritningar och beskrivningar som behövs för att den sökta åtgärden skall kunna prövas.

Stadgandet, som har sin motsvarighet i den mera detaljerade 55 § BS, innebär att de handlingar som kan krävas av sökanden är sådana som på ett tillräckligt tydligt sätt beskriver den åtgärd som sökanden avser vidta. Som framgår av avsnitt 18.2.2.4 om byggnadsnämndens ansvar är det sedan

byggnadsnämndens sak att pröva, huruvida åtgärden överensstämmer med gällande föreskrifter.

Enligt andra stycket kan byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa brister i ansökningen.

Om ansökningshandlingen eller annan handling är ofullständig och brister kan avhjälpas på ett enkelt sätt, skall byggnadsnämnden vägleda sökanden, om det behövs för att sökanden skall kunna ta till vara sin rätt (se 8 § FVL).

Om sökanden inte kompletterar sin ansökan inom den föreskrivna tiden, får byggnadsnämnden avgöra ärendet i befintligt skick. En erinran om detta skall tas in i föreläggandet.

12 §

Paragrafen ger möjlighet att påkalla byggnadsnämndens prövning av sådana åtgärder som inte kräver tillstånd enligt PBL. En liknande bestämmelse finns i 54 § 4 mom. BS. Det bör dock framhållas att 12 § torde få en mindre praktisk betydelse, eftersom de åtgärder som inte är tillståndspliktiga enbart skall vara underkastade kraven i 5 kap. om säkerhet (se 13 kap. 7 §).

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunicering av ansökningar om tillstånd enligt PBL. Någon uttrycklig motsvarighet till paragrafen finns inte i BS. I 15 § FVL finns regler om kommunicering med sökande, klagande och annan part av "det som tillförts ärendet genom annan än honom själv".

Beträffande motiven för paragrafen hänvisas till avsnitt 17.4.2.1. Det bör erinras om att 13 § inte innehåller några regler om hur kommuniceringen bör gå till.

Innebörden av paragrafen är att byggnadsnämnden, innan den ger lov, skall se till att alla sakägare som berörs av den sökta åtgärden har fått tillfälle att yttra sig över ansökningen.

I PBL har innebörden av sakägarebegreppet definierats och utvidgats. Enligt 1 kap. 4 § första stycket skall med sakägare förstås fastighetsägare samt innehavare av s. k. särskild rätt till fastighet, dvs. nyttjanderätts- och servitutshavare m. fl. Hyresgäster kommer därigenom att vara sakägare. Paragrafen innebär således bl. a. att hyresgäster skall beredas tillfälle att yttra sig över ansökningar som kan påverka dem i deras egenskap av individuella lägenhetsinnehavare, t. ex. en ansökan om ändrad lägenhetsfördelning, eller som berör utrymmen som är gemensamma för dem, t. ex. förråd, tvättutrymmen, hiss, fritidslokaler och soputrymmen. Det gäller också åtgärder på angränsande fastigheter. Lämpligast i många fall är att fastighetsägaren samråder med sina hyresgäster och grannar innan han slutför sin projektering. Inkomna yttranden kan fogas till den ansökan om tillstånd som därefter ges in till byggnadsnämnden.

Om sökanden skall sköta kommuniceringen bör byggnadsnämnden lämna skriftlig anvisning om hur förfarandet skall skötas och om vilka sakägare som skall höras. Om företaget berör hyresgästerna i en bostadsbyggnad kan underrättelse lämpligen ske genom anslag i trappuppgången. Av anslaget bör

13 kap. 13–18 §§

framgå vad de sökta åtgärderna avser, var man kan få del av handlingarna och få dem förklarade, till vem synpunkter kan lämnas och när detta senast måste ske. Blanketter för sådana anslag bör nämnden också tillhandahålla. När ansökan lämnas in skall eventuella yttranden från de berörda bifogas jämte ett intyg om att sakägarna beretts tillfälle att yttra sig.

Om byggnadsnämnden sköter kommuniceringen kan handlingarna lämpligen hållas tillgängliga hos nämnden.

14 §

I denna paragraf finns regler om byggnadsnämndens skyldighet att underrätta sökanden och andra sakägare om slutliga beslut som nämnden fattar i tillståndsärenden. Paragrafen motsvarar i huvudsak 58 § 1 mom. BS. Underrättelsen skall ske enligt delgivningslagens regler.

15 §

Enligt 17 kap. 5 § kan länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område förordna att bestämmelserna i 17 kap. om underställning skall kunna tillämpas på tillståndsbeslut enligt PBL.

För att länsstyrelsen skall få reda på de framtida besluten har i 13 kap. 15 § tagits in en bestämmelse av innehåll att byggnadsnämnden snarast möjligt skall underrätta länsstyrelsen om beslut i ärenden som omfattas av ett förordnande enligt 17 kap. 5 §.

16 §

Enligt 16 § skall i ett tillståndsbeslut anges den eller de fastigheter som omfattas av tillståndet, de åtgärder som tillståndet avser och erforderliga föreskrifter om arbetets utförande. En liknande bestämmelse beträffande det sistnämnda kravet finns i 58 § 1 mom. andra stycket BS.

17 §

I paragrafen ges regler om att tillstånd måste utnyttjas inom viss tid. Reglerna motsvarar 59 § första stycket BS.

Jämställt med att det medgivna arbetet påbörjas är – om tillståndet enbart innefattar en rätt att ändra användningssättet utan att någon faktisk åtgärd behöver vidtas – när man har börjat använda byggnaden eller anläggningen för det nya ändamålet.

För att ett arbete skall anses ha påbörjats krävs att arbetet med själva byggnaden eller anläggningen kommit till stånd.

18 §

Ett outnyttjat tillståndsbeslut får enligt denna paragraf upphävas, om det finns synnerliga skäl för det. Den närmaste motsvarigheten till paragrafen finns i 59 § andra stycket BS.

Motivet för bestämmelsen har redovisats i avsnitt 17.4.2.1. Där har också

lämnats exempel på vad som skall förstås med synnerliga skäl. 13 kap. 18–22 §§

Om fastighetsägaren har påbörjat ett visst arbete får han utan hinder av 18 § avsluta detta.

Särskilda bestämmelser om förfarandet i bygglovärenden

19 §

I första stycket, som innehåller en ny bestämmelse, stryks under byggnadsnämndens samordnande roll vid den interna kommunala handläggningen av tillståndsärenden rörande byggnader. Enligt bestämmelsen skall nämligen nämnden se till att de andra kommunala instanserna först prövar en åtgärd innan den prövas av nämnden

Motivet för bestämmelsen har redovisats i avsnittet 17.4.2.3.

Andra stycket motsvarar 57 § första stycket BS.

Givetvis bör byggnadsnämnden liksom f. n. samråda med fastighetsbildningsmyndigheten i bygglovärenden som är av intresse från fastighetsbildningssynpunkt. Någon föreskrift om detta behövs inte.

20 och 21 §§

I 20 § finns regler som säkerställer en arbetsmiljömässig prövning i bygglovärenden. Paragrafen motsvarar 55 § 4 mom. samt 56 § 1 mom. andra stycket BS.

I 21 §, som motsvarar 56 § 3 mom. BS, finns bestämmelser om förfarandet när en åtgärd för vilken bygglov har sökts omfattas av ett förordnande enligt lagen (1970:725) om lokaliseringssamråd.

22 §

I paragrafen föreskrivs att byggnadsnämnden inte får ge bygglov till sådan åtgärd i hyresfastighet som avses i 2 a § andra stycket BSL, om en organisation av hyresgäster motsätter sig att åtgärden vidtas och hyresnämnden inte medger åtgärden.

Enligt 2 a § andra stycket BSL får, om en hyresgästorganisation motsätter sig att i fastigheten vidtas annan åtgärd som kräver byggnadslov än som behövs för att en lägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard, åtgärden vidtas endast om hyresnämnden på ansökan av fastighetens ägare medger det. Medgivandet får lämnas bara, om särskilda skäl föreligger för det.

Den föreslagna 22 § ersätter 56 § 1 mom. första stycket BS, där BSL ingår bland de författningar som byggnadsnämnden skall beakta i byggnadslovsärenden.

Förslaget är inte avsett att leda till någon ändring i byggnadsnämndens prövning. Nämnden skall liksom f. n. se till att bestridande inte föreligger från hyresgästföreningens sida eller, om så skulle vara fallet, att erforderligt medgivande av hyresnämnden finns. Bevis om att hyresgästorganisationen inte motsätter sig det företag som ansökan om bygglov avser eller, i förekommande fall, beslut om medgivande till åtgärden skall vara fogat till ansökan i bygglovärendet. I fråga om förfarandet i övrigt hänvisas till prop. 1974:150 s. 448 f.

13 kap. 23–25 §§

23 §

I paragrafen erinras om att man vid prövning av en bygglovansökan skall särskilt iaktta sådana bestämmelser som har meddelats med stöd av 9 kap. 16 § PBL. I fråga om motivet för att byggnadsnämnden skall beakta bestämmelser enligt andra stycket i nämnda paragraf hänvisas till avsnitt 13.3.5 om exploateringssamverkan.

24 §

Enligt denna paragraf skall byggnadsnämnden kunna godta en sådan granskning av ansökningshandlingar i ett bygglovärende som 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.

Syftet med bestämmelsen är att undvika onödig dubbelgranskning av ansökningshandlingarna när dessa redan har granskats av en statlig myndighet eller landstingskommun. Byggnadsnämnden skall alltså kunna godta en sådan tidigare gjord granskning, om de i första stycket angivna förutsättningarna härför är uppfyllda. Prövningen av ansökningen i dess helhet ankommer emellertid på nämnden själv.

Frågan utvecklas närmare i avsnitt 25.11.4.1 om organisation av det offentliga byggandet.

25 §

Paragrafen innehåller en föreskrift om att byggnadsnämnden skall bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt, om bygglov ges till en åtgärd som skall företas inom ett strandskyddsområde. Bestämmelsen motsvarar i stort sett 16 § tredje stycket NVL. En möjlighet att göra undantag från kravet på att tomt skall bestämmas föreslås dock, om det är uppenbart obehövligt att detta görs.

Begreppet tomt används här i allemansrättslig betydelse och har inte direkt anknytning till fastighetsbildningen. Uppenbarligen får emellertid fastighetsbildning som strider mot en tomtplatsavgränsning som har skett enligt detta lagrum normalt anses strida mot syftet med strandskyddet. Det är därför angeläget att byggnadsnämnden utformar tomtavgränsningen, när fastighetsbildning kan aktualiseras, så att fastighetsbildningen underlättas. Vid samråd med fastighetsbildningsmyndigheten kan det klaras ut vad som lämpligen bör ingå i en blivande fastighet.

En tomtavgränsning bör som regel göras när en ny byggnad uppförs. Tomten bör omfatta ett område som med hänsyn till byggnadens användningssätt och allmänhetens intresse av intilliggande mark kan anses skäligt och lämpligt. Särskilt bör observeras att närliggande strandskyddsintresse kan vara så starkt att det – som ett villkor för att bygglov lämnas – är nödvändigt att tomten görs snävare än vad som annars är vanligt. Genom att föreskriva en mindre tomt kan t. ex. allmänhetens intresse av att passera stranden eller att besöka en attraktiv badplats tillgodoses. Tomten bör anpassas till terrängen.

13 kap. 25–29 §§

En tomtavgränsning behöver inte alltid göras detaljerad. Det är ofta lämpligt att beslutet om tomtavgränsning utformas så att – om avstyckning sannolikt kommer att ske – avgränsningen på grundval av vissa riktlinjer angivna i beslutet samordnas med den fastighetsbildning som kan godtas. Sådana riktlinjer kan avse minsta avstånd till strand, största areal och/eller visst område som inte får tas i anspråk som tomtmark.

Som exempel på situationer där det kan anses uppenbart obehövligt att avgränsa en tomt kan nämnas följande:

1. Bygglov beviljas för bostadsbebyggelse på en redan avstyckad fastighet av normal storlek.
2. Kompletteringsbebyggelse skall uppföras inom en tomt som redan är hävdad kring ett befintligt bostadshus.
3. Bygglovet avser ändringar – yttre eller invändiga – av en befintlig byggnad.

26 §

I paragrafens första stycke regleras möjligheten att förena bygglov med villkor om bl. a. rivning. Bestämmelsen motsvarar 58 § 2 mom. första stycket BS. Om det i en detaljplan har bestämts att den i planen förutsatta ändrade markanvändningen skall få genomföras, får givetvis en ansökan avslås om inte samtycke till rivningen eller den ändrade användningen lämnas.

Bestämmelsen om bygglov för s. k. tillfälliga byggnader eller anläggningar finns i andra stycket, som i huvudsak motsvarar 58 § 2 mom. andra stycket BS. Ett tillägg har dock gjorts som innebär att tillfälligt lov kan ges även för en ändring av en byggnads användningssätt. Dessutom har som förutsättning för att bestämmelsen skall kunna tillämpas föreskrivits att fastighetsägaren måste skriftligt samtycka till att det tillfälliga lovet ges. Det blir härigenom inte möjligt för byggnadsnämnden att mot fastighetsägarens bestridande meddela ett tillfälligt bygglov. Om det är klart att endast tillfälligt lov kan lämnas, skall ansökningen avslås när skriftligt samtycke från fastighetsägaren saknas.

Den tid under vilken en byggnad av förevarande slag enligt andra stycket får behållas är väsentligt längre än den tid som har angetts i 56 § 2 mom. andra stycket BS. 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. De i andra stycket angivna tidsgränserna överensstämmer med tidsgränser som enligt 9 kap. 18 § andra stycket gäller för sådan tillfällig markanvändning som har reglerats i detaljplan.

Tredje stycket motsvarar 58 § 2 mom. tredje stycket BS.

27–29 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om förhandslov.

Förutsättningarna för att meddela förhandslov anges i 27 § första stycket. Där föreskrivs att byggnadsnämnden skall pröva frågan om förhandslov, om sökanden begär det. Nämnden kan självmant göra samma prövning, om det

13 kap. 27–39 §§

med hänsyn till åtgärdens omfattning eller någon annan särskild omständighet är lämpligt. Även fastighetsbildningsmyndigheten har enligt vad som föreslås i 4 kap. 10 a § FBL rätt att begära prövning av frågan om förhandslov.

I gällande byggnadslagstiftning saknas en direkt motsvarighet till förhandslov. Enligt 55 § 3 mom. andra stycket BS kan byggnadsnämnden vid tillämpning av 29 § första stycket 1) vägra byggnadslov utan tillgång till ritningar rörande företaget. Beslutet kan således endast innefatta en vägran att ge byggnadslov. Denna möjlighet används t. ex. när en sökande vill ha besked om tätbebyggelsedispens kan påräknas innan han lägger ned kostnader på projektering och detaljerade ritningar.

I praxis har utbildats en möjlighet att begära ett s. k. förhandsbesked av byggnadsnämnden. 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 dispensfrågan eller ett beslut om byggnadslov. Den nu föreslagna regleringen avser att undanröja denna oklarhet.

Om det föreligger skäl för att behandla lokaliseringsfrågan särskilt, bör byggnadsnämnden i beslut, som lämpligen kan rubriceras "Beslut om förhandslov", pröva enbart denna fråga. När en begäran om förhandslov avslås skall av nämndens beslutsmotivering framgå att avslaget grundas på att den tilltänka lokaliseringen strider t. ex. mot bestämmelser i en för området gällande detaljplan eller ett markförordnande. Om förhandslov beviljas, bör i beslutet anges vilka åtgärder sökanden bör vidta för att han skall få bygglov för byggnadsföretaget. I den allmänna motiveringen (17.4.2.2) har närmare behandlats vilken typ av åtgärder som det kan vara fråga om. Det bör av beslutet om förhandslov framgå att detta endast är ett delbeslut i ett ärende som skall utmynna i en slutlig bygglovprövning.

Beslut rörande förhandslov kan överklagas.

I 27 § fjärde stycket klargörs att ett förhandslov inte innebär någon rätt för sökanden att vidta någon åtgärd på marken eller att påbörja något byggnadsarbete. När förhandslov ges skall byggnadsnämnden enligt 29 § erinra sökanden om detta.

I övrigt gäller bestämmelserna om bygglov i tillämpliga delar beträffande förhandslov. Detta har angetts i 28 §.

I 29 § första stycket finns bestämmelser om fullföljd av ett bygglovärende när beslut om förhandslov har meddelats. Enligt bestämmelsen skall i sådant beslut anges en viss tid, högst fem år, inom vilken ärendet skall fullföljas med en ansökan om bygglov. Vidare stadgas att förhandslovet förfaller, om ärendet inte fullföljs inom den utsatta tiden. Även detta skall sökanden erinras om i beslutet.

30–39 §§

Särskilda bestämmelser om prövningsgrunder för bygglov

I dessa paragrafer anges de krav som gäller för att bygglov skall meddelas. Huvudprincipen i 30 § är utformad så att bygglov skall ges när de i lagen uppställda kraven är uppfyllda.

13 kap. 30–39 §§

Som framgår av vad som har sagts i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.1.2) kan dessa krav enkelt framställas som

1. ett planenlighetskrav, dvs. ett krav på byggnaders eller anläggningars lokalisering till en viss plats mot bakgrund av bestämmelserna i 2–4 kap. och
2. ett krav på byggnaders eller anläggningars placering och utformning inom tomten, dvs. de krav av teknisk-estetisk natur som återfinns i 5 kap.

I den inledande paragrafen i avsnittet om prövningsgrunderna (30 §) slås denna huvudtes fast. Därvid görs dock förbehåll för de särskilda villkor som kapitlet innehåller i det följande (36 och 37 §§) i fråga om vilandeförklaring och avslag på grund av expropriation och i vissa fall på grund av detaljplanekravet i 9 kap. 1 §. I 30 § framhålls vidare att vissa bestämmelser i 5 kap. kan ha beaktats redan i detaljplan och att planen då träder i stället för lagens bestämmelser.

I följande två paragrafer (31 och 32 §§) definieras planenlighetskravet. Inom områden med detaljplan (31 §) krävs att åtgärden inte får strida mot planen. Att detta ger ett visst tolkningsutrymme med beaktande av plankartans noggrannhet och planlinjernas utformning ligger i sakens natur. Direkta avvikelser ryms däremot inte inom den rätt till bygglov som sökanden har. Som framgår av en följande paragraf (35 §) har dock byggnadsnämnden möjlighet att göra vissa avvikelser om nämnden anser det lämpligt. Kravet på överensstämmelse med detaljplan innefattar även ett krav på överensstämmelse med fastighetsplan, om en sådan gäller för kvarteret.

Inom områden utan detaljplan (32 §) är förhållandet mer komplicerat.

Först skall då konstateras, att om ett markförordnande gäller för ett område, samhället har klart dokumenterat allmänintresset i de avseenden som har beaktats i förordnandet. Sakägarna har också haft möjlighet att anföra besvär över förordnandet. Ett sådant blir alltså styrande i de frågor som omfattas av förordnandet. I lagtexten uttrycks detta på det sättet att åtgärden inte får strida mot förordnandet. Frågan om hur denna bestämmelse skall tolkas när markförordnandet inte är detaljerat har berörts i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.1.2.2.).

Som utvecklas i avsnitt 13 om plangenomförande (avsnitt 13.3.3) kan en fastighetsplan, som ersätter dagens tomtindelningsinstitut, upprättas även utanför detaljplan och alltså grundas direkt på marköversikten. Åtgärder i strid mot en fastighetsplan får inte ske. I paragrafen (32 §) stadgas därför att i planenlighetskravet också ligger att åtgärden inte får strida mot en fastighetsplan.

Beträffande översiktlig plan och sådana riktlinjer i 2–4 kap. som inte har beaktats vare sig i marköversikten eller ett markförordnande gäller följande. En översiktlig plan kan rimligen inte anvisa en konkret markanvändning för varje område. Huvudregeln där bör vara att planenlighetskravet är tillgodosett när åtgärden inte motverkar syftet med marköversikten. Marköversikten skall ju vara vägledande. Att marköversikten skulle vara uttömmande i den meningen att den upprättas med beaktande av alla tillämpliga riktlinjer i 2–4 kap. för alla områden är uteslutet. En strävan efter en sådan detaljering skulle vara direkt olämplig och klart strida mot grundläggande förutsättningar för

13 kap. 30–39 §§

översiktlig planering enligt PBL. Därför måste också stadgas att åtgärden inte får motverka syftet med sådana bestämmelser i 2–4 kap. som inte har beaktats i marköversikten. Här måste emellertid nu också uppmärksammas att marköversikten inte skall ha rättsverkan mot fastighetsägaren. Planerna är visserligen styrande för byggnadsnämndens verksamhet. Efter besvär måste emellertid överinstanserna pröva planenlighetsfrågan mot bakgrund av alla tillämpliga bestämmelser i 2–4 kap. Översiktlig plan får vid sådan prövning förutsättas tillmätas ett betydande självständigt bevisvärde i frågor av strategisk betydelse för kommunens allmänna utveckling och övergripande markanvändningsbeslut. Något särskilt stadgande om dessa regler för överprövning behövs inte. De får anses följa direkt av det syfte som den översiktliga planeringen enligt PBL skall ha.

Härmed förknippade frågor ges en ytterligare belysning i avsnitt 4 om allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning (4.3.1), specialmotiveringen till 2 kap. 1 och 4 §§, avsnitt 9 och marköversikt (9.3.2.2), avsnitt 10 om områdesplan (10.3.2.2), allmänna motiveringen till föreliggande kapitel (17.1.2.2), specialmotiveringen till 18 kap. 7–14 §§ samt i avsnitt 25 om samordning med annan lagstiftning (25.1).

Hittills har reglerats vad som generellt bör gälla för att planenlighetskravet skall vara uppfyllt. Härefter följer en undantagsregel beträffande åtgärder som ligger inom ramen för pågående markanvändning. Av paragrafen (33 §) följer att bygglov i vissa fall skall ges till sådana åtgärder utan hinder av planenlighetskravet.

Som redan har framhållits i den allmänna motiveringen kommer det inte i fråga att göra undantag från planenlighetskravet där detaljplanen avser den markanvändning som pågår och ansökningen avser en byggnad som inte strider mot planen. Samma förhållande gäller när ett markförordnande har utfärdats i bevarandesyfte.

Skillnaden i fråga om prövningsgrunderna mellan pågående resp. förändrad markanvändning får som konsekvens att byggnadsnämnden måste göra klart för sig när en åtgärd ligger inom ramen för pågående markanvändning, i varje fall om nämnden vill avslå ansökningen. Lika viktigt är det att detta klargörs även för sökanden om åtgärden vägras.

Att planenlighetskravet inte är tillämpligt betyder i korthet att fastighetsägaren i princip är behållen vid en rätt till pågående markanvändning, även om en detaljplan – eller andra planer – anger en annan och förändrad markanvändning. Då uppkommer frågan om inte detaljplanens bestämmelser i något hänseende kan hindra en åtgärd som syftar till att rationalisera en före planläggningen påbörjad verksamhet.

Det har förut sagts (30 §) att en åtgärd som ligger inom ramen för pågående markanvändning kan vägras om den inte uppfyller kraven i 5 kap. Innebörden av dessa egenskapskrav preciseras ibland i detaljplanen. I en rad situationer kommer det dock att saknas planbestämmelser som ger byggnadsnämnden ledning för hur 5 kap. skall tillämpas. Detta är fallet bl. a. när planen anger ett visst användningssätt, medan den pågående markanvändningen avser ett helt annat ändamål. Det brister här i fråga om en av förutsättningarna i 33 § punkt 1 – planen avser inte den markanvändning som pågår.

För bedömningen av frågan om egenskapskraven i 5 kap. är uppfyllda finns

då ingen plan att tillgå. Nämnden får i bygglovärendet direkt falla tillbaka på lagens bestämmelser och de föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa. I en bilaga till del 2 av betänkandet återges några exempel som belyser rättsläget i ett sådant och liknande fall. 13 kap. 30–39 §§

I dag förekommer det också att man över en befintlig bebyggelse lägger ut en stadsplan som karaktäriseras av att placeringen av en byggnad i planen förutsätts bli en annan än den nuvarande. Detta kan illustreras med följande exempel. En fastighet är bebyggd med ett enfamiljshus. En detaljplan antas som anvisar en annan avgränsning av den mark där bebyggelse på fastigheten är tillåten, t. ex. genom att hela den befintliga byggnaden eller en del av den i planen kommer att ligga på s. k. punktprickad mark (mark som inte får bebyggas). Planens syfte kan rimligen inte vara annat än att visa att byggnaden, när den tas bort, skall ersättas med en ny i "rätt" läge.

I PBL-systemet får en sådan plan inga omedelbara verkningar om fastighetsägaren inte vill genomföra den. Planenlighetskravet gäller inte, eftersom detaljplanen visserligen avser den typ av markanvändning som pågår (bostadsändamål, enfamiljshus) men den befintliga byggnaden strider mot planen. Ett av kraven för att planenlighetskravet skall gälla enligt 33 § punkt 1 är alltså inte uppfyllt. Fastighetsägaren får alltså rätt att fortsätta den pågående markanvändningen, om han hellre önskar det. Han kan inte vägras lov till en åtgärd som kan hänföras under detta begrepp och som uppfyller egenskapskraven i 5 kap. Enbart en hänvisning till att åtgärden strider mot planen räcker inte som grund för avslag.

Nu kan man naturligtvis hävda att kommunen med den nyss angivna planutformningen har – av hänsyn till stadsbilden, trafiksäkerheten eller av andra skäl – preciserat egenskapskraven på den byggnad som redan finns och då funnit att t. ex. en tillbyggnad inte får ske på punktprickad mark. Formellt sett är det dock så att bestämmelserna i planen tar sikte på en ny byggnads placering och inte den befintligas. Om fastighetsägaren söker en tillbyggnad på punktprickad mark bör åtgärden därför bedömas med bortseende från planen. I bygglovärendet får nämnden göra en självständig prövning av åtgärdens förenlighet med lagens krav. De trafiksäkerhetsskäl som kanske utgör grunden för punktprickningen kan dock i realiteten ha precis samma tyngd, även om den nuvarande byggnaden står kvar. I en sådan situation kommer sannolikt lov att vägras därför att tillbyggnaden inte uppfyller kravet på trafiksäkerhet.

I 33 § punkt 2 anges ett specialfall där planenlighetskravet gäller beträffande pågående markanvändning. Vad som här avses är uppförande av kompletteringsbyggnader inom detaljplan. Motiven för detta är i korthet följande. Om huvudbyggnaden inte "ligger rätt" i förhållande till planen, bör eventuella kompletteringsbyggnader ändå placeras på det sätt som anvisas i planen. Vidare är det självklart att om huvudbyggnaden "ligger rätt" och alltså träffas av planenlighetskravet, en kompletteringsbyggnad också bör inpassas på fastigheten i enlighet med planen.

I 33 § punkt 3 berörs ett annat specialfall. Planenlighetskravet gäller inom ett område som omfattas av två särskilda typer av markförordnanden. Det gäller markförordnanden som har antagits med stöd av 5 kap. 14 eller 15 §, dvs. förordnanden som tar sikte på bevaringsvärd bebyggelse resp. avser områden av särskild betydelse för friluftslivet.

13 kap. 30–39 §§

Några ord bör också sägas om fastighetsplanens effekter vid bygglovprövningen.

Används fastighetsplan utanför ett detaljplanelagt område måste givetvis ställas det kravet att varken förändrad eller pågående markanvändning får ske i strid mot planen.

Inom ett detaljplanelagt område blir fastighetsplanens verkningar olika, beroende på om fastighetsplanen har sin grund i en detaljplan som avser just den markanvändning som pågår eller om den är ett led i genomförandet av en detaljplan för ett nytt ändamål.

Som tidigare har framhållits gäller planenlighetskravet beträffande pågående markanvändning, om det finns en detaljplan som avser den befintliga byggnaden och denna är uppförd i enlighet med planen (13 kap. 33 § punkt 1). I planenlighetskravet ligger då också att åtgärden inte får strida mot fastighetsplanen (13 kap. 31 §). Motsättningsvis gäller då att om en ny detaljplan har antagits för ett annat ändamål och planenlighetskravet alltså inte kan hävdas, inte heller en fastighetsplan som utgör en uppföljning av denna detaljplan kan åberopas som skäl för att vägra tillstånd till en åtgärd inom ramen för pågående markanvändning.

Vill emellertid fastighetsägaren genomföra den nya detaljplanen, blir han enligt huvudregeln (13 kap. 31 §) bunden inte bara av detaljplanens bestämmelser utan även av en fastighetsplan om en sådan har antagits för området.

Följande paragraf (34 §) behandlar återuppförande av en brunnen eller riven byggnad. Planenlighetskravet gäller inte i sådana fall om en ansökan om bygglov görs inom fem år, räknat från den dag rivningen påbörjades eller branden inträffade.

Bakgrunden till att denna möjlighet tidsbegränsas är i korthet denna. Rättigheter enligt PBL bör inte ges för längre tid än som kan överblickas. I de flesta fall uppstår rättigheter genom olika former av tillståndsbeslut. Då bestämmer kommunen giltighetstiden inom vissa i lagen angivna ramar. Här bestäms rättigheten direkt i lagen. Då bör lagen även ange giltighetstiden. Fem år svarar mot den längsta tid som enligt 13 kap. 29 § kan bestämmas för giltigheten av ett förhandslov.

Den nya byggnad som skall uppföras i stället för den som rivits eller brunnit skall i allt väsentligt likna den tidigare när det gäller användningssätt, storlek m. m. Detta ligger i uttryckssättet "återuppförande av en riven eller brandskadad byggnad". Den nya byggnaden måste vidare uppfylla kraven i 5 kap. Detta följer av principen att alla former av pågående markanvändning är underkastade dessa krav, när bygglov söks.

Ett speciellt problem i detta sammanhang kan vara hur man bör se på återuppförande av en byggnad inom ett strandskyddsområde. Enligt 5 kap. 13 § får en byggnad inte läggas så att man utsläcker allemansrätten. Denna bestämmelse träffar även åtgärder inom ramen för pågående markanvändning. Det synes inte rimligt att samhället i denna situation skulle kunna åberopa att den förra byggnaden nu är borta och att platsen därför har blivit tillgänglig för allmänheten. Snarare måste man betrakta saken så att allemansrätten sedan länge har varit utsläckt genom att den förra byggnaden fanns på platsen. Att denna skall ersättas med en ny medför alltså ingen ändring i detta avseende.

13 kap. 30–39 §§

Därefter följer en paragraf (35 §) som ersätter det nuvarande systemet med dispens för avvikelse från detaljplan och som slår fast byggnadsnämndens befogenheter i sådana fall. Sålunda stadgas här att byggnadsnämnden får inom område med en detaljplan, en fastighetsplan eller ett markförordnande meddela bygglov, om den ansökta åtgärden innebär en mindre avvikelse från planen eller förordnandet som är förenlig med syftet med planen eller förordnandet.

Någon motsvarande regel för marköversikten behövs inte med tanke på det tolkningsutrymme som ligger i själva planen.

Beträffande 35 § andra stycket hänvisas till specialmotiveringen till 9 kap. 7 §.

I följande paragraf (36 §) regleras att bygglov får vägras i vissa situationer, nämligen dels om tillstånd till expropriation har meddelats och dels om en åtgärd som inte är hänförlig till pågående markanvändning kräver detaljplanläggning enligt 9 kap. 1 §.

I 37–39 §§ finns bestämmelser om vilandeförklaring av en ansökan om bygglov. Det finns ingen motsvarighet till dessa föreskrifter i gällande rätt. Bakgrunden till dessa bestämmelser har belysts i den allmänna motiveringen (17.4.2.4).

Av 37 § 1 p. framgår att en ansökan om bygglov kan förklaras vilande i avvaktan på att kommunen ansöker om tillstånd till expropriation av den mark där den ansökta åtgärden skall utföras.

Enligt punkten 2 samma paragraf kan bygglovansökningen också förklaras vilande i avvaktan på att kommunen antar en detaljplan för marken.

Slutligen föreskrivs i punkten 3 att vilandeförklaring också kan ske om kommunen med stöd av 5 kap. 14 och 15 §§ antar ett markförordnande som omfattar den sökta åtgärden.

Av andra stycket framgår att bygglovansökningen får förklaras vilande i högst två år räknat från den dag då ansökningen kom in till byggnadsnämnden.

I 38 § klargörs att byggnadsnämnden skall snarast möjligt ta upp en vilandeförklarad ansökan om bygglov till slutlig prövning så snart det föreligger ett lagakraftvunnet beslut i den fråga som har föranlett beslutet om vilandeförklaring.

Bygglov får vägras om ett expropriationstillstånd har meddelats beträffande den fastighet där åtgärden skall vidtas (36 § 1 p.). Det kan inträffa att ett sådant tillstånd förfaller. I en sådan situation bör fastighetsägaren ha rätt att få frågan om bygglov prövad på nytt. Då bör emellertid kommunen vara förhindrad att vilandeförklara ansökningen på nytt i avvaktan på en ansökan om tillstånd till expropriation. Detta hinder för kommunen bör gälla under en tid av tio år. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 39 §. När tio år förflutit från dagen då expropriationstillståndet meddelades skall dock en bygglovansökan kunna vilandeförklaras på nytt, om förutsättningarna för detta i övrigt är uppfyllda.

13 kap. 40–48 §§

Särskilda bestämmelser om rivningslov

40–47 §§

I detta avsnitt anges grunderna för rivningslovsprövningen och vissa förfaranderegler för rivningsärenden.

Bestämmelserna har utförligt behandlats i den allmänna motiveringen (17.2.3).

Beträffande de fall som avses i 42 § andra stycket kan anmärkas att det kan bli aktuellt att pröva rivningslovsansökningen även mot bakgrund av 43 §, nämligen om hyresnämnden skulle finna att byggnaden uppfyller lägsta godtagbara standard och på den grunden avvisar kommunens ansökan om upprustningsåläggande.

När det gäller kommunens behov av rådrum för att ändra eller upphäva en detaljplan (44 § punkt 4) kan det finnas anledning att fördjupa resonemanget något. Som exempel på en sådan situation har i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.2.3.4) anförts, att ett befintligt bostadshus enligt gällande detaljplan får ersättas med ett kontorshus och att kommunen när rivningsfrågan aktualiseras vill bevara bostadshuset. I ett sådant fall bör så snart som möjligt ansökningen förklaras vilande och sökanden underrättas om skälet för detta.

Planarbetet bör bedrivas så att ett beslut om antagande av förslag till ändring eller upphävande av detaljplanen kan meddelas före två-årstidens utgång. Planbeslutets innebörd kan vara att kommunen bekräftar fastighetens pågående användning (t. ex. bostad) och att alltså det tidigare givna tillståndet (t. ex. till kontor) upphävs.

Ett annat fall är att kommunen vill anta en detaljplan med skyddsföreskrifter sedan ett rivningsärende har aktualiserats. En sådan plan behöver ine göras mer omfattande än som är nödvändigt för att kommunen skall få ett underlag för rivningslovsprövningen.

I anslutning till bestämmelsen i 47 § bör det påpekas att hyresgästerna i ärenden som handläggs enligt PBL uppträder i egenskap av sakägare var och en för sig. De företräds alltså i detta sammanhang inte av någon organisation. Det är därför inte uteslutet att de synpunkter som hyresgästerna anför i ett rivningsärende kan komma att bli motstridande. Byggnadsnämndens uppgift måste då bli att väga samman allt som har framförts och med ledning härav fatta sitt beslut.

Frågan om rätt att anföra besvär över beslut om meddelat rivningslov behandlas i avsnittet om besvär (21.2.2.2).

Särskilda bestämmelser om marklov

48 §

Denna bestämmelse innehåller grunderna för marklovprövningen. I paragrafen anges att marklov får vägras endast om den ansökta åtgärden skulle strida mot bestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande.

Bestämmelserna har utförligt behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.3).

14 kap. *Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.* 14 kap. 1–2 §§

Byggnadsnämnd

1 §

I paragrafen föreskrivs att det i varje kommun skall finnas en byggnadsnämnd som har att handlägga frågor om byggande och detaljplanläggning inom kommunen.

Paragrafen har sin huvudsakliga motsvarighet i 1 § första stycket BS. Skyldigheten för nämnden att handlägga frågor om detaljplanläggning har dock jämfört med gällande rätt preciserats i förevarande paragraf.

Detaljplanläggningen anförtros byggnadsnämnden inom de ramar som kommunfullmäktige lägger fast. Kommunstyrelsen får en stärkt ställning i planprocessen genom stadganden i 1 kap. 11 §, 9 kap. 20 § och genom ansvaret för den översiktliga fysiska planeringen. I 9 kap. anges de uppgifter som åvilar byggnadsnämnden vid upprättande m. m. av detaljplan. I fråga om markförordnanden ges bestämmelser om nämndens skyldigheter i 10 kap. I uppgiften att ha hand om detaljplanläggningen ligger också att handlägga frågor som rör fastighetsplaner (11 kap.).

2 §

I likhet med vad som stadgas i 1 § andra stycket BS har i förevarande paragraf tagits in olika frågor som det åligger byggnadsnämnden att särskilt bevaka. Jämfört med gällande bestämmelser i ämnet är dock 2 § något utförligare.

Som anförts i 18.2.1 kommer byggnadsnämnden genom PBL att i högre grad än f. n. vara skyldig att bevaka de kulturhistoriska värdena i fråga om byggnader och landskap. Vid detaljplanläggningen och bebyggelseområdenas utformning skall nämnden också bevaka miljöfrågorna samt verka för en god offentlig miljö inom kommunen. De nu nämnda uppgifterna för nämnden finns angivna i punkten 1.

I den offentliga miljön ingår bl. a. sådana stadsbyggnadselement som byggnader, anläggningar, vegetation, markbeläggning, skyltar och belysning. Den offentliga miljön utgör en del av den totala miljön.

I punkten 2 nämns som särskilda uppgifter för byggnadsnämnden att ägna uppmärksamhet åt bebyggelse- och fastighetsbildningsfrågor samt den allmänna utvecklingen inom kommunen i de hänseenden som rör nämndens ansvarsområde. En liknande bestämmelse finns i 1 § andra stycket BS.

I punkten 3, som har sin motsvarighet i den sistnämnda bestämmelsen i BS, har tagits in nämndens skyldighet att lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör nämndens ansvarsområde.

Punkten 4, som handlar om byggnadsnämndens skyldighet att samarbeta med andra myndigheter, har en motsvarighet i 1 § andra stycket BS.

Byggnadsnämndens övervakande uppgifter är delvis detaljreglerade genom bestämmelserna i 13 kap. om tillståndsprövning samt i förevarande kap. om tillsyn. En allmän skyldighet för nämnden att övervaka efterlevnaden av PBL och med stöd av PBL meddelade föreskrifter finns i punkten 5. Denna motsvaras av en bestämmelse i 1 § andra stycket BS. I 15 kap. finns regler om vad byggnadsnämnden skall göra när det finns anledning anta att

14 kap. 2–5 §§

en överträdelse har skett av PBL eller av någon föreskrift som har meddelats med stöd av PBL.

I punkten 6 har bland de uppgifter som byggnadsnämnden särskilt skall ägna sig åt angetts uppgifterna att svara för arkivering, registrering och tillhandahållande av handlingar som rör planläggning och byggande inom kommunen. Bl. a. skall geoteknisk information samlas. I gällande rätt saknas uttryckliga bestämmelser av detta slag.

3 §

I första stycket finns en generell föreskrift om att byggnadsnämnden skall när så begärs lämna skriftligt besked i frågor inom dess ansvarsområde. I 2 § första och andra styckena BS samt 2 § andra stycket LPI finns bestämmelser om skyldighet för byggnadsnämnden att endast i vissa frågor lämna skriftliga besked.

De frågor som nämnden skall besvara skriftligt kan gälla olika förhållanden. Fastighetsägare eller en fastighetsköpare eller en kreditgivare eller någon annan kan vilja få skriftligt besked i frågan huruvida nämnden har förelagt nuvarande eller tidigare fastighetsägare att t. ex. riva eller ändra en byggnad på fastigheten. En annan fråga som kan föranleda besked enligt första stycket är de planförhållanden som gäller för fastigheten eller restriktioner i form av t. ex. ett markförordnande. En fastighetsköpare kan också vara intresserad av att få ett besked om de ev. förekommande ersättningar för gatumark eller bidrag till gatubyggnadskostnad som skall betalas av fastighetsägaren (jfr 2 § andra stycket BS).

Enligt 14 kap. 13 § kan byggnadsnämnden ta ut avgift för vissa tids- eller kostnadskrävande arbeten som nämnden på begäran vidtagit. Ett besked enligt 14 kap. 3 § första stycket kan således i vissa fall föranleda att avgift tas ut. Detta förhållande torde i tillräcklig utsträckning avhålla från att besked begärs i onödan.

I andra stycket har tagits in en bestämmelse om byggnadsnämndens skyldighet att tillhandahålla nybyggnadskarta över fastigheter som ingår i en detaljplan eller en fastighetsplan. För andra fastigheter föreskrivs att nybyggnadskarta bör tillhandahållas, om sökanden begär det. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 2 § tredje stycket BS.

4 §

Paragrafen är i sak identisk med 3 § BS.

5 §

I paragrafen ställs krav på att byggnadsnämnden skall ha biträde av stadsarkitekt och byggnadsinspektör samt tillgång till personal i övrigt i den omfattning och med den kompetens som behövs för att nämndens uppgifter skall kunna fullgöras.

Paragrafen har sin huvudsakliga motsvarighet i 4 § BS. En nyhet är dock att kravet på biträde av stadsarkitekt och byggnadsinspektör gäller för samtliga kommuner.

De kompetenskrav som skall ställas på stadsarkitekter och byggnadsinspektörer anges inte i paragrafen. Kraven bör i stället tas in i en förordning. 14 kap. 5–11 §§

Byggnadsarbete och tillsyn m. m.

6–7 §§

I 6 och 7 §§ har tagits in bestämmelser som i sak motsvarar 60 § första resp. andra stycket BS.

I 7 § andra stycket har tagits in en i förhållande till BS ny bestämmelse av innebörd att man vid underjordsarbeten skall beakta grundvattenfrågorna. Bestämmelsen kompletterar de föreskrifter om byggande under marken som finns i 5 kap. 10 §.

8 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om den ansvarige arbetsledaren, motsvarar i allt väsentligt föreskrifterna i 61 § BS.

Kompetenskrav för arbetsledare bör anges i en regeringsförfattning.

9 §

Paragrafen, som i sak överensstämmer med 62 § BS, innehåller föreskrifter om den ansvarige arbetsledarens skyldighet att göra anmälningar till byggnadsnämnden vid olika moment i arbetets utförande. Av 14 kap. 8 § första stycket framgår att den byggande skall när flera särskilda arbetsledare utsetts bestämma vem av dessa som skall ha ansvaret för att anmälningsskyldigheten fullgörs.

Försummelse att göra erforderliga anmälningar enligt 9 § kan leda till att den ansvarige arbetsledaren påförs en särskild avgift enligt bestämmelsen i 15 kap. 7 § 2.

10 §

För tillsyn har nämnden enligt 10 § rätt till tillträde till fastigheter, byggnader eller anläggningar. En liknande bestämmelse finns i 64 § 1 mom. BS.

11 §

En bestämmelse om utstakning av en byggnads eller en anläggnings läge finns i första stycket.

Enligt andra stycket skall byggnadsnämnden för tillsyn av ett byggnads- eller anläggningsföretag utföra erforderliga besiktningar. Om inte särskilda skäl föranleder annat skall besiktning alltid ske i fråga om vissa i stadgandet uppräknade slag av byggnader där människor uppehåller sig mera varaktigt. Andra stycket har en liknande motsvarighet i 64 § 1 mom. andra stycket BS, som föreskriver besiktning av detta slag beträffande byggnader inom område med stadsplan, såvida inte särskilda skäl föranleder annat. Det föreslagna

14 kap. 11–13 §§

andra stycket innehåller – utöver vad som anges i nämnda paragraf i BS – ett krav på besiktning av beskaffenheten av byggnadens dränerings- och fuktisolering.

12 §

I första stycket föreskrivs att byggnadsnämnden skall på ett lämpligt sätt samordna sina besiktningar med sådana besiktningar som skall utföras av andra myndigheter, t. ex. den kontroll som utförs av det kommunala förmedlingsorganet när det gäller statsbelånade hus.

I andra stycket finns föreskrifter om byggnadsnämndens skyldigheter att utföra slutbesiktning. Bestämmelserna motsvarar 64 § 1 mom. tredje och fjärde styckena BS. Tredje stycket motsvarar i huvudsak 64 § 2 mom. andra stycket BS men innebär samtidigt större krav på den byggande att införskaffa andra behövliga tillstånd och bevis innan slutbesiktning får äga rum.

Enligt fjärde stycket skall byggnadsnämnden utfärda ett skriftligt bevis över den verkställda slutbesiktningen. En motsvarighet till denna bestämmelse finns i 64 § 3 mom. BS.

Avgifter m. m.

13 §

Första stycket, som handlar om byggnadsnämndens rätt att ta ut avgifter för sina tjänster, motsvarar 8 § BS.

Andra stycket innehåller en föreskrift som innebär att en fastighetsägare, som begär att en detaljplan eller en fastighetsplan upprättas eller ändras, kan bli skyldig att i skälig utsträckning bidra till plankostnaderna. Liknande bestämmelser finns beträffande tomtindelning i 32 § BL och i fråga om byggnadsplan i 111 § BL.

Kostnaderna för att upprätta en detaljplan eller en fastighetsplan skall i princip bäras av kommunen. Om planläggningen är till avsevärd nytta för fastighetsägaren, t. ex. från exploateringssynpunkt, får efter en skälighetsbedömning avgöras i vilken omfattning han skall ersätta kommunen för kostnaderna. Vad som skall förstås med avsevärd nytta beror på omständigheterna i varje enskilt fall. Det kriterium för nyttorekvisitet som gäller vid tillämpningen av 111 § BL kan vara en lämplig utgångspunkt. Det bör vidare framhållas att en avsevärd nytta för fastighetsägaren i fråga om en detaljplan kan föreligga endast i sådana fall då planen eller planändringen avser förändrad markanvändning.

Bestämmelsen i andra stycket första punkten grundas på den s. k. självkostnadsprincipen, som medför att avgift för verksamheten inte får tas ut med högre belopp än som svarar mot självkostnaden. Kostnaderna skall vidare vara nödvändiga för verksamheten. Av andra stycket följer dessutom att det är kostnaderna för själva planförslaget som kan tas ut. Det innebär alltså att kostnader med anledning av samråd, utställning m. m. skall bäras av kommunen.

En närmare redovisning av vilka kostnader som skall ingå i självkostnaderna kan inte göras i lagen. Härför kan förhållandena vara alltför skiftande.

Till planeringskostnader brukar i allmänhet räknas kostnader för administrationen, dvs. personal- och kontorskostnader för upprättandet av en detaljplan eller en fastighetsplan, grundundersökningar, förekommande kostnader för projektering etc. 14 kap. 13–14 §§

Enligt andra stycket andra punkten, som utformats i nära överensstämmelse med 26 § VAL, skall avgiftsskyldigheten bestämmas för fastighetsägaren eller fördelas mellan fastighetsägarna efter skälig och rättvis grund. Bestämmelsen utgår från den s. k. likställighetsprincipen, vilken innebär att en kommun vid verksamheter som drivs i kommunal regi skall fördela avgifterna mellan berörda fastighetsägare efter objektiva grunder, dvs. att lika förutsättningar skall medföra lika avgifter.

Utgångspunkten för beräkning av kostnadsansvaret i förevarande sammanhang skall vara att fördelningen görs efter graden av den nytta varje fastighet har av planläggningen.

Av tredje stycket framgår att grunderna för beräkning av avgifter enligt första och andra styckena skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktiges beslut att fastställa taxan kan överklagas genom kommunalbesvär. Vid sidan av denna besvärsordning föreligger även möjlighet att beträffande avgifter få såväl frågan huruvida avgiftsskyldighet som sådan föreligger för en viss fastighet som taxans riktighet prövad vid allmän domstol, om fastighetsägaren bestrider kommunens krav på betalning för planläggning etc. I PBL ges också möjlighet för fastighetsägaren att besvära sig över byggnadsnämndens beslut enligt 14 kap. 13 § första och andra styckena (se 18 kap. 13 §).

14 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att få utfärda föreskrifter om obligatoriskt typgodkännande och tillverkningskontroll.

Regeringen kan enligt 8 kap. 7 § första stycket 3 RF efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter genom förordning om näringsverksamhet, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö. Det finns således inget hinder från konstitutionell synpunkt mot att riksdagen bemyndigar regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela särskilda föreskrifter av det slag som framgår av den föreslagna 14 §.

Enligt 14 § första stycket kan föreskrifter meddelas om obligatorisk förprövning av konstruktioner och tekniska lösningar av olika slag. Som förutsättning för godkännande kan enligt andra stycket fastställas villkor. Härvid avses villkor som skall prövas vid officiell kontroll.

Godkännandeföreskrift innebär förbud mot sådana konstruktioner och tekniska lösningar som inte är godkända.

Föreskrifter om godkännande kan utformas antingen som typgodkännandekrav eller som krav på godkännande vid individuell kontroll innan en anordning avlämnas eller tas i bruk.

En föreskrift om obligatoriskt typgodkännande bör ange grundläggande krav på egenskaper eller på funktionen hos konstruktionen. Mera detaljerade regler om dimensioner eller andra egenskaper, som kan fordras i fråga om viss konstruktion för att den skall uppfylla vissa krav, bör undvikas i föreskrift om

14 kap. 14–15 §§
15 kap.

typgodkännande. Föreskriften kan annars få en hämmande effekt på den tekniska utvecklingen, hindra förbättringar och begränsa en önskvärd konkurrens. Vidare måste uppmärksammas att stela typgodkännandeföreskrifter kan medföra svårigheter i den internationella handeln och kan framstå som tekniska eller s. k. icke tariffära handelshinder. Däremot bör till en typgodkännandeföreskrift kunna knytas provningsbestämmelser som ställer detaljerade krav.

Villkor som enligt förevarande paragraf andra stycket anges som förutsättning för godkännande kan avse tillverkningskontroll, provning eller fortlöpande tillsyn vid tillverkningen. Påföljd för underlåtenhet att uppfylla villkoren kan bli att godkännande vägras.

15 §

Paragrafen innehåller regler om rätt att få tillträde till fastigheter eller byggnader för att genomföra uppdrag av en myndighet att utarbeta planförslag m. m. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 152 § BL.

De uppdrag som det kan vara fråga om avser bl. a. kartläggning och mätning på fastigheter i syfte att utarbeta planförslag eller att förbereda planläggning eller byggande. Häri ingår också verksamheten med det grundläggande stomnätet och den allmänna kartläggningen.

Enligt sista punkten, som innebär en nyhet, kan uppdraget omfatta uppmätning eller fotografering av en byggnad som skall väsentligt ändras eller rivas. Det kan vara av värde att få tillträde till vissa slag av byggnader, särskilt de kulturhistoriskt värdefulla, innan de rivs för att fotografera eller på annat sätt dokumentera byggnaden.

15 kap. *Påföljder m. m.*

I överensstämmelse med förslaget i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.1) har till 15 kap. förts över sådana bestämmelser i LPI som rör påföljder och ingripanden vid överträdelser. De bestämmelser som inte har tagits med eller som föreslås ändrade kommenteras i det följande om inte ändringarna är av endast redaktionell natur.

I 1 § LPI anges LPI:s tillämpningsområde. Eftersom bestämmelserna om påföljder m. m. kommer att ingå som ett särskilt kap. i PBL, blir paragrafen överflödig. Den bör därför utgå.

I 12 § LPI finns bestämmelser om straff vid överträdelse av bestämmelserna i 136 a § BL m. m. Eftersom förslaget till PBL utgår från att 136 a § BL skall föras över till en särskild lag, tas någon motsvarighet till 12 § LPI inte in i detta kap.

Enligt 16 § LPI kan byggnadsnämnden meddela föreläggande när någon underlåter att utföra arbete eller vidta någon annan åtgärd som åligger honom enligt BS eller enligt beslut som har meddelats med stöd av BS. Denna paragraf bör tas in i 16 kap. om åtgärdsförelägganden m. m.

Inledande bestämmelser 15 kap. 1–4 §§

1 §

Paragrafen motsvarar i sak 2 § första stycket LPI. Byggnadsnämndens skyldighet att vara verksam för att det som har utförts olovligt blir undanröjt föreslås omfatta också åtgärder som skulle ha krävt marklov. Däremot finns det knappast någon anledning att ta med åtgärder som kräver rivningslov.

2 §

I klarhetens intresse har i 2 § angetts de olika slags avgifter som kan tas ut vid överträdelser. Någon motsvarighet till 2 § finns inte i LPI.

3 §

Paragrafen motsvarar 2 § andra stycket LPI. 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 bestämmelsen i 14 kap. 13 § kan nämnden ta ut avgift för det arbete som sådana besked föranleder. Denna befogenhet torde i tillräcklig utsträckning avhålla från att besked begärs i onödan. Något krav att beskedet måste begäras av någon vars rätt kan beröras därav har därför inte uppställts.

Förbud att fortsätta ett arbete

4 §

I 3 § LPI 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. BS,
2. fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser eller
3. förbud enligt BL eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av BL att företa nybyggnad eller att riva byggnad.

Skyldighet att ingripa med förbud inträder när ett byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa.

Stadsarkitektföreningen påpekar att dagens bestämmelser inte ger någon möjlighet att stoppa exempelvis pågående trädfällning inom ett område med förbud enligt 40 § BL. Då en fråga har väckts om att anta en ny stadsplan och länsstyrelsen har förordnat om förbud mot schaktning, fyllning och trädfällning, är det enligt föreningens uppfattning förödande om det inom ett område, som i den framtida planen är avsatt till grön- och strövområde, företas något i strid mot förbudet. Föreningen föreslår därför att 3 § ändras så att byggnadsnämnden kan stoppa även andra åtgärder än rena byggnadsarbeten. Härigenom skulle nämnden också kunna förhindra ett pågående

15 kap. 4–5 §§

ianspråktagande av en lokal för en från exempelvis brandskyddssynpunkt helt olämplig verksamhet.

I kommunförbundets PM framhålls dessutom att förbud inte kan meddelas om arbetet strider enbart mot föreskrifter som har utfärdats med stöd av BS. En överträdelse av föreskrifterna i Svensk byggnorm, vilka är utfärdade med stöd av bemyndigande i BS, kan inte självständigt läggas till grund för ingripande. Det har uttalats önskemål om att förbud bör kunna avse även sådana fall.

Ändringsförslagen i kommunförbundets PM förefaller befogade och har beaktats vid utformningen av 4 §.

På grund av den uppbyggnad av plansystemet som nu föreslås måste vidare de ovan angivna punkterna 1–3 tas bort och ersättas med en bestämmelse av innebörd att förbud får meddelas om det är uppenbart att arbetet strider mot denna lag – dvs. PBL – eller mot någon föreskrift som har meddelats med stöd av lagen.

Även om nämndens möjligheter att meddela förbud således föreslås vidgade, finns det knappast anledning att göra någon motsvarande vidgning när det gäller nämndens skyldighet att ingripa mot förbud. Andra stycket av 3 § LPI bör därför i sak oförändrat föras över till PBL.

Det bör här erinras om att byggnadsnämnden med stöd av 3 § BS kan delegera till bl. a. tjänsteman att meddela förbud vid vite. Denna delegationsmöjlighet återfinns i PBL i 14 kap. 4 §.

Avgifter

5 §

Paragrafen motsvarar 4 § LPI. I första stycket har den sakliga ändringen gjorts att byggnadsavgift skall utgå inte bara när bygglovpliktiga åtgärder vidtas utan lov utan också när motsvarande överträdelser sker av bestämmelserna om rivningslov eller marklov. Tillämpningsområdet för byggnadsavgiften blir därmed vidgat. Det gäller till att börja med sådana åtgärder som skall kräva marklov. En del av dessa åtgärder – t. ex. schaktning, fyllning och trädfällning i vissa fall (17 § BL) – föranleder vid överträdelse i dag endast särskild avgift, dvs. maximalt 500 kr. Den skärpning som nu föreslås för dessa åtgärder skall ses mot bakgrund av att en överträdelse av skyldigheten att söka lov många gånger kan medföra att allvarliga skador uppkommer på naturmiljön.

I övrigt innebär förslaget att byggnadsavgift kommer att kunna utgå för vissa anläggningsåtgärder som i dag inte kräver lov. Det gäller t. ex. idrotts- eller fritidsanläggningar, tunnlar och bergrum samt parkeringsplatser för flerbostadshus. Med tanke på de motiv som ligger bakom kravet på lovplikt för dessa åtgärder torde man inte behöva hysa några betänkligheter mot att också här låta bestämmelserna om byggnadsavgift bli tillämpliga vid överträdelser.

I 5 § andra stycket har den nuvarande hänvisningen till taxebestämmelserna i 8 § BS ersatts av en hänvisning till 14 kap. 13 §, där bestämmelserna nu återfinns. I övrigt har gjorts endast redaktionella jämkningar.

I den allmänna motiveringen har föreslagits att byggnadsnämnden skall

kunna nedsätta byggnadsavgift eller avstå från att påföra avgift då bestämmelsen om minimiavgift är tillämplig. Bestämmelser om detta har tagits in i 5 § tredje stycket. 15 kap. 5–7 §§

6 §

Paragrafen motsvarar 5 § LPI.

För att rättelse skall medföra avgiftsbefrielse krävs enligt punkt 1 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).

Enligt kommunförbundets PM talar praktiska skäl för att enbart en sådan anmälan om svartbygget till byggnadsnämnden, som bara föranleder en bordläggning utan att frågan om påföljd tas upp till sakdiskussion, inte skall avskära från möjligheten att genom rättelse åstadkomma avgiftsbefrielse.

Det torde inte vara avsett att ett sådant bordläggningsbeslut skall medföra att rättelse som sker därefter inte skall medföra avgiftsbefrielse. Eftersom tveksamhet synes föreligga på denna punkt, bör ett förtydligande göras. Det bör ske genom att ordet upptagas ersätts med orden tas upp till överläggning.

7 §

Paragrafen motsvarar 6 § LPI.

Enligt 6 § första stycket LPI utgår särskild avgift 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 BL,
2. underlåter att ställa sig till efterrättelse vad i BS är föreskrivet om rätt att vidta åtgärd som avses i BS eller
3. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som föreskrivs i BS eller att vid utförande av arbete följa fastställda ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade föreskrifter.

Eftersom sådana förbud som avses i punkt 1 inte kan meddelas enligt PBL, har något motsvarighet till denna bestämmelse inte tagits med i 7 §.

Punkt 2, som i sak oförändrad fördes över från BS till LPI, torde vad gäller PBL ha betydelse endast för det fall att någon bygger utan att ha ansvarig arbetsledare. Punkt 2 har därför ersatts med en bestämmelse som tar sikte på just detta fall. Om det har föreskrivits att en ansvarig arbetsledare skall finnas för ett visst arbete, kan byggnadsnämnden förbjuda att arbetet fortsätts om det bedrivs utan sådan arbetsledare.

Punkt 3 har i sak oförändrad förts över till 7 §.

15 kap. 8–13 §§

8 §

Paragrafen motsvarar 7 § LPI.

I första stycket har den ändringen gjorts att de nuvarande punkterna 3 och 4 dragits samman till en punkt.

Andra stycket har ändrats i enlighet med förslaget i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.2.2.3). Ingen åtgärd som omfattar utrymme om 20 m^2 eller mindre kommer således att träffas av tilläggsavgift.

I detta sammanhang bör erinras om uttalandet i prop. 1975/76:164 (sid. 71 och 72) att bestämmelserna om tilläggsavgift skall tillämpas på självständiga åtgärder. Att t. ex. en tillbyggnad genomförs i etapper, som var och en underskrider 20 m^2, medför inte att befrielse från tilläggsavgift inträder.

Också tredje stycket har ändrats i enlighet med förslaget i den allmänna motiveringen. Den bruttoarea som räknas fram skall således minskas med 20 m^2 när avgiften bestäms. Denna minskning skall göras också när det är fråga om en helt ny byggnad, vilket innebär en avvikelse från vad som gäller f. n.

9–12 §§

I 8–10 §§ LPI meddelas bestämmelser om vilka myndigheter som beslutar angående de olika avgifterna, om vem som skall betala avgifterna och om solidariskt betalningsansvar för avgift i vissa fall. Bestämmelserna har i sak oförändrade tagits in i 9–11 §§.

Enligt 11 § LPI får länsstyrelsen nedsätta eller efterge byggnadsavgift eller särskild avgift som byggnadsnämnden har beslutat. Den som vill få sin avgift nedsatt eller eftergiven måste anföra besvär över nämndens beslut. Med ett par smärre justeringar har bestämmelsen tagits in i 12 §.

Ingripanden för att åstadkomma rättelse

13 §

Enligt 13 § LPI får överexekutor meddela handräckning så att rättelse sker 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 BL,
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 BS samt
5. fall som avses i 12 § föreligger.

En motsvarighet till dessa bestämmelser bör tas in i 13 §. Vissa ändringar bör emellertid göras. Punkten 1 bör sålunda kompletteras så att den täcker också fall då kravet på marklov har åsidosatts. Punkten 2 bör utgå, eftersom förbud som avses där inte kan meddelas med stöd av PBL.

Enligt punkt 4 kan handräckning ske när någon underlåter att efter fö-

15 kap. 13–17 §§

reläggande vidta vissa åtgärder. De förelägganden som åsyftas är sådana som meddelas med stöd av 16 § LPI. Som inledningsvis har föreslagits skall någon motsvarighet till 16 § inte tas in i detta kap. utan i stället i 16 kap. På grund härav bör punkt 4 inte föras över till 13 §.

Punkt 5 slutligen, som avser fall då straff kan komma ifråga, bör också utgå. De bestämmelser – 136 a § BL – på vilka straffbestämmelsen tar sikte skall som förut har nämnts inte tas in i PBL.

14 §

Enligt 14 § LPI kan ansökan om handräckning göras av allmän åklagare i de fall som avses med den nyss nämnda punkten 5. Eftersom denna punkt skall utgå, har paragrafen ändrats i enlighet härmed.

15 §

Enligt 15 § LPI får byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, i vissa fall utfärda föreläggande om rättelse. I paragrafen hänvisas till den förut nämnda punkten 5 i 13 § LPI. Av samma skäl som nyss har anförts bör hänvisningen utgå. I 15 § andra stycket LPI finns en bestämmelse om att föreläggande förfaller i vissa fall när byggnadslov meddelas. Detta bör gälla också när marklov meddelas.

Enligt 15 § tredje stycket LPI skall tomträttshavare jämställas med fastighetsägare i vissa fall. Eftersom en generell bestämmelse med samma innebörd har tagits in i 1 kap. 4 § tredje stycket, bör någon motsvarighet till 15 § tredje stycket LPI inte tas in i detta kap.

Med dessa ändringar och vissa språkliga justeringar har bestämmelserna tagits in i 15 §.

16 §

Enligt 17 § första stycket LPI får föreläggande förenas med vite eller med föreskrift om tvångsutförande. Paragrafens andra och tredje stycke innehåller bestämmelser om verkställighet av tvångsutförande. Bortsett från en ändring av en paragrafhänvisning och språkliga justeringar har bestämmelserna oförändrade tagits in i 16 §.

17 §

I 18 § LPI finns 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 enlighet med vad som har föreslagits i bl. a. 5 och 13 §§ bör detta gälla även marklov. Med denna ändring och språkliga justeringar har bestämmelserna tagits in i 17 §.

15 kap. 18–21 §§

Verkan av föreläggande i vissa fall m. m.

18 §

Enligt 19 § LPI skall föreläggande som utfärdas för någon i egenskap av fastighetsägare, tomträttshavare eller ägare av byggnad på s. k. ofri grund gälla även mot ny ägare av egendomen. I paragrafens första stycke finns en hänvisning till bl. a. 16 §. Eftersom bestämmelserna i 16 § inte skall tas in i detta kap. bör hänvisningen utgå. Med denna ändring har bestämmelserna tagits in i 18 §.

Det bör påpekas att ett föreläggande som meddelas ägare av en byggnad på ofri grund gäller mot ny ägare endast om föreläggandet avser en byggnad. I prop. 1975/76:164 övervägdes att låta bestämmelserna vara tillämpliga även i fall då förelägganden riktas mot ägare av anordningar på ofri grund. Förslaget avvisades av bl. a. inskrivningstekniska skäl (prop. 1975/76:164 s. 291 f). Tillräckliga skäl att nu frångå denna bedömning torde inte föreligga.

Enligt kommunförbundets PM kan begreppet ny ägare ibland medföra problem. Det kan vara tveksamt om man skall vända sig mot den som är lagfaren ägare eller om det avgörande är att fastigheten faktiskt överlåtits genom ett giltigt köpeavtal. Enligt uppgift mottar man inte föreläggandebeslut för anteckning i fastighetsboken för andra än dem som är lagfarna ägare. Det anses enligt PM som en brist om man inte skulle kunna rikta avgiftskrav och föreläggande mot den verklige ägaren.

Ett föreläggande skall riktas mot ägaren. Riktas föreläggandet mot den som har sålt egendomen blir föreläggandet verkningslöst, eftersom säljaren saknar möjlighet att uppfylla detta. Skulle anteckning i fastighetsboken av någon anledning vägras – vilket kan överklagas – medför inte detta att föreläggandet blir verkningslöst.

När det i 10 § föreskrivs att bl. a. byggnadsavgift skall påföras den som när överträdelsen begicks var ägare av byggnaden eller anläggningen i fråga avses givetvis den "verklige" ägaren. Lagfartsfrågan saknar således betydelse.

Anteckning i fastighetsboken m. m.

19–21 §§

I 20–22 §§ LPI finns bestämmelser om anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken av förelägganden som gäller mot ny ägare. Bortsett från justering av paragrafhänvisningar och språkliga ändringar har bestämmelserna tagits in i 19–21 §§.

Övriga bestämmelser

Under rubriken "Övriga bestämmelser" i LPI återfinns föreskrifter bl. a. om rätt för byggnadsnämnden eller befattningshavare hos nämnden att besiktiga fastighet m. m., om preskription, om indrivning av avgift och om fullföljd av talan. Bortsett från fullföljdsreglerna, som har tagits in i 18 kap. 13 §, har dessa bestämmelser – 23–29 och 31 §§ – tagits in som 22–29 §§.

Liksom i 5 § LPI talas i 26 § om att frågan om påföljd upptas vid sammanträde med byggnadsnämnden. I anslutning till 5 § detta kap. har

föreslagits ett förtydligande på denna punkt. Motsvarande förtydligande har gjorts i 25 §. Bortsett från detta har de berörda paragraferna justerats endast i fråga om språket och vissa paragrafhänvisningar. 15 kap. 19–21 §§ 16 kap. 1 §

Övergångsbestämmelser

I övergångsbestämmelserna till LPI regleras bl. a. lagens tillämpning på överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet, dvs. före den 1 januari 1977. En del av övergångsbestämmelserna kommer att vara tillämpliga även efter det att PBL har trätt i kraft. Denna fråga liksom behovet av övergångsregler med anledning av de förslag som nu har lagts fram tas upp i samband med behandlingen av andra övergångsfrågor.

16 kap. *Åtgärdsförelägganden m. m.*

I överensstämmelse med förslaget i den allmänna motiveringen (avsnitt 19.1) har i kapitlet om åtgärdsförelägganden m. m. tagits in sådana bestämmelser i LPI som rör ingripanden i andra fall än då en överträdelse i egentlig mening har begåtts.

1 §

Enligt vad som har anförts i avsnitt 8.3 skall byggnadsnämnden kunna meddela ett åtgärdsföreläggande när kraven på förbättring av befintliga byggnader m. m. inte är uppfyllda eller när skyldigheten att underhålla byggnader eller anläggningar har blivit åsidosatt. Bestämmelser härom – som har sin motsvarighet i 16 § LPI – har tagits in i 1 § första stycket. Där har angetts de paragrafer i 6 kap. som innehåller krav i fråga om byggnader, anläggningar, tomter och annan mark. Första stycket behandlar enbart sådana åtgärder som fastighetsägare m. fl. är skyldiga att vidta på grund av bestämmelserna i PBL, dvs. utan att skyldigheten behöver bestämmas i ett beslut av byggnadsnämnden.

I 1 § andra stycket behandlas fall då någon har underlåtit att vidta någon åtgärd som har bestämts i ett beslut enligt PBL. Till denna kategori hör t. ex. åtgärder angående den yttre miljön som har lagts fast i en detaljplan eller ett markförordnande (se 6 kap. 10 §).

I tredje stycket slutligen behandlas de fall då byggnadsnämnden beslutar om rivning av byggnader m. m. med stöd av 6 kap. 6–9 §§ eller 11 § andra stycket.

Enligt 16 § LPI får byggnadsnämnden utfärda föreläggande om någon underlåter att utföra arbete eller vidta någon annan åtgärd som åligger honom enligt BS eller enligt beslut som har meddelats med stöd av BS. Formuleringen synes enligt kommunförbundets förut nämnda PM (avsnitt 19) innebära, t. ex. när en byggnad skall rivas, att byggnadsnämnden först måste meddela föreskrift om rivningen, som skall vara fullgjord inom en viss angiven tid, och först därefter kan utfärda föreläggande med påföljd. Dessförinnan kan någon underlåtenhet inte konstateras.

Genom en dom av regeringsrätten den 18 augusti 1977 (RÅ 1977 ref. 79) har numera klarlagts att man i rivningsfallet måste tillgripa detta tvåstegsförfa-

16 kap. 1–3 §§

rande. Det är enligt nämnda PM uppenbarligen förenat med stora praktiska olägenheter att behöva ta till dubbla förfaranden med dubbla tidsfrister.

Det kan från flera utgångspunkter vara befogat att en myndighet inte skall få meddela beslut med tvångsmedel i form av t. ex. vite innan den mot vilken föreläggandet riktas har gjort sig skyldig till försumlighet i något avseende. I en del författningar har dock gjorts avsteg från detta. Det gäller t. ex. HS enligt vilken hälsovårdsnämnden kan antingen omedelbart eller efter råd eller uppmaningar och skäligt anstånd meddela föreläggande och förbud som behövs för efterlevnaden av bl. a. HS (71 §).

Vikten av det intresse som skall tas till vara med hjälp av föreläggande torde vara avgörande när man bedömer om föreläggande med tvångsmedel i form av t. ex. vite skall få meddelas omedelbart. Om man beaktar vilka intressen som skall kunna säkerställas med hjälp av förelägganden enligt PBL, torde man inte behöva hysa några betänkligheter mot att i PBL införa en motsvarighet till 71 § HS. Man måste också hålla i minnet att det för den tillämpande myndigheten är betydligt mera resurskrävande att ta till föreläggande än att träffa överenskommelse i frågan. Myndighetens intresse att ha goda relationer till allmänheten är en annan omständighet, som i kanske högre grad är resursaspekten gör att myndigheten i det längsta drar sig för att meddela förelägganden.

Mot bakgrund av det nu anförda har i 1 § tredje stycket tagits in en bestämmelse av samma innebörd som 71 § HS. Bestämmelsen gör det alltså möjligt för byggnadsnämnden att t. ex. i ett beslut att en byggnad skall rivas ta in ett åtgärdsföreläggande för ägaren att företa rivningen inom en viss tid.

2 §

Enligt 2 § första stycket skall ett åtgärdsföreläggande kunna förenas antingen med vite eller med föreskrift om tvångsutförande. Bestämmelserna överensstämmer med 15 kap. 15 § första stycket. När det gäller användningsförbud skall bara vite få användas. Något annat äventyr torde inte bli aktuellt i dessa fall.

Bestämmelserna i 15 kap. 16 § andra och tredje styckena om verkställighet av föreläggande med föreskrift om tvångsutförande, 18–21 §§ om föreläggandes verkan mot ny ägare och om anteckning i fastighetsboken m. m., 23 § om rätt till besiktning, 28 § om förbud mot förvandling av vite och 29 § om vem som i vissa fall skall anses som ägare bör gälla även i fråga om åtgärdsförelägganden och användningsförbud enligt detta kap. En bestämmelse härom har tagits in i 2 § andra stycket. Beträffande innehållet i dessa bestämmelser hänvisas till specialmotiveringen till 15 kap.

3 §

Enligt 13 § LPI får överexekutor meddela handräckning så att rättelse sker när någon underlåter att efter föreläggande därom utföra arbete eller vidta någon annan åtgärd som åligger honom enligt BS. En motsvarighet till denna bestämmelse har tagits in i 3 §. Den omfattar även det fallet att ett användningsförbud inte inte iakttas.

FEMTE AVDELNINGEN 17 kap. 1 §

17 kap. *Underställning*

1 §

Bestämmelsen tar upp de grunder som gäller för länsstyrelsens möjligheter att påkalla överprövning hos regeringen av kommunala beslut. Underställningsinstitutet enligt PBL ersätter den obligatoriska fastställelseprövning som f. n. är föreskriven beträffande fysiska planer.

Bestämmelsens utformning ger en möjlighet för länsstyrelsen att besluta dels i klara fall och dels när det anses önskvärt att få ett prejudikat i den aktuella frågan. Detta ligger i uttryckssättet "om länsstyrelsen bedömer att beslutet kan" etc.

Det bör klart sägas ifrån att länsstyrelsen, när den prövar underställningsfrågan, skall göra en självständig bedömning av de statliga anspråkens vikt och av frågan om de i lagen föreskrivna grunderna för överprövning föreligger. Att en myndighet som anser sina intressen åsidosatta påpekar detta och begär att länsstyrelsen förordnar om underställning skall alltså inte utan vidare föranleda att så sker. Länsstyrelsen har ju att väga samman alla statliga aspekter och skall i princip stå obunden av vad en sektoriell myndighet kan ha yrkat. När det gäller den underställningsgrad som handlar om riksintressen får det därmed bli länsstyrelsens sak att mot bakgrund av en viss bestämmelse i 3 kap. PBL bedöma om ett visst riksintresse skulle motverkas genom kommunens beslut. Den slutliga tolkningen ankommer sedan på regeringen om underställning sker.

Underställningsgrunderna har utförligt kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 20.1). Några tillägg bör dock göras här.

Punkt 1

Statliga markintressen som inte har sådan dignitet att de kan rymmas under någon av bestämmelserna i 3 kap. bör inte ges någon särställning i överprövningen. Dessa intressen får alltså vägas in i planeringen på motsvarande sätt som alla andra markbehov. Underställning kan komma ifråga endast i undantagsfall enligt vad som föreslås under punkt 3.

Det bör vidare framhållas att den överprövning som skall ske i form av underställning inte är avsedd för fall där staten uppträder som markägare eller sakägare i övrigt. I sådana fall föreligger besvärsrätt enligt vanliga regler för alla sakägare (se avsnitt 21). Genom underställning är det meningen att staten i stället skall 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 översiktliga planer.

Tilläggas kan att det intresse som det är angeläget att slå vakt om vid tillämpningen av underställningsgrunden "riksintressen" inte alltid är begränsat till den yta som direkt skall tas i anspråk för en byggnad eller en anläggning. Ibland är nämligen verksamheten så beskaffad att det från allmän synpunkt är angeläget att även ett område intill byggnaden eller anläggningen används på ett visst sätt, eller snarare att området undantas från någon viss typ av användning. Man kan här peka på behovet av skyddsområden kring

17 kap. 1–5 §§

anläggningar där miljöfarlig verksamhet bedrivs. Som exempel på detta kan nämnas energiproducerande anläggningar, flygfält och industrier med betydande omgivningspåverkan eller där så stora mängder miljöfarliga ämnen hanteras att särskilda planer för räddningstjänsten måste utarbetas.

Punkt 3

En diskussion om denna punkt har förts i avsnitt 20.1.3.

Ett exempel på denna underställningsgrund kan vara att det inte har avsatts några grönområden i anslutning till ett nytt bostadsområde. Härigenom öppnas alltså en viss möjlighet för länsstyrelsen att ingripa mot beslut som leder till en undermålig miljö, även om beslutet avser frågor av endast lokal räckvidd. Man måste emellertid betänka att beslutet för att kunna överprövas skall uppenbarligen strida mot något krav i PBL. De riktlinjer i lagen som åsyftas här är av en annan karaktär än säkerhetsföreskrifter och liknande. Det betyder att det bör finnas en betydligt högre "toleransnivå" när man skall fastställa om beslutet uppenbarligen strider mot PBL. Detta gör att det ojämförligt största antalet planärenden sannolikt aldrig kommer att gå vidare till statlig prövning på denna grund.

2 §

I denna bestämmelse, som har kommenterats i den allmänna motiveringen, behandlas de två underställningsgrunder som står regionplaneorganet till buds, om ett sådant har förordnats enligt 12 kap.

3 §

Genom denna bestämmelse regleras hur eventuella kompetenskonflikter mellan länsstyrelsen och regionplaneorganet skall lösas. Regionplaneorganet "tar över" underställningsrätten i mellankommunala frågor som ligger inom regionplaneorganets kompetensområde.

4 §

Här anges en viktig förutsättning för att länsstyrelsen och regionplaneorganet skall kunna underställa ett beslut bara till en viss del. Kommunen måste nämligen samtycka till att en uppdelning sker.

Detta innebär givetvis inte att kommunen har något inflytande på själva underställningsfrågan. Det betyder bara att kommunen får bestämma om beslutet skall underställas helt eller delvis.

Någon särskild form för kommunens godkännande har inte föreskrivits.

5 §

Bestämmelsen om att underställningssystemet genom särskilda förordnanden av länsstyrelsen eller regeringen kan sättas i kraft även beträffande tillståndsärenden (bygglov, rivningslov, marklov) har kommenterats i den

17 kap. 5 §

allmänna motiveringen (avsnitt 20.3).

Vad som bör kunna läggas till grund för ett förordnande av länsstyrelsen enligt 5 § är t. ex. de allmänna erfarenheterna som länsstyrelsen efter hand vinner av beslutsfattandet inom en viss kommun. Först sedan det har visat sig att kommunen beträffande ett speciellt område tolkar ett riksintresse på ett sätt som länsstyrelsen inte kan godkänna eller på något annat sätt handlar så att en underställningsgrund kan aktualiseras, bör länsstyrelsen överväga att tillgripa utvägen med förordnande om tillämpning av underställningsinstitutet. Givetvis kan också i det enskilda fallet en statlig myndighet, regionplaneorganet eller grannkommunerna vända sig till länsstyrelsen och begära att ett sådant förordnande meddelas. Detta bör kunna ske både före och under ett ärendes handläggning inom kommunen.

Att länsstyrelsen meddelar ett förordnande enligt 5 § innebär naturligtvis i och för sig inte att underställning också kommer att ske senare i alla ärenden. Det betyder bara att kommunen blir skyldig att expediera de beslut i tillståndärenden som berör området till länsstyrelsen och i förekommande fall regionplaneorganet för efterhandsgranskning. Därefter beror det på de regionala organens tillämpning av underställningsgrunderna om ett visst beslut skall underställas regeringens prövning. Också regeringen bör kunna meddela förordnanden enligt 5 § beträffande ett visst område. Detta kan bli aktuellt bl. a. i anslutning till planärenden, där regeringen har upphävt ett kommunalt planbeslut för ett visst område.

Regionplaneorganets underställningsmöjligheter i tillståndsärenden bör göras beroende av att länsstyrelsen eller regeringen meddelar ett förordnande enligt 5 §. Systemet skulle nämligen bli onödigt krångligt om både länsstyrelsen och regionplaneorganet var för sig skulle kunna peka ut underställningsområden som dessutom kanske inte alltid skulle sammanfalla.

Det bör här pekas på en speciell situation där det kan visa sig vara praktiskt att använda möjligheten i 5 §. Enligt 13 kap. 6 § föreligger ingen bygglovplikt för hemliga byggnader eller anläggningar. Emellertid är det angeläget att byggnadsnämnden som en vägledning för framtida beslut som berör det aktuella området får en underrättelse om att en viss försiktighet är påkallad. Länsstyrelsen kan då utfärda ett förordnande enligt 5 § och under hand förklara för byggnadsnämnden vilken anledningen är till detta. Det blir då naturligt att byggnadsnämnden tar kontakt med länsstyrelsen i alla lokaliseringsfrågor som uppkommer inom området. På ett smidigt sätt kan det alltså klaras ut hur nya byggnader kan placeras med hänsyn till den hemliga anläggningen.

Sedan byggnadsnämnden har meddelat slutligt beslut i ett visst ärende bör det inte finnas någon möjlighet för länsstyrelsen att meddela ett förordnande enligt 5 §. Inte desto mindre kan det så sent som i detta skede visa sig uppstå ett behov av överprövning i vissa speciella situationer. Detta beror på att varken länsstyrelsen – som inte är samrådspart i bygglovärenden – eller den statliga myndighet vars intressen står på spel med säkerhet kan förutse utgången av tillståndsprövningen i ett speciellt fall. I likhet med vad som föreslås beträffande planbeslut bör det i sådana fall ankomma på regeringen att själv förordna om prövning. En bestämmelse om detta tas upp i 8 §.

17 kap. 6 §

6 §

I PBL bör inte anges hur ärendena internt skall handläggas inom länsstyrelsen. Vem som har att fatta beslut i underställningsfrågor skall således inte anges i lagen. Saken har dock en viss betydelse när det gäller att bestämma den tid som länsstyrelsen bör ha på sig för sitt ställningstagande. Sannolikt kommer nämligen förordnanden om att underställning skall ske att anses så viktiga att saken ofta hänskjuts till styrelsen för avgörande. Ett vanligt förhållande synes vara att styrelsen sammanträder en gång i månaden. Detta måste beaktas när granskningstiden bestäms. För att tillgodose kravet på snabbhet och effektivitet i förfarandet är det å andra sidan angeläget att rena rutinärenden inte uppehålls längre än nödvändigt. I vart fall bör frågan om underställning skall komma att ske aldrig kunna hållas svävande under längre tid än som motsvaras av den enskildes besvärsfrist, som är tre veckor från dagen för beslutet när det gäller planer och tre veckor från delgivningen i fråga om tillståndsärenden. Här föreslås att tiden för länsstyrelsen räknas från dagen för det kommunala beslutet och att tiden sätts till tre veckor. Tiden bör emellertid kunna förlängas i de mera svårbedömda fallen, framför allt i de fall som skall behandlas av styrelsen.

Detta resonemang är i huvudsak tillämpligt även på regionplaneorganets befattning med underställningsfrågor. Det är av stor vikt för processens överskådlighet att en enhetlig frist gäller för alla berörda organ. Kommunen måste kunna räkna med en enda bestämd tidpunkt när verkställigheten av beslutet kan påbörjas.

Mot denna bakgrund har i 6 § föreslagits en regel av i korthet följande innebörd. Förordnande om underställning skall meddelas snarast möjligt. Behövs längre tid än tre veckor från dagen för beslutet för prövning av frågan om förordnande, skall länsstyrelsen och regionplaneorganet före utgången av treveckorsfristen lämna ett besked till kommunen när förordnandet kommer att meddelas. Tidpunkten för förordnandet får inte sättas senare än två månader efter den dag beskedet lämnas.

De regionala organen skall kunna inte bara förordna om att underställning skall ske utan även meddela beslut att ärendet inte skall underställas. Det sistnämnda kan ibland vara befogat för att verkställigheten av det kommunala beslutet skall kunna påskyndas, nämligen i de fall där inga sakägare finns som kan antas motsätta sig beslutet genom att anföra besvär. Som regel torde det dock inte finnas något behov av att de regionala organen meddelar ett särskilt beslut att inte underställa ärendet. Därför har föreskriften inte utformats så att den ålägger dem en skyldighet att alltid fatta ett formellt beslut i någon riktning. Från administrativ synpunkt måste detta betraktas som en klar förenkling. Om inte någon av instanserna meddelar något beslut eller lämnar något besked inom treveckorsfristen, innebär det att sakägarna och kommunen kan utgå från att det kommunala beslutet har godtagits av länsmyndigheterna.

I PBL föreslås vissa föreskrifter om expeditioner o. dyl. Föreskrifterna tas upp i kapitlen om de olika planinstituten. De innebär i korthet följande. För att länsstyrelserna skall få tillfälle att överväga om befogenheten att påkalla underställning skall utnyttjas skall kommunen sedan en plan har antagits rutinmässigt underrätta länsstyrelsen om antagandet och samtidigt överläm-

na ett exemplar av planen. Motsvarande underrättelseskyldighet skall kommunen ha gentemot en statlig myndighet, vars intressen inte har kunnat beaktas i planen. Denna myndighet bör därefter under granskningstiden kunna hos länsstyrelsen väcka frågan om underställning. Man får därmed en dubbel kontroll av att väsentliga statliga intressen inte går förlorade. 17 kap. 6–10 §§

Om det har meddelats ett förordnande enligt 17 kap. 5 §, skall beslut i tillståndsärenden inom det aktuella området expedieras till länsstyrelsen. Detta framgår av 13 kap. 15 §

7–10 §§

Bestämmelserna behandlar regeringens möjligheter att själv ingripa mot kommunala beslut.

Enligt 7 § kan regeringen förordna om prövning av kommunala beslut även om dessa har godtagits av de regionala organen. Motiveringen för detta anges i avsnitt 20.2.

Det är viktigt att komma ihåg att en sammanvägning av olika sektorsintressen sker såväl på länsstyrelseplanet som på kommunplanet. Om då regeringen själv förordnar om underställning, t. ex. på grund av att en sektormyndighet inte anser sig ha fått sitt intresse beaktat, bör länsstyrelsen och kommunen alltid ges tillfälle att yttra sig innan regeringen avgör ärendet. Någon bestämmelse om detta synes dock inte behövlig.

Det bör vidare slås fast att regeringen inte skall vara bunden av länsstyrelsens förordnande enligt 5 §. Regeringen skall alltså i sista hand kunna ingripa mot beslut i tillståndsärenden inom ett område där länsstyrelsen inte har ansett det befogat att besluta om tillämpning av underställningsinstitutet. Denna obundenhet motiveras dels av att det behövs ett yttersta korrektiv mot helt oförutsedda avgöranden och dels att det måste hållas en sista utväg öppen för statliga sektormyndigheter och regionplaneorgan, som ju annars blir bundna av länsstyrelsens ställningstagande. En bestämmelse om detta föreslås i 8 §. De organ som har rätt att göra framställning hos regeringen anges i 9 §.

Av 10 § framgår att ett kommunalt beslut, som inte har överklagats genom besvär, vinner laga kraft när det står klart att de regionala organen inte avser att underställa beslutet och att inte heller regeringen tänker ingripa med att förordnande enligt 7 eller 8 §. Mot den bakgrunden har det ansetts angeläget att tidsfristerna för regeringen bestäms i lagen och att de blir ganska korta.

När det gäller 7 § räknas tiden från den dag då tiden för länsmyndigheternas möjligheter att förordna om underställning går ut. Tiden bestäms alltså med ledning av 6 §. Den föreslås i 7 § till en månad. Tiden för ett ingripande enligt 8 § föreslås till en månad räknat från den dag då kommunens beslut meddelades.

Om länsstyrelsen eller regionplaneorganet har förordnat att ett beslut skall underställas regeringens prövning, skall denna prövning avse den grund som har åberopats i förordnandet. Det skall vidare finnas utrymme för regeringen att med stöd av sin egen initiativrätt gå in i prövning även på en underställningsgrund som de regionala myndigheterna inte har åberopat. Det bör då krävas att regeringen klart ger till känna en sådan avsikt. Regeringen

17 kap. 7–11 §§

bör alltså med stöd av 7 § kunna utfärda ett särskilt förordnande om att ärendet skall prövas även på denna andra grund. Det bör anmärkas att regeringens ingripande aldrig får avse de grunder som anges i 1 § 3 och 4. Överprövningen får givetvis aldrig omfatta andra aspekter än sådana som ryms inom ramen för underställningsgrunderna i PBL.

Regeringens handläggning bör utmynna i ett beslut varigenom det underställda beslutet antingen fastställs eller upphävs. Möjligheter bör också finnas för regeringen att i en viss del fastställa och i en annan del upphäva beslutet. Det kan däremot inte anse lämpligt att regeringen meddelar ett beslut som ger planen eller tillståndet ett annat materiellt innehåll än det ursprungliga. Ärendet bör då i stället kunna återförvisas till kommunen för erforderlig behandling i enlighet med riktlinjer som regeringen kan ge i motiveringen för sitt beslut. Det synes inte påkallat att i lagen ange de nu nämnda alternativen.

Ett beslut om återförvisning bör kunna förenas med ett förordnande av regeringen enligt 17 kap. 5 §. Planföreläggande – som behandlas i avsnitt 22 – är ett instrument som regeringen kan använda sig av, om en kommun visar sig inte fullfölja planläggningen med ett nytt beslut enligt regeringens intentioner.

11 §

Bestämmelsen tar upp de s. k. underställningsavskärande effekterna av kommunala beslut. Syftet med bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 20.3). Garantin mot underställning gäller under högst fem år från det att beslutet vann laga kraft. När det gäller marköversikten kan tiden förlängas genom att ett nytt antagandebeslut sker och att kommunen även då förfar på det sätt som sägs i 7 kap. 3 § andra stycket. Utgörs det tidigare beslutet av en detaljplan gäller den underställningsavskärande effekten under hela genomförandetiden.

Den underställningsavskärande effekten av en marköversikt kan exemplifieras på följande sätt. Kommunen har pekat ut ett visst område och angett att där får underställning av senare beslut inte ske. Länsstyrelsen har godtagit detta. Möjligheter till underställning inom området finns trots detta kvar under de närmaste fem åren i följande två fall:

1. En viss fråga har inte alls berörts i den aktuella delen av marköversikten eller också har den berörts men bara illustrationsvis eller på något annat sätt i underlaget till planen – i en senare detaljplan däremot regleras den genom en uttrycklig bestämmelse.
2. En viss fråga är visserligen reglerad genom en riktlinje i marköversikten men en senare detaljplan innehåller en annan reglering av frågan.

Beträffande en områdesplan, som ju i sin helhet har en underställningsavskärande effekt, gäller motsvarande resonemang. I praktiken blir ju dock den osäkerhet som kan uppstå på grund av att en viss fråga inte har berörts väsentligt mindre, eftersom områdesplanen är mer detaljerad.

12 §

17 kap. 12–13 §§
18 kap. 1–6 §§

Bestämmelsen rör underställning av regionplan och har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 20.3).

13 §

I paragrafen slås fast att inga beslut i underställningsfrågor är överklagningsbara.

18 kap. *Besvär*

Kapitlet är disponerat på följande sätt. Först behandlas besvär över kommunala beslut (1–14 §§), varvid planbeslut tas upp först (1–6 §§) och beslut i tillståndsärenden därefter (7–14 §§). I nästa avsnitt (15–19 §§) ges bestämmelser om besvär över länsstyrelsens beslut. Även där nämns planbeslut (15 §) före beslut i tillståndsärenden (16–19 §§). Därpå behandlas reglerna om prövningstillstånd (20–24 §§) och sist vissa särskilda frågor (25–30 §§).

Planbeslut m. m.

1–6 §§

Bestämmelserna i 1–4 §§ har kommenterats utförligt i den allmänna motiveringen.

I 3 § anges att talan får föras endast av en sakägare som under den föreskrivna tiden har framfört synpunkter på det slutliga förslaget. Avsikten med denna formulering är att ett yttrande t. ex. under samrådsskedet, som inte har vidhållits i samband med utställningen eller motsvarande, inte skall kunna grunda någon besvärsrätt.

Beträffande 5 § om besvärstid kan sägas följande.

FVL är inte tillämplig beträffande de beslut i fråga om antagande av en plan som fattas av kommunfullmäktige. Lagen gäller nämligen endast ärende hos förvaltningsmyndighet, och beslutande kommunal församling hänförs inte till denna kategori (prop. 1971:30 s. 321). På grund härav måste i PBL tas in särskilda regler om sättet för fullföljd av talan i planärenden. Besvärstiden bör – i likhet med vad som gäller för kommunalbesvär enligt 7 kap. 1 § andra stycket KL – räknas från den dag då justeringen av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. Samma regler gäller oavsett vilket kommunalt organ som har fattat beslutet. Även byggnadsnämnden kan alltså behöva anslå sina beslut, nämligen om dessa gäller planer.

I andra stycket föreskrivs som minimikrav på en besvärshandling att det överklagade beslutet skall anges och att grunderna för besvären skall framgå. Det sistnämnda kravet får naturligtvis inte ställas alltför högt. Det finns ju alltid möjlighet att anmoda klaganden att komplettera en ofullständig inlaga.

Det bör framhållas att det här inte – som f. n. vid kommunalbesvär – krävs att klaganden skall ge in det överklagade beslutet och ett bevis om dagen för anslaget. Detta får anses vara en onödigt betungande skyldighet för den

18 kap. 1–14 §§

enskilde. Förslaget i denna del ansluter i huvudsak till vad kommunalbesvärskommittén har föreslagit i betänkandet (SOU 1978:84) Instansordningen i kommunalbesvärsmål.

I 6 § föreslås en reform av förfarandet. Bakgrunden är kravet på effektivitet i beslutsprocessen och behovet av att kunna vinna tid och snabbt komma till ett genomförande av planerna.

Redan BLU (s. 273 f.) förde fram ett uppslag som bygger på grundsatsen att besvärsprövningen inte får gå utöver vad som har yrkats. Förslaget gick ut på att prövningsmyndigheten bör 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 och ingen motsätter sig det.

I många fall synes det vara fullt möjligt att avskilja vissa delar av en plan som inte alls berörs av besvär. På begäran av kommunen och med ledning av inkomna besvärsskrivelser bör prövningsmyndigheten bestämma vilka delar av en plan som kan genomföras utan hinder av förd talan. Naturligtvis måste då även underställningsreglerna beaktas, så att ett sådant beslut inte kommer att inkludera underställda delar av en plan.

Ett förslag med denna innebörd har alltså tagits upp i 6 §. Bestämmelsen har inte avfattats kategoriskt utan innebär att länsstyrelsen i den mån det är möjligt skall utfärda ett förordnande i frågan. Möjligheten omfattar detaljplaner, fastighetsplaner och markförordnanden. Det krävs att kommunen har gjort en framställning om att en viss del av planen eller markförordnandet skall vinna laga kraft omedelbart. Vidare får ett förordnande av länsstyrelsen inte göras mer omfattande än kommunen har begärt.

Vid tillämpningen av 6 § måste länsstyrelsen, som nyss har nämnts, beakta även bestämmelserna om underställning i 17 kap. Av särskild vikt är därvid 17 kap. 10 § som innebär att ett beslut inte är verkställbart förrän de tidsfrister som gäller för regeringens möjligheter att ingripa med stöd av 17 kap. 7 eller 8 § har gått ut.

Beslut i tillståndsärenden m. m.

7–14 §§

Beslut i tillståndsärenden m. m.

Bestämmelserna har i stora drag behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 21.1.2.3 och 21.2.2).

Av 12 § FVL följer att besvär över byggnadsnämndens beslut i tillståndsärenden m. m. anförs genom att besvärshandlingen tillställs länsstyrelsen och vidare att handlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas. Mot denna bakgrund behöver inga särskilda regler om besvärstid m. m. tas in i PBL. Tillståndsbeslut vinner alltså laga kraft tre veckor från delgivningsdagen, om de inte överklagas eller blir underställda.

När det gäller 7 och 8 §§ om bygglovprövning finns det anledning att fördjupa resonemanget något.

Prövningsgrunderna för bygglov anges i 13 kap. 30–36 §§.

Ett grundläggande moment i besvärsprövningen blir naturligtvis avgöran-

det om den aktuella åtgärden skall hänföras till pågående eller förändrad markanvändning. Hela ärendets utgång kan ju vara beroende av resultatet av denna tolkning av begreppen, eftersom prövningsgrunderna är betydligt vidare när det är fråga om förändrad markanvändning. 18 kap. 7–14 §§

Beträffande bygglovpliktiga åtgärder som skall företas utanför områden med detaljplan och utgör förändrad markanvändning innebär planenlighetskravet i 13 kap. 32 § att i princip alla bestämmelser i 2–4 kap. kan utgöra grund för bedömningen. I praktiken kommer det sannolikt att gå till så att byggnadsnämnden prövar ett bygglovärende mot bakgrund av vad marköversikten anger för det aktuella området. Vid en översiktliga planläggningen har ju lagens krav i fråga om lämpligheten av viss bebyggelse redan beaktats, låt vara i varierande utsträckning och med skiftande grad av precisering i olika områden.

Som framgår av avsnittet om tillståndsprövning (17.1.2.2) bör emellertid sökanden ha möjlighet att i tillståndsärendet argumentera för sin sak när det gäller lokaliseringen till den valda platsen. Härigenom kan byggnadsnämnden försättas i den situationen att den måste noggrant pröva om det syfte som bär upp marköversikten i den aktuella delen verkligen skulle motverkas genom den sökta åtgärden. I t. ex. sådana områden där marköversikten ger föga eller ingen vägledning kan det bli aktuellt att bedöma ansökningen direkt mot bakgrund av riktlinjerna i 2–4 kap.

Om byggnadsnämnden har avslagit en ansökan med hänvisning till riktlinjerna i 2 kap. 5 § andra stycket (särskilt bevaringsvärda områden) eller 2 kap. 6 § andra stycket (särskilt bevaringsvärda bebyggelsemiljöer), kan besvärsprövningen komma att omfatta frågan om de rekvisit som anges i nämnda lagrum är uppfyllda.

Även det föreslagna kravet på detaljplanläggning i 9 kap. 1 § kan komma in i bedömningen. Som närmare utvecklas i avsnittet om detaljplan (11.3.2.1) finns det vissa situationer, där enligt PBL detaljplan skall upprättas innan lov kan ges. Om de i nämnda paragraf angivna förutsättningarna föreligger, skall byggnadsnämnden kunna åberopa behovet av detaljplan som enda grund för avslag. Detta kan tänkas ibland bli fallet även om den sökta åtgärden i och för sig ligger i linje med den översiktliga planens syfte. Å andra sidan är det inte rimligt att det skall finnas någon möjlighet härutöver att mot bakgrund av en allmän lämplighetsbedömning vägra tillstånd till en åtgärd som inte kan anses motverka syftet med marköversikten. Inför det fortsatta resonemanget kan det konstateras att detaljplanekravet i 9 kap. 1 § inte är så entydigt att alla möjligheter till olika tolkningar i det enskilda fallet är uteslutna.

Det nu anförda leder fram till följande slutsatser när det gäller besvärsreglernas innebörd. Frågor som kan visa sig bli tvistiga är dels om en åtgärd motverkar syftet med marköversikten, dels om sådana bestämmelser i 2–4 kap. som inte har beaktats i marköversikten motverkas och dels om förutsättningar föreligger för detaljplanekravets tillämpning eller inte. I dessa tolkningsfrågor bör byggnadsnämndens mening inte vara ensamt avgörande. Angående det sätt på vilket överinstanserna skall tillämpa prövningsgrunderna hänvisas till specialmotiveringen till 13 kap. 30–39 §§.

Detta betyder att tillstånd utanför områden med detaljplan skall ges om besvärsmyndigheten kommer till en annan bedömning i dessa frågor än byggnadsnämnden. Att kraven i 5 kap. dessutom måste vara uppfyllda är

18 kap. 7–14 §§

självklart. Om byggnadsnämnden har funnit en åtgärd inte godtagbar med hänsyn till egenskapskraven i 5 kap. bör beslutet kunna överprövas genom besvär. Överprövningen kan avse frågan om kraven beträffande byggnaders och anläggningars detaljplacering och tekniska utförande har tillämpats på ett för långtgående sätt eller på ett sätt som skulle leda till alltför kostnadskrävande åtgärder. Rättstillämpningen får med tiden utvisa vilka krav som det kan anses rimligt att ställa i olika sammanhang. Det måste betonas att det dock alltid måste finnas ett utrymme för individuellt anpassade avvägningar på denna punkt.

Om det finns ett markförordnande för den fastighet där en åtgärd inom ramen för pågående markanvändning skall företas, utgör förordnandet en bindande reglering vid tillståndsprövningen. Förordnandet har ju tidigare kunnat överklagas i särskild ordning. Vid tillståndsprövningen skall tillstånd alltså inte kunna utverkas om åtgärden strider mot förordnandet. Själva tolkningsfrågan – om åtgärden stämmer med eller strider mot förordnandet – bör emellertid kunna bli överprövad genom besvär.

De nyss berörda besvärsmöjligheterna torde sannolikt föranleda att byggnadsnämnden i avslagsbeslut inte bara anger att åtgärden motverkar syftet med marköversikten utan även redovisar de närmare motiveringarna bakom den bedömningen. Helst bör därvid naturligtvis preciseras vilken av planläggningsriktlinjerna i PBL som nämnden anser utgöra hinder för den sökta åtgärden. En fyllig motivering gör det lättare för besvärsmyndigheterna att pröva hållbarheten i nämndens ställningstagande. Även när avslaget grundas på en hänvisning till detaljplanekravet, bör nämnden redovisa de faktorer som enligt nämndens uppfattning gör att bestämmelsen i 9 kap. 1 § utgör tillräcklig avslagsgrund.

Härefter skall behandlas de särskilda frågor som rör åtgärder, hänförliga till pågående markanvändning. Mot bakgrund av reglerna i 13 kap. 30–34 §§ om prövningsgrunderna innebär besvärsrätten att följande frågor kan överprövas, om åtgärden skall vidtas inom ett område med detaljplan.

1. Är planenlighetskravet över huvud taget tillämpligt (dvs. föreligger förutsättningarna enligt 13 kap. 33 § punkt 1 eller 2)?
2. Om svaret blir ja, strider i så fall åtgärden mot planen (13 kap. 31 §)?
3. Är egenskapskraven i 5 kap. uppfyllda?

Om åtgärden skall vidtas utanför ett område med detaljplan men där det finns ett markförordnande, kan besvärsprövningen omfatta i stort sett samma frågor, nämligen

1. Är planenlighetskravet tillämpligt (13 kap. 33 § punkt 3)?
2. Om svaret blir ja, strider i så fall åtgärden mot förordnandet (13 kap. 32 §)?
3. Är egenskapskraven i 5 kap. uppfyllda?

Gäller varken detaljplan eller markförordnande, kan överprövningen gå ut på följande:

1. Har pågående markanvändning vägrats på ovidkommande grunder eller, med andra ord, har planenlighetskravet utgjort motiv för att avslå ansökningen (dvs. är tillämpningen av 13 kap. 33 § riktig)?

2. Är egenskapskraven i 5 kap. uppfyllda? 18 kap. 7–14 §§

Till bestämmelserna om rivningslov i 9 och 10 §§ kan fogas följande kommentarer.

I resonemanget talas det fortsättningsvis bara om hyresgäster men i princip gäller samma regler för alla nyttjanderättshavare.

Besvär av en hyresgäst får självfallet inte gå ut på att rivning skall vägras i de fall där myndigheterna är lagligen förhindrade att vägra. Bestämmelserna i 13 kap. 42 och 43 §§ har den innebörden att rivningslov under vissa förutsättningar måste beviljas, om inte byggnaden har kulturhistoriskt eller miljömässigt värde. Bostadsförsörjningsskäl får alltså, om dessa förutsättningar konstateras föreligga, inte komma ifråga som grund för rivningsvägran. För att de kulturhistoriska eller miljömässiga värdena skall kunna åberopas för att bevara byggnaden måste det finnas skyddsföreskrifter i detaljplan eller markförordnande. Finns det inte stöd i sådana skyddsföreskrifter måste rivningslov beviljas.

Med detta är ramen given för hyresgästernas besvärsrätt. Den bör i och för sig omfatta båda de i lagen angivna prövningsgrunderna, dvs. kulturhistoriskt eller miljömässigt värde och bostadsförsörjning. De situationer där det med hänsyn till regleringens uppbyggnad är meningsfullt med besvär är i stort sett följande.

1. Om det finns skyddsbestämmelser, men byggnadsnämnden trots detta har medgett rivning (i strid mot 13 kap. 41 § första stycket). Hyresgästerna kan inte tvinga fram en plan eller ett markförordnande med skyddsföreskrifter och inte heller torde de ha någon framgång med att klaga över en plan som antas utan att innehålla skyddsföreskrifter, eftersom kommunen bestämmer över planens inriktning. Hyresgästerna har dock möjlighet att innan rivningsärendet avgjorts väcka frågan om byggnadsminnesförklaring.
2. Om det pågår prövning av fråga om byggnadsminnesförklaring, upprustningsåläggande, expropriationstillstånd eller plan, men byggnadsnämnden trots detta har medgett rivning (i strid mot 13 kap. 45 § första stycket).
3. Om upprustningsåläggande har utfärdats och åläggandet inte har förfallit, men byggnadsnämnden trots detta har medgett rivning (i strid mot 13 kap. 45 § andra stycket).
4. Om byggnadsnämnden har godtagit fastighetsägarens bedömning enligt 13 kap. 43 § att en upprustning är olönsam och alltså medgett rivning.

I den sistnämnda situationen medför besvärsrätten att hyresgästerna – i motsats till vad som i dag är möjligt – kan påkalla överprövning beträffande byggnadens tekniska skick och kostnaderna för att sätta den i stånd.

I 13 § behandlas besvär över byggnadsnämndens beslut om avstängning av arbetsledare, om tillämpningen av taxa som anges i 14 kap. 13 § tredje stycket samt i fråga om påföljder, ingripanden och åtgärdsförelägganden.

18 kap. 15–24 §§

Besvär över länsstyrelsens beslut

15–19 §§

Regler om besvärstid o. dyl. i ärenden som skall fullföljas från länsstyrelsen till kammarrätten finns i 7 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Besvärshandlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Att talan får fullföljas till regeringsrätten framgår av 33 § samma lag.

Några särskilda regler om formerna för den fortsatta besvärsprövningen i ärenden av detta slag behöver alltså inte tas in i PBL.

Om länsstyrelsens beslut skall överklagas till regeringen, tillämpas, om inget annat föreskrivs i PBL, reglerna i 12 § FVL. Detta innebär att besvärshandlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Denna ordning bör gälla beträffande länsstyrelsens beslut i tillståndsärenden. Beträffande sådana ärenden behöver i PBL alltså bara tas in regler som behandlar statens planverks handläggning av frågan om prövningstillstånd.

I fråga om planbeslut av länsstyrelsen bör emellertid gälla särskilda regler.

I 15 § har därför föreskrivits att länsstyrelsens beslut i planärenden skall meddelas efter anslag och att besvärstiden räknas från den dag beslutet meddelades. Detta stämmer överens med vad som i dag gäller enligt 150 § BL. Planbesluten vinner alltså laga kraft tre veckor från beslutsdagen, om de inte överklagas eller blir underställda.

Bestämmelserna i 17–19 §§ om vilken myndighet som i olika situationer skall överpröva länsstyrelsens beslut har utförligt kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 21.3).

Prövningstillstånd

20–24 §§

Bestämmelserna innebär en nyhet i besvärsförfarandet. Planverket får till uppgift att meddela prövningstillstånd i byggärenden.

Utöver vad som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 21.3) kan här med anledning av detta förslag behöva göras ytterligare några kommentarer om ärendehanteringen.

Det har slagits fast att, om det råder tvist om huruvida en åtgärd är hänförlig till pågående eller förändrad markanvändning, besvären går till kammarrätten. Anser kammarrätten att det är fråga om pågående markanvändning, går kammarrätten in på tillämpningen av 5 kap., om detta är en överklagad fråga. Om besvären inte avser tillämpningen av 5 kap. får ärendet återförvisas till rätt instans, byggnadsnämnden eller länsstyrelsen beroende på vilken prövning som har skett i dessa instanser. Anser kammarrätten att åtgärden utgör förändrad markanvändning, konstateras detta, varefter kammarrätten återförvisar ärendet till rätt instans. Det sistnämnda betyder att ärendet ibland skall överlämnas till planverket för prövningstillstånd. Detta blir fallet om länsstyrelsen har bedömt åtgärden som förändrad markanvändning och vägrat den av lämplighetsskäl och kammarrätten delar

länsstyrelsens bedömning att det är fråga om förändrad markanvändning. I exemplet förutsätts att talan till kammarrätten har förts av sökanden som i första hand åberopar att det är pågående markanvändning och i andra hand att den är en planmässigt godtagbar förändring av markanvändningen. 18 kap. 20–30 §§

Särskilda frågor

25–30 §§

I ärenden om detaljplan, fastighetsplan och markförordnande bör kommunen ha rätt att klaga till regeringen, om länsstyrelsen efter besvär av en sakägare har ändrat eller upphävt kommunens beslut. I 25 § har tagits in en bestämmelse om detta. I bestämmelsen innefattas även beslut enligt 14 §, dvs. om förlängning av genomförandetiden och om upprättande av fastighetsplan på en sakägares begäran under genomförandetiden.

I alla övriga slag av ärenden bör byggnadsnämnden ha besvärsrätt om länsstyrelsen eller kammarrätten har meddelat ett beslut som har gått byggnadsnämnden emot, dvs. bifallit besvär av sökanden. Detta framgår av 26 §.

I dag gäller enligt 72 § andra stycket BS att vissa myndigheter har rätt att överklaga beslut om tillstånd till nybyggnad eller andra åtgärder i närheten av befästningar, flygplatser eller andra anläggningar som avses i 81 § BL eller omfattas av ett förordnande enligt 82 § BL. De myndigheter som anges är luftfartsverket, den i atomenergilagen (1956:306) omnämnda tillsynsmyndigheten samt överbefälhavaren eller myndighet som denne bestämmer.

Dessa myndigheter bör även enligt PBL ha besvärsrätt när det gäller beslut som medför att åtgärder får ske inom skyddsområden. Besvärsrätten gäller inte bara vid bygglov utan även vid marklov i de fall som anges i 13 kap. 9 § 3 (inom områden i närheten av försvarsanläggningar, flygplatser, atomenergireaktorer m. m.). Besvärsregeln föreslås i 27 §.

I 28 § föreslås en besvärsrätt i vissa fall för huvudskyddsombud m. fl. Bestämmelsen ansluter till nuvarande 72 § tredje stycket BS.

I 29 § första stycket har tagits in en bestämmelse om besvärsrätt för en fastighetsägare, över vars mark en detaljplan läggs ut, om länsstyrelsen meddelar ett förordnande om överlåtelse eller upplåtelse av mark m. m. enligt 11 kap. Besvärsrätt föreligger även för en exploateringsfastighet som avses i 11 kap. 19 §. Andra stycket innehåller en besvärsregel för det fall att statens planverk har avstängt en arbetsledare. Det kan erinras om att byggnadsnämndens beslut i sådana frågor får överklagas hos länsstyrelsen enligt 18 kap. 13 § första stycket.

I 30 § har tagits in regler om samordning av underställning och besvär.

I både plan- och tillståndsärenden kan den situationen tänkas uppstå att besvär över det kommunala beslutet anförs av sökanden eller av en annan sakägare och att länsstyrelsen – samtidigt eller något senare – förordnar om underställning av samma beslut.

En ordning som medger att båda ärendena handläggs och avslutas helt oberoende av varandra skulle sannolikt många gånger medföra onödiga utredningskostnader. I vart fall skulle det inte vara meningsfullt att driva förfarandet enligt den ena prövningsordningen längre än till dess ett laga-

18 kap. 25–30 §§
19 kap. 1–2 §§

kraftägande beslut om upphävande av det kommunala beslutet har meddelats enligt den andra ordningen. Det finns dock starka skäl, främst av processekonomisk natur, som talar för att endera förfarandet bör, åtminstone tillfälligt, avbrytas redan dessförinnan. Detta bör lämpligen ske genom att det ena ärendet vilandeförklaras.

Som regel kommer sannolikt de frågor som har övergripande betydelse att tas upp i underställningsärendet. Utgången av besvärsprocessen blir därmed beroende av hur regeringen löser den underställda frågan. Vad som har sagts nu föranleder det förslaget att besvärsärendet bör vilandeförklaras så snart länsstyrelsen har förordnat om underställning eller lämnat ett besked med stöd av bestämmelsen i 17 kap. 6 § första stycket. Helt utan undantag synes dock inte en sådan regel kunna vara. Gäller besvärsprocessen frågan om det kommunala beslutet har tillkommit i laga ordning eller inte, förefaller det onekligen lämpligast att besvären behandlas först. I sådana fall bör i stället regeringen låta anstå med beredningen av underställningsärendet till dess besvären har slutligt prövats. Något särskilt stadgande om regeringens handläggning i detta avseende torde inte behövas.

Det ankommer på regeringen att meddela närmare föreskrifter om den underrättelseskyldighet för länsstyrelsen gentemot förvaltningsdomstolarna och för domstolarna i förhållande till regeringen som är nödvändig för att det föreslagna systemet skall fungera.

Det bör tilläggas att de nu föreslagna reglerna om samordning av förfarandena antagligen inte behöver tillämpas annat än i mycket begränsad utsträckning. Underställningsinstitutet förutsätts ju komma i fråga i tillståndsärenden bara i rena undantagsfall. Det är inte givet att besvär anförs i just dessa fall. När det gäller de översiktliga planerna är det i stället besvärsmöjligheterna som är i viss mån beskurna. Någon överprövning på materiella grunder kan ju här inte komma i fråga till följd av besvär. Även detta minskar naturligtvis sannolikheten av en dubbel överprövning.

19 kap. *Planföreläggande*

1 och 2 §§

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 22. Paragraferna ersätter 10 a, 11, 27 §§ och 108 § tredje stycket BL. En inskränkning i förhållande till gällande rätt har skett så till vida att föreläggande endast kan ske för att tillgodose ett riksintresse eller behov av samordning mellan två eller flera kommuner. Enligt BL kan regeringen inte fastställa en generalplan mot kommunens vilja. Någon sådan begränsning föreslås inte i PBL. Nuvarande möjligheter för staten att förelägga om upprättande av en regionplan eller att själv upprätta och fastställa en sådan plan (133 § BL) får ingen motsvarighet i PBL.

När det i den föreslagna 2 § talas om plan, avses därmed även marköversikten.

SJÄTTE AVDELNINGEN 20 kap. 1–2 §§

20 kap. *Ersättningsbestämmelser*

1 §

I paragrafen ges en bestämmelse motsvarande 48 § första stycket BL om skyldighet för kommunen att lösa mark som i en detaljplan lagts ut för annat än enskilt ändamål. Som har anförts i den allmänna motiveringen 23.3.1.2 skall fastighetsägaren ha en ovillkorlig rätt att påfordra inlösen. Det innebär, jämfört med BL:s regler, att kvalifikationsgränsen i 48 § tas bort.

Ett undantag från regeln om kommunens inlösenskyldighet har emellertid gjorts för det fall, att det i detaljplanen bestäms att kommunen inte skall vara väghållare inom visst område. Så torde bli fallet beträffande områden med fritidsbebyggelse, där det kan vara fördelaktigare att väghållningen sköts av fastighetsägarna.

2 §

I paragrafen ges regler om kompensation till fastighetsägaren för intrång i tillåten markanvändning, dvs. byggnadsrätt enligt detaljplan samt meddelat förhandslov, bygglov eller marklov. Den definition av begreppet som görs här ligger vidare till grund för värderingsreglerna i ExL och vissa ersättningsregler i NVL, SVL, BML och VägL.

En förutsättning för att tillåten markanvändning skall föreligga är att tillståndet fortfarande är giltigt. Detta innebär att genomförandetiden för planen inte får ha löpt ut. Detsamma gäller beträffande giltighetstiden för ett tillståndsbeslut, dvs. den tid, inom vilken förhandslov, bygglov eller marklov skall ha tagits i anspråk.

Enligt första stycket skall ersättning utgå för den skada fastighetsägaren lider genom att det tidigare tillståndet ändras eller upphävs. Sådan ersättning skall utgå utan kvalifikationsgräns.

Om en byggnadsrätt minskas eller helt bortfaller är förutsättningarna i regel uppfyllda för att inlösen skall kunna påkallas enligt andra meningen. Även om kvalifikationsgränsen inte är uppnådd kan kostnader för projektering, grundundersökning el. dyl. tänkas ha uppstått för fastighetsägaren. Sådana kostnader kan ha uppstått även om inte byggnadsrätten har förändrats, t. ex. om en byggnad vid en planändring har fått en annan placering än tidigare.

Då man beräknar den skada som har uppstått skall den eventuella nytta fastighetsägaren i andra avseenden kan ha haft av planändringen avräknas.

Om kvalifikationsgränsen för inlösen är uppnådd men fastighetsägaren inte vill få sin fastighet inlöst, är han givetvis berättigad att i stället välja skadeersättning. Skadan skall då i sin helhet regleras som en ersättningsfråga.

Enligt 9 kap. 17 § är kommunen under vissa förutsättningar skyldig att förlänga genomförandetiden om fastighetsägaren inte har kunnat utnyttja sin byggnadsrätt. Om en ändring eller upphävande sker av planen efter genomförandetiden eller av tillståndsbeslutet efter giltighetstiden, och

20 kap. 2–4 §§

förutsättningarna föreligger för en sådan förlängning, skall denna tid enligt en bestämmelse i andra stycket jämställas med genomförandetiden enligt första stycket.

Regeln i tredje stycket utgör ett undantag från den generella värderingsregeln som föreslås i 4 kap. 1 § ExL. Enligt denna skall värdet av den tillåtna markanvändningen vid värdetidpunkten i målet, dvs. enligt då gällande detaljplan, ersättas.

Vad som skall ersätta enligt förevarande paragraf är emellertid värdet av den tillåtna markanvändningen innan planen upphävdes eller ändrades.

En uttrycklig regel införs därför med innebörd att ersättning eller löseskilling skall bestämmas med ledning av den tidigare tillåtna markanvändningen.

3 §

Om en fastighetsplan ändras eller upphävs kan skada uppkomma för fastighetsägaren på grund av att han lagt ned kostnader för projektering m. m. För sådana kostnader är han berättigad till ersättning, under förutsättning att detaljplanens genomförandetid inte har gått ut. Ersättningen skall utgå utan kvalifikationsgräns på samma sätt som enligt 2 §.

Eftersom någon byggnadsrätt inte kan uppkomma genom en fastighetsplan och därför inte heller kan utsläckas genom ett upphävande eller en ändring, kan det i detta sammanhang inte bli fråga om ersättning för någon värdeminskning av fastigheten.

Om en fastighetsplan utanför en detaljplan ändras, skall någon ersättning inte utgå. Beträffande obebyggda tomter kommer emellertid fastighetsplanen att förenas med förhandslov till den avsedda bebyggelsen. Om planen sedan ändras och detta medför att förhandslovet ändras eller upphävs kan kompensation enligt 2 § aktualiseras.

4 §

Kommunen skall i detaljplan eller markförordnande kunna meddela föreskrifter om i vilken utsträckning marklov, dvs. tillstånd till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering, skall kunna erhållas inom ett visst område.

Då skada härigenom kan uppstå för fastighetsägaren eller en rättighetsinnehavare, införs i första stycket rätt till ersättning, under förutsättning dels att föreskrifterna medför att åtgärder inom ramen för pågående markanvändning förhindras, dels att skadan inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten.

Om synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten är kommunen skyldig att lösa den.

Det får förutsättas att föreskrifterna i detaljplanen eller markförordnandet är så preciserade att det går att avgöra vilken skada de kommer att vålla. Avgörande är att domstolen därur skall kunna söka ledning för att kunna bedöma vilken effekt föreskrifterna har på marknadsvärdet. I 11 § finns en regel om möjlighet till omprövning om förhållandena ändras väsentligt. Möjlighet finns också att enligt 5 kap. 27 § ExL avgöra frågan i en senare

rättegång.

20 kap. 4–6 §§

Kravet på att föreskrifterna skall reglera pågående markanvändning torde i allmänhet vara uppfyllt då det gäller trädfällning eller skogsplantering. Sådana åtgärder får som regel anses hänga samman med en rationell drift av ett skogsbruk. Schaktning och fyllning kan däremot ofta vara ett led i förändrad markanvändning.

5 §

I paragrafen regleras fastighetsägarens rätt till kompensation, då kommunen i en detaljplan eller ett markförordnande meddelar skyddsbestämmelser för att bevara viss kulturmiljö. Förutsättning för att ersättning enligt första stycket skall utgå är att bestämmelserna, vilka t. ex. kan avse förbud att riva eller skyldighet att på visst sätt underhålla en byggnad, medför en skada som inte är obetydlig i förhållande till fastighetens eller fastighetsdelens värde. En ytterligare förutsättning är att bestämmelserna medför att åtgärder inom ramen för pågående markanvändning förhindras. Någon rätt till kompensation därför att bestämmelserna minskar möjligheterna till förändrad markanvändning har fastighetsägaren inte.

Om synnerligt men uppstår är kommunen enligt andra stycket skyldig att lösa fastigheten.

Avgörande för om kvalifikationsnivån skall anses vara uppnådd är då i vilken grad marknadsvärdet påverkas av föreskrifterna. Vid bedömningen härav får hänsyn tas till hur en tänkt marknad reagerar beträffande framtida ombyggnads- och underhållskostnader med beaktande av att fastighetsägaren inte kan få riva byggnaden och uppföra en ny. Om det vid denna bedömning kan konstateras, att föreskrifterna medför att den ovan nämnda kvalifikationsnivån är uppnådd, är således kommunen skyldig att ersätta markägaren för den uppkomna skadan.

Det är alltså inte meningen, och torde inte heller vara möjligt för domstolen, att exakt beräkna eventuella framtida kostnader då ersättningsfrågan avgörs. Om det emellertid därefter visar sig att man utgått från felaktiga förutsättningar eller att förhållandena ändrats väsentligt, skall möjlighet finnas att få ersättningsfrågan omprövad. Regler om detta finns i 11 §. Exempel på detta kan vara att det senare framkommer att dyrbara grundförstärkningar är nödvändiga för att byggnaden skall kunna behållas. Enligt vad som nämnts ovan finns också möjlighet att enligt 5 kap. 27 § ExL uppskjuta ersättningsfrågan.

6 §

Enligt 10 kap. 1 § 4 skall det vara möjligt att i ett markförordnande meddela föreskrifter till skydd för friluftslivet. Intrångsersättning skall då utgå under motsvarande förutsättningar som i 4 och 5 §§.

På grund av föreskrifterna kan skada uppkomma bl. a. genom att byggnadsåtgärder inom ramen för pågående markanvändning inte får utföras eller att marklov i vissa fall inte kan medges.

På samma sätt som beträffande 4 och 5 §§ skall kompensationsfrågan i princip avgöras inom två år efter beslutet om markförordnandet. Möjlighet

20 kap. 6–11 §§

finns dock att i vissa fall enligt 11 § få ersättningens storlek omprövad eller att enligt 5 kap. 27 § ExL få ersättningsfrågan uppskjuten.

7 §

Enligt 6 kap. 7 § skall en fastighetsägare inom ett område med detaljplan kunna åläggas att riva eller flytta en anläggning eller en byggnad, som är olämpligt belägen med hänsyn till trafiksäkerheten, eller att ändra utfart från fastigheten.

Möjlighet att ålägga fastighetsägaren att flytta en byggnad finns även i VägL men begränsas där till byggnader som kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde. I PBL föreslås att denna begränsning inte skall gälla.

Enligt första stycket är fastighetsägaren berättigad till ersättning för de kostnader och den övriga skada som åläggandet medför. I sakens natur ligger att avdrag skall ske för den eventuella nytta fastighetsägaren har av åtgärden. Ersättning skall utgå utan krav på viss kvalifikation.

8 §

Bestämmelsen, som utgör en motsvarighet till 30 § NVL, reglerar ersättningen till den som med stöd av 6 kap. 9 § har ålagts att ordna stängselgenombrott.

Genom att ersättningen inte har knutits till uppkommen skada markeras att det bara är direkta kostnader som skall ersättas. Eftersom fastighetsägaren skall vara skyldig att utan ersättning tåla att allmänheten får tillträde till de områden det här är fråga om, skall någon intrångsersättning – i motsats till vad som gäller bl. a. enligt 7 § – inte utgå.

Om stängslet uppförts endast för att utestänga allmänheten från området, skall någon ersättning givetvis inte utgå.

9 §

Paragrafens första stycke motsvarar i stort sett 75 § BL.

I andra stycket har införts skyldighet för kommunen att lösa fastigheten om synnerligt men uppstår för fastighetsägaren.

10 §

Paragrafen, som ger en allmän hänvisning till ExL:s regler, motsvarar 137 § första stycket BL.

11 §

Huvudregeln är att ersättning enligt PBL 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, t. ex. hinder mot att marklov beviljas, dels om svårigheter föreligger att avgöra hur stort intrånget kan förväntas bli. Det senare torde vara aktuellt fr. a. för det fall att skyddsföreskrifter för viss kulturmiljö har meddelats.

Kommunen och den ersättningsberättigade har emellertid möjlighet att få ersättningen omprövad, om förutsättningarna för ersättningens bestämmande väsentligen ändrats. Även betydande förändringar av penningvärdet kan medföra omprövningsrätt. I övrigt hänvisas till den allmänna motiveringen (23.3.2.2). 20 kap. 11–14 §§

12 §

Bestämmelsen har sin motsvarighet i 22 § andra stycket och 116 § andra stycket BL. 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 följer av allmänna rättsgrundsatser.

Regeln torde få sin största betydelse då kommunen, redan innan t. ex. skyddsföreskrifter för en viss kulturmiljö meddelas, träffar överenskommelse med fastighetsägaren om ersättning för framtida intrång.

13 §

Genom hänvisningen i 10 § till ExL:s regler skulle kommunen bli berättigad att väcka talan om inlösen även i de fall inlösenskyldighet har stadgats. Då kommunens rätt till inlösen skall vara begränsad till de situationer, som har angivits i 11 kap., införs här en regel av innehåll att den som med stöd av detta kapitel vill påkalla inlösen eller begära ersättning skall väcka talan vid fastighetsdomstolen. Det innebär alltså att det bara är fastighetsägaren som kan påkalla inlösen, medan även en rättighetsinnehavare kan begära skadeersättning.

Kommunens intresse av att inlösen- och ersättningsfrågor avgörs så snart som möjligt tillgodoses i stället genom regeln i andra stycket om att fastighetsägaren eller rättighetsinnehavaren skall väcka talan inom två år från det att ett ersättningsgrundande beslut – detaljplan, markförordnande eller åtgärdsföreläggande – vann laga kraft.

14 §

Enligt första punkten i förevarande paragraf skall allmänna regler om rättegångskostnader gälla om ett yrkande om inlösen eller ersättning på talan av fastighetsägaren eller en rättighetsinnehavare ogillas. Det innebär att denne i regel får svara för både sina och motpartens rättegångskostnader. Genom undantagsbestämmelsen i andra punkten har domstolen emellertid möjlighet att genom en skälighetsbedömning förordna att kommunen skall stå för samtliga kostnader i målet, eller att de skall kvittas.

Nämnda undantagsregel gäller i BL (139 §) beträffande mål om intrångsersättning men utvidgas nu till att gälla även inlösenmål.

Om kommunen för talan i ett inlösenmål gäller, genom hänvisningen i 11 §, ExL:s rättegångskostnadsregler, vilket innebär att kommunen svarar för samtliga kostnader vid fastighetsdomstolen samt för egna, och om kommunen fullföljt talan, motpartens kostnader i högre rätt.

20 kap. 15–17 §§
21 kap. 1–3 §§

15–17 §§

Paragraferna motsvarar 140, 142 resp. 144 §§ BL.

SJUNDE AVDELNINGEN

21 kap. *Övergångsbestämmelser*

1 §

PBL:s införande innebär att BL och BS med de begränsningar som anges nedan upphör att gälla från samma tid.

Genom att bestämmelserna i LPI har överförts till 15 och 16 kap. PBL skall LPI upphöra att gälla vid lagens ikraftträdande. Särskilda övergångsbestämmelser härom finns i 16–18 §§.

De särregler som gäller för handläggning av frågor om regionplan för kommunerna i Stockholms län skall upphöra och ersättas av PBL. Särskilda övergångsbestämmelser finns i 7 §.

Bestämmelserna i kriskopplingslagen motsvaras av 5 kap. 9 § andra stycket PBL. Lagen skall därför upphöra att gälla vid PBL:s införande (jfr avsnitt 7.3.1).

2 §

Genom regeln ges kommunen tre års tid efter PBL:s införande att uppfylla kravet i 7 kap. 1 § att det skall finnas en marköversikt, omfattande hela kommunens område.

Bestämmelsen i andra stycket får ses mot bakgrund av att det i 7 kap. inte finns några regler om antagande utan endast om ändring av en marköversikt. Orsaken till detta är att endast ändringar kommer ifråga sedan den första marköversikten har antagits. Bestämmelsen om antagande av ny marköversikt kommer därför att vara tillämplig endast under en övergångstid efter införandet av PBL.

3 §

De generalplaner som har fastställts före PBL:s ikraftträdande skall därefter ha samma rättsverkningar som en områdesplan enligt PBL. Detta skall gälla även för gamla stomplaner, vilka enligt övergångsbestämmelserna till BL jämställdes med fastställda generalplaner.

Detta innebär bl. a. att den lösenrätt och övriga rättsverkningar som planen tidigare medfört enligt 18, 18 a, 19 och 20 §§ BL upphör om rätten inte har utnyttjats.

Förbud som har meddelats enligt 17 § BL skal dock fortsätta att gälla under tre år efter PBL:s ikraftträdande (se 13 § nedan).

Kompensationsreglerna i 22 och 23 §§ skall i fortsättningen inte gälla för gamla generalplaner. För att ge fastighetsägaren möjlighet att få kompensation för skador, som på grund av sådana planer redan uppkommit vid lagens ikraftträdande, har i andra stycket införts en bestämmelse som ger fastig-

hetsägaren rätt att övergångsvis få föra en sådan talan. En motsvarande bestämmelse har införts i 12 §. 21 kap. 3–7 §§

4 §

Stadgandet innebär att stadsplaner och byggnadsplaner enligt BL samt de äldre planer, som enligt övergångsbestämmelserna till BL skulle helt eller i viss utsträckning jämställas med sådana planer, skall gälla som detaljplaner enligt PBL. Bestämmelsen innefattar således, förutom stads- och byggnadsplaner som har fastställts enligt BL, även 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 eller motsvarande äldre stadgande, stadsplaner som har fastställts enligt bestämmelserna i 1 kap. 42 § sistnämnda lag samt avstyckningsplaner.

5 §

Paragrafen reglerar det förhållandet att en stadsplan eller en byggnadsplan vid lagens ikraftträdande har antagits av kommunfullmäktige men inte har fastställts eller, sedan den har fastställts, talan har förts mot beslutet. I dessa fall skall bestämmelserna i BL om fastställande och fullföljd gälla (26, 108 och 150 §§ BL).

Ifrågavarande planer skall automatiskt få en genomförandetid av tio år från fastställandet.

Planer som ännu inte har antagits då PBL träder i kraft skall handläggas helt enligt reglerna i PBL.

6 §

I paragrafen regleras dels de strandskyddsbestämmelser som gäller inom äldre planområden, dels förordnanden om utvidgning eller upphävande av strandskyddet utanför sådana områden.

Innebörden av bestämmelsen är att de strandskyddsbestämmelser som gäller inom planområden vid PBL:s ikraftträdande samt förordnanden om utvidgning eller upphävande av strandskyddet utanför planområden skall fortsätta att gälla. Beträffande de områden som vid PBL:s ikraftträdande omfattades av det allmänna strandskyddet enligt NVL kommer däremot PBL:s strandskyddsbestämmelser att gälla.

7 §

En regionplan, som har fastställts inom fem år före PBL:s ikraftträdande, skall under en övergångstid av högst sex år från den tidpunkt då den fastställdes ha samma rättsverkningar som en regionplan enligt PBL. Den skall alltså enligt 12 kap. 4 § andra stycket tjäna till ledning vid upprättande av planer och andra markanvändningsbeslut.

Om en ny regionplan därefter skall antas skall ett regionplaneorgan förordnas enligt reglerna i PBL. Ett undantag från den regeln har getts i paragrafens andra stycke, enligt vilket Stockholms läns landstingskommun

21 kap. 7–13 §§

tills vidare skall vara förordnad som regionplaneorgan enligt PBL. Det innebär emellertid att det till en början endast är organisationen som sådan som kvarstår. Först när regeringen, efter framställning från landstingskommunen, har bestämt regionplaneorganets ansvarsområde enligt 12 kap. 1 § tredje stycket, kommer det att ha några befogenheter enligt PBL. Det innebär bl. a. att regionplaneorganet först därefter får underställningsrätt enligt 17 kap. 2 § andra stycket.

8 §

Av ålder bestående tomtindelning och tomtindelning som har fastställts före PBL:s införande skall därefter gälla som en fastighetsplan enligt PBL.

9 §

Om t. ex. avstyckning har skett för bebyggelseändamål inom fyra år före PBL:s införande skall beslutet gälla som förhandslov till att bygga i enlighet med det ändamål som har angivits i beslutet. Förhandslovet skall fullföljas inom fem år från det beslutet om fastighetsbildning vann laga kraft.

10 §

Bestämmelsen innebär att villkoren i 59 § BS skall gälla beträffande ett byggnadslov som har meddelats före PBL:s ikraftträdande. Det betyder bl. a. att arbetet skall påbörjas inom två år från beslutet.

11 §

Såsom närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen skall de nybyggnadsförbud som har meddelats enligt BL upphöra att gälla (se 14 § nedan). Undantag görs emellertid för bl. a. förbud enligt 110 § 2 st, dvs. förbud i avvaktan på att vägar, vattenförsörjning och avlopp inom ett byggnadsplaneområde anordnas. Ett sådant nybyggnadsförbud skall efter PBL:s införande betraktas som ett villkor i detaljplan enligt 9 kap. 16 § med samma innebörd.

12 §

En medgiven dispens från ett nybyggnadsförbud enligt BL, eller förbud enligt 16 § NVL att bygga inom ett strandskyddsområde skall gälla som ett förhandslov enligt PBL. Bestämmelsen motsvarar vad som enligt 9 § skall gälla för en beslutad fastighetsbildning.

13 §

Ifrågavarande förbud skall gälla under en övergångstid av högst tre år. Under den tiden kan förbuden ersättas av bestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande med i huvudsak samma verkan.

Medan de åtgärder som förbjuds enligt 17 § BL täcks av bestämmelserna

21 kap. 13–19 §§

om marklov enligt PBL, innehåller 81 och 82 §§ BL därutöver bl. a. förbud mot nybyggnad.

Talan om ersättning med anledning av ifrågavarande förbud skall kunna föras enligt bestämmelserna i 22 och 23 respektive 83 och 85 §§ BL. En förutsättning härför är emellertid att talan har väckts före utgången av år 1988, dvs. inom ett år efter det att förbuden senast skall upphöra att gälla.

14 §

Flertalet av de nybyggnadsförbud som råder enligt BL skall upphöra att gälla vid lagens ikraftträdande.

Undantag har i 11 § gjorts beträffande sådana nybyggnadsförbud som har utfärdats enligt 110 § andra stycket BL samt i 13 § för nybyggnadsförbud enligt 81 och 82 §§ BL.

De rivningsförbud som har meddelats med stöd av 35a § BL skall upphöra att gälla vid PBL:s ikraftträdande.

I den allmänna motiveringen (avsnitten 24.4.1 och 24.4.2) har närmare redogjorts för konsekvenserna av byggnadsförbudens och rivningsförbudens upphörande.

15 §

De förbud som avses med bestämmelsen är dels sådan som enligt 40 § första stycket BL gäller inom områden med stadsplan eller som har beslutats enligt 40 § andra stycket innan en stadsplan har antagits, dels sådana som har beslutats enligt 110 § fjärde stycket beträffande en byggnadsplan.

Bestämmelsen innebär att marklovplikt införs i dessa områden. Om kommunen vill ge mera långtgående föreskrifter beträffande ifrågavarande åtgärder, får detta ske i ett markförordnande eller en detaljplan.

16–18 §§

Beträffande den närmare innebörden av dessa bestämmelser hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 24.5.2).

19 §

Om ett mål om t. ex. inlösen eller ersättning har anhängiggjorts före lagens ikraftträdande skall både de materiella reglerna och bestämmelserna om rättegången i BL tillämpas.

26.2 Förslaget till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)

4 kap. 1 §

Ändringen innebär att marknadsvärdet skall bestämmas med utgångspunkt i pågående eller, om detta är högre, tillåten markanvändning. Under de förutsättningar som anges i 3 § kan i stället det marknadsvärde som grundas

på förväntningar om ändrad markanvändning vara bestämmande för löseskillingen.

Innebörden av begreppet pågående markanvändning har närmare angivits i avsnittet 3.2.4 (Begreppet pågående markanvändning).

Tillåten markanvändning definieras i 20 kap. 2 § PBL som en rätt att utnyttja vissa tillståndsbeslut, nämligen bygglov, marklov och förhandslov, under föreskriven giltighetstid samt tillåtet användningssätt enligt antagen detaljplan före genomförandetidens slut.

I samma paragraf regleras också det fallet att genomförandetiden har gått ut men fastighetsägaren av skäl som han inte kunnat råda över har förhindrats att utnyttja sin byggnadsrätt. Enligt 9 kap. 17 § andra stycket PBL är då byggnadsnämnden under vissa förutsättningar skyldig att förlänga genomförandetiden. Om fastighetsägaren i ett inlösenmål påstår att sådant hinder föreligger, skall domstolen pröva om förutsättning finns för en förlängning av genomförandetiden. Om så är fallet kan värdet av byggnadsrätten tillgodoräknas fastighetsägaren.

I bestämmelserna i 20 kap. 2 § PBL ligger att det endast är mark för enskilt bebyggande som kan ingå i den tillåtna markanvändningen. Annan mark ersätts enligt huvudregeln med utgångspunkt i pågående markanvändning.

Genom övergångsbestämmelserna till PBL i 21 kap. 4 § blir paragrafen tillämplig även på äldre stadsplaner, byggnadsplaner och avstyckningsplaner.

I begreppet tillåten markanvändning kan innefattas även sådan markanvändning för vilken särskilt tillstånd lämnats enligt annan lag. Som exempel härpå kan nämnas täkttillstånd enligt 18 § naturvårdslagen.

4 kap. 1 a §

I paragrafen slås fast att värdet av en detaljplan, som har antagits efter ansökan om expropriation, inte skall ersättas.

4 kap. 1 b §

Här har intagits en särskild ersättningsregel för mark som har avsetts för enskilt bebyggande i en detaljplan, som gällde vid PBL:s ikraftträdande och som inte har påförts någon genomförandetid, dvs. sådan plan som har fastställts före den 1 januari 1977. En plan som har fastställts mellan nämnda tidpunkt och ikraftträdandet skall däremot ersättas enligt huvudregeln i 1 §.

Förutom stadsplaner och byggnadsplaner avses här även avstyckningsplaner. I princip jämställs nämligen dessa planer med detaljplaner enligt PBL.

Om förväntningar om ändrad markanvändning förelåg vid presumtionstidpunkten kan ersättning för förväntningsvärden aktualiseras enligt 3 §.

Bestämmelsen gäller även i de fall planen har upphävts efter utgången av år 1984 eller om marken därefter genom en planändring har lagts ut till allmänt ändamål, t. ex. park. Värdet enligt den gamla planen skall alltså beaktas i dessa fall trots att denna inte längre är gällande.

För det fall att marken efter utgången av år 1984 genom en planändring eller en ny plan har lagts ut för enskilt bebyggande blir bestämmelserna i PBL tillämpliga, och den nya planen skall ligga till grund för ersättningens bestämmande. Det innebär t. ex. att, om byggnadsrätten sänks för en plan som är fastställd före den 1 januari 1977, ersättningen därefter skall beräknas med hänsyn till den lägre byggnadsrätten.

Om långvariga byggnadsförbud har gällt för detaljplanerad mark, är en nedgång av marknadsvärdet för t. ex. obebyggd tomtmark till inemot hälften inte ovanlig. Vilken inverkan detta skall ha på expropriationsersättningens storlek har ännu inte slutligt prövats av domstol.

För att ägare av sådan mark som avses i 1 b § inte skall lida någon ekonomisk förlust om kommunen exproprierar marken föreslås att ersättningen bestäms på grundval av planen och de övriga förutsättningar som förelåg vid utgången av år 1984 och enligt de då gällande ersättningsreglerna. En på detta sätt beräknad ersättning skall jämkas med hänsyn till de förändringar som fram till värdetidpunkten skett beträffande fastighetens skick och i allmänna prisläget. Inte i något fall bör ersättningen tillåtas bli högre än det marknadsvärde som fastigheten skulle ha haft vid värdetidpunkten, om planen då hade kunnat genomföras.

4 kap. 1 c §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 19, 20, 42, 43 och 112 §§ i BL.

En viss utvidgning har dock skett, eftersom det i BL använda begreppet "annan allmän plats" inte innefattar parkmark, vilket däremot är fallet beträffande "allmän plats" enligt PBL.

4 kap. 2 §

I första stycket har gjorts ett tillägg av innebörd att paragrafen begränsas till pågående och tillåten markanvändning. Efter de ändringar som nu föreslås i 3 § synes det inte bli aktuellt att bedöma om förväntningar om ändrad markanvändning kan ha påverkats av expropriationsföretaget. Det skulle nämligen kräva att inverkan av expropriationsföretaget skett mer än tio år före ansökan om expropriation.

4 kap. 3 §

Bestämmelsen utgör en omarbetning av den nuvarande presumtionsregeln.

Första stycket innehåller en huvudregel med två undantag. Huvudregeln innebär att ersättning för förväntningar om ändring av pågående och tillåten användning skall beaktas vid löseskillingens bestämmande. Det första undantaget under punkt 1 avser mark som i en detaljplan eller i en därmed jämställd plan, som har fastställts efter utgången av år 1976, har avsetts för enskilt bebyggande. Beträffande sådan mark skall förväntningar inte ersättas om värdetidpunkten inträffar under den tioårsperiod som följer närmast efter genomförandetidens utgång. Det andra undantaget under punkt 2 avser annan mark. Här är det alltså fråga om dels mark inom detaljplan, som påförts

genomförandetid men som avsetts för allmänt ändamål, dels mark inom detaljplan, som inte påförts genomförandetid, dels mark utom plan. För sådan mark skall undantag från huvudregeln göras om marknadsvärdet har ökat mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten. Undantag kan ske på två sätt. Om marknadsvärdet vid presumtionstidpunkten inte grundades på förväntningar skall några förväntningsvärden över huvud taget inte ersättas. Om marknadsvärdet vid presumtionstidpunkten däremot grundades på förväntningar skall de förväntningsvärden som förelåg vid värdetidpunkten ersättas, dock inte till högre värde än marknadsvärdet vid presumtionstidpunkten, jämkat med hänsyn till förändringar som härefter skett beträffande fastighetens skick och i allmänna prisläget. För mark som avses i punkt 2 torde de föreslagna reglerna överensstämma med nu gällande presumtionsregel.

Om värdet av pågående eller tillåten markanvändning skulle vara högre än det uppräknade förväntningsvärdet vid presumtionstidpunkten skall dock detta högre värde ligga till grund för löseskillingens bestämmande enligt huvudregeln i 1 §. En uttrycklig bestämmelse om detta har tagits in i första stycket.

I ett andra stycke har samlats de regler som styr presumtionstidpunktens bestämmande. De har hämtats från nuvarande första och andra styckena. Någon saklig ändring i sättet att bestämma presumtionstidpunkten har inte gjorts.

I tredje stycket återfinns regler om hur presumtionsregeln skall tillämpas vid delexpropriation. Regeln är hämtad från paragrafens nuvarande första stycke. Den ändringen har gjorts att presumtionsregeln skall tillämpas även på värdet efter expropriationen.

Bestämmelserna i paragrafens nuvarande första stycke om värdetidpunkten har utgått med hänsyn till de ändringar som föreslås i 4 §. Innehållet i paragrafens nuvarande andra stycke har överförts till 1 § och 1 a §.

Av skäl som har anförts i den allmänna motiveringen har bestämmelsen i nuvarande tredje stycket föreslagits utgå.

4 kap. 3 a §

I första stycket anges en huvudregel för hur mark som skall bilda en ny fastighet enligt en fastighetsplan skall ersättas. Totalvärdet skall fördelas lika per kvadratmeter inom den föreslagna fastigheten.

I vissa situationer bör emellertid den ersättning som har beräknats enligt huvudregeln jämkas för att ersättningen skall framstå såsom skälig. Exempel på sådana situationer är följande.

1. En fastighet eller fastighetsdel som skall ingå i den nya fastigheten har ett värde, som inte är beroende av fastighetsbildningen.

   Om fastighetens eller fastighetsdelens marknadsvärde vid sådan pågående användning som inte hindras genom gällande detaljplan och fastighetsplan (alternativa värdet) är högre än det värde som skulle erhållas vid tillämpning av huvudregeln, är det uppenbart att undantag från huvudregeln måste göras. Denna situation uppstår ofta då en

bebyggd fastighet helt eller delvis ingår i en ny fastighet.
En jämkning bör ske då huvudregeln ger ersättning för fastigheten eller fastighetsdelen som understiger dess alternativa värde. Jämkningen bör i detta fall höja ersättningen så att denna uppgår till det alternativa värdet.

En likartad situation uppkommer då övervärden i form av t. ex. grus eller växande skog är aktuella. Eftersom övervärdena normalt kan realiseras utan att fastighetsbildning sker, bör de hänföras till respektive fastighet eller fastighetsdel och inte fördelas per kvadratmeter.

2. Ägare av en fastighet eller fastighetsdel som skall ingå i fastigheten har vidtagit en för hela fastigheten värdehöjande åtgärd.

   Det kan synas stötande om en ägare av en fastighet eller fastighetsdel inte skulle få tillgodoräkna sig den värdeökning som den totala fastigheten undergår på grund av åtgärder som han har vidtagit efter planens antagande för att underlätta fastighetens bebyggande. Om man låter ägaren av en sådan fastighet eller fastighetsdel tillgodogöra sig den värdehöjning som viss åtgärd har medfört leder detta till att man måste bortse från åtgärden ifråga vid bestämmandet av värdet på övriga delar. De åtgärder som avses här är att fastighetens bebyggande förbereds t. ex. genom evakuering och rivning av en saneringsmogen bebyggelse eller genom sprängning och schaktning. En motsvarande situation uppstår då förhållandena beträffande en viss del medför att sådan anslutningsavgift eller motsvarande som normalt åligger fastighet, helt eller delvis inbesparas.

3. Vinstfördelning vid frivillig fastighetsbildning.

   I vissa fall skulle an ändring av fastighetsplanen medföra ett bättre utnyttjande av kvarteret, trots att ändringen inte kan genomföras tvångsvis. I sådant fall synes det skäligt att först bestämma det värde som skulle falla på varje fastighet eller fastighetsdel enligt gällande fastighetsplan. Därefter beräknas den totala värdeökningen som uppkommer genom en ändring av fastighetsplanen och jämkas med hänsyn till sannolikheten för att en ändring skall komma till stånd. Denna totala, jämkade värdeökning fördelas på berörda delar efter deras värde enligt gällande fastighetsplan.

4. Detaljplaneändring som nödvändiggör förändring av redan bebyggda fastigheter.

   Medför detaljplaneändring att fastighetsplanen måste ändras, skall värderingen i princip grundas på den nya detaljplanen och den nya fastighetsplanen. Härvid kan det framstå som skäligt att huvudregeln jämkas så att ersättningen för en fastighet eller fastighetsdel bestäms till det högre värde som den hade enligt den tidigare detaljplanen och fastighetsplanen, trots att detta värde inte längre kan realiseras. Detta är exempelvis fallet då en fastighet eller fastighetsdel, som enligt en tidigare detaljplan och fastighetsplan utgjorde en självständig bebyggbar fastighet måste utökas med mark, som inte är bebyggbar.

Då ett undantag från huvudregeln har medfört att värdet för en viss fastighet eller fastighetsdel skall sättas högre än vad enbart huvudregeln skulle ha medfört, måste värdet för övriga delar sänkas i motsvarande grad. Motsva-

rande gäller då annan ersättning utgår till en ägare av en fastighet eller fastighetsdel. Detta kan medföra att undantag från huvudregeln måste göras för ytterligare delar. Som ytterlighet kan inträffa att undantagsreglerna medför att summa likvärden för de olika delarna blir högre än den föreslagna fastighetens totalvärde enligt detaljplanen och fastighetsplanen. Detta innebär att planen inte är genomförbar, såvida inte ägaren av någon del eller någon som exproprierar hela den föreslagna fastigheten är beredd att ta en ekonomisk förlust.

Huvudregeln synes så långt som möjligt böra tillämpas även vid bestämmandet av ersättning för sådan mark, som skall bli samfälld för flera nya fastigheter eller som genom servitut eller motsvarande helt skall utnyttjas av de enskilda fastigheterna gemensamt. Vissa komplikationer uppkommer dock, t. ex. då fastighetens andelstal i gemensamt utnyttjad mark inte är proportionella mot fastighetens värde.

4 kap. 4 §

I paragrafen har begreppet värdetidpunkt införts. Dessutom har den tidigare underförstådda huvudregeln att tidpunkten för inlösenmålets avgörande skall vara värdetidpunkt kodifierats.

26.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

3 kap. 2 §

Fastighetsbildning inom områden med fastställda planer eller med andra bestämmelser om marks bebyggande eller användning regleras i 3 kap. 2 §. Bestämmelserna i denna paragraf bör ändras så att de endast kommer att avse fastighetsbildning inom område med detaljplan. Reglerna i andra stycket om att bestämmelser om marks bebyggande eller användning skall beaktas vid fastighetsbildning bör därför flyttas till 3 §.

Till en början slås fast att fastighetsbildning inte får strida mot detaljplaner och fastighetsplaner, dvs. de planer enligt PBL som är förenade med rättsverkan. Liksom hittills måste emellertid ett utrymme finnas för FBM att göra mindre avvikelser från planer. Bestämmelsen härom har formulerats på samma sätt som bestämmelsen i 13 kap. 35 § PBL.

I enlighet med principerna för PBL skall möjlighet till dispens från gällande plan inte finnas i fortsättningen. När nu denna möjlighet tas bort är det nödvändigt med enkla regler för mindre ändringar av detaljplaner och fastighetsplaner. Ändring av en detaljplan som sker inom ramen för syftet med planen kan ske genom ett förenklat förfarande, se avsnitt 11.3.5.2. (särskilt förfarande vid enkel detaljplaneändring). I sammanhanget bör observeras att fastighetsindelningen ofta kan genomföras på flera olika sätt utan att planens syfte påverkas eller någons intresse träds för när. Gränserna för en tillämpning av bestämmelserna om en mindre avvikelse inom syftet med planen bör därför inte sättas för snävt. Genom samråd med byggnadsnämnden kan FBM få vägledning i bedömningen av vilka avvikelser som kan accepteras inom ramen för planens syfte.

När en sådan fastighetsbildning genomförs som innebär en mindre avvikelse från en detaljplan eller en fastighetsplan, bör detta i framtiden vara bindande för vad planens redovisning innebär i fråga om läget av en områdesgräns. I fastighetsregistret och på tillhörande registerkarta skall således endast den genomförda fastighetsbildningen behöva redovisas. Bestämmelser som säkerställer att byggnadsnämnden får kännedom om fastighetsbildning som innebär avvikelse från plan bör meddelas i en förordning.

Fjärde stycket i nuvarande 2 § bör i sak behållas. Den torde emellertid få mycket liten tillämpning med hänsyn till den samordning som föreslagits i övrigt mellan PBL och olika speciallagar (se avsnitt 25.1, allmänt om samordningsbehovet).

3 kap. 3 §

För fastighetsbildning som sker inom ett område utan detaljplan ges bestämmelser i denna paragraf.

För det första får fastighetsbildning inte strida mot markförordnande eller fastighetsplan. Detta gäller oberoende av fastighetsbildningsändamål. Det torde emellertid bli mycket sällsynt att markförordnande innehåller sådana bestämmelser som i detalj berör fastighetsbildningen. Möjligheter att göra mindre avvikelser från markförordnandet eller fastighetsplanen måste emellertid finnas.

Gäller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning får fastighetsbildning inte ske så att syftet med bestämmelserna motverkas. Härmed avses naturvårdsföreskrifter, bestämmelser enligt VägL och liknande regler. Dessa regler har efter viss anpassning till PBL överförts till 3 §.

Såsom framhållits i avsnitt 25.4.3.1 (Samordning av tillståndsprövning) bör fastighetsbildning för ändamål som kräver bygglov enligt PBL inte få ske utan att bygglov eller förhandslov föreligger. Därutöver behövs en grund för planmässiga överväganden i fråga om fastighetsbildningsåtgärder som har betydelse från plansynpunkt men som inte kräver bygglov. Förebild till en regel av denna innebörd har hämtats från bestämmelserna i nuvarande 3 §. Bestämmelsen blir tillämplig bl. a. vid fastighetsbildning för befintlig bebyggelse. Vid prövning av planmässigheten av sådana åtgärder samråder FBM med byggnadsnämnden.

Behövs fastighetsbildning för att utnyttja medgivande som lämnats i annan ordning skall fastighetsbildningen kunna ske utan hinder av bestämmelserna i denna paragraf på motsvarande sätt som ovan föreslagits i 2 §.

I denna bestämmelse anges inte något om att översiktliga planer skall beaktas. I fråga om marköversikten beror detta på att det är främmande för syftet med marköversikten att denna skall innehålla konkreta regler som kan läggas till grund för avgörande i enskilda fastighetsbildningsärenden. Regeln om att fastighetsbildning inte får ske för bygglovpliktig åtgärd utan att bygglov eller förhandslov föreligger torde tillsammans med det kommunala inflytandet vid prövning av tillståndsansökningar enligt andra speciallagar ge erforderlig stadga åt den kommunala planeringen utan en särskild regel om hänsyn till marköversikten vid fastighetsbildning.

4 kap. 10 a §

För att ett fastighetsbildningsärende, som syftar till att en bygglovpliktig åtgärd senare skall kunna vidtas, inte skall fördröjas hos FBM har det bedömts nödvändigt med en ny handläggningsregel i 4 kap.

Regeln synes kunna utformas på två sätt. Det ena alternativet är att man ger FBM möjlighet att förelägga sökanden att inom en viss tid ansöka om tillstånd enligt PBL. Om ett sådant tillstånd inte söks inom föreskriven tid, bör ansökningen om fastighetsbildning kunna avvisas. Detta alternativ kan dock förefalla onödigt formalistiskt. Ett andra alternativ är att FBM själv kan ta initiativ och begära prövning av frågan om förhandslov kan meddelas. Ett sådant alternativ ligger i linje med tanken att förrättningsförfarandet är en form där praktiska hänsyn alltid skall spela in och förordas därför.

Byggnadsnämndens beslut i fråga om förhandslov som sökts av FBM bör expedieras till FBM och sakägarna.

4 kap. 25 §

I denna paragraf föreslås att benämningen fastighetsplan för den utredning om lämplig fastighetsindelning som görs inom en förrättning skall bytas mot fastighetsbildningsplan. Ändringen föranleds av förslaget om fastighetsplan som ett genomförandeinstitut i PBL.

5 kap. 3 §

Eftersom tätbebyggelsebegreppet inte förekommer i PBL måste reglerna om byggnadsnämndens initiativrätt till fastighetsreglering ändras. Här föreslås att byggnadsnämnden i likhet med vad som gäller enligt 18 § AL skall få initiativrätt till fastighetsreglering. Den omfattar åtgärder som enligt 14 kap. PBL ligger inom nämndens kompetensområde.

Vidare föreslås exploateringssamfällighet få initiativrätt till fastighetsregleringar som syftar till att genomföra exploateringssamverkan enligt AL. Sådana fastighetsregleringar kan dels syfta till att överföra sådan mark som skall användas för gemensamma ändamål till exploateringssamfälligheten, dels utgöra ett led i fördelningen av de bebyggelsemöjligheter som tillåtits i en detaljplan inom samverkansområdet mellan de deltagande fastigheterna efter vissa andelstal.

5 kap. 4 §

Såsom framhållits i avsnitt 13.3.5.8 om marköverföring m. m., skall fastighetsreglering kunna ske för att genomföra exploateringssamverkan.

I denna paragraf anges bl. a. att syftet med en fastighetsreglering är att uppnå en lämpligare fastighetsindelning eller en mera ändamålsenlig markanvändning. En fastighetsreglering som sker för att genomföra en exploateringssamverkan syftar visserligen till att anpassa fastighetsindelningen till en detaljplan. Detta skall dock ske så att de delägande fastigheterna erhåller bebyggbar mark i förhållande till vissa andelstal. En fastighetsreglering som syftar till att genomföra en exploateringssamverkan har således ett annat syfte än att endast förbättra en befintlig fastighetsindelning. I denna paragraf

har därför tagits in en bestämmelse om dessa fastighetsregleringar. Sådana regleringar kommer inte heller alltid att uppfylla de villkor som anges i första och andra stycket i denna paragraf. Det föreslagna tillägget har därför utformats med ett uttryckligt undantag från första och andra stycket.

Att exploateringssamverkan inom området skall ge båtnad framgår av båtnadsvillkoret i 58 § AL. Inte heller 5 §, som förutom ett opinionsvillkor innehåller bl. a. krav på att sökandens fastighet skall förbättras, bör gälla vid fastighetsregleringar som avser att genomföra exploateringssamverkan. Detta undantag motiveras av att motsvarande grundläggande villkor prövas i samband med beslut om exploateringssamfällighetens bildande enligt 56 § AL.

5 kap. 8 §

I denna paragrafs första stycke, där inga ändringar föreslås, anges närmare hur fastighetsreglering får göras och vilka storleksförändringar som kan godtas. Fastighetsregleringen skall genomföras så att fastigheterna inte blir mindre lämpade för sitt ändamål än före regleringen.

När fastighetsreglering utgör ett led i fördelningen av avkastningen i en exploateringssamfällighet är det i stället andelstalen i exploateringssamfälligheten som skall vara styrande för hur regleringen skall genomföras. Ett tillägg med denna innebörd har föreslagits i ett nytt andra stycke. Därigenom regleras således hur fastigheter skall tillföras mark. Frågan om i vilken utsträckning fastigheter vid exploateringssamverkan skall avstå mark skall bedömas med ledning av första stycket. Därav följer att fastigheter endast i viss utsträckning är skyldig att avstå mark. Avstående av mark utöver vad som är möjligt enligt första stycket får prövas mot bakgrund av 8 kap.

I det följande anges närmare har fördelningen av den mark som tillförs fastigheterna kan gå till. Planläggningsregeln i 5 kap. 6 § andra stycket skall bl. a. tillämpas. Detta torde bl. a. innebära att fastighet erhåller bebyggbar mark i så nära anslutning till sitt ursprungliga ägoinnehav som möjligt. Finns nyttjanderätter upplåtna på fastigheten för hus på ofri grund bör tillses att sådan fastighet erhåller mark så att nyttjanderätterna i största möjliga utsträckning kan bestå.

Till ledning för marköverföringar kan det ofta vara lämpligt att en fastighetsplan upprättas.

Den mark som fastigheterna får kan från bebyggelsesynpunkt vara värd olika mycket. Värdeskillnaderna kan hänföras till markens läge, mark med sjöutsikt kan ha större värde än mark som saknar sådan utsikt osv. Möjligheterna att bebygga marken kan variera med grundförutsättningar o. d. Även byggnadsrätten på marken kan variera.

Vissa av dessa värdeskillnader kan utjämnas genom att kostnaderna för t. ex. grundförstärkning behandlas som en gemensam kostnad som fördelas efter andelstalen. Andra värdeskillnader måste i vissa fall få påverka tilldelningen. Till ledning för detta bör den mark som fastigheterna tilldelas värderas med utgångspunkt i markens marknadsvärde vid tillträdet.

Enklast torde tilldelningen bli om det antal fastigheter som kan bildas kan fördelas jämnt efter andelstalen mellan de delägande fastigheterna. Är detta inte möjligt, kan exploateringssamfälligheten försälja de fastigheter som inte

går att fördela jämnt och fördela avkastningen i pengar. Om en fastighet erhåller mark utöver andelstalet skall för fastigheten betalas en exploateringsavgift till samfälligheten. Denna avgift skall sedan fördelas mellan delägarna efter andelstal.

För sådan fastighetsreglering som syftar till att överföra mark för allmän plats till exploateringssamfälligheten eller kommunen skall storleksgränserna i första stycket även gälla vid exploateringssamverkan. Sådan reglering utgör nämligen inte ett led i fördelningen av avkastningen.

5 kap. 9 a §

Paragrafen är ny och föranleds av att fastighetsreglering i avsnitt 13.3.5 om exploateringssamverkan föreslagits bli ett medel för att exploateringssamfälligheten skall kunna få förfoganderätt över den mark som behövs för att genomföra exploateringen och för att fördela bebyggelsemöjligheterna mellan de delägande fastigheterna.

De ordinära ersättningsreglerna i 5 kap. 9–12 §§ skall inte tillämpas i dessa fall. Istället skall i princip ExL:s ersättningsregler tillämpas. Dock skall den värdehöjning som detaljplanen kan innebära förbehållas de fastigheter som deltar i exploateringssamfälligheten. Detta uttrycks så att ersättning för den mark som avstås när fastighetsreglering utgör ett led i genomförandet av exploateringssamverkan skall bestämmas med utgångspunkt i marknadsvärdet men med bortseende från inverkan av sådan detaljplan som exploateringssamfälligheten tillkommit för att genomföra. Förväntningar som hänför sig till just den detaljplan som upprättas efter förordnandet om exploateringssamverkan skall således inte beaktas.

I fråga om skydd för panträttshavare o. d. skall reglerna i 5 kap. 16 och 18 §§ tillämpas.

Ersättning till nyttjanderättshavare och innehavare av andra särskilda rättigheter skall bestämmas enligt ExL:s regler.

Ersättningsreglerna får i första hand betydelse för ersättning till fastighetsägare som inte deltar i exploateringssamfälligheten och som skall avstå mark. För mark som avstås av delägare behöver inte någon ersättning utgå. Delägarna skall erhålla tilldelning av bebyggbar mark efter andelstal som också skall ligga till grund för delningen av kostnaderna för den mark som avstås. Ersättningen för avstådd mark och andelen i kostnaderna för den mark som tillförs fastigheterna kan således kvittas mot varandra.

7 kap. 4 §

I denna paragraf föreslås ändringar som är föranledda av PBL:s terminologi.

8 kap. 4 §

Ändringarna i dessa bestämmelser föranleds dels av att alla de fastighetsbildningsåtgärder som föreslås i fastighetsplan skall kunna genomföras med stöd av 8 kap. 4 § om de inte kan genomföras enligt 5 kap., dels av reglerna om exploateringssamverkan.

I en fastighetsplan kan föreslås att fastigheter skall bildas på ett sätt som innebär storleksförändringar som inte kan genomföras med stöd av 5 kap. 8 §. Detta kan ske enligt den nu föreslagna 8 kap. 4 §, första stycket, som i detta avseende inte innebär någon ändring. En ny möjlighet följer av den formulering som stycket nu ges, nämligen att sådana servitutsåtgärder som inte är genomförbara enligt reglerna i 5 kap. 7 och 8 §§ skall kunna genomföras med stöd av denna bestämmelse.

I andra stycket har med vissa jämkningar de företrädesregler som tidigare fanns i första stycket intagits.

De bestämmelser som har föreslagits i första stycket kan även tillämpas vid exploateringssamverkan. Exploateringssamfälligheten kan därvid ta initiativ till åtgärder som syftar till att genomföra en fastighetsplan t. ex. för att tillförsäkra exploateringssamfälligheten förfoganderätt över mark som skall användas för gemensamma ändamål till en gemensamhetsanläggning eller mark för något annat än enskilt bebyggande som enligt fastighetsplanen skall överföras till kommunen utan ersättning. När marken skall överföras till kommunen bör exploateringssamfälligheten kunna ta initiativ till en förrättning som innebär att marken förs direkt till en kommunägd fastighet medan exploateringssamfälligheten svarar för ersättningar till den fastighet som avstår marken.

När exploateringssamverkan skall genomföras skall inte företrädesreglerna i andra stycket tillämpas. Dessa ersätts i stället av en fördelning enligt 5 kap. 8 § andra stycket. Bestämmelser behövs som tillförsäkrar exploateringssamfälligheten förfoganderätten till den mark som skall fördelas enligt andelstalen i exploateringssamfälligheten. Bestämmelser av ovan angivna innebörd har samlats i ett nytt tredje stycke i denna paragraf. En fastighetsplan måste dock även i detta fall finnas för att inlösen skall få ske.

I vissa fall skall exploateringssamfälligheten skaffa sig äganderätt till mark inom samverkansområdet. För att en exploateringssamfällighet skall kunna få mark genom fastighetsreglering måste samfälligheten först äga någon fastighet inom området som marken kan föras till. Man torde kunna utgå från att detta krav inte kommer att orsaka några problem för samfälligheten.

8 kap. 5 §

I denna paragraf har tagits in en hänvisning som innebär att värderingsregeln i 5 kap. 9 a § skall tillämpas när inlösen enligt 8 kap. 4 § utgör ett led i genomförandet av en exploateringssamverkan enligt AL.

14 kap. 1 §

Reglerna om byggnadsnämndens initiativrätt till fastighetsbestämning bör anpassas till planinstituten i PBL. Eftersom fastighetsplan enligt PBL kan upprättas även inom ett område utan detaljplan, bör byggnadsnämnden kunna ta initiativ till fastighetsbestämning även inom område med fastighetsplan eller inom område beträffande vilket fråga om upprättande av fastighetsplan väckts.

15 kap. 5 §

I denna paragraf föreslås en regel om överprövning av beslut som fattas med stöd av 3 kap. 3 §, när fastighetsbildningen har samband med en bygglovpliktig åtgärd.

Om byggnadsnämnden vägrar tillstånd och detta beslut vinner laga kraft, föreligger hinder mot fastighetsbildningen. Detta behöver inte sägas uttryckligen i lag utan följer av den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 3 §. Enligt vad som stadgas i 4 kap. 31 § skall då FBM så snart som möjligt meddela beslut om förrättningens inställande. Som har framhållits i avsnitt 25.4.3.1 om samordning av tillståndprövning bör ett sådant beslut inte vara överklagbart, eftersom sökanden har haft möjlighet att bevaka sina intressen genom besvär enligt PBL. Därför föreslås en viss begränsning i talerätten i ett nytt andra stycke av 15 kap. 5 §.

15 kap. 8 §

I paragrafen föreslås att orden stadsplan och byggnadsplan byts mot detaljplan.

26.4 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

1 §

I allmänna motiveringen till förslaget om exploateringssamverkan i PBL (avsnitt 13.3.5.4 om exploateringssamfällighetens bildande) har föreslagits att regler om exploateringssamverkan skall tas in i AL. I 1 § föreslås därför ett tillägg av innebörd att AL i den utsträckning som följer av 56–64 §§ skall kunna tillämpas för exploateringssamverkan. Denna lagtekniska lösning medför fördelar, eftersom en avsevärd del av bestämmelserna i AL utan vidare blir tillämpliga i samverkansfrågor.

Naturvårdskommittén har i betänkandet "Naturvård och täktsamverkan" (SOU 1979:14) föreslagit att regler om täktsamverkan skall tas in i AL. Reglerna om täktsamverkan och de regler som här föreslås om exploateringssamverkan har samma principiella uppbyggnad även om vissa skillnader föreligger.

6 §

I avsnitt 11.3.3.6 om planreglering av genomförandet har framhållits att principer för bildande av gemensamhetsanläggningar kan anges i en detaljplan. Detaljerna för en gemensamhetsanläggning, såsom den närmare utformningen av anläggningen, vilket utrymme som skall upplåtas samt vilka fastigheter som skall anslutas till gemensamhetsanläggningen kan redovisas i en fastighetsplan. I avsnittet 13.3.3 om fastighetsplan har även föreslagits att gemensamhetsanläggningar efter prövning av bl. a. gemensamhetsanläggningarnas fördelar och nackdelar med bindande verkan för förrättningsprövningen skall kunna redovisas i fastighetsplan.

I nuvarande lydelse av 6 § AL kan när särskilda skäl föreligger båtnadsprövning ske trots att gemensamhetsanläggning är förutsatt i fastställd plan. I motiven anges (prop. 1973:160 s. 149) att sådan prövning kan ske då planen är föråldrad eller dess genomförande ännu inte är aktuellt. I PBL har problemet med inaktuella planer behandlats genom angivande av genomförandetid med vissa konsekvenser för möjligheterna att genomföra detaljplan och fastighetsplan när genomförandetiden gått ut. Med hänsyn härtill bör en fastighetsplan som avser att genomföra en detaljplan med gällande genomförandetid, ett giltigt förhandslov eller en aktuell fastighetsbildningsåtgärd vara bindande för förrättningsprövningen.

AL innehåller även vissa andra villkor till skydd för enskilda intressen. I 5 § anges att gemensamhetsanläggning inte får inrättas för annan fastighet än sådan för vilken det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen. I fråga om tillämpningen av villkoret inom planområde framhöll föredragande statsrådet (prop. 1973:160 s. 152) att beträffande kravet på väsentlig betydelse torde böra gälla detsamma som gäller i fråga om båtnadsvillkoret. Om en fastighet i plan förutsätts delta i gemensamhetsanläggning bör den bedömning som gjorts i planärendet anses bindande för förrättningsmyndigheten. Någon särskild bestämmelse härom ansågs inte behövlig.

I 7 § AL ställs krav på att inrättande av en gemensamhetsanläggning skall stödjas av en viss sakägaropinion. Om behovet av anläggningen är synnerligen angeläget gäller dock inte opinionsvillkoret. Enligt motiven (prop. 1973:160 s. 193–194) kan det bli aktuellt att tillämpa undantagsregeln i fråga om en gemensamhetsanläggning som är förutsatt i plan eller som har samband med saneringsföretag. Planmyndigheternas uppfattning i fråga om behovet av en anläggning borde tillmätas stor och som regel avgörande betydelse.

En fastighetsplan enligt PBL skall kunna behandla också detaljer i fråga om en gemensamhetsanläggning. Bl. a. skall kunna anges vilka fastigheter som skall delta i gemensamhetsanläggningen. Fastighetsplanen upprättas i nära kontakt med sakägarna och dessa har möjlighet att med åberopande av villkoren i 11 kap. 3–5 §§ PBL anföra besvär över fastighetsplanen. Den redovisning som görs i fastighetsplanen skall med hänsyn härtill vara bindande för förrättningsprövningen också beträffande väsentlighetsvillkoret i 5 § och opinionsvillkoret i 7 §.

9, 10 och 23 §§

De ändringar i 9 och 10 §§ som här föreslås är föranledda av önskemålet om att samordning mellan tillståndsprövning enligt PBL och FBL, AL och LL skall utformas på ett likartat sätt. Motiven till ändringarna framgår beträffande FBL av avsnitt 25.4.3.1 (Samordning av tillståndsprövning). Motsvarande överväganden gäller även beträffande AL. Som en följd av den nu föreslagna utformningen av samordningen bör 23 § upphävas.

Beträffande gemensamhetsanläggningar innebär den föreslagna ordningen en viss saklig skillnad i fråga om gemensamhetsanläggningar inom ett område utan detaljplan och som inte är bygglovpliktiga. I dag gäller beträffande sådana anläggningar att om byggnadsnämnden vid samråd enligt 21 § ifrågasätter anläggningens tillåtlighet enligt 10 §, dvs. att anläggningen skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området, så krävs

byggnadsnämndens medgivande för att gemensamhetsanläggningen skall få inrättas.

Det nu föreslagna systemet innebär beträffande sådana anläggningar att de inte får försvåra områdets ändamålsenliga användning eller motverka lämplig planläggning. Tolkningen härvidlag görs av FBM i samråd med byggnadsnämnden enligt 21 §. Byggnadsnämnden har även besvärsrätt mot ett anläggningsbeslut. Genom fastighetsplanen har byggnadsnämnden även möjlighet att i detalj styra utformningen av en gemensamhetsanläggning även inom ett område utan detaljplan. Med hänsyn härtill bör det inte vara nödvändigt med en särreglering av nu diskuterade anläggningar. Därigenom tillgodoses också önskemålet om en rationell handläggningsordning. Vidare har det beträffande gemensamhetsanläggningar inte ansetts nödvändigt med en bestämmelse motsvarande 3 kap. 2 § tredje stycket eller 3 kap. 3 § femte stycket PBL.

18 §

I avsnitt 13.3.5.7 (detaljplan vid exploateringssamverkan) har framhållits att en exploateringssamfällighet skall kunna ta initiativ till bildande av de gemensamhetsanläggningar som behövs för plangenomförandet. I denna paragraf har föreslagits ett tillägg som ger exploateringssamfälligheten möjlighet att söka nödvändiga förrättningar.

56 §

I första stycket förevarande paragraf anges att exploateringssamverkan får anordnas när sådan beslutats med stöd av 11 kap. 22 § i form av ett markförordnande.

Av andra stycket framgår den sakrättsliga knytningen mellan exploateringssamfälligheten och de deltagande fastigheterna. Genom att det är fastigheterna som sådana som ingår i samfälligheten kommer samverkan att bestå oberoende av om t. ex. någon fastighet byter ägare. Samfälligheten kan i princip ändras endast genom ny förrättning innan exploateringen är slutförd. Därigenom skapas en stabil grund för den samverkan som skall ske.

57 §

Av paragrafen framgår att fastighetsägare som inte vill delta i exploateringssamverkan har rätt att stå utanför. Fastighetsägaren behöver inte uppge några skäl för att stå utanför. Den som avsäger sig delaktigheten i exploateringssamfälligheten får inte rätt att utnyttja det medgivande till förändring av markanvändningen på hans fastighet som t. ex. kan följa av en detaljplan. Däremot har han rätt att vidta åtgärder som är hänförliga till pågående markanvändning. Vidare får exploateringssamfälligheten möjlighet att lösa den del av hans fastighet som behövs för exploateringsverksamheten genom fastighetsreglering enligt förslagen till ändringar i 5 och 8 kap. FBL.

Av 13 kap. 23 § PBL framgår att bygglov inte får meddelas för en åtgärd som inte är att hänföra till pågående markanvändning på fastigheter inom detaljplanen som inte ingår i exploateringssamfälligheten om bestämmelse

därom meddelats i en detaljplan. Förbudet bör gälla under genomförandetiden. Upphör exploateringssamfälligheten dessförinnan upphör också förbudet. Detta framgår av 9 kap. 16 § andra stycket PBL.

58 §

I denna paragraf anges att exploateringssamfällighet får bildas endast om fördelarna av exploateringen överstiger de kostnader som exploateringen medför. Motiv till bestämmelsen framgår av avsnitt 13.3.5.4 om exploateringssamfällighetens bildande.

Båtnadsprövningen skall grunda sig på en exploateringskalkyl som beaktar alla de intäkter och utgifter som exploateringen kan medföra. Skälig hänsyn skall också tas till sådana utgifter som inte kan förutses. Båtnadsprövningen skall också ge underlag för att fastställa det belopp för vilket samfällighetsföreningen får åtnjuta förmånsrätt i de deltagande fastigheterna.

Exploateringskalkylen kan inte göras upp med tillräcklig säkerhet förrän man med ganska stor säkerhet vet hur detaljplanen kommer att utformas. Det torde i praktiken vara möjligt att genomföra båtnadsprövningen när detaljplanen har varit utställd och man har tagit ställning till eventuella erinringar. Skulle en detaljplan antas som avsevärt avviker från vad som förutsatts vid bildandet av exploateringssamfälligheten föreligger grund för omprövning av förrättningen enligt 35 §.

Som framgår av 66 § andra stycket får preliminärt exploateringsbeslut meddelas utan hinder av att någon båtnadsprövning enligt denna paragraf inte har skett.

59 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om att fördelning av avkastning i första hand skall ske genom marköverföring om inte fördelning genom pengar är mera ändamålsenligt. Därigenom förutsätts att fördelningen av avkastningen i första hand skall ske genom att de delägande fastigheterna erhåller bebyggelsebar mark i förhållande till sina andelstal, men möjlighet öppnas att genomföra exploateringssamverkan på det sätt som anses lämpligt med hänsyn till fastighetsindelningen, typen av exploatering och sakägarnas önskemål i varje särskilt fall.

Vilken metod som skall användas för fördelningen skall bestämmas i exploateringsbeslutet. Även om fördelning genom marköverföring väljs kan det vid genomförandet inträffa att fördelningen inte fullt ut kan genomföras. Då kan fördelningen behöva kompletteras genom fördelning i pengar. Bestämmelser härom har intagits i 5 kap. 8 § andra stycket FBL.

60 §

För att genomföra exploateringssamverkan skall mark kunna överföras mellan de deltagande fastigheterna. Detta skall kunna ske genom marköverföring som fastighetsreglering enligt reglerna i 5 kap. FBL. Mark skall kunna överföras till exploateringssamfälligheten både från fastigheter som deltar i

exploateringssamfälligheten och från sådana som inte skall delta i denna. Behöver mer omfattande marköverföringar tillgripas än som kan ske med stöd av 5 kap. FBL får det ske med stöd av 8 kap. 4 § FBL sedan en fastighetsplan har upprättats. Vidare har även en särskild ersättningsregel för dessa marköverföringar föreslagits i 5 kap. 9 a § FBL. I den nu föreslagna 60 § har tagits in en hänvisning till FBL.

61 §

I förevarande paragraf ges normer om hur andelstalen i exploateringssamfälligheten skall bestämmas. Några allmängiltiga normer kan härvid knappast fastställas i detalj.

Andelstalen bör återspegla den insats som delägarna har i exploateringssamfälligheten genom sin exploateringsbara mark. Som huvudregel anges därför i paragrafen att andelstalen skall bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till marknadsvärdet av den del av fastigheten som berörs av exploateringsverksamheten. Därvid skall bortses från inverkan av den plan som exploateringssamfälligheten tillkommit för att genomföra. Mark och byggnader som inte påverkas av exploateringen utan kommer att kvarstå oförändrade bör således inte få påverka andelstalen. Vidare bör man i princip bortse från markens speciella förutsättningar för den nya markanvändningen, t. ex. om marken är mer eller mindre bebyggbar eller från lägesfördelar o. d. I många fall torde fastigheternas areal utgöra en skälig grund för andelstalen.

De andelar som åsätts de delägande fastigheterna skall ligga till grund för fördelning av kostnader och ansvar och för den nytta som exploateringssamverkan kan ge.

Alla gemensamma kostnader som uppkommer skall fördelas enligt andelstalen. Förutom kostnader för mark, olika anläggningar, administration o. d. kan kostnader för rivning och flyttning, kostnader för merarbeten eller grundförstärkning o. d. i vissa fall bestridas gemensamt och bli föremål för fördelning.

Avkastningen från exploateringsverksamheten kan fördelas antingen i pengar eller genom att fastigheten erhåller bebyggbar mark. I båda fallen tillämpas andelstalen som norm. Om tilldelningen av mark genom fastighetsreglering inte till fullo kan ske efter andelstalen får resten utjämnas genom gottgörelse i pengar.

Som ett komplement till fördelning genom marköverföring kan fördelningen ske genom att fastighetsägaren betalar en avgift till exploateringssamfälligheten för den bebyggbara mark han erhåller. Sedan gemensamma kostnader bestritts och andra förpliktelser infriats kan uppkommande överskott fördelas mellan delägarna efter andelstal. Särskilt när det inte är möjligt att fördela den bebyggbara marken mellan de deltagande fastigheterna kan ett system med avgifter behöva tillgripas. Avgiften skall i princip motsvara skillnaden mellan den berörda markens marknadsvärde före och efter exploateringen. Grunderna för avgiftens beräkning skall bestämmas vid förrättningen.

62 §

I avsnitt 13.3.5.6 om exploateringssamfällighetens verksamhet har framhållits att den förmånsrätt som en samfällighetsförening normalt åtnjuter i de delägande fastigheterna bör begränsas för samfällighetsföreningar som förvaltar exploateringssamfälligheter. I denna paragraf ges bestämmelser härom. Förmånsrättsbeloppet bör inte få sättas högre än den värdehöjning som de gemensamma insatserna ger upphov till. Därigenom bör inteckningshavarna i de delägande fastigheterna vara skyddade mot förluster om samfällighetsföreningen skulle få problem med att genomföra exploateringen.

Den exploateringskalkyl som ligger till grund för båtnadsprövningen skall även ligga till grund för bestämmandet av förmånsrättsbeloppet.

I likhet med vad som i allmänhet gäller för gemensamhetsanläggningar bör det förhållandet att fastighet är ansluten till exploateringssamfällighet publiceras i fastighetsboken. Anläggningskungörelsen (1973:1165) bör ändras i enlighet härmed.

63 §

I denna paragraf anges att fråga om exploateringssamfällighet upptas efter ansökan. Vidare regleras vilka som är behöriga att söka.

Regler ges även som underlättar för FBM att åstadkomma en smidig samordning mellan förrättningen för exploateringssamverkan och de förrättningar som behövs för att inrätta gemensamhetsanläggningar och få till stånd fastighetsregleringar samt bilda samfällighetsförening enligt SFL.

64 §

En stor del av reglerna för fastighetssamverkan i AL skall tillämpas vid förrättning för exploateringssamverkan. I denna paragraf anges vilka dessa regler är.

Opinionsvillkoret och reglerna om planenlighet skall tillämpas. Hänvisningar till förfarandereglerna omfattar bl. a. samrådsskyldigheten, domstolsprövningen, registreringen och verkan av ändrade förhållanden.

Vidare bör uppmärksammas att hyresgästerna skall underrättas om förrättning som berör deras rätt. Vidare har de besvärsrätt. Hyresgästerna företrädes därvid av hyresgästorganisation. Bestämmelserna om hyresgästinflytandet i dessa delar gäller endast i vissa kommuner. Å andra sidan har hyresgästerna inflytande enligt PBL över det beslut om markförordnande som ligger till grund för exploateringssamverkan.

65 §

Förrättningsprövningen skall om den leder fram till ett positivt resultat utmynna i ett exploateringsbeslut. I beslutet anges grunderna för exploateringssamverkan. Beslutet blir normerande för den samfällighetsförening som förvaltar exploateringssamfälligheten.

För innehållet i ett exploateringsbeslut skall gälla samma principer som för ett anläggningsbeslut.

Exploateringsbeslutet bör klargöra att exploateringssamverkan avser en detaljplan av en viss utformning. Antas en detaljplan som avsevärt avviker från det detaljplaneförslag som legat till grund för exploateringsbeslutet kan beslutet bli föremål för omprövning enligt 35 §.

Beslut om andelstal och exploateringsavgifter får tas in i exploateringsbeslutet eller meddelas som ett särskilt beslut. I vissa fall kan det nämligen vara praktiskt att andelstalen kan anges i ett särskilt beslut. Exploateringsbeslutet kan då vinna laga kraft innan frågor om andelstal slutligt har klarats av.

66 §

I denna paragraf ges bestämmelser om att exploateringsbeslut får meddelas som preliminärbeslut. Bestämmelsen har motiverats i avsnitt 13.3.5.4 om exploateringssamfällighetens bildande.

När preliminärbeslut meddelats skall det följas av ett slutligt exploateringsbeslut innan detaljplanen antas. Faller förutsättningarna för exploateringssamverkan skall förrättningen inställas. Det preliminära exploateringsbeslutet skall omfatta de fastigheter vars ägare är överens om att starta företaget. Talan bör inte få föras mot detta beslut, utan det bör gå i verkställighet omedelbart. Eventuella besvär får istället föras mot det slutliga beslutet.

Medför det slutliga exploateringsbeslutet att kretsen av delägande fastigheter utökas i förhållande till preliminärbeslutet skall de inträdande fastigheterna erlägga ersättning motsvarande deras andel av de eventuella kostnader som exploateringssamfälligheten kan ha haft. För denna ekonomiska reglering tillämpas enligt 63 § reglerna i 37–40 §§.

Andelstal behövs för de fastigheter som ansluts till exploateringssamfälligheten genom preliminärbeslutet. Däremot torde det inte finnas anledning att införa en möjlighet att kunna meddela beslutet om andelstal separat.

67 §

När verksamheten slutförts skall den samfällighetsförening som förvaltar exploateringssamfälligheten upplösas. Detta sker enligt reglerna i 61–65 §§ SFL. Dessa regler innebär bl. a. att samfällighetsföreningen skall anmäla att föreningen upplösts till länsstyrelsen. Exploateringssamfälligheten bör automatiskt upphöra när samfällighetsföreningen upplösts. Aviseringsregler härom från länsstyrelsen till fastighetsregistermyndigheten och inskrivningsmyndigheten föreslås i specialmotiveringen till 61 § SFL att införas i kungörelsen (1973:1166) om förande av samfällighetsföreningsregister.

Exploateringssamfälligheten kan också upplösas vid en förrättning enligt 35 § som innebär en omprövning av en tidigare förrättning på grund av att ändrade förhållanden som väsentligt påverkar frågan har inträffat.

26.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter

4 § och 20 §

Med hänsyn till att exploateringssamverkan skall tillämpas inom områden med splittrad fastighetsindelning och syftar till att möjliggöra ett effektivt plangenomförande inom sådana områden är det nödvändigt att exploateringssamfälligheten förvaltas av en juridisk person, en samfällighetsförening. Ändring av 4 § med denna innebörd föreslås därför. I konsekvens härmed bör 20 § ändras så att en samfällighetsförening alltid bildas i samband med förrättning för att bilda en exploateringssamfällighet.

61 §

En samfällighetsförening som förvaltar en exploateringssamfällighet bör kunna upplösas när exploateringsverksamheten avslutats och avvecklats. Vidare bör samfällighetsföreningen kunna upplösas om man vid omprövning av den ursprungliga förrättningen finner att förutsättningarna för exploateringssamverkan inte längre föreligger. I förevarande paragraf föreslås ändringar av denna innebörd.

I övrigt skall gälla samma regler för upplösning av en samfällighetsförening som förvaltar en exploateringssamfällighet som för andra samfällighetsföreningar.

När länsstyrelsen fått in en anmälan om att en samfällighetsförening upplösts skall länsstyrelsen kontrollera bl. a. att exploateringsverksamheten är slutförd. Länsstyrelsen bör då ta kontakt med kommunen för att få reda på om åtagandena enligt eventuella exploateringsavtal är uppfyllda.

Sedan länsstyrelsen kontrollerat att upplösningen skett enligt reglerna i SFL bör länsstyrelsen till fastighetsregistermyndigheten och inskrivningsmyndigheten anmäla att exploateringssamfälligheten upphört. Bestämmelser om detta bör tas in i kungörelsen (1973:1166) om förande av samfällighetsföreningsregister.

Att exploateringssamfälligheten automatiskt upphör när en samfällighetsförening upplösts på grund av att exploateringen slutförts följer av 67 § AL.

26.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:1152) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter

I enlighet med vad som närmare motiverats i avsnitt 13.3.5.6 om en exploateringssamfällighets verksamhet föreslås här att samfällighet endast skall åtnjuta förmånsrätt intill ett visst belopp som bestämts i exploateringsbeslutet.

26.7 Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

6 §

Ändringar i förevarande paragraf innebär en anpassning till PBL:s plansystem.

8, 9 och 21 §§

De ändringar som här föreslås är föranledda av önskemål om att samordningen med PBL av tillståndsprövningen enligt FBL, AL och LL skall utformas på ett likartat sätt. Motiv till ändringarna framgår av avsnitt 25.4.3.1 beträffande samordning av tillståndsprövning med FBL och av specialmotiveringen till 9, 10 och 23 §§ AL i avsnitt 26.5.

Med hänsyn till innehållet i 11 § saknas anledning att i LL ha någon motsvarighet till 3 kap. 2 § tredje stycket och 3 kap. 3 § femte stycket FBL. De ledningar som kan vara av sådant riksintresse att regeringen kan tänkas besluta att de får utföras i strid mot kommunens planintentioner torde fordra koncession.

26.8 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

14 kap. 4 §

Den ändring som här föreslås är föranledd av önskemålet att förbjuda s. k. villaservitut. Motiv till ändringen har angetts i avsnitt 25.7 om samordningen med jordabalken.

Tillämpningen av bestämmelserna ställer vissa krav på inskrivningsmyndigheterna att kunna bedöma när ett servitut inte får inskrivas i fastighetsboken. Bestämmelsen avser servitut som innebär att en byggnad skall utformas på ett visst sätt, att en byggnad skall användas för ett visst ändamål eller inte får användas för ett visst ändamål eller att en byggnad inte får uppföras på ett visst område. Däremot avses inte att förbudet skall omfatta sådana servitut som ger rätt att uppföra en byggnad på en viss plats.

26.9 Förslaget till lag om ändring i civilförsvarslagen (1960:74)

30 §

Bestämmelsen i 30 § om utförande av skyddsrum har ersatts med en hänvisning till bestämmelserna om skyddsrums utformning i PBL. De finns i 5 kap. 3 § andra stycket.

31 §

Om skyddsrum skall anordnas på allmän plats eller på annat område som enligt gällande byggnadsbestämmelser inte får bebyggas eller är avsett för

särskilt ändamål, får länsstyrelsen enligt 31 § medge undantag från byggnadsbestämmelserna.

I PBL har länsstyrelsen inte någon beslutanderätt i frågor av det slag som anges i 31 §. Det är i stället kommunen som har ansvaret i dessa frågor. På grund härav har föreskrivits att paragrafen skall upphöra att gälla.

32–33 §§

Den som avser att bygga inom en skyddsrumsort skall enligt 32 § första stycket anmäla detta till kommunen, som därefter skall lämna ett besked till den som har gjort anmälan om bl. a. skyddsrum skall anordnas i byggnaden eller anläggningen.

I 32 § andra stycket anges förutsättningarna för att få göra avvikelser från sådana besked. Av punkten 2 framgår att avvikelse får göras bl. a. om byggnadslov eller godkännande enligt 33 § andra stycket inte har sökts inom två år från beskedets dag. Godkännande enligt 33 § andra stycket avser sådant godkännande som länsstyrelsen kan lämna i fråga om sådana byggnader eller anläggningar som inte är byggnadslovspliktiga. Godkännandet ersätter här byggnadslovet i de avseenden som rör tillämpningen av CL. Punkten 3 i 32 § andra stycket innebär att avvikelse från beskedet får göras också om uppförandet av en statlig byggnad eller en anläggning inte har påbörjats inom viss tid.

Byggnader och anläggningar som tillhör staten och landstingskommuner är enligt PBL inte längre undantagna från bygglovplikten. Med hänsyn härtill bör punkten 3 i 32 § andra stycket samt 33 § andra stycket upphöra att gälla. Texten i övrigt i paragraferna har jämkats något.

26.10 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)

7, 16, 17, 23, 33, 42, 45, 50 och 68 §§

Ändringarna har skett med anledning av det nya plansystemet i PBL.

14 §

Paragrafen motsvarar helt nuvarande 15 §. Genom omflyttningen placeras reglerna om arbetsplanens form och innehåll före reglerna om hur arbetsplanen skall förhålla sig till de kommunala planerna.

15 §

Det nuvarande dispensförfarandet i 14 § och 11 § VägK ersätts av de nya bestämmelserna, som bl. a. innebär att arbetsplanen inte får strida mot en detaljplan eller ett markförordnande. Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 25.1.1 och 25.9.3.1). I det förstnämnda avsnittet redogörs också för principerna för plantolkningen i dessa fall.

Innehållet i andra stycket har sin motsvarighet i nuvarande 14 §.

18 §

Andra och tredje styckena har flyttats till 18 d §. I övrigt har orden konungen och konungens i första och tredje styckena bytts ut mot regeringen respektive regeringens.

18 a §

I paragrafen regleras det fall då frågan om tillåtligheten av ett vägföretag skall hänskjutas till regeringen. Detta skall ske om kommunen påstår att tillstånd till en väg skulle motverka syftet med marköversikten.

Av bestämmelsen framgår att planenlighetsbedömningen skall redovisas av kommunen i ett yttrande till vägverket. Om kommunen anser att vägens tillkomst skulle motverka syftet med marköversikten är vägverket förhindrat att fastställa arbetsplanen. Verket skall i stället med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Förfarandet hos regeringen behandlas i 18 c och 18 d §§. I övrigt hänvisas till den allmänna motiveringen (25.9.3.1).

18 b §

I paragrafen föreskrivs att till regeringen skall hänskjutas frågan om ett vägföretags tillåtlighet, om kommun eller länsstyrelse påstår att ett riksintresse enligt 3 kap. PBL skulle motverkas om tillstånd till vägen skulle ges. Om ett sådant påstående görs skall vägverket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

I övrigt hänvisas till avsnitt 25.9.3.1.

18 c §

Om tillåtligheten hänskjuts till regeringen på grund av 18 a eller 18 b § måste klargöras de förhållanden på vilka regeringen kan grunda sin prövning. I paragrafen har föreskrivits att regeringen skall tillämpa även bestämmelserna om riksintressen i 3 kap. PBL. Naturligtvis måste även andra faktorer ingå i regeringens prövning. Prövningsgrunderna har närmare behandlats i avsnittet 25.1.

18 d §

Om regeringen finner att vägen inte berör ett riksintresse och ärendet har överlämnats till regeringen enbart på den grund som anges i 18 b §, skall enligt första stycket ärendet återförvisas för prövning hos vägverket.

I andra stycket behandlas den situation som uppstår då regeringen finner att vägen bör komma till stånd, trots att det skulle motverka syftet med marköversikten. Regeringen får i ett sådant fall fastställa arbetsplanen enbart om planföreläggande dessförinnan har meddelats med stöd av 19 kap. 1 § PBL. I fråga om motivet till bestämmelsen i detta stycke hänvisas till avsnittet 25.1 (jfr också avsnitt 22.3).

18 e §

Paragrafen motsvarar andra och tredje styckena i nuvarande 18 §.

61 §

Ändringen innebär en anpassning till PBL:s terminologi.

Begreppet tillåten markanvändning innebär enligt 20 kap. 2 § PBL dels rätt att utnyttja en byggnadsrätt som har medgivits i en detaljplan, dels rätt att utnyttja ett giltigt förhandslov, bygglov eller marklov. En förutsättning är emellertid att genomförandetiden beträffande en plan inte har gått ut, såvida inte kommunen är skyldig att förlänga tiden. Förutsättningarna för detta regleras i 9 kap. 17 § andra stycket PBL.

Kvalifikationsgränsen har anpassats till vad som föreslagits beträffande ersättningsreglerna i PBL. Beträffande den närmare innebörden av gränsen hänvisas till avsnitt 23.3.2.3 (ersättningsbestämmelser).

26.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.

2 §

Enligt paragrafen kan kommunen ta ut parkeringsavgifter när det behövs för trafikens ordnande. Genom ändring i lydelsen klargörs att avgifter får tas ut också när det behövs för att ordna den lokala miljön. Ändringen har behandlats i avsnitt 25.10.2.

26.12 Förslaget till förordning om ändring i terrängtrafikkungörelsen (1972:594)

56 §

Beträffande den närmare innebörden av ändringen hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 25.10.3).

26.13 Förslaget till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1978:594)

1 §

Beträffande den närmare innebörden av ändringen hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 25.10.3.)

26.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (1960:690) om byggnadsminnen

1 §

I paragrafen avgränsas vad som kan förklaras som byggnadsminne.

Det föreslagna tillägget hindrar att beslut enligt BML meddelas beträffande en sådan byggnad för vilken det redan har utfärdats skyddsbestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande enligt PBL. Motiven har närmare utvecklats i avsnitt 25.11.2 om lagen om byggnadsminnen.

5 §

Ändringen innebär en anpassning till PBL:s terminologi.

Begreppet tillåten markanvändning innebär enligt 20 kap. 2 § PBL dels rätt att utnyttja en byggnadsrätt som har medgivits i en detaljplan, dels rätt att utnyttja ett giltigt förhandslov, bygglov eller marklov. En förutsättning är emellertid att genomförandetiden beträffande en plan inte har gått ut, såvida inte kommunen är skyldig att förlänga tiden. Förutsättningarna för detta regleras i 9 kap. 17 § andra stycket PBL.

Kvalifikationsgränsen har anpassats till vad som har föreslagits beträffande ersättningsreglerna i PBL. Beträffande den närmare innebörden av gränsen hänvisas till avsnitt 23.3.2.3 (ersättningsbestämmelser).

16 §

Paragrafen innehåller regler om upphävande av skyddsföreskrifter.

Förslaget innebär enbart en anpassning till det nya detaljplanebegreppet i PBL och vissa språkliga justeringar.

26.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (1942:350) om fornminnen

20 §

Paragrafen innehåller regler om besvär.

Förslaget innebär att kommunen ges rätt att föra talan mot beslut enligt 3 § andra stycket, 4 § och 15 § tredje stycket hos kammarrätten och mot beslut enligt 6 § hos regeringen. Ingen ändring görs sålunda beträffande besvärsvägarna. Motiven framgår närmare av avsnitt 25.11.3 Lagen om fornminnen.

26.16 Förslaget till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)

3 b §

Denna paragraf ingår i systemet för samordning mellan NVL och PBL tillsammans med paragraferna 18 a–18 d. Den närmare motiveringen bakom

förslaget har redovisats i avsnitt 25.1.1 och 25.12.3.1. I det först nämnda avsnittet redogörs också för principerna för plantolkningen i dessa fall.

Paragrafen anger att beslut om naturreservat, naturminnen, täkter, naturvårdsområden och områden med samrådsskyldighet inte får meddelas i strid mot en detaljplan eller ett markförordnande. Paragrafen bör placeras bland NVL:s inledande bestämmelser. Någon motsvarighet till denna paragraf finns inte i NVL.

7 a §

Denna paragraf är ny. Genom 7 a § införs ett förbud mot att bilda naturreservat inom område som redan har ett markförordnande för friluftsliv enligt 10 kap. 1 § 4 PBL. Motsvarande kommer att gälla även för naturvårdsområde genom att 7 a § anges i 19 § andra stycket.

16 §

Paragrafens första, tredje och fjärde stycken upphävs. Andra stycket, som reglerar allmänhetens uppträdande, skall enligt förslaget stå kvar i NVL. Föreskrifter om vad allmänheten har att iaktta föreslås kunna meddelas för strandskyddsområden enligt PBL och områden med markförordnande enligt PBL. Därigenom kan områden av intresse för friluftslivet skyddas genom reglerna om markförordnande enligt PBL kombinerat med denna regel i 16 § om vad allmänheten har att iaktta.

Som senare skall framgå av 43 § bör länsstyrelsens befogenheter enligt denna "nya" 16 § kunna delegeras till kommunal myndighet.

18 a §

I paragrafen regleras det fall då frågan om tillåtligheten av ett täktföretag skall hänskjutas till regeringen. Detta skall ske om kommunen påstår att tillstånd till en täkt skulle motverka syftet med marköversikten.

Planenlighetsbedömningen skall redovisas av kommunen i ett yttrande till länsstyrelsen. Om kommunen anser att den aktualiserade täkten skulle motverka syftet med marköversikten är länsstyrelsen förhindrad att ge tillstånd till täkten. Länsstyrelsen skall då med ett eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Om länsstyrelsen utifrån de bedömningar som den själv skall göra, finner att företaget inte kan tillåtas, skall styrelsen avslå ansökningen. Förfarandet hos regeringen behandlas i 18 c och 18 d §§.

I lagtexten anges vissa kriterier som skall vara uppfyllda för att en täktansökan skall handläggas enligt den föreslagna ordningen. Vid avgörandet av vad som skall anses vara en täkt av betydande omfattning eller som väsentligt påverkar markanvändningen i omgivningen bör särskild vikt fästas vid vissa faktorer. Det kan gälla t. ex. hänsynen till miljöskyddet, naturmiljön eller trafiksäkerheten.

I övrigt hänvisas till den allmänna motiveringen (25.12.3.1 och 25.12.3.5).

18 b §

I denna paragraf föreskrivs att frågan om ett täktföretags tillåtlighet skall hänskjutas till regeringen om kommunen eller länsstyrelsen påstår att ett riksintresse enligt 3 kap. PBL skulle motverkas om tillstånd till täkten skulle meddelas. Om ett sådant påstående görs skall länsstyrelsen med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Även här gäller dock att ärendet inte skall hänskjutas till regeringen om länsstyrelsen finner att ansökningen skall avslås på de grunder som finns i 18 § NVL.

I övrigt hänvisas till avsnitten 25.12.3.1 och 25.12.3.5.

18 c §

Om tillåtligheten hänskjuts till regeringen med hänsyn till 18 a och/eller 18 b § måste klargöras de förhållanden på vilka regeringen kan grunda sin prövning. I paragrafen föreskrivs att regeringen skall tillämpa även bestämmelserna om riksintressen i 3 kap. PBL. Naturligtvis måste även andra faktorer ingå i regeringens prövning. Prövningsgrunderna har närmare behandlats i avsnittet 25.1.1.

18 d §

Om regeringen finner att det hänskjutna ärendet inte berör ett riksintresse och ärendet har överlämnats till regeringen enbart på den grund som anges i 18 b §, skall enligt första stycket ärendet återförvisas för prövning hos länsstyrelsen.

I andra stycket behandlas den situation som uppstår då regeringen finner att täktföretaget bör komma till stånd trots att det skulle motverka syftet med marköversikten. Regeringen får i ett sådant fall meddela tillstånd till företaget enbart om planföreläggande dessförinnan har meddelats med stöd av 19 kap. 1 § PBL. I fråga om motivet till bestämmelsen i detta stycke hänvisas till avsnittet 25.1.1 (jfr också avsnitt 22.3 om planföreläggande).

19 §

I första stycket har en anpassning gjorts till terminologin och kvalifikationsgränsen i PBL:s ersättningsbestämmelser (jfr ändringen i 26 §).

I andra stycket har 7 a § lagts till. Det medför att ett naturvårdsområde inte får inrättas för ett område som redan omfattas av ett markförordnande för friluftsliv enligt 10 kap. 1 § 4 PBL.

I paragrafens tredje stycke stadgas för närvarande om undantag för bebyggelse inom område, som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. En undantagsregel av motsvarande slag föreslås för områden med detaljplan eller markförordnande.

20 §

En ändring har skett av samma innebörd som i 19 § tredje stycket.

26 §

Ändringen innebär en anpassning till PBL:s terminologi.

Begreppet tillåten markanvändning innebär enligt 20 kap. 2 § PBL dels rätt att utnyttja en byggnadsrätt som har medgivits i en detaljplan, dels rätt att utnyttja ett giltigt förhandslov, bygglov eller marklov. En förutsättning är emellertid att genomförandetiden beträffande en plan inte har gått ut, såvida inte kommunen är skyldig att förlänga tiden. Förutsättningarna för detta regleras i 9 kap. 17 § andra stycket PBL.

Kvalifikationsgränsen har anpassats till vad som föreslagits beträffande ersättningsreglerna i PBL. Beträffande den närmare innebörden av gränsen hänvisas till avsnitt 23.3.2.3 (Ersättningsbestämmelser).

43 §

I denna paragraf har ändringar gjorts i andra stycket. Reglerna i 16 § första, tredje och fjärde styckena samt 17 och 21 §§ skall upphävas och flyttas över till PBL. Detta medför att motsvarande delegeringsregler utgår ur 43 §. Däremot tillkommer den "nya" 16 § om allmänhetens uppträdande samt 20 § om samråd bland de åtgärdstyper som kan delegeras.

Genom att det nu blir möjligt för kommunal myndighet att efter delegation utfärda föreskrifter om allmänhetens uppträdande, kan kommunen få ett värdefullt instrument som komplement till reglerna om strandskydd och markförordnande.

Åtgärder som kräver tillstånd enligt PBL kommer i många fall att kräva samråd enligt 20 § NVL. Om även befogenhet enligt 20 § delegeras från länsstyrelsen till kommunal myndighet (byggnadsnämnden) underlättas samordningen mellan NVL och PBL.

Övriga §§

I 31, 33, 37, 39, 40 och 41 §§ har redaktionella ändringar gjorts till följd av att reglerna om strandskydd, stängselgenombrott och skyltar har överförts till PBL.

26.17 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

4 §

Genom det tillägg som har gjorts i uppräkningen av olika lagar framgår det att SVL inte skall tillämpas i den mån SVL strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av PBL i form av markförordnande eller detaljplan.

21 §

Begreppet pågående markanvändning, som förekommer i andra stycket, innefattar även tillåten markanvändning enligt PBL. Genom den föreslagna ändringen får begreppet samma innebörd i SVL som det föreslås få i PBL och ExL (se avsnitt 23.3.2.3 om ersättningsbestämmelser).

26.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

9–10 §§

Ändringarna är föranledda av de nya planinstitut som finns i PBL.

12 §

Ändringarna innebär att en allmän va-anläggning inte får inrättas i strid mot de rättsverkande planer som finns enligt PBL, dvs. detaljplan, markförordnande och fastighetsplan.

18 §

I paragrafen har endast en hänvisning till BS m. m. ändrats.

26.19 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar

9 och 12 §§

I fråga om anledningen till ändringarna i dessa paragrafer kan hänvisas till specialmotiveringen rörande ändringarna i VAL (26.18).

26.20 Förslaget till lag om ändring i gruvlagen (1974:342)

2 kap. 4 §

I punkt 5 har orden "stadsplan eller byggnadsplan" ersatts med "detaljplan".

26.21 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter

18 §

I punkt 5 har orden "stadsplan eller byggnadsplan" ersatts med "detaljplan".

26.22 Förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

10 a §

Enligt paragrafen får tillstånd enligt ML inte lämnas till en sådan verksamhet som skulle strida mot rättsverkande planbeslut enligt PBL i form av en detaljplan eller ett markförordnande. Någon motsvarighet till denna bestäm-

melse finns inte i ML. Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 25.1.1 och 25.17.4.2). I det förstnämnda avsnittet redogörs också för principerna för plantolkningen i dessa fall.

10 b §

I paragrafen regleras det fall då frågan om tillåtligheten av ett gruvföretag skall hänskjutas till regeringen. Detta skall ske om kommunen påstår att tillstånd till en gruva skulle motverka syftet med marköversikten.

Av bestämmelsen framgår att planenlighetsbedömningen skall redovisas av kommunen i ett yttrande till tillståndsmyndigheten. Om kommunen anser att den sökta åtgärden skulle motverka syftet med marköversikten är tillståndsmyndigheten förhindrad att ge tillstånd till åtgärden. Myndigheten skall i stället med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Om myndigheten utifrån de bedömningar som den själv skall göra finner att företaget inte kan tillåtas, skall myndigheten naturligtvis avslå ansökningen. Förfarandet hos regeringen behandlas i 10 d och 10 e §§. I övrigt hänvisas till den allmänna motiveringen (25.17.4.2).

10 c §

I paragrafen föreskrivs att till regeringen skall hänskjutas frågan om ett företags tillåtlighet, om kommunen, länsstyrelsen eller naturvårdsverket påstår att ett riksintresse enligt 3 kap. PBL skulle motverkas om tillstånd till företaget skulle ges. Om ett sådant påstående görs skall tillståndsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Även här gäller dock att ärendet inte skall hänskjutas till regeringen, om tillståndsmyndigheten finner att ansökningen skall avslås på de grunder som finns i ML. Att det riksintresse som anges i 3 kap. 13 § PBL undantagits från tillämpningen av 10 c § beror på att friluftslivets intressen skall beaktas vid tillåtlighetsprövningen enligt ML (se även 5 kap. 13 § tredje stycket PBL).

I övrigt hänvisas till avsnitt 25.17.4.2.

10 d §

Om tillåtligheten hänskjuts till regeringen på grund av 10 b eller 10 c § måste klargöras de förhållanden på vilka regeringen kan grunda sin prövning. I paragrafen har föreskrivits att regeringen skall tillämpa även bestämmelserna om riksintressen i 3 kap. PBL. Naturligtvis måste även andra faktorer ingå i regeringens prövning. Prövningsgrunderna har närmare behandlats i avsnittet 25.1.

10 e §

Om regeringen finner att det hänskjutna ärendet inte berör ett riksintresse och ärendet har överlämnats till regeringen enbart på den grund som anges i 10 c §, skall enligt första stycket ärendet återförvisas för prövning hos tillståndsmyndigheten.

I andra stycket behandlas den situation som uppstår då regeringen finner

att företaget bör komma till stånd, trots att det skulle motverka syftet med marköversikten. Regeringen får i ett sådant fall meddela tillstånd till företaget enbart om planföreläggande dessförinnan meddelats med stöd av 19 kap. 1 § PBL. I fråga om motivet till bestämmelsen i detta stycke hänvisas till avsnittet 25.1 (jfr också avsnitt 22.3).

26.23 Förslaget till lag om ändring i bostadssaneringslagen (1973:531)

I överensstämmelse med förslaget i avsnitt 25.18 har 2 b § tredje stycket BSL upphävts.

De krav som kan ställas med stöd av 6 kap. PBL blir tillämpliga på befintliga byggnader i och med PBL:s ikraftträdande, dvs. även på byggnader som är föremål för ansökan enligt BSL om upprustningsåläggande eller användningsförbud vid ikraftträdandet. Några särskilda övergångsbestämmelser med anledning av detta är inte nödvändiga.

I 2 a, 6 och 7 §§ har dessutom ordet byggnadslov bytts ut mot bygglov.

26.24 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar

4 §

Till den nuvarande prövningsgrunden har lagts bestämmelser om förhållandet mellan koncessionsprövningen och de kommunala planerna.

Det innebär att en rörledning inte får komma till stånd om den skulle strida mot en detaljplan eller ett markförordnande. Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 25.1.1 och 25.19.3). I det förstnämnda avsnittet redogörs också för principerna för plantolkning i dessa fall.

4 a §

Enligt bestämmelsen skall, förutom prövningsgrunderna i rörledningslagen, även reglerna om riksintressen i PBL ligga till grund för regeringens prövning. Bakgrunden till den nya bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 25.1.1 och 25.19.3).

4 b §

I paragrafen behandlas den situation som uppstår då regeringen finner att företaget bör komma till stånd, trots att det skulle motverka syftet med marköversikten. Regeringen får i ett sådant fall meddela koncession till företaget enbart om planföreläggande dessförinnan meddelats med stöd av 19 kap. 1 § PBL. I fråga om motivet till bestämmelsen hänvisas till avsnittet 25.1 (jfr också avsnitt 22.3).

26.25 Förslaget till lag om ändring i lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar

2 § 2 mom.

I ett nytt stycke har införts en bestämmelse om att en koncession inte får meddelas till en anläggning, vars utförande skulle strida mot rättsverkande planbeslut enligt PBL i form av en detaljplan eller ett markförordnande. Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 25.1.1 och 25.20.4.2). I det förstnämnda avsnittet redogörs också för principerna för plantolkningen i dessa fall.

3 a §

Paragrafen, som är ny, ger regeringen en formell befogenhet att tillämpa bestämmelserna i 3 kap. PBL vid koncessionsprövningen. Bakgrunden till den nya bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 25.1.1 och 25.20.4.2).

3 b §

I paragrafen behandlas den situation som uppstår då regeringen finner att företaget bör komma till stånd, trots att det skulle motverka syftet med marköversikten. Regeringen får i ett sådant fall meddela koncession till företaget enbart om planföreläggande dessförinnan meddelats med stöd av 19 kap. 1 § PBL. I fråga om motivet till bestämmelsen hänvisas till avsnittet 25.1.3 (jfr också avsnitt 22.3).

5 b §

I 1 mom. första stycket och i 3 mom. har orden stadsplan eller byggnadsplan bytts ut mot detaljplan.

Bilaga

Pågående markanvändning

Prövningsgrunder för pågående markanvändning inom detaljplan

Pågående markanvändning

Inledning

I 13 kap. 31 och 33 §§ finns bestämmelser om det s. k. planenlighetskravet inom detaljplan. I specialmotiveringen till dessa paragrafer och i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.1.2.2 och 17.1.2.3) förs ett resongemang om tillämpningen, som här skall belysas med några exempel.

Befintliga förhållanden före planläggningen:

Ingen detaljplan finns förut. På A finns en bilverkstad, på B ett enfamiljshus i östra delen och ett mindre garage i västra delen, på C ett enfamiljshus och på D ett mindre bostadshus.

Planen innebär:

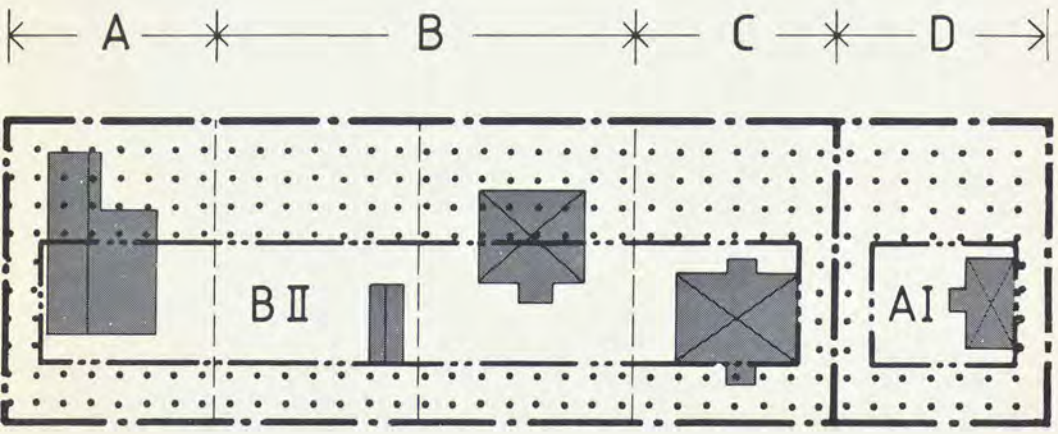
För A, B och C medger planen friliggande bostadshus i två våningar. B avses kunna delas i två fastigheter. Bilverkstaden på A skall flyttas till en annan plats och ersättas av ett bostadshus. På D skall så småningom byggas en barnstuga.

Vilken rätt till pågående markanvändning har markägarna?

Ägaren till A vill bygga till sin verkstad i stället för att flytta. Att planen avser ett annat ändamål, bostad, inskränker inte rätten till pågående markanvändning. Verkstadsägaren får göra viss begränsad tillbyggnad. Planens bestämmelser om byggnads placering, storlek, utformning m. m. saknar formellt sett betydelse så länge han håller sig till det tidigare användningssättet. Att en viss del av fastigheten har lagts ut som punktprickad mark innebär därför i och för sig ingen bindning för bygglovprövningen. Däremot gäller naturligtvis lagens egenskapskrav i 5 kap. Ett sådant krav som föreslås är att byggnad skall placeras och utformas så att riskerna för olycksfall förebyggs (t. ex. trafiksäkerhetsintresset). Andra krav är att byggnaden skall anpassas till omgivningen och till övrig bebyggelse på närbelägen mark.

En särskild fråga är om bedömningen av egenskapskraven skall ske efter förhållandena omedelbart före antagandet av planen eller om hänsyn skall tas även till den i planen medgivna bebyggelsen. Mycket talar för att man här bör välja det sistnämnda alternativet. Effekterna för omgivningen bör rimligen bedömas med beaktande av den bebyggelse som är planerad och för vilken principtillstånd har lämnats genom detaljplanen.

Om man utgår från att planbestämmelsen om att s. k. förgårdsmark inte får bebyggas har sitt lagliga stöd i ett eller flera av kraven i 5 kap. är det alltså fullt klart att planläggningen inte påtagligt inverkar på de möjligheter till tillbyggnad som markägaren skulle ha haft om inte planen hade kommit. Att man vid tillämpning av egenskapskraven i 5 kap. måste ta hänsyn till den blivande miljö som planen syftar till torde dock i vissa fall kunna leda till en viss nödvändig begränsning av markägarens handlingsutrymme härvidlag.



Om tillbyggnaden trots allt visar sig uppfylla alla egenskapskrav, kan byggnadsnämnden undvika tillbyggnaden endast genom att vilandeförklara ansökningen och begära expropriationstillstånd. När sådant tillstånd har meddelats kan bygglov vägras. Om expropriationen fullföljs under genomförandetiden skall löseskillingen bestämmas till det värde som är högst, av faktiskt pågående användning som verkstad eller av tillåten användning för bostadsändamål. Om värdet enligt planen är högst kanske kommunen i praktiken finner det klokast att förvärva fastigheten innan planen antas. Då kan planen omedelbart genomföras utan fördyrande inlösenkostnader.

Ägaren till B förutsätts enligt planen kunna dela fastighten och uppföra ett nytt bostadshus på västra tomten. Här blir det fråga om förändrad markanvändning och byggnaden skall uppföras planenligt. Planbestämmelsernas effekt gäller så länge som planen gäller. Även efter det att genomförandetiden har gått ut är alltså bestämmelserna bindande för byggnadsnämnden i ett bygglovärende. När ett principtillstånd genomförs enligt detaljplan kan det föreskrivas vissa villkor, oavsett om det sker under eller efter genomförandetiden. Om planen inte tillåter fristående garage, bör det sålunda finnas möjlighet att i bygglovet till bostadshuset föreskriva villkor om att garaget skall rivas. Naturligtvis bör ägaren, lika litet som i dagens system, kunna tvingas att dela fastigheten och att bebygga den västra tomten. Om han inte vill utnyttja det tillstånd som detaljplanen innebär i denna del, riskerar han emellertid att kommunen efter genomförandetidens utgång ändrar eller upphäver planen beträffande den västra tomten. Därvid kan han inte tillgodogöra sig värdet av byggnadsrätten.

Huset på den östra tomten överensstämmer visserligen med planen i fråga om användningssättet (bostadsändamål) men är placerat på ett sätt som delvis strider mot en planbestämmelse (punktprickad mark). Syftet med en plan med denna utformning – dvs. en plan som inte är anpassad till den etablerade verksamheten på fastigheten – är att ge ett principtillstånd till en ny byggnad. Denna nya byggnad skall då ges en annan placering än den nuvarande har. Av de skäl som har anförts i anslutning till A ovan får planen inte någon direkt effekt på rätten att fortsätta pågående markanvändning. Vill man åstadkomma sådana effekter får man utforma planen på annat sätt, nämligen så att den blir exakt avpassad efter befintliga förhållanden. Detta skall belysas i fallet C nedan.

Fastighetsägaren i fallet B kan alltså välja mellan att fortsätta pågående markanvändning eller att söka rivningslov och därefter bygga ett nytt bostadshus i enlighet med det principtillstånd som ligger i planen.

Ägaren till C har ett hus som helt stämmer med planen i fråga om såväl användningssätt som storlek och placering.

Planen anger inte någon förändring av markanvändningen utan den syftar till att slå fast fastighetens nuvarande användning inom vissa ramar. Man vill åstadkomma en begränsning av utbyggnadsmöjligheterna etc. Det kan också vara så att en byggnad är så värdefull att bevara att det anses nödvändigt inte bara att stoppa tillbyggnader som kan förvanska dess karaktär utan även att ge föreskrifter om dess fasadutformning och liknande framgår av 9 kap. 2 § andra stycket bör enbart sådana frågor som anges i 5 kap., 6 kap. 4 § tredje stycket eller 10 § kunna motivera en plan av detta slag.

När det gäller C-fastigheten får det alltså förutsättas att planens syfte är att klargöra att någon av de nu nämnda – eller en sammanvägning av flera av dem – har lett till vissa angivna preciseringar av just den befintliga byggnadens utformning. Om planen vinner laga kraft i denna del utgör den ett medel som byggnadsnämnden i framtida bygglovärenden kan använda för att möta anspråk på tillbyggnader och liknande åtgärder som ligger inom ramen för pågående markanvändning. Saken kan också uttryckas så att all byggnadsrätt redan är ianspråktagen och att fastighetsägaren inte kan tvinga fram någon utvidgning med stöd av begreppet pågående markanvändning.

Att exempelvis en tillbyggnad i sådant fall ligger utanför den enskildes rätt innebär naturligtvis inte att hans möjligheter är helt avskurna. Det ligger i byggnadsnämndens befogenhet att medge lov till en åtgärd som står i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplan.

Ägaren till D är – i likhet med verkstadsägaren i fallet A – oförhindrad att fortsätta pågående markanvändning och göra den tillbyggnad och komplettering som ryms inom detta begrepp. Kommunens möjligheter att vägra är desamma som när det gäller ägaren till A. Med tanke på att genomförandet av planen i denna del inte är särskilt nära förestående kanske kommunen går med på att släppa fram åtgärder inom ramen för pågående markanvändning i stället för att omedelbart expropriera marken. Kommunen tar då på sig det något högre ersättningsbelopp som kan bli följden av investeringarna.

Om man i stället antar att ägaren vill sälja fastigheten men att kommunen inte vill köpa den direkt uppstår frågan om ägaren kan tvinga fram en omedelbar inlösen med stöd av planen. Denna fråga behandlas i avsnitt 23, Ersättningsbestämmelser.

Exemplen ovan avser alltså förstagångs-planläggning. Hur kommer då begreppet pågående markanvändning att fungera vid planändring?

Anta att kommunen efter några år – sedan genomförandetiden har löpt ut – ändrar planen

och utvidgar området för barnstuga till att avse även C-fastigheten. Vilken rätt får då ägaren till C, om han vill fortsätta att bo i villan?

Den plan som förut maximerade hans byggnadsrätt till den befintliga byggnadsytan finns inte längre kvar. Lagens kvalitets- och egenskapskrav finns alltså inte preciserade i några planbestämmelser som tar sikte på den faktiska markanvändningen. Den enda rimliga slutsatsen synes därför bli att en ny och förutsättningslös tillämpning av kravbestämmelserna måste göras, om ägaren till C ansöker om t. ex. en tillbyggnad. Samma situation uppkommer alltså som vid tillståndsprövning när det inte finns någon detaljplan alls. Besvär måste då kunna anföras över byggnadsnämndens beslut, om nämndens tillämpning av kravbestämmelserna, enligt sökandens mening, åsidosätter enskilda intressen i alltför hög grad. En möjlighet för nämnden att vägra lov blir även här att hänvisa till att ett expropriationstillstånd föreligger.

Genomgången av exemplet beträffande fastigheten C leder till följande slutsatser beträffande den situation som beskrivs i exemplet. Begreppet pågående markanvändning enligt de definitioner som ges i avsnitt 3.2.4 är i stort sett ointressant från rättslig synpunkt under den första planens giltighetstid. Då utgör i stället planbestämmelserna den norm som anger enskild rätt. Man kan säga att egenskapskravens tillämpning har avgjorts en gång för alla och att därför något ytterligare utrymme för pågående markanvändning inte kan tvingas fram. Efter planändringen blir begreppet pågående markanvändning åter intressant för markägare som vill hålla fast vid det tidigare ändamålet. Det finns då inga planbestämmelser som reglerar hans rätt att fortsätta detta ändamål. Om byggnadsnämnden vill motsätta sig en normal förbättring kan det ske enbart om denna inte uppfyller kraven i 5 kap.

Ett allmänt intryck som man kan få när man jämför exemplen är att systemet skapar en viss orättvisa t. ex. mellan den östra B-fastigheten (som ligger i strid mot planen) och C-fastigheten (som stämmer med planen). Det kan förefalla som om B-fastighetens ägare har fått en bättre ställning när det gäller kompletteringsmöjligheter inom ramen för pågående markanvändning. Skillnaden är emellertid endast skenbar. Man får nämligen komma ihåg att samhället i båda fallen kan gentemot t. ex. ett önskemål om tillbyggnad åberopa exakt samma materiella krav, hämtade ur 5 kap. I båda fallen finns det rätt att överklaga kravens tillämpning. Enda olikheten är att besvären i fallet C måste anföras redan när planen antas medan ägaren till B kan avvakta. Han kan inte hindras i sin pågående markanvändning genom att planen antas utan först när han själv aktualiserar en bygglovpliktig åtgärd.

Sakregister

Aktsamhetsregler, allmänna hänsynsregler 309, 653, 659
Allmänna intressen 247, 252, 717
Allemansrätt 541, 660, 786
Allmän plats 341, 366, 559, 568, 592, 629, 746
Allmän väg, se vägar
Allmänheten 656
Allmänt ändamål 341, 703, 747
Andelstal, se exploateringssamverkan
Anläggningar 270, 278, 293, 437, 705, 724, 731, 738, 766, 801
– för idrotts- och fritidsändamål 441, 706, 767
– anläggningssamfällighet 381, 761
Anläggningslagen (AL) 344, 359, 370, 437, 625, 836
Anmälan 495
– anmälningsskyldighet 791, 797
– avverkning 663
Anslag 351, 753
Ansvarig arbetsledare 495, 791, 797
Ansökan
– muntlig 475
– skriftlig 476, 776
Antagande, se resp. planinstitut
Användningsförbud 295, 739, 802
Användningssätt
– ändrat 435, 699, 750
Asfaltverk 771
Atomenergianläggning 356, 473
Avfall 266, 275, 292, 714, 728, 738
Avgifter 497, 499, 500, 792
– befrielse 504, 797
– byggnadsavgift 501, 506, 796
– eftergift 501, 504, 798
– gator 847
– nedsättning 501, 504, 797
– särskild avgift 501, 502, 797
– tilläggsavgifter 501, 503, 507, 798
Avkastning, se exploateringssamverkan
Avlopp, avloppsanläggning 266, 594
Avstyckning 565, 597, 824
Avstyckningsplan 588, 591, 826
Avstående av mark 357, 380
Avvikelse 271, 736
– från plan 378, 758, 830
Balkong 698
Bebyggelse
– befintlig 712, 716
– för de areella näringarna, se ekonomibyggnad
– komplettering av 781
– kulturhistoriskt värdefull 278, 356, 459, 463
Bebyggelsemiljö 263, 721
– befintlig 373, 723
– framtida förändringar 267
– kompletteringar 267, 723
– utformning 265, 721
Befästning 356, 594
Begravningsplats 649
Bergrum 769
Besiktning 496, 791
Beskrivning 349, 351, 380, 746, 759
Besvär 214, 321, 415, 529, 641, 809
– bygglov 541
– detaljplan 538
– fastighetsplan 540
– markförordnande 540
– marklov 542
– påföljder, ingripanden 542
– rivningslov 416, 537, 541
Besvärshänvisning 351
Bevarande 192
– byggnader 278, 716, 732
– intressen 250, 279, 323, 334, 343, 643, 648
– kulturvärden 265, 273, 293, 567, 570, 577, 716, 732
– miljö 567, 570, 577, 732
– naturvärden 265, 273
– områden 357, 732

Bilprovningsbana 450, 771
Biluppställning, se parkering
Bondplan 588
Bostadsbyggnad 700
– på jordbruksfastighet 695
Bostadsfinansieringsförordningen 391
Bostadsförsörjning 459, 462, 465, 468, 570, 813
Bostadsrättshavare 414, 708, 751
Bostadssaneringslagen (BSL) 283, 463, 570, 682, 854
Brand 266, 274, 287, 292, 294, 697, 722, 727
Brygga 439, 767
Bygglov 541, 564, 577, 580
– ansökan 776
– förfarandet 474, 478
– förhandslov 479, 481, 564, 580, 608, 781
– prövningsgrunder 451
– underrättelse 477
Bygglovplikten 633
– omfattning 421, 425, 765
– variation 425
Byggnad 270, 293, 427, 724
– brunnen, se återuppförande
– bärande delar 274, 291, 435, 704, 726, 765, 738
– inre åtgärder 434, 704, 766
– placering 269, 273, 724
– underhåll 219, 290, 436, 704, 738, 801
– uppförande av 428
– utformning, färg och material 269, 273, 358, 724, 748
– yttre åtgärder 432
– ändrat användningssätt 435, 436, 765
– ändring av 219, 277, 730
Byggnads
– antal våningar 748
– höjd 748
– källardjup 748
– lägenhetsfördelning 340, 342, 748
– sätt 748
Byggnadsarbete 493, 791, 795
Byggnadsinspektör 490, 790
Byggnadskvarter 341
Byggnadslov, enligt BS 595
Byggnadsminne 641, 813
Byggnadsminneslagen (BML) 463, 466, 567, 573, 577, 609, 641, 848
Byggnadsminnesmärke 641, 647
Byggnadsnämnd 323, 361, 486, 493, 652, 654, 658, 709, 789
– serviceskyldighet 481, 488
– tillsyn och kontroll 490, 493
Byggnadsplan 327, 588, 591, 594, 658, 822, 826
Byggnadsrätt 200, 345, 360, 564, 817
Båtnadsvillkor 370, 377, 387, 837, 839
Bärande delar, se byggnad
Campingplats 636, 767
Cistern 448, 705, 769
Civilförsvarslagen 272, 626, 844
Delegation 652, 658, 796, 851
Detaljplan 200, 322, 327, 404, 405, 454, 538, 591, 616, 745, 783
– antagande 351
– enkel detaljplaneändring, se planändring
– innehåll 339, 746
– rättsverkan 200
– samråd 350
– upphävande 644, 755
– utställning 350, 752
– ändring av 347
Detaljplanekrav 322, 457, 712, 811
Dispens 271, 595
Ekonomibyggnader, jordbrukets 260, 292, 430, 651, 694, 698, 766, 772
Ellagen 606, 685, 855
Energiförsörjning 714
Energihushållning 266, 274, 292, 294, 721, 728
Enskild väg, se vägar
Enskilda intressen 247, 252, 717
Enskilda väglagen (EVL) 437, 628
Ersättningsbestämmelser 392, 559, 643, 659, 755, 817
– betr. pågående markanvändning 218
– betr. tillåten markanvändning 564
– ersättningsprinciper 570, 634, 827
– kompensationssättet 570
– kompensationstidpunkten 571
– kvalifikationsgränsen 573, 817, 845, 847
– värderingsregler 578
Exploatering 190
– avtal 369, 391
– beslut, se exploateringssamverkan
– intensitet 340, 342, 358, 748
– samfällighet, se exploateringssamverkan
Exploateringssamverkan 359, 382, 763
– andelstal 388, 840
– avgift 389

– avkastning 389
– exploateringsbeslut 387, 841
– exploateringssamfällighet 341, 386, 761, 832, 838, 843
– förtida tillträde 392
– samverkansområde 386, 763
– upplösning 391, 843
Expropriation 335, 560
– tillstånd 456, 813
Expropriationslagen (ExL) 335, 561, 571, 578, 609, 634, 825
Farled 616
Fastighetsbegreppet 574
Fastighetsbildning 344, 368, 382, 565
– myndighet (FBM) 620, 755
– plan 624, 832
– samråd 621
Fastighetsbildningslagen (FBL) 480, 619, 830
Fastighetsförteckning 350, 753
Fastighetsnämnd 366
Fastighetsplan 376, 404, 540, 578, 592, 783, 786, 810
– antagande 379, 759
– behov 375
– besvär 379
– samråd 379, 760
– upprättande 757
– utställning 379, 760
– ändring 379, 818
Fastighetsregister 753, 755, 831
Fastighetsreglering 352, 382, 392, 619, 624, 761, 832, 839
Fastighetsägare 821
Fast inredning 274, 726
Fisket, byggnad för 651
Fjällområde, se obrutet fjällområde
Flygplats 356, 439, 473, 559
Fordonsuppställning, se parkering
Fornlämning 641
Fornminneslagen 645, 848
Friluftsliv 257, 260, 279, 359, 472, 567, 569, 571, 577, 653, 655, 660, 715, 733, 819
Fritidshus
– permanentning 594, 698, 700
Fyllning 356, 470, 569, 590, 592, 594, 775, 795, 818
Fysisk planering 197
Fysisk riksplanering 212, 258, 399
Förbindelsepunkt 366
Förbättringsåtgärder 286, 737, 801
Förbud att fortsätta ett arbete 795, 797
Föreläggande 295, 333, 499, 507, 798, 802
Förfallen byggnad 294, 652, 654, 659
Förfarandet, se resp. institut
Förhandslov, se bygglov
Förmånsrätt 390, 841, 843
Förnyelse
– områden 712
– verksamhet 373
Försvaret 257, 358, 560
Försvarsanläggningar 473
Förtida tillträde, se exploateringssamverkan
Förändrad markanvändning, se markanvändning
Gator 341, 366, 561, 580, 629
Gemensamhetsanläggningar 344, 370, 625
Generalplan 217, 317, 356, 361, 559, 562, 590, 659, 822
Genomförande 200, 365, 756
Genomförandebeskrivning 310, 323, 374, 756
Genomförandetid 201, 322, 345, 352, 540, 591, 755, 817
Geoteknik 344
Glesbebyggelse 203, 712
Glesbygd 306, 307
Grannerättsliga förhållanden 219, 726
– angränsande fastigheter 565, 577
Grundförstärkningar 572
Grundkarta 746, 753
Grundvatten 276, 279, 344, 615, 617, 729, 769, 791
– pumpning 447
Grustag 306
Gruva 442, 603, 674, 680
Gruvlagen 666, 673, 852
Gånggata 634
Gårdssanering 376
Hamn 440, 559, 616
Handel 701
Handikappanpassning 275, 291, 728, 738
Handlingar 476, 776
– lättfattliga 413
– åtkomlighet 413
Handräckning 499, 507, 798, 802
Hantverksrörelse 701, 703
Hemliga byggnader och anläggningar 774
Huvudmannaskap 366, 748
Huvudskyddsombud 815
Husbehovstäkt 657

Husvagnar 637
– uppställning 651, 767
Hygieniska förhållanden 266, 274, 714, 727
Hyresgäst 387, 414, 460, 464, 468, 477, 535, 542, 708, 751, 777, 788, 813, 841
Hägnad 439
Hänsyn, se allmänna hänsynsregler
Idrottsanläggning, se anläggningar
Industri 431, 696, 702
Informationsskyldighet
– kommunens 411
Informationsverksamhet 401
Ingripande 295, 499, 500, 596
– för att åstadkomma rättelse 507, 797
Inlösen 382, 392, 561, 624, 644, 761, 835
Inlösenrätt för kommunen 361, 610
Inlösenskyldighet för kommunen 571, 611
Inomhusklimat 274
Inskrivning
– fastighetsbok 800
– inskrivningsmyndighet 843
– tomträttsbok 800
Installationer 272, 274, 728
Intrång, se Ersättningsbestämmelser
Jordabalken (JB) 625, 844
Jordbruket, byggnad för jordbrukets behov 260, 651
Kammarkollegiet 616
Kammarrätten 545, 814
Kartor 374, 380
Klimatförhållanden 266
Kollektivtrafik 313, 728
Kommunalbesvär 530
Kommunalförbund 400, 589
Kommunallagen (KL) 199
Kommundelsplan 318, 319, 322, 551
Kommundelsråd 413
Kommunfullmäktige 221
Kommunicering 476, 777
Kommunikationer 257
Kommunplan 302, 551
Kommunstyrelse 199, 221, 312, 323, 709
Kommunvägar 629
Kommunvägslagen (KVL) 438, 629, 633
Kommunöversikt 301
Kompensationsregler, se ersättningsbestämmelser
Kompetensbevis 647
Kompletteringsbyggnad 695, 766, 781, 785
Konkurrensvillkor 368, 391
Kontor 698, 703
– kontorisering 593, 703
Konsekvensbeskrivning 413
Kraftledning 603, 606, 658, 686
Krav på befintlig bebyggelse 283, 737
Krossverk 449, 706, 771
Kulturhistoriskt värdefull byggnad, bebyggelse 293, 343, 359, 459, 462, 642, 716
Kulturminnesvård 250, 257, 260, 640
Kulturvärden, se bevarande
Kustområden, kust
– annan, övrig 260
– högexploaterad 260
– obruten 260
Kvalifikationsgräns, se ersättningsbestämmelser
Kvartersmark 341, 568, 592, 746
Kyrkobyggnad 641, 649
Laga kraft 754
Lagen om allmänna fjärrvärmeanläggningar 665, 852
Lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (VAL) 663, 852
Lagen om byggnadsminnen, se byggnadsminneslagen
Lagen om fornminnen, se fornminneslagen
Lagen om förvaltning av samfälligheter (SFL) 625, 843
Lagen om påföljder och ingripanden (LPI) 499, 596, 822
Lagerlokal 702
Landsting, landstingskommun 400, 515, 589
Ledningar 258, 340, 435, 441, 705, 773
Ledningsrätt 625, 759
Ledningsrättslagen (LL) 625, 844
Lekplatser 288, 294, 722, 734, 741
Ljusanordningar 628, 705, 767, 773
Lokala trafikföreskrifter 635
Lån 390
Lägenhetsfördelning 342, 704, 777
Lämplighetsprövning 203, 214, 250, 713
Länsplaneringen 399, 515, 518
Länsstyrelsen 222, 514, 517, 521, 544, 709, 803, 814
Makadamverk 771

Marina 306
Markanvändning 693
– förändrad 220, 333
– pågående 215, 337, 455, 545, 565, 573, 579, 663, 694, 745, 784, 814, 828
– tillfällig 348, 755
– tillåten 564, 573, 577, 579, 817, 826, 828, 845, 847
Markförordnande 293, 309, 355, 380, 385, 404, 452, 471, 540, 545, 590, 604, 616, 631, 655, 658, 663, 755, 763, 783, 845
Markförvärvslån 367
Marklov 468, 542, 569, 577, 580, 706, 775, 788, 796, 818
– förfarandet 474
Marknadsvärde 392, 611, 825, 834
Markpolitik 367
Markupplåtelseavtal 369, 394
Markvillkor 368, 391
Markägare, se fastighetsägare
Marköversikt 301, 322, 358, 404, 452, 596, 603, 631, 742, 783, 811, 822
– samråd 312
– utställning 313
Mast 705, 769
Medborgarinflytande 201, 311, 361, 407
– information 201
– insyn 410
– samråd 413
Mellankommunala intressen 551
Miljö, se bevarande
Miljöskyddslagen (ML) 675, 852
Miljöstörande industri 680, 726
Minerallagen 667, 673, 852
Mur 448, 705, 770
Mätningskungörelsen 759
Naturreservat 251, 279, 359, 654, 656, 849
Naturvård 250, 257, 260, 653, 660, 715
Naturvårdslagen (NVL) 359, 438, 573, 609, 650, 848
– samrådsområde 657
Naturvårdsområde 651, 654, 656, 849
Naturvårdsverket 617
Normer 271
Nybyggnad 277
Nybyggnadsförbud 369, 592, 595, 596, 824, 825
Nybyggnadskarta 376, 790
Nyttjanderätt 360, 381, 559, 561, 568, 708, 761, 833
Obrutet fjällområde 251, 260
Oljegrusverk 450, 771
Olycksfall 266, 274, 722, 727
Ombyggnad 277
Omfärgning 772
Områdesplan 317, 358, 404, 452, 590, 603, 744
– samråd 324
– utställning 324
Opinionsvillkoret 387, 841
Panträttshavare 370, 834
Park, parkmark 341, 580
Parkering 267, 280, 288, 343, 635, 723, 734, 749
– anläggning 376, 748
– plats 289, 294, 360, 449, 705, 734, 741, 770
Planekonomiska utredningar 367
Planenlighetskrav 203, 216, 451, 783, 812
Planeringsförutsättningar 412
Planeringsprocessen 209
Planeringsunderlag 747, 751
Planföreläggande 551, 605, 816
Plangenomförande, se genomförande
Planhandlingar 349, 413
Plank 705, 770
Plankarta 349, 746
Planläggning 203, 213, 246, 708, 712
Planteringar 294, 742
Planändring 347, 565
– enkel detaljplaneändring 351, 644, 755
Praxis 328, 338
Presumtionsregeln 561, 571, 611, 827
Presumtionstidpunkt 611
Primära rekreationsområden 259
Program 202, 312, 349, 411, 751
– alternativa förslag 413
Protokoll 379
Prövningsgrunder för bygglov 451
Prövningstillstånd 546
Påföljder 500, 542, 596, 794
Pågående markanvändning, se markanvändning
Randbebyggelse 332
Regeringen 522, 545, 551, 605, 805, 807, 814
Regionplan 362, 514, 515, 517, 560, 589
– huvudman 589
Regionplaneförbund 589

Regionplaneorgan 309, 312, 324, 514, 517, 522, 754, 806
Regionplanering 397, 763
Rennäringen, byggnad för rennäringens behov 651
Riksantikvarieämbetet 617, 645, 648
Riksdagen 261
Riksintresse 255, 311, 313, 516, 524, 551, 602, 604, 617, 644, 657, 675, 680, 717
Rikszon 255, 302, 551
Riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning 246
Rivning 294, 345, 570, 595, 697, 739, 749, 801, 813, 820
– förbud 356, 595
Rivningslov 416, 457, 541, 545, 774, 788, 796
– förfarandet 474
Råmark 612
Rättegångskostnader 561, 581, 821
Rättelse 507, 797, 802
Rörledningslagen 606, 682, 854
Sakägare 362, 414, 476, 707, 753
Samfällighetsförening 389, 625, 843
Samhällsplanering 195
Samlad bebyggelse 332
Sammanträde 379
Samordning med annan lagstiftning 205, 272, 601
Samråd, se resp. institut
Samverkansområde, se exploateringssamverkan
Sanitära förhållanden 274
Sanktioner 644
Schaktning 470, 569, 590, 592, 594, 775, 795, 818
Sekretess 450
Service 267, 313, 714, 722
Servitut 381, 559, 561, 568, 620, 625, 759, 761, 844
Skadeersättning 570
Skidlift 306
Skogsbilväg 658
Skogsbruket, byggnad för skogsskötseln 651
Skogsplantering 470, 472
Skogsvårdslagen (SVL) 659, 851
Skyddsbestämmelser 343, 463, 467, 570, 595, 643, 649, 732, 813
Skyddsområde 305, 340, 358, 749, 803
Skyddsrum 272, 274, 626, 727, 844
Skylt 274, 294, 443, 628, 632, 654, 659, 705, 740, 767, 773
Skärmtak 433
Specialområden 341, 560, 592
Stadsarkitekt 490, 790
Stadsplan 200, 327, 559, 588, 591, 658, 823, 826
– av ålder bestående 588, 823
Stadsplanelag 588
Statens planverk 222, 546, 548, 710, 814
Stenhuggeri 771
Stomplan 588, 590
Strandskydd 260, 278, 359, 423, 429, 595, 598, 616, 637, 651, 654, 656, 720, 731, 771, 780, 786, 823
Stängsel 199, 741, 748, 820
Stängselgenombrott 569, 577, 652, 654, 656, 741, 820
Sysselsättning 249
Säkerhetsområde 305
Tavlor 628, 659, 740
Tillbyggnad 432, 697, 730, 765
Tillfällig markanvändning, se markanvändning
Tillgänglighet 267, 275
– för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga 267, 723, 728
Tillståndsplikt 359, 362, 643, 647, 663
Tillståndsprövning 203, 213, 246, 421, 765
Tillverkningskontroll 493, 793
Tillåten markanvändning, se markanvändning
Tomt 279, 294, 562, 693, 733, 741, 780
Tomtindelning 368, 560, 562, 588, 592, 824
– som av ålder består 588
Tomträtt 369, 708
Torn 448, 705, 769
Torrläggning 616
Trafiknämnd 635
Trädfällning 343, 356, 470, 569, 590, 592, 662, 795, 818
Tunnel 445, 769
Tvångsförvärv 367
Tvångsutförande 295, 508, 799, 802
Typgodkännande 492, 793
Täkt 603, 656, 826, 849
Tätbebyggelseförbud 592
Underhåll 290, 773
– anläggning 293, 738, 801
– byggnad 219, 290, 436, 704, 738, 801

Underlagsmaterial 411
Undermarksbyggande 276, 342, 729, 791
Undermarksanläggning 276, 706
Understallning 214, 258, 404, 513, 520, 551, 803
Understallningsavskärande verkan 307, 321, 525, 808
Uppenbar avvikelse 518
Upplag 445, 706, 768
Upplösning, se exploateringssamverkan
Upprustningsälägganden 283, 465, 468, 813
Uppvärmningsanordningar 435, 704, 765
Utemiljö, uteplats 280, 698, 733
Utfart 340, 344, 352, 632, 740, 820
Utomplanbestämmelser 355
Utställning
– planer, se resp. planinstitut
– medborgarinflytande 201, 414, 752
– tider 350, 752
Uttaxering 390
Vatten
– och avloppsanläggning 366, 773
– område 341, 746
Vattenlagen (VL) 613
Vattenbyggnadsföretag 603
Vattenförsörjning 594, 714
Vattenhushållning 266, 275, 721, 728
Vegetation 343, 662
Veranda 698
Ventilationsanordning 435, 704
Verkstad 696, 698, 703
Verkställighetsföreskrifter 214, 271, 710
Vetenskaplig naturvård 250, 655, 715
Vilandeförklaring 345, 482
– rivningslov 466
Villaägargaranti 612
Vind 736
Vite 295, 507, 661, 799, 802
Våning 736
Vägar 437, 594, 632
– allmänna 381, 559, 627
– enskilda 366, 369, 381, 559, 628
Vägförening 366, 761
Väghållare 342, 381, 560, 568, 627, 629, 748, 817
Väglagen (VägL) 437, 573, 609, 627, 820, 845
Vägmark 633
Vägrätt 381, 628, 633, 708
Vägverket 627, 630
Återuppförande av byggnad 566
Åtgärdsföreläggande 295, 499, 545, 569, 577, 801
Åtgärdsprogram 374
Älvar, outbyggda 260
Överexekutor 507, 798, 802
Övergångsbestämmelser 587, 822
Överträdelser 499, 794

Statens offentliga utredningar 1979

Kronologisk förteckning

1. Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. S.
2. Naturmedel för injektion. S.
3. Regional laboratorieverksamhet. Jo.
4. Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. Ju.
5. Konsumentinflytande genom insyn? H.
6. Polisen. Ju.
7. Tandvården i början av 80-talet. S.
8. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder – bakgrund och problemanalys. E.
9. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden – en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. E.
10. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. E.
11. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. E.
12. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. Kn.
13. Konkurs och rätten att idka näring. Ju.
14. Naturvård och täktverksamhet. Jo.
15. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. Jo.
16. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. A.
17. Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda. U.
18. Museijärnvägar. U.
19. Jaktvårdsområden. Jo.
20. Anhöriga. S.
21. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. S.
22. Barn och döden. S.
23. Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. B.
24. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. A.
25. Nya namnregler. Ju.
26. Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. S.
27. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. A.
28. Barnolycksfall. S.
29. Lotterier och spel. H.
30. Lotterier och spel. Bilagor. H.
31. Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Kn.
32. Fastighetstaxering 81. B.
33. Fastighetstaxering 81. Bilagor. B.
34. Bilarna och luftföroreningarna. Jo.
35. Rationellare girohantering. E.
36. Konsumenttjänstlag. Ju.
37. Aktivt boende. Bo.
38. Lagerstöd. A.
39. Vattenkraft och miljö 4. Bo.
40. Malmer och metaller. I.
41. Barnen i framtiden. S.
42. Vår säkerhetspolitik. Fö.
43. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Jo.
44. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 1–8. Jo.
45. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 9–13. Jo.
46. Koncernbegreppet m. m. Ju.
47. Dokumentation och statistik om högskoleutbildning. U.
48. Arbetstiderna inför 80-talet. A.
49. Grundlagsskyddad yttrandefrihet. Ju.
50. Huvudmannaskapet för specialskolan. U.
51. Öst Ekonomiska Byrån. H.
52. Viltskador. Jo.
53. Nytt skördeskadeskydd. Jo.
54. Hushållning med mark och vatten 2. Del I. Överväganden. Bo.
55. Hushållning med mark och vatten 2. Del II. Bakgrundsbeskrivning. Bo.
56. Steg på väg... A.
57. Barnomsorg – behov, efterfrågan, planeringsunderlag. S.
58. Barnomsorg. Redovisning av särskilda undersökningar. S.
59. I livets slutskede. S.
60. Bidrag till folkrörelser. Kn.
61. Förnyelse genom omprövning. B.
62. Kooperationen i Sverige. I.
63. Barnets rätt 2. Om föräldraansvar m. m. Ju.
64. Ny utlänningslag A.
65. Ny plan- och bygglag. Del I. Bo.
66. Ny plan- och bygglag. Del II. Bo.

KUNGL. BIBL.
1979 -10- 9
STOCK[illegible]M

Statens offentliga utredningar 1979

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. [4]
Polisen. [6]
Konkurs och rätten att idka näring. [13]
Nya namnregler. [25]
Konsumenttjänstlag. [36]
Koncernbegreppet m. m. [46]
Grundlagsskyddad yttrandefrihet. [49]
Barnets rätt 2. Om föräldraansvar m. m. [63]

Försvarsdepartementet

Vår säkerhetspolitik. [42]

Socialdepartementet

Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. [1]
Naturmedel för injektion. [2]
Tandvården i början av 80-talet. [7]
Utredningen rörande vissa frågor beträffande sjukvård i livets slutskede. 1. Anhöriga. [20] 2. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. [21] 3. Barn och döden. [22] 4. I livets slutskede. [59]
Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. [26]
Barnolycksfall. [28]
Barnen i framtiden. [41]
Planeringsgruppen för barnomsorg. 1. Barnomsorg – behov, efterfrågan, planeringsunderlag. [57] 2. Barnomsorg. Redovisning av särskilda undersökningar. [58]

Ekonomidepartementet

Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder-bakgrund och problemanalys. [6] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden- en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. [9] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. [10] 4. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. [11]
Rationellare girohantering. [35]

Budgetdepartementet

Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. [23]
1976 års fastighetstaxeringskommitté. 1. Fastighetstaxering 81. [32] 2. Fastighetstaxering 81. Bilagor. [33]
Förnyelse genom omprövning. [61]

Utbildningsdepartementet

Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda. [17]
Museijärnvägar. [18]
Dokumentation och statistik om högskoleutbildning. [47]
Huvudmannaskapet för specialskolan. [50]

Jordbruksdepartementet

Regional laboratorieverksamhet. [3]
Naturvårdskommittén. 1. Naturvård och täktverksamhet. [14] 2. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. [15]
Jakt- och viltvårdsberedningen. 1. Jaktvårdsområden. [19] 2. Viltskador. [52]
Bilarna och luftföroreningarna. [34]
Miljörisker vid sjötransporter. 1. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. [43] 2. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 1–8. [44] 3. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 9–13. [45]
Nytt skördeskadeskydd. [53]

Handelsdepartementet

Konsumentinflytande genom insyn? [5]
Lotteriutredningen. 1. Lotterier och spel. [29] 2. Lotterier och spel. Bilagor. [30]
Öst Ekonomiska Byrån. [51]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. [16] 2. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. [24] 3. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. [27]
Lagerstöd. [38]
Arbetstiderna inför 80-talet. [48]
Steg på väg... [56]
Ny utlänningslag. [64]

Bostadsdepartementet

Aktivt boende. [37]
Vattenkraft och miljö 4. [39]
Hushållning med mark och vatten 2. Del I. Överväganden. [54]
Hushållning med mark och vatten 2. Del II. Bakgrundsbeskrivning. [55]
PBL-utredningen. 1. Ny plan- och bygglag. Del I. [65] 2. Ny plan- och bygglag. Del II. [66]

Industridepartementet

Malmer och metaller. [40]
Kooperationen i Sverige. [62]

Kommundepartementet

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. [12]
Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. [31]
Bidrag till folkrörelser. [60]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1970 -10- 9

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-0511
ISSN 0375-250X