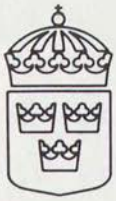


Ny plan- och bygglag

REMISSAMMANSTÄLLNING
UTGIVEN AV
BOSTADSDEPARTEMENTET

1982:9
SOU



Statens offentliga utredningar
1982:9
Bostadsdepartementet

Ny plan- och bygglag

Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet
Stockholm 1982

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06740-4
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockkholm 1982

Förord

PBL-utredningen avlämnade i september 1979 betänkandena (SOU 1979:65 och 66) Ny plan- och bygglag. Betänkandena har remissbehandlats.

Utredningens förslag bereds f. n. inom bostadsdepartementet. Detta arbete bedrivs med den inriktningen att ett regeringsförslag, som kan remitteras till lagrådet, skall vara färdigt under våren 1982.

Parallellt med detta arbete bereds inom departementet vissa förslag till partiella ändringar i nu gällande byggnadslagstiftning. Dessa ändringar, som grundas på PBL-utredningens förslag, angår bl. a. reglerna om byggande utanför områden med stads- eller byggnadsplan och frågan om lagreglering av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Vidare bereds ett förslag till en lag om exploateringssamverkan. Avsikten är att förslag i dessa frågor skall läggas fram för riksdagen under våren 1982.

PBL-utredningens förslag utgår bl. a. från de förslag som bygglagutredningen lade fram i sitt principbetänkande (SOU 1974:21) Markanvändning och byggande och från remissyttrandena över betänkandet. En sammanställning av dessa yttranden utgavs i juni 1975 (SOU 1975:17).

Eftersom även yttrandena över PBL-utredningens betänkanden kan antas vara av intresse för dem som på olika sätt är engagerade i plan- och byggfrågor, redovisas härmed en sammanställning av dessa yttranden.

Innehåll

Remissinstanserna 9

1 *Allmänna synpunkter på förslaget* 15
1.1 Helhetsbedömning av förslaget 15
1.2 Totalrevision eller delreformer 29
1.3 Obehandlade frågor 31
1.4 Lagteknisk lösning 35

2 *Allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning* . . 41
2.1 Naturresurser 41
2.2 Energihushållning 43
2.3 Sysselsättning 45
2.4 Kollektivtrafik 46
2.5 God social miljö 48
2.6 Sambandet med länsplaneringen 49
2.7 Övriga sektoriella intressen 50

3 *Förhållandet mellan stat och kommun* 53
3.1 Grundläggande frågor 53
3.2 Särskilda bestämmelser om riksintressen 58
3.2.1 Behov av lagreglering av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen 58
3.2.2 Former för lagreglering av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen 61
3.2.3 Strandskyddsbestämmelserna 63
3.2.4 Markanvändning av riksintressen 64
3.2.5 Den fysiska riksplaneringens arbetsformer 67

4 *Förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen* 69
4.1 Grundläggande frågor 69
4.2 Pågående markanvändning 73
4.2.1 Allmänt om begreppet 73
4.2.2 Närmare om definitionen och om begreppets innebörd 75
4.2.3 Inverkan på kommunens planer och program för olika verksamheter 79
4.2.4 Olovligen uppförda byggnader 84
4.2.5 Återuppförande av riven eller brandskadad byggnad . 84

4.2.6 Begreppets rättsverkningar 88
4.3 Tillståndsprövning av bebyggelse utanför detaljplan . . . 92

5 *Plansystemet* 97
5.1 Grundläggande frågor 97
5.1.1 Allmänna omdömen 97
5.1.2 Kompetensfördelningen i kommunerna 111
5.2 Marköversikt 118
5.2.1 Behovet av en kommunomfattande markanvändningsreglering 118
5.2.2 Innehåll m. m. 122
5.2.3 Avskärande av underställningsrätt 132
5.2.4 Marköversiktens betydelse för efterföljande beslut . 135
5.3 Områdesplan 138
5.3.1 Behovet av områdesplan m. m. 138
5.3.2 Innehåll m. m. 144
5.3.3 Rättsverkan 147
5.4 Detaljplan 154
5.4.1 Detaljplanekravet 155
5.4.2 Förutsättningarna för att anta en detaljplan 157
5.4.3 Detaljplanens innehåll och utformning 157
5.4.4 Genomförandetid 159
5.4.5 Flexibla detaljplaner 161
5.4.6 Enkel detaljplaneändring 162
5.5 Markförordnande 163
5.5.1 Markförordnandets innehåll 165
5.5.2 Avgränsningen mot naturvårdslagen 168
5.6 Regionplan 171
5.6.1 Behov av lagreglering 171
5.6.2 Initiativet 176
5.6.3 Regionplaneorganet 177
5.6.4 Arbetsuppgifterna 178
5.6.5 Andra frågor 180

6 *Plangenomförande* 185
6.1 Fastighetsplan 186
6.2 Genomförandebeskrivning 188
6.3 Övriga frågor 190

7 *Bebyggelsemiljöns utformning, byggnader m. m.* 193
7.1 Bebyggelsemiljön 193
7.2 Byggnader, anläggningar och tomtplatser 197
7.3 Krav på befintliga byggnader, underhåll m. m. 208

8 *Medborgarinflytande, sakägarkretsen och förfaranderegler* . . . 215
8.1 Allmänt 215
8.2 Sakägarkretsens omfattning 221
8.3 Övriga frågor 224

9 *Bevarandefrågor* 231
9.1 Grundläggande frågor 231
9.2 Underhåll och förbättring 236
9.3 Rivning 238
9.4 Skydd av naturmiljön 239
9.5 Ansvarsfördelningen stat-kommun 240

10 *Tillståndsprövning* 243
10.1 Variation av tillståndspliktens omfattning 243
10.2 Bygglovpliktens normala omfattning 248
10.3 Ekonomibyggnader 255
10.4 Staten och landstingen 260
10.5 Förhandslov 264
10.6 Förfarandet vid tillståndsprövning 266
10.7 Vilandeförklaring av ansökan 268
10.8 Anmälningsförfarande 271

11 *Byggnadsnämnd, byggnadsarbete, tillsyn m. m.* 273
11.1 Byggnadsnämnden 273
11.2 Byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll 276

12 *Underställning* 285
12.1 Grunddragen i förslaget 285
12.2 Underställningsgrunderna 291
12.3 Beslut i tillståndsärenden 296
12.4 Regionplaneorganets befogenhet att begära underställning . 297
12.5 Övriga synpunkter 298

13 *Besvär* 299
13.1 Allmänna synpunkter på förslaget 299
13.2 Kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär 302
13.3 Besvär över planbeslut på formella grunder 306
13.4 Besvär på materiella grunder över översiktliga planer . . . 310
13.5 Syftet med detaljplaner får inte överklagas 311
13.6 Besvärsrätten vid mindre avvikelse från detaljplan och markförordnande 314
13.7 Instansordningen 315
13.8 Prövningstillstånd av planverket 321
13.9 Särskilda förslag av remissinstanserna 324

14 *Ersättningsbestämmelser* 327
14.1 Kvalifikationsgränsen 329
14.2 Kompensationstidpunkten 334
14.3 Värderingsregler 335

15 *Övergångsbestämmelser* 339
15.1 Marköversikt skall finnas före 1988 339
15.2 Reglerna beträffande stadsplaner och byggnadsplaner . . . 340

15.3 Nybyggnads- och rivningsförbuden upphävs 344
15.4 Övergångsbestämmelsernas effekt ur ersättningssynpunkt . 345
15.5 Övrigt 347

16 *Samordning med annan lagstiftning* 349
16.1 Det planpolitiska intresset 349
16.2 Dubbelprövningen 351

17 *Resurs- och finansieringsfrågor* 353
17.1 Kommuner 354
17.2 Staten 363

18 *Synpunkter på de särskilda lagförslagen* 365

Remissinstanserna

Remissyttranden har kommit in från följande *instanser* av dem som har *anmodats att yttra sig,* nämligen hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, centralnämnden för fastighetsdata (CFD), överbefälhavaren (ÖB), fortifikationsförvaltningen (FortF), civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, statens handikappråd, postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), statens vägverk, statens trafiksäkerhetsverk, sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), luftfartsverket, statens geotekniska institut (SGI), bankinspektionen, kammarkollegiet, statskontoret, byggnadsstyrelsen, riksrevisionsverket (RRV), riksantikvarieämbetet och statens historiska muséer (RAÄ), arkitekturmuséet, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), skolöverstyrelsen (SÖ), statens kulturråd, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, Sveriges lantbruksuniversitet, näringsfrihetsombudsmannen (NO), konsumentverket, överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), arbetarskyddsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens råd för byggnadsforskning (BFR), statens institut för byggnadsforskning (SIB), statens planverk, statens lantmäteriverk, statens industriverk, Sveriges geologiska undersökning (SGU), nämnden för statens gruvegendom, statens vattenfallsverk, domänverket, statens brandnämnd, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), beredningen för samordning av statens insatser för rekreation och turism, samtliga länsstyrelser, jämställdhetskommittén, trafiksäkerhetsutredningen, stämpelskatteutredningen, miljöskyddsutredningen, landskapsinformationsutredningen, mineralpolitiska utredningen, oljeersättningsdelegationen, delegationen för samordning av havsresursverksamheten, kommunalbesvärskommittén, statskontrollkommittén, länsdomstolskommittén och lufttransportutredningen.

Följande *kommuner* har avgett yttrande, nämligen Ale, Alingsås, Aneby, Arboga, Arjeplogs, Askersunds, Avesta, Bengtsfors, Bergs, Bollnäs, Borlänge, Borås, Botkyrka, Bromölla, Bräcke, Dals-Eds, Danderyds, Eda, Ekerö, Emmaboda, Enköpings, Eskilstuna, Fagersta, Falkenbergs, Falköpings, Falu, Filipstads, Finspångs, Gislaveds, Gnosjö, Gotlands, Grums, Gullspångs, Gällivare, Gävle, Göteborgs, Hagfors, Hallstahammars, Halmstads, Hammarö, Haninge, Haparanda, Heby, Hedemora, Helsingborgs, Hjo, Huddinge, Hultsfreds, Hylte, Härjedalens, Härryda, Hässleholms, Jokkmokks, Järfälla, Jönköpings, Kalix, Kalmar, Karlsborgs, Karlshamns, Karskrona, Karlstads, Katrineholms, Kils, Kinda, Kiruna, Klippans, Kram-

fors, Kristianstads, Kristinehamns, Krokoms, Kumla, Kungsbacka, Kungsörs, Kävlinge, Köpings, Laholms, Landskrona, Laxå, Leksands, Lerums, Lessebo, Lidingö, Lilla Edets, Lindesbergs, Linköpings, Ljungby, Ljusdals, Lomma, Luleå, Lunds, Lycksele, Malmö, Malungs, Markaryds, Marks, Melleruds, Mjölby, Mora, Motala, Munkedals, Munkfors, Mölndals, Mönsterås, Mörbylånga, Nacka, Nora, Norrköpings, Norrtälje, Nybro, Nyköpings, Nynäshamns, Nässjö, Orsa, Orusts, Osby, Oskarshamns, Ovanåkers, Oxelösunds, Pajala, Partille, Perstorps, Piteå, Ragunda, Robertsfors, Ronneby, Rättviks, Sala, Sandvikens, Sigtuna, Sjöbo, Skellefteå, Skövde, Sollentuna, Solna, Sorsele, Sotenäs, Staffanstorps, Stockholms, Storfors, Storumans, Strängnäs, Strömstads, Strömsunds, Sundbybergs, Sundsvalls, Sunne, Surahammars, Svalövs, Svedala, Svenljunga, Säffle, Sävsjö, Söderhamns, Söderköpings, Södertälje, Sölvesborgs, Tanums, Tibro, Tidaholms, Timrå, Tingsryds, Tomelilla, Torsby, Torsås, Tranemo, Trelleborgs, Trollhättans, Tyresö, Täby, Uddevalla, Ulricehamns, Umeå, Upplands-Bro, Upplands Väsby, Uppsala, Vaggeryds, Valdemarsviks, Vallentuna, Vara, Varbergs, Vaxholms, Vellinge, Vetlanda, Vilhelmina, Vimmerby, Vindelns, Vingåkers, Vårgårda, Vänersborgs, Värmdö, Värnamo, Västerviks, Västerås, Växjö, Ydre, Åmåls, Åre, Årjängs, Åtvidabergs, Älmhults, Älvkarleby, Ängelholms, Öckerö, Ödeshögs, Örkelljunga, Örnsköldsviks, Östersunds, Östhammars och Östra Göinge. Dessutom har remissvar kommit in från de socialdemokratiska grupperna i kommunstyrelsen och byggnadsnämnden i Härnösands kommun.

Följande *landstingskommuner* har avgett yttrande, nämligen Stockholms läns, Uppsala läns, Östergötlands läns, Jönköpings läns, Kalmar läns, Kristianstads läns, Malmöhus läns, Hallands läns, Göteborgs och Bohus läns, Älvsborgs läns, Skaraborgs läns, Örebro läns, Västmanlands läns, Kopparbergs läns, Gävleborgs läns, Västernorrlands läns, Jämtlands läns och Västerbottens läns landstingskommuner.

Yttranden har vidare kommit in från Aktion Skåne-Miljö, Arbetsgruppen Bygga och bo på Kvinnors villkor, Arkitektförbundet, Biologsamfundet, Butiksdelegationen (samarbetsorgan för utredning och planering av detaljhandel i Göteborgsregionen), Byggherreföreningen, Byggstandardiseringen, Centrala driftledningen (CDL), Centralorganisationen SACO/SR, De handikappades riksförbund, Fastighetsrådens förening, Folkpartiet i Skaraborgs län, Folksam, Friluftsfrämjandet, fritidsboendekommittén, Föreningen cheferna för länsstyrelsens juridiska enheter, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Skånska gårdar, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges länsantikvarier, Föreningen Sveriges praktiserande arkitekter, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Försvarets fastighetsnämnd, Försäkringsbranschens serviceaktiebolag, Fältbiologerna, Göteborgs hembygdsförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund, Göteborgs stads parkeringsaktiebolag och de kommunala parkeringsbolagen i Borås, Jönköpings, Malmö, Sundsvalls och Östersunds kommuner, Handikappförbundens centralkomitté (HCK), HSB:s riksförbund, Hyresgästernas riksförbund, Hörselfrämjandet, Industrins kommitté för byggbestämmelser (IKB), institutionen för fastighetsteknik vid tekniska

högskolan i Stockholm, kommunaldemokratiska kommittén, Kooperativa förbundet (KF), Kungl. vitterhets-, historie- och vetenskapsakademien, landshövdingarna för Malmöhus, Kalmar och Hallands län, Landskapsarkitekternas riksförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Länsarkitektföreningen, Malmö byggmästareförening, Nordvästra Skånes kommunalförbund, Norrköpingskretsen för hembygdsvård, Näringslivets byggnadsdelegation (NBD), Plåtslageriernas riksförbund, Riksförbundet för hembygdsvård, Samfundet för fastighetsvärdering, Samfundet Sankt Erik, Stockholm, Skogsindustriernas samarbetsutskott, Snickerifabrikernas riksförbund, stadsförnyelsekommittén, Stiftelsen Jämtlands läns museum, Stockholms byggmästareförening, Stöldskyddsföreningen, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska arkitekters riksförbund (SAR), Svenska bankföreningen, Svenska brandförsvarsföreningen, Svenska byggnads- och anläggningsindustrins arbetsgivareförbund (Byggförbundet), Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska byggnadsentreprenadföreningen, Svenska elverksföreningen, Svenska föreningen för byggnadsvård, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska handelskammareförbundet, Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska kommunal-tekniska föreningen (SKTF), Svenska kraftverksföreningen, Svenska naturskyddsföreningen (SNF), Svenska riksbyggen, Svenska samernas riksförbund, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges arbetsledareförbund, Sveriges civilingenjörsförbund, Sveriges domareförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation Familjeföretagen (SHIO), Sveriges industriförbund, Sveriges jordägareförbund, Sveriges kommunaljuridiska förening, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges lantmätareförening, Sveriges låssmeders riksförbund, Sveriges mekanförbund, Sveriges skogsägareföreningars riksförbund, Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund, Sveriges socionomers riksförbund, Sveriges sändareamatörer, Sveriges trähusfabrikers riksförbund, Sveriges villaägareförbund, Sydvästra Skånes kommunalförbund, Synskadades riksförbund, Säröns villaägareförening, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), tomtparkeringsutredningen, underhållsfondsutredningen, Vattenvärnet, Vendelsö fastighetsägareförening, Västra Sveriges byggföretagare, Älvräddarnas samorganisation samt ett antal privatpersoner.

Ett antal remissinstanser har grundat sina yttranden på och i flera fall bifogat yttranden från olika underinstanser. Så har skett i följande fall.

UHÄ: Uppsala, Stockholms, Göteborgs och Umeå universitet, Lunds universitet med Lunds tekniska högskola (LTH), Tekniska högskolan i Stockholm (KTH) samt Chalmers tekniska högskola (CTH).

Lantbruksstyrelsen: fjorton lantbruksnämnder.

Skogsstyrelsen: skogsvårdsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Kronobergs, Kristianstads, Kopparbergs och Norrbottens län.

Fiskeristyrelsen: fiskeriintendenterna i nedre södra, västra och östra distrikten samt fiskenämnderna i Östergötlands, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Gävleborgs och Norrbottens län.

Statens industriverk: sprängämnesinspektionen.

Länsstyrelsen i Stockholms län: skogsvårdsstyrelsen, vägförvaltningen,

lantbruksnämnden, länsbostadsnämnden, länsarbetsnämnden, LO-distriktet i Stockholms län och Stockholms handelskammare.

Länsstyrelsen i Uppsala län: lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: stiftsnämnden i Linköpings stift, lantbrukarnas länsförbund, skogsvårdsstyrelsen, Östergötlands och Södermanlands handelskammare, vägförvaltningen, länsläkarorganisationen, socialkonsulenterna i länet, hyresgästföreningen i Östra Östergötland, fastighetsägareföreningen i Västra Östergötland samt Östergötlands och Linköpings stads museum.

Länsstyrelsen i Kalmar län: lantbruksnämnden, Kalmar läns TCO-distrikt och lantbrukarnas länsförbund i Norra och Södra Kalmar län.

Länsstyrelsen i Gotlands län: lantbruksnämnden, skogsvårdsstyrelsen och vägförvaltningen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: lantbrukarnas länsförbund.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: lantbruksnämnden, skogsvårdsstyrelsen och vägförvaltningen.

Länsstyrelsen i Jämtlands län: lantbruksnämnden och dess rennäringsdelegation, skogsvårdsstyrelsen och vägförvaltningen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län: lantbruksnämnden, skogsvårdsstyrelsen, vägförvaltningen, lantbrukarnas länsförbund, Umeå universitet och Vilhelmina naturvårdskrets.

Centralorganisationen SACO/SR: Sveriges naturvetareförbund, Sveriges museimannaförbund och sektionsstyrelsen för lokal statsförvaltning inom JUSEK.

Sveriges villaägareförbund: Södra Vätterbygdens krets av förbundet.

Flera remissinstanser förklarar att de helt eller delvis ansluter sig till yttranden som har avgetts av andra instanser. I remissammanställningen anges inte sådana instanser särskilt i annat fall än då yttrandet innehåller något utöver vad som anförs i det åberopade yttrandet från någon annan instans.

Följande instanser ansluter sig till yttrandet från CDL, nämligen Svenska elverksföreningen och Svenska kraftverksföreningen.

Följande instanser ansluter sig till yttrandet från Göteborgs stads parkeringsaktiebolag, nämligen Halmstads kommun och de kommunala parkeringsbolagen i Borås, Jönköpings, Malmö, Sundsvalls och Östersunds kommuner.

Följande instanser ansluter sig till yttrandet från IKB, nämligen Byggförbundet och Svenska byggnadsentreprenörföreningen.

Följande instanser ansluter sig till yttrandet från NBD, nämligen Byggförbundet, SAF, SHIO, Stockholms byggmästareförening, Stockholms handelskammare, Skogsindustriernas samarbetsutskott, Svenska bankföreningen, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska handelskammareförbundet, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund och Sveriges trähusfabrikers riksförbund.

Folksam ansluter sig till yttrandet från Svenska försäkringsbolags riksförbund.

SACO/SR ansluter sig till yttrandena från Arkitektförbundet och Sveriges civilingenjörsförbund.

Svenska bankföreningen ansluter sig till yttrandet från Sveriges fastighetsägareförbund.

Svenska byggnadsarbetareförbundet ansluter sig till yttrandet från Svenska riksbyggen.

Svenska elverksföreningen ansluter sig till yttrandet från Svenska kraftverksföreningen.

Sveriges skogsägareföreningars riksförbund ansluter sig till yttrandet från LRF.

ÖB ansluter sig till yttrandet från FortF.

Även en del kommuner ansluter sig till yttranden från andra instanser.

1 Allmänna synpunkter på förslaget

1.1 Helhetsbedömning av förslaget

a) Det alldeles övervägande antalet remissinstanser anser att PBL-förslaget efter större eller mindre omarbetningar kan läggas till grund för en lagreform.

Några exempel på remissyttranden med en i huvudsak positiv grundinställning skall redovisas här.

Statens planverk:

Även om sålunda en markerad förskjutning i tillämpningen av gällande lagstiftning kunnat utvecklas i samförstånd mellan berörda parter är det angeläget med en genomgripande lagreform som ger tydligt stöd åt successivt genomförda ändringar i tillämpningen av gällande lagstiftning och röjer undan formella hinder för att konsekvent genomföra den rollfördelning inom planväsendet som 70-talets utveckling pekar fram mot. Det innebär enligt planverkets mening en lagstiftning, som stärker såväl kommunens som markägares rådighet över sina egna förhållanden, på bekostnad av ett i motsvarande mån begränsat statligt inflytande men med lagreglerade former för statens möjligheter att hävda riksintressen. Klarare anspråk på öppenheten i beslutsprocessen till stöd för olika parters möjlighet till påverkan behöver också ställas upp. Utredningen anger också detta som grundläggande utgångspunkter för den befogenhetsfördelning man eftersträvar med förslaget. Planverket anser sig därför kunna lägga dessa av utredningen deklarerade utgångspunkter för lagreformen till grund för sitt eget ställningstagande till det framlagda förslaget.

PBL:s system har vid en jämförelse med gällande ordning många fördelar. Den väsentligaste fördelen torde vara att PBL:s system är mer artikulerat än BL:s i fråga om ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan olika parter. Det ger möjligheter att utläsa vilka rättigheter och möjligheter till inflytande som tillkommer stat, kommun, markägare och enskilda medborgare. Därmed blir det bl. a. möjligt att indentifiera det markpolitiska ansvar som reellt tilldelats kommunerna redan idag men som genom förslaget också skall ges ett formellt uttryck.

Av de förslag PBL-utredningen lägger fram vill planverket särskilt framhålla tre moment av central betydelse för möjligheterna att komma till rätta med de ovannämnda problemen med den produktionsförberande planeringen. Utredningen föreslår ett obligatoriskt översiktsplaneinstitut, begränsad genomförandetid för detaljplaner och rätt för markägare till pågående markanvändning.

I kombination har dessa åtgärder utomordentligt stora möjligheter att reda upp betingelserna för markanvändningsbeslut och bebyggelsereglering både med och utan detaljplanläggning. Ett obligatoriskt översiktsplaneinstitut kan lyfta av stora delar av de problem i relationerna stat – kommun och kommun – medborgare som belastar

detaljplanläggningen och renodla detaljplaneinstitutets produktionsförberedande egenskaper. Kombinationen av begränsad genomförandetid för detaljplaner och rätt för markägare till pågående markanvändning kan öppna vägar för en ordning där rättsförhållandena mellan kommun och markägare blir klara vid varje tillfälle och inte som nu, genom långvariga nybyggnadsförbud, kan komma att bli avhängiga av svåröverskådliga kriterier för dispensgivning.

Utredningen föreslår också en tredelning av plansystemet så att områdesplanen blir ett lagreglerat planinstitut mellan marköversikt och detaljplan (eller markförordnande). Det bidrar till möjligheterna att genom stegvisa beslut lasta av den produktionsförberedande planeringen och finna vägar att kombinera offentlig debatt och medborgarinflytande i planeringen med varierande upphandlingsformer och projekteringstrygghet för markägare och exploatörer.

Bland angelägna reformer för vilka utredningen lägger förslag till tekniska lösningar finns också skäl att framhålla lagregleringen av kommunmedborgares inflytande och behandlingen av riksintressen i markanvändningsplaneringen.

Enligt planverkets mening betyder det ovan sagda, att PBL-utredningen föreslår ett beslutssystem som är framåtsyftande och utvecklingsbart, men att det ges ett innehåll som inte motsvarar de anspråk som bör ställas på underlaget för en lagreform och heller inte motsvarar de intentioner i markpolitiskt hänseende som utredningen angivit som utgångspunkter för förslaget.

Plansystemet ger rika möjligheter att artikulera olika samhällsintressen, men mycket små reella möjligheter att disponera planeringsresurserna så att intressena kan hävdas på ett nyanserat sätt. Systemet knyter, t. o. m. i högre grad än vad som gäller idag, det allmännas reella inflytande till detaljplanenivån. Det är en orealistisk tanke att kommunala planeringsresurser skall kunna ges en sådan omfattning att de skall kunna påverka bebyggelseutvecklingen i hela kommunen genom detaljplanläggning. Det är enligt planverkets mening ytterst angeläget att kommunerna kan sätta in sina planeringsresurser på ett sätt som står i proportion till behovet av påverkan i olika situationer. För att detta skall vara möjligt måste samhällsinflytandet i grunden vara starkt och kommunen i allt väsentligt vara den part som företräder samhällsintressen gentemot markägare. Med PBL-förslaget löses förutsättningarna för en sådan ordning upp. Det reella inflytandet förskjuts till markägare eller staten via överprövning av tillståndsärenden som uppkommer mer eller mindre slumpmässigt, medan kommunal översiktlig planering i väsentliga delar blir verkningslös.

Nu finns det emellertid enligt planverkets uppfattning ingen anledning att söka lösningar som innebär andra maktförskjutningar mellan allmänna och enskilda intressen än vad som erfordras för att enskilda markägare skall ha kontroll över vilka möjligheter till markanvändning som följer av markinnehavet och vid varje tillfälle kunna utnyttja dem utan att riskera att genom nybyggnadsförbud få tillhandahålla rörelsefrihet för allmänna intressen. Från den utgångspunkten anser planverket

- att det allmännas företrädesrätt i fråga om initiativ till förändrad markanvändning och markägares rätt till pågående markanvändning i princip bör mötas i ett bestämt läge, utan glapp eller överlappning.

  Detta är enligt planverkets mening nödvändigt för
- att enkla riktlinjer för tillståndsprövning utanför detaljplan skall kunna meddelas i översiktsplan utan att problem med översiktsplanernas rättsverkan uppstår. (De uttrycker då bara hur kommunen avser att nyttja de befogenheter som faller på det allmännas sida om gränslinjen.)
- att den obligatoriska marköversikten skall tjäna som garanti för att staten och kommunmedborgarna får åtminstone ett tillfälle att öva inflytande på kommunernas beslut i markanvändningsfrågor
- att detaljplanekravet skall kunna lättas upp utan att det kommunala självbestämmandet, medborgarinflytandet eller grannars inbördes relationer för den skull äventyras

- att pågående markanvändning skall bli en begriplig och överblickbar rättighet för markägare som inte kan tänjas ut och in genom kommunal markanvändnings- eller verksamhetsplanering
- att kommunernas planeringsresurser skall kunna disponeras i proportion till behovet av samhällsengagemang i markanvändning och bebyggelseutveckling i olika delar av kommunen.

Planverkets ställningstagande

De redovisade utgångspunkterna för planverkets ställningstagande utgör kärnan i verkets synpunkter på förslaget vad gäller beslutssystemet för tillstånd till markanvändning. Enligt planverkets mening är en omarbetning av PBL-förslaget från dessa utgångspunkter nödvändig för att det skall kunna läggas till grund för en lagreform.

En bearbetning av PBL-förslaget som tillgodoser ovan angivna syften förutsätter i vissa delar genomgripande förändringar av förslagets innehåll i fråga om enskilda instruments funktionssätt. Detta bör dock, så långt verket kunnat överblicka det vid behandlingen av förslaget, kunna ske med bibehållande i huvudsak av de grundelement som ingår i PBL-förslagets uppläggning av beslutssystemet för markanvändningsåtgärder.

Kommunförbundet:

Styrelsen anser att det är riktigt att regler om såväl markanvändning som byggande samlas i en plan- och bygglag och finner att det system för lagstiftningen som PBL-utredningen anvisar i stort sett kan accepteras. Styrelsen har också noterat att PBL-utredningen haft ambitionen att ge kommunerna och den kommunala planeringen en betydande roll när det gäller att utforma den lokala miljön.

Den kommunala planeringen har under senare år ökat starkt i omfattning. Orsakerna härtill är flera. I en tid när medborgarnas förväntningar om en utbyggd kommunal service kommer i konflikt med det samhällsekonomiska utrymmet för kommunala insatser, ökar behovet att planera den egna verksamheten och att på bästa sätt nyttja det befintliga samhällskapitalet. Av samma skäl behövs en regional- och riksövergripande planering som i stor utsträckning bygger på medverkan från kommunerna.

Trots kommunindelningsreformen är kommunerna fortfarande mycket olika till storlek och struktur. Därför måste alla planeringssystem vara mycket flexibla och möjliga att anpassa till den enskilda kommunens förhållanden och förutsättningar. Inte minst av den anledningen noteras med tillfredsställelse att PBL-utredningen inte försöker att lagreglera hela den kommunala planeringen. Den inriktning på den fysiska planeringen och på dess formella samordning med annan planering som utredningen föreslår måste vara riktig.

I en vällovlig avsikt att slå vakt om medborgarinflytandet och den enskildes rätt har i lagförslaget tagits in detaljerade bestämmelser om kommunernas formella hantering av planläggnings- och tillståndsfrågor. Det är styrelsens bestämda uppfattning att dessa bestämmelser bör kunna inskränkas avsevärt utan att några problem beträffande rättssäkerheten för den enskilde uppkommer. De detaljerade bestämmelserna kommer att försvåra den samordning inom kommunen och den anpassning till de lokala förhållandena som utredningen anger som värdefull. Bestämmelserna kan härigenom också snarare försvåra än befrämja ett reellt medborgarinflytande. PBL måste i större utsträckning ges formen av en ramlagstiftning.

Utredningen har haft ambitionen att samla alla lagregler om planering av markanvändning och om byggnade i lag till skillnad från vad som gäller idag då sådana bestämmelser finns i flera olika lagar. Styrelsen vill starkt understryka det angelägna i

att alla bestämmelser som rör byggande samlas i en ny plan- och bygglag. De avvikelser från principen som förslaget nu innehåller bör rättas till under propositionsarbetet.

Betänkandet innehåller många positiva förslag av vilka här inledningsvis kan nämnas den slopade fastställelseprövningen av planer, bestämmelserna om begränsad genomförandetid för detaljplaner, ett till förhållandena i kommunerna anpassat plansystem, regler som underlättar plangenomförandet samt att bebyggelsereglerande bestämmelser i olika lagar nu sammanförs i PBL.

Styrelsen vill understryka, att som förutsättning för utredningens förslag gäller att en lag om kommunvägar och en lag om tillåtlighetsprövning av lokalisering av viss industri motsvarande nuvarande 136 a § i byggnadslagen finns i kraft när den nya plan- och bygglagen träder i kraft. Styrelsen har tidigare framfört önskemål om att ett förslag till lag om kommunvägar läggs fram så snart som möjligt.

Vissa viktiga frågor är ofullständigt behandlade i PBL-utredningen beroende på att särskilda utredningar pågår. Det gäller bl. a. frågor rörande vattenområden och fritidsboende. Styrelsen förutsätter att förslaget till ny plan- och bygglag kompletteras i dessa avseenden sedan utredningarnas förslag remissbehandlats.

Föreningen för samhällsplanering:

Till rätt stor del bottnar vårt omdöme om förslaget som alltför detaljerat på karaktären hos de motiveringar som lagen bygger på. Lagreglerna är nämligen ofta så klara, koncisa och generella som vi efterlyser. Men med de motiveringar som är knutna till de olika paragraferna förtas mycket ofta lagtextens klarhet. Påfallande ofta har vår glädje över vad vi sett som en lämplig och effektiv lagregel grumlats när vi sedan läst specialmotiveringarna till samma lagregel. De talrika inskränkningarna och förbehållen i motiveringarna gör också att vi ser mörkt på möjligheten till utvecklingen av en rimlig rättspraxis. Det kommer därför vara viktigt att en kommande proposition ersätter sådana motiveringar som nu framstår som olämpliga och i övrigt anger vilka motiv som skall kunna åberopas vid utvecklingen av rättspraxis.

Det är vidare en realitet i många kommuner att majoritetsförhållandena framöver kommer att skifta. Vi anser det i detta sammanhang som angeläget att väljarna under mandatperioden kan få del av konkreta uttryck för den nya majoritetens strävanden. Detta ställer särskilda krav på enkelhet och snabba procedurer för bl. a. plan- och byggnadslagstiftningens olika rättsinstitut. Vi bedömer det som väsentligt för den kommunala demokratin att detta synsätt i ökad utsträckning kommer att prägla det slutliga lagförslaget.

Motiveringarna bär också i stor utsträckning karaktär av diskussionspromemoria. Utredningen har uppenbarligen haft ambitionen att ge en fyllig beskrivning av hur planeringen borde gå till idag. Långt ifrån allt det som därvid beskrivs finns det anledning att lagfästa. Men så sker ändå i förslaget och detta kan mycket väl komma att bli en besvärande låsning till planeringsmetoder som snart kanske uppfattas som föråldrade och olämpliga.

Heby kommun:

Nuvarande 1947 års byggnadslag, som med omarbetningar, ändringar och tillägg varit gällande i över trettio år, har redan länge framstått som otidsenlig. Krav på anpassning till samhällsutvecklingen, ändrade rutiner och övrig lagstiftning har återkommande aktualiserats och resulterat i tillsättandet av bygglagutredningar, som avgivit betänkanden och förslag, vilka dock inte lett till önskad förnyelse. Samtidigt med detta har en genomgripande förändring ägt rum i själva grundsynen på samhällsbyggandet. Från det att man på 1950- och 60-talen planerade för ständigt ökade resurser och därvid bland annat tillfredsställde markbehovet genom att ta i anspråk obebyggd, ofta produktiv odlingsmark i samhällenas ytterområden lämnande de svårlösta saneringS-

problemen i centralare delar åt framtiden, har man under 1970-talet kommit till insikt om nödvändigheten av att planeringen inriktas på krympande resurser och en omsorgsfull hushållning med till buds stående tillgångar. Principerna att markanvändningen inte får förändras godtyckligt, att miljöaspekterna bör beaktas, att ur bebyggelsesynpunkt dåligt utnyttjad mark i samhällenas äldre delar bör tas till användning, att bebyggelseutvecklingen inte får styras av spekulationsintressen och att samhällsinvånarna bör stimuleras till mera aktivt deltagande i planerings- och beslutsprocessen har blivit allmänt vedertagna. Tillgodoseendet av naturvårdens och friluftslivets intressen har också fått en allt mera framträdande plats.

Föreliggande lagförslag avspeglar klart dessa tankegångar. Ambitionen att täcka in hela området från övergripande planeringsriktlinjer till enskilda byggnadsföreskrifter har emellertid lett till att lagen fått mycket stor spännvidd med allmänt hållna formuleringar, som torde komma att erfordra ett omfångsrikt material av kompletterande anvisningar. Önskemålet om enkla och för den enskilda byggaren lättöverskådliga regler för markanvändning och byggande syns med lagförslaget inte gå i uppfyllelse.

Den nya plan- och bygglagen skall utgöra rättesnöre för samhällsbyggandet under 1980- och 90-talen, kanske även ett stycke in på 2000-talet. Med reservation för vad som förut anförts kan lagförslagets huvuddrag i stort sett anses förståeliga och ändamålsenliga. Vad som därvid främst syns saknas i förslaget är uttryck för att staten och kommunerna under denna period sannolikt kraftigt måste försöka begränsa sina förvaltningskostnader.

Marks kommun:

Behovet av en ny bygglag är stort. Det nu föreliggande förslaget syftar till ett plansystem och en handläggning av byggnadsärenden som bättre ansluter till gällande praxis och rutiner. Dessa har vuxit fram genom tolkning och anpassning till dagens samhälle, som är ytterst flexibelt och där snabba förändringar måste kunna mötas på ett enklare sätt.

Föreliggande förslag utgör ett bra underlag för en ny bygglag. På några punkter krävs dock en bearbetning. Det gäller bl. a. användningen av det nya begreppet "pågående markanvändning", reglerna om underställning och besvär och uppmjukningen av möjligheterna till kommunal bevakning av bebyggelsemiljön.

Torsås kommun:

Torsås kommun anser förslaget till ny plan- och bygglag i stort sett bra. Byggnadslagen och byggnadsstadgan från 1947 resp. 1959 försvinner och avses ersättas med denna lag (PBL). Lagförslaget ger flexibilitet vilket är en fördel i synnerhet då den skall anpassas till olika kommuner. Den decentralisering från stat till kommun som föreslås är en fördel. Stor hänsyn har tagits till intressen betr. naturvård, friluftsliv och andra miljömässiga värden i befintlig bebyggelse. Att skydda sådana natur- och kulturmiljöer kan dock komma att medföra kommunal ersättningsskyldighet. Huvuddelen av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen föreslås lagregleras, vilket i och för sig är att föredra. Dock ifrågasättes om denna noggranna geografiska avgränsning är nödvändig. Det är nödvändigt att den gemensamma planeringen för stat och kommun som varit utgångspunkten i nuvarande FRP kvarstår trots att regeringen enligt § 14 ensam kommer att bestämma vad som är riksintresse.

PBL kommer sannolikt att leda till ökade kostnader för kommunerna med anledning av att byggnadsnämnderna i framtiden måste ha tillgång till personal med särskild utbildning (t. ex. för miljöfrågor, byggande under mark o. dyl.).

b) Följande instanser anser att förslaget kräver så genomgripande omarbetningar att det inte kan läggas till grund för lagstiftning, nämligen *hovrätten för Nedre Norrland, Arkitektförbundet, Lantbrukarnas länsförbund i Östergötland, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska sparbanksföreningen* samt *Borlänge, Stockholms, Pajala* och *Piteå kommuner.*

Dessa instansers sammanfattande motiveringar för att avstyrka förslaget återges här.

Hovrätten för Nedre Norrland:

Hovrätten är av den uppfattningen att PBL-förslaget i föreliggande skick icke kan betecknas som en helt fullbordad produkt och att det ej bör läggas till grund för lagstiftning. Förslaget bör bli föremål för genomgripande omarbetning, eventuellt åtföljd av en ny remissomgång.

De principiella grundtankar som kommit till uttryck i förslaget såsom betonandet av vikten av den översiktliga planeringen, strävan efter ett förstärkt medborgarinflytande och avskaffandet av nybyggnadsförbuden ger i allmänhet ej hovrätten anledning till erinran. Förslaget kan härutinnan utgöra underlag för en ny lagstiftning på området.

Förslaget kan emellertid i många hänseenden kritiseras. Det är enligt hovrättens mening behäftat med allvarliga brister i fråga om val av lösningar och utformning av lagtext såsom framgår av det följande. Det förefaller som om utredningen i vissa hänseenden icke fullföljt de grundtankar som kommer till uttryck i motiven. Sålunda betonar utredningen vikten av den översiktliga planeringen. Den utformning som övrersiktsplanen – marköversikt – fått i förslaget leder emellertid enligt hovrättens mening till resurs- och kostnadskrävande planering utan att marköversikten ger önskvärd stadga åt avstämningen av olika anspråk på användning av mark och vatten. Utredningen har strävat efter att stärka medborgarinflytandet och slå fast skyddet för pågående markanvändning. Ej heller i dessa hänseenden har de lösningar som valts lett till åsyftade resultat. Utredningen har vidare i vissa fall ej övervägt konsekvenserna av de föreslagna lösningarna, exempelvis förslagets inverkan på rättssäkerhet, likabehandling och kreditgivning.

Arkitektförbundet:

De utgångspunkter och principiella grunddrag som utredningen redovisar som viktiga för byggnadslagstiftningens förnyelse är enligt Arkitektförbundets mening motiverade, men förslaget till ny plan- och bygglag avstyrks som det är utformat i betänkandet. Lagtexten, men främst motiveringarna behöver en ordentlig översyn innan proposition kan läggas på hela eller delar av förslaget. Dessutom måste en del av de begrepp som lanseras av utredaren klarläggas ytterligare.

Om alla de förslag som framförs i PBL-betänkandet skulle genomföras enligt redovisad tidplan så skulle en gigantisk planeringsuppgift behöva lösas på ett fåtal år. Detta är en omöjlighet med de personella resurser kommunerna har till sitt förfogande.

Arkitektförbundet vill också särskilt framhålla, att reella styrmöjligheter för de politiskt valda beslutsförsamlingarna är en nödvändig förutsättning för att kunna åstadkomma en ändamålsenlig och demokratisk planering och tillsyn av den fysiska miljön. Dessa styrmöjligheter bör därför inte försvagas på det sätt som framgår av motiveringarna i PBL-förslaget.

Arkitektförbundet vill därutöver ifrågasätta om inte reformeringen av plan- och bygglagstiftningen, vilken är nödvändig och angelägen, lättare kan genomföras genom

etappvisa delreformer av nuvarande lagstiftning.

För det fortsatta arbetet med denna reformering av plan- och bygglagstiftningen vill Arkitektförbundet särskilt framhålla följande synpunkter.

Den av PBL föreslagna marköversikten skulle enligt förslaget inte ge riktlinjer för tillståndsprövning utanför område med detaljplan eller markförordnande. Arkitektförbundet avstyrker bestämt detta. Förbundet anser att marköversikten skall ges en entydig och klar styrande verkan både på efterföljande planläggning och på tillståndsgivning.

Förbundet anser att kravet på detaljplan inte får mjukas upp på det sätt som framgår i betänkandet. Viktigast är att primärkommunen här bör ha tolkningsföreträde.

Reglerna för medborgardeltagande i PBL-förslaget räcker enligt Arkitektförbundets uppfattning inte till för att ge brukarna av miljön tillräckliga möjligheter till ett reellt inflytande.

Arkitektförbundet vill vidare betona att reglerna för begreppet pågående markanvändning i förslaget riskerar att omintetgöra stora delar av kommunernas planeringsinsatser. Förbundet anser därför att begreppet måste omarbetas och preciseras främst när det gäller inverkan på detaljplanens rättsverkan.

I PBL föreslås en sänkning av den generella kravnivån vid tillståndsprövning jämfört med dagens kravnivå. Detta vill Arkitektförbundet bestämt avvisa. Istället bör den generella kravnivån vid tillståndsprövning höjas, men med möjlighet för kommunen att göra lättnader.

Förbundet anser att nuvarande möjligheter till dispensgivning i samband med tillståndsprövning i huvudsak bör kvarstå.

Arkitektförbundet vill särskilt poängtera att områdesplaneringen riskerar att komma på undantag i PBL-systemet. Enligt förbundets uppfattning är områdesplaneringen ett viktigt instrument för påverkan av bebyggelseutvecklingen. I ett sådant planerings-/planläggningsarbete på mellannivå kan man klarlägga olika anspråk på förändring och bevarande av markanvändning och miljö genom alternativa studier, med medverkan från sakägare och andra intressenter utan att behöva reglera varje detalj i utformning och genomförande. Ett starkare områdesplaneinstitut än det som föreslås i betänkandet behövs därför i lagstiftningen, annars är risken stor för att mer informella planinstrument, med sämre medborgarmedverkan, i stället används av kommunerna.

Lantbrukarnas länsförbund i Östergötland:

En samordning och modernisering av de i plan- och bygglagen ingående rättsavsnitten har bedömts angelägen och tillstyrkes i princip. Vi ifrågasätter emellertid om förslaget ej ger upphov till en alltför omfattande planeringsmodell med avsevärt ökad arbetsbelastning framför allt för kommunerna. Risker för ökad byråkrati och förlängda handläggningstider uppstår för det fall kommunerna ej kan ges ökade personella resurser. Möjligheterna till en effektiv samordning över kommungränserna kan då också äventyras.

Vi ställer oss i övrigt bakom den utvidgade kommunala beslutsprocessen dock endast under den absoluta förutsättningen att tillräckliga personalresurser kan ställas till förfogande. Eftersom planeringen till övervägande del berör mark och vatten med areella näringar finner vi det vara mycket angeläget att kommunerna får tillgång till lantbruksutbildad personal bl. a. genom direktanställning i de större kommunerna.

Sammanfattningsvis anförs att länsförbundet föreslår lagändringar och kompletteringar som främst avseende markanvändning, intrångsförluster, byggnadsfrågor och besvärsmöjligheter kan medföra betydande negativa konsekvenser och försämrade utkomstmöjligheter i de areella näringarna.

Länsförbundet avstyrker därför att föreliggande förslag skall ligga till grund för ny

lagstiftning och understryker vikten av att genomgripande omarbetningar sker i de delar, som ovan redovisats.

Svenska naturskyddsföreningen:

Föreningens sålunda redovisade arbete har lett fram till slutsatsen att förslaget av bl.a. de skäl som redovisas nedan inte kan läggas till grund för den framtida byggnadslagstiftningen.

1) En grundregel i nuvarande byggnadslagstiftning är att ingen bebyggelse får komma till stånd om den inte prövats lämplig från allmän synpunkt. Denna regel betyder i praktiken oerhört mycket för naturvårdsarbetet. Det är i stor utsträckning tack vare denna regel som bebyggelsen kan styras bort från de från naturvårdssynpunkt känsligaste områdena. Naturvårdens resurser räcker inte alls till för att uppnå samma resultat med hjälp av naturvårdslagstiftningen.

   PBL-utredningen föreslår att denna grundläggande regel tas bort. Även på annat sätt innebär PBL-utredningens förslag att samhället får svårare att kontrollera den glesa bebyggelsen, som från naturvårdssynpunkt är väl så viktig som den täta bebyggelsen. Exempelvis sänks plankravet från att i dag gälla för all tätbebyggelse till att fortsättningsvis endast gälla för "bebyggelse eller anläggning av betydelse". Av kommentarerna framgår att 10, kanske 20 småhus ska kunna byggas innan det blir fråga om "bebyggelse av betydelse". Vidare blir det i fortsättningen kommunen som ska visa att planläggning erfordras – inte som nu exploatören som ska visa att planläggning inte erfordras. I praktiken ökar detta arbetsbelastningen hos de kommunala byggnadsnämnderna och försvårar för dessa att ta till vara naturvårdens och andra allmänna intressen. Sammantagna gör dessa föreslagna förändringar att bl. a. naturvårdens arbetssituation blir avsevärt försvårad och att de vinster som gjorts under det senaste decenniet löper stor risk att gå förlorade.

2) Enligt gällande naturvårdslag är naturvården en såväl statlig som kommunal angelägenhet. I praktiken har det emellertid blivit så att den allt överskuggande delen av det myndighetsanknutna naturvårdsarbetet utförs av länsstyrelser, naturvårdsverket och andra statliga myndigheter. Mot denna bakgrund framstår ett ökat kommunalt naturvårdsengagemang som synnerligen angeläget. Enligt föreningens mening måste emellertid det ökade kommunala engagemanget och kommunernas övertagande av naturvårdsuppgifter gå hand i hand med uppbyggnaden av en kommunal naturvårdskompetens. PBL-utredningen gör inte denna koppling mellan naturvårdsbefogenheter och -kompetens. Utredningen för i stället i betydande utsträckning över naturvårdsuppgifter till kommunerna oavsett om dessa har eller avser att skaffa sig erforderlig kompetens. Enligt föreningens mening kan den av PBL-utredningen valda ordningen inte accepteras.
3) En intention med lagförslaget är att öka medborgarinflytandet i markanvändningsfrågor. De åtgärder som föreslås i detta syfte motverkas dock av den utformning besvärsreglerna fått. Exempelvis är det en stor brist i dessa att besvär inte kommer att kunna anföras över en kommuns underlåtenhet att upprätta erforderliga planer. Vidare är det knappast ägnat att öka intresset för markanvändningsfrågor att planers inriktning och innehåll inte – annat än i undantagsfall – kan överprövas besvärsvägen. Inte heller ur kommunens synvinkel kan det vara särskilt önskvärt att allmänhetens missnöje över en plan tar sig uttryck i en diskussion om planen tillkommit i laga ordning i stället för i en diskussion om planens innehåll. PBL-utredningens förslag är således otillräckligt vad gäller medborgarinflytande.
4) Från naturvårdssynpunkt finns ett stor antal bevarandeområden och bevarandeobjekt som är av regionalt intresse. Sådana regionalt intressanta naturvårdsobjekt

liksom andra regionala intressen ges inget skydd i lagförslaget.

5) Samordningen mellan den föreslagna lagen och naturvårdslagen, miljöskyddslagen, vattenlagen m.fl. lagar är på många punkter oklar. Exempelvis är det både olämpligt och praktiskt ogenomförbart att dra upp en skarp gräns mellan social naturvård och kulturellt vetenskaplig naturvård och ge olika myndigheter ansvar för var sin av dessa båda delar av naturvårdsarbetet.
6) Det påföljdssystem utredningen kopplar till lagstiftningens huvudbestämmelser är mildare än nu gällande bestämmelser. Enligt föreningens mening har nivån hos nuvarande straffsatser och påföljder i övrigt visat sig väl avvägd.

Svenska sparbanksföreningen:

Föreningen vill inledningsvis ifrågasätta nödvändigheten av att nu gällande rättsliga system upphävs och ersätts med en annan och ur praktiska synpunkter helt oprövad ordning vars konsekvenser för närvarande inte kan överblickas. Föreningen anser att den nuvarande regleringen i stort sett fungerar tillfredsställande. De förändringar som ur kommunernas synpunkt framstår som önskvärda torde, i den mån de ur enskild synpunkt är motiverade, väl kunna genomföras inom ramen för gällande system.

Det finns i förslaget två viktiga avsnitt som ger anledning till kritik.

Det ena gäller frågan om den enskildes besvärsrätt, vilken utgör en grundläggande rättssäkerhetsfråga. Den i förslaget radikalt beskurna besvärsrätten är utformad utifrån ett kommunalt intresse att ensamt och utan inblandning få bestämma i detalj över den framtida markanvändningen. Vid avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen bör enligt föreningens mening den enskilde tillförsäkras en reell möjlighet att i sak kunna besvära sig över av kommunen fattade beslut i den mån beslutet rör den enskilde. Den ordning med utökad utställning och samrådsförfarande som förslaget innehåller anser vi inte vara tillräckligt. De senaste årens erfarenheter av behandling av planfrågor i massmedia visar att intresset fokuseras först långt efter det att planutställning och planfastställelse skett. Det är inte realistiskt att tro att människors insikt om kommande förändringar kommer snabbare med den föreslagna modellen jämfört med vad som är fallet för närvarande.

Den andra viktiga frågan gäller sambandet mellan plangenomförande och markanvändningsbegreppen. Särskilt ur kreditgivningssynpunkt inger förslaget allvarliga farhågor. Den korta plangenomförandetiden är i och för sig av värde. En effekt blir dock att belåningsmöjligheterna avsevärt försvåras och i vissa fall till och med helt omöjliggörs i de situationer där tillåten och faktisk markanvändning skiljer sig. Anledningen till denna effekt är svårighet att bestämma rätt belåningsvärde med det föreslagna systemet. Även den del av förslaget som innebär att toleransnivån uppnås för gränsdragningen mellan pågående respektive förändrad markanvändning medför stora problem för kreditgivningen. Härtill kommer avsevärda risker att säkerheten för redan beviljade fastighetskrediter urholkas efter övergångstidens utgång.

Beträffande tillåten markanvändning vill föreningen vidare anföra följande. Ifråga om byggnadslov har kommunen en avgörande ställning vilket betyder att obebyggd mark saknar eller får ett mycket lågt kreditvärde varigenom plangenomförande kan försvåras för den enskilde. Kreditbedömningen försvåras eller omöjliggöres av de starka "värdesprång" som kommer att inträffa vid eller nära genomförandetidens gränser.

Den tillåtna markanvändningen sedd i samband med reglerna om genomförandetid innebär att utbyggnadsmöjligheten förhindras såvitt gäller befintligt byggnadsbestånd vid bebyggd mark och där byggnadsrätten inte till fullo tagits i anspråk vilket naturligtvis får allvarliga följder ur kreditgivningssynpunkt.

Vidare vill föreningen fästa uppmärksamheten på förhållandet med å ena sidan plangenomförandetid och å andra sidan tomträttsupplåtelsetid. Den byggnadsrätt som ges vid tomträttsupplåtelse blir på ett överraskande sätt inskränkt genom reglerna om

genomförandetid. Ur kreditbedömnings- och värderingssynpunkt uppstår därigenom stora tillämpningsproblem. Detta gäller såväl småhus som tomträtter för industriändamål.

Sammanfattningsvis avstyrker Svenska sparbanksföreningen det framlagda förslaget till ny plan- och bygglag.

Borlänge kommun:

Om förslaget till ny plan- och bygglag (PBL) börjar tillämpas 1985, har 1947 års byggnadslag (BL) rått i nästan 40 år. Vilken tid är PBL tänkt för? Skall de stämningar som råder idag, 1980, (en vikande ekonomi, svartmålning av framtiden) bestämma lagstiftningen till säg år 2025, eller är stämningarna endast tillfälliga? BL kom att bli ett medel för tätortsexpansion. Det skulle nu vara dags för en mera översiktlig, kompletterande och bevarande inriktning. De senaste årens utveckling inom kommunen har knappast gett belägg för att fysisk planering kan hindra eller ens mildra ett "yttre" händelseförlopp. Det förefaller då önskvärt att en lagstiftning om fysisk planering så långt möjligt syftar till framtida handlingsfrihet, till sena "låsningar" – om nu inte "flexibilitet" och "planläggning" begreppsmässigt innehåller motsatser.

PBL innehåller åtskilliga "flytande" begrepp av typ "lämplig", "rimlig". Sådana möjliggör i tid och rum skiftande tolkningar. Å andra sidan uppnås ingen säkerhet om konsekvenserna ens vid den tidpunkt då PBL skall börja tillämpas.

Åtskilligt av regelsystemet i PBL har tillämpats i kommunernas verksamhet under 1970-talet; marköversikt, dispositionsplaner, ja även ansvarsfördelningen kommunstyrelse–byggnadsnämnd samt informationsutbytet. Man kan förmoda att detta kommer att accentueras fram till 1985. PBL kommer då att redan från början bygga på erfarenheter och praxis. Detta kan ses som en fördel. Å andra sidan blir PBL då knappast någon ledstjärna. Man missar den vägvisande eller målinriktade effekten. Det känns ofta som en besvikelse att lagstiftningen inte håller jämna steg med den teknisk–ekonomiska utvecklingen. Kunnande och vilja kan finnas, men juridiska medel saknas.

Kommunstyrelsen delar i huvudsak byggnadsnämndens kritiska uppfattning om lagförslaget, ehuru på delvis andra bedömningsgrunder och med något annorlunda synsätt. Åtskilliga av de åtgärder som avsetts med PBL torde i själva verket kunna utföras inom ramen för den nuvarande byggnadslagstiftningen. PBL kan för all del inte sägas försämra möjligheterna, men det sker till priset av betydligt ökad kommunal administration. Det borde vara möjligt att utveckla byggnads- och planlagstiftningen samt ge utrymme för högre ambitioner utan att det skall kosta mera pengar. Vissa nyheter i förslaget som framställs som grundläggande förändringar är inte klart och samlat utformade, eller innebär i själva verket knappast några reella förbättringar. Grundläggande definitionerna är oklara, och ger så vida tolkningsmöjligheter att följderna omöjligt kan förutses. Det är nödvändigt att kommunernas rätt och möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen, med eller utan detaljplaner, uttryckes klart. Om det finns en politisk viljeinriktning i PBL är den så väl maskerad att de flesta ideologier kan känna stöd därav allt efter sin tolkning. Var det kanske meningen?

Kommunstyrelsen i Borlänge anser i likhet med byggnadsnämnden att bristerna i lagförslaget är sådana att det inte utan en genomgripande omarbetning och förnyad remiss bör läggas till grund för en ny lag.

Stockholms kommun:

I detta omfattande utlåtande har en hel rad invändningar redovisats mot förslaget till ny Plan- och bygglag. Många av invändningarna är av stor principiell vikt.

Avgörande invändningar som redovisats i den avslutande texten är:

Att PBL-förslaget innebär sämre möjligheter för kommunen att genomföra en

politik som medborgarna i val ställt sig bakom och som redovisas i enigt antagna kommunala program för Stockholm samt att överhängande risker finns för en utveckling inom markanvändningen och bebyggelsen i strid mot kommunmedlemmarnas gemensamma intressen.

Att PBL-förslaget innehåller genomgripande – men bristfälligt redovisade – förändringar som under den alltför begränsade remisstiden inte kunnat förankras och vinna gehör hos de förtroendevalda, vilka enligt lagförslaget skulle få ett ökat ansvar för plan- och byggnadsfrågorna och gestaltningen av den fysiska miljön.

Att PBL-förslaget ställer krav på ökade administrativa resurser och att stor risk finns för ökad och mer komplicerad byråkrati. Detta är mot bakgrund av tillgängliga och förväntade ekonomiska resurser inom kommunen en oacceptabel utveckling.

Vidare har i texten angivits ett antal utgångspunkter och konkreta förbättringsförslag till grund för ett fortsatt arbete med en reform på plan- och byggområdet.

Det bör framhållas att gällande byggnadslagstiftning är väl känd och inarbetad både hos de förtroendevalda och hos en bredare allmänhet. Trots brister och vissa otidsenliga inslag som lever kvar fungerar nuvarande byggnadslagstiftning i huvudsak väl. Den möjliggör – vilket är en avgörande synpunkt – ett fullföljande av den politik som kommunmedborgarna kräver och som ställts i utsikt av de ansvariga förtroendemännen.

1. Det är tveksamt om kommunen i det nya PBL-systemet kan förverkliga en så snabb utbyggnad av barnomsorgen, äldrevården och bostäder som människorna ställer krav på. PBL:s krävande plansystem, minskade möjligheter att ge dispenser från gällande plan, utökad sakägarkrets, ett obligatoriskt och tidskrävande samrådsförfarande gör att det är realistiskt att räkna med att planprocessen kommer att ta avsevärt längre tid. Detta måste ses mot bakgrund av att människor i daghems-, bostads- eller äldrevårdskön och deras politiska företrädare i kommunen anser att dagens planprocess tar onödigt lång tid. Detta har lett till politiska initiativ och eniga politiska beslut för att minska ned hanteringstiden, i första hand vad gäller barnstugebyggandet. En lagstiftning som motverkar dessa strävanden kan inte accepteras.
2. Det är tveksamt om PBL-systemet möjliggör nuvarande ambitioner att bevara stadsmiljön och förnya och rusta upp den på ett ändamålsenligt sätt. Över 80 % av innerstadens bostadsfastigheter är i enskild ägo och möjligheterna för fastighetsägarna att vidta åtgärder inom ramen för "pågående markanvändning" i uppenbar strid mot kommunens bevarande- och upprustningsambitioner växer på ett avgörande sätt. Kommunens ersättningsskyldighet till fastighetsägarna växer också med hänvisning till begreppet "pågående markanvändning", vilket av uppenbara ekonomiska skäl kan omintetgöra hela den kommunala bevarande- och upprustningspolitiken. Kravnivåerna för bygglov och rivningslov sänks också generellt och kommunens bevarandeambitioner måste knytas till ett invecklat och tidskrävande planarbete, vilket med mångfalden av gällande planer i Stockholm blir en fysisk och ekonomisk omöjlighet att genomföra. En lag som motverkar eller till och med omintetgör kommunens bevarande- och förnyelseambitioner kan inte accepteras.
3. Det är tveksamt om PBL-systemet ger möjlighet för kommunen att arbeta med miljöprogram för de äldre stadsdelarna, vilka för att få någon styrande verkan måste återförankras i det juridiska systemet (tillståndsgivningen bl.a.) "Pågående markanvändning" – stor frihet att bygga om, förändra fasader, göra tillbyggnader och uppföra ett obegränsat antal 10 m^2-bodar – gör det ytterst tveksamt om bevarande och förnyelseprogram typ "Tallkrogen", vilket de boende själva samrått om, själva varit med om att utforma och själva ställt sig bakom, får något lagligt stöd för att kunna genomföras.
4. Det torde också vara i stort sett omöjligt att genomföra kommunens avkontori-

seringsprogram inom ramen för PBL-systemet. Lagen blir i dessa avseenden mer tillåtande, när kommunen just nu känner behovet av skärpningar på detta område.

5. Det är tveksamt om PBL:s plansystem är ändamålsenligt anpassat till de kommunala ambitionerna för en komplettering och förnyelse av Stockholms äldre förortsområden.

   På punkt efter punkt kan man alltså hysa stor tveksamhet till möjligheterna att genomdriva den politik som kommuninvånarna i Stockholm ställt sig bakom. En rad ytterligare exempel skulle kunna ges. PBL-systemets möjlighet att fullgöra sin uppgift som instrument för att förverkliga de politiska ambitionerna i Stockholms kommun kan alltså kraftigt ifrågasättas. Detta är det mest avgörande skälet för Stockholms kommun att avvisa föreliggande lagförslag och påfordra en omarbetning.

Sammantaget gör detta att jag hyser allvarliga betänkligheter mot att genomföra ett så omfattande och genomgripande lagförslag, vilket inte medgivits erforderlig tid för att ordentligt förankras hos kommunmedborgarnas egna förtroendemän. Detta måste bedömas som särskilt allvarligt när kommunerna enligt lagförslaget skall ha den helt avgörande och dominerande rollen inom plan- och byggnadsväsendet. Det samrådsförfarande och medborgarinflytande som spelar en så central roll i PBL får i det här skedet bedömas som klart otillräckligt och otillfredsställande. Detta måste också bedömas mot bakgrund av att utredningen och lagförslaget är en tjänstemannaprodukt som inte förankrats i en parlamentarisk kommitté.

Piteå kommun:

Byggnadsnämnden konstaterar att det är stora grundläggande förändringar, som föreslås i förhållande till nu gällande lagstiftning. Dessa förändringar är av sådan utomordentlig betydelse för kommunerna och dess innevånare att de bör räknas upp här.

Före 1947 års bygglagstiftning hade envar markägare rätt att exploatera mark för bebyggelse.

Genom 1947 års bygglagstiftning infördes det kommunala planmonopolet. Någon skyldighet att ge byggnadslov utanför planlagt område föreligger inte med nu gällande lagstiftning.

Enligt PBL-förslaget blir kommunen skyldig att ge bygglov om kommunerna inte kan visa att företaget är olämpligt eller att plan krävs (vid mer än 10–20 hus). Bevisbördan överförs således från markägaren/sökanden (som har haft möjlighet att anföra särskilda skäl för sin ansökan och därigenom kunnat få erforderlig dispens och byggnadslov) till kommunen som nu måste bevisa olämpligheten eller vidtaga aktiva åtgärder för att förhindra uppkomsten av olämplig permanent- eller fritidsbebyggelse eller bebyggelse för annan verksamhet.

Genom införandet av begreppet "pågående markanvändning" kan därtill den enskilde markägaren kräva bygglov för åtgärder, som strider mot upprättade planer. Inom ramen för "pågående markanvändning" kan en långtgående utveckling av bebyggelsen på en fastighet äga rum.

PBL-förslaget innebär en förskjutning från den representativa demokratin till enskilda individer.

Detta innebär en tillbakagång till forna tiders medborgarinflytande och kan i sin förlängning innebära att man omöjliggör beslutsfattande i demokratisk ordning. I ambitionen att vidga demokratin kanske man trampar den under fötterna.

Byggnadsnämnden anser att det inom ramen för nu gällande lagstiftning och dess grundläggande värderingar går att göra erforderliga förändringar och anpassningar till dagens behov, varför många av de positiva förändringar, som föreslås i PBL, kan

genomföras utan att göra en helt ny lagstiftning.

Mot bakgrund av ovanstående yrkar byggnadsnämnden avslag på förslaget till ny plan- och bygglag.

Pajala kommun anför i stort sett samma synpunkter.

c) Remissmaterialet är så omfattande att det är svårt att redan inledningsvis ge en samlad bild av det totala remissutfallet utan att framställningen blir alltför onyanserad. I syfte att få ett begrepp om vad många instanser har bedömt vara positivt och negativt i förslaget har en särskild bearbetning gjorts av instansernas sammanfattande omdömen. Först redovisas här sådana inslag i förslaget som minst tio instanser har valt att på det sättet lyfta fram som särskilt positiva. Därefter tas upp sådana inslag som på motsvarande sätt har allmänt kritiserats.

Inslag i PBL-förslaget som har uppfattats såsom positiva är följande (synpunkterna redovisas i den ordningen att de som har fått anslutning från flest instanser nämns först).

Den slopade fastställelseprövningen som innebär ökad kommunal kompetens nämns av bl. a. *statskontoret, UHÄ, länsstyrelserna i Kronobergs, Kristianstads* och *Västernorrlands län, vägförvaltningen i Stockholms län, landstinget i Västerbottens län, Friluftsfrämjandet, Fältbiologerna, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Industrins kommitté för byggbestämmelser, institutionen för fastighetsteknik vid tekniska högskolan, Stockholm, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Nordvästra Skånes kommunalförbund, Sydvästra Skånes kommunalförbund* samt ett 30-tal kommuner.

Strävan att stärka medborgarnas inflytande nämns av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, statskontoret, arkitekturmuséet, UHÄ, bostadsstyrelsen, planverket, länsstyrelserna i Kronobergs, Älvsborgs* och *Västernorrlands län, landstinget i Västerbottens län, Friluftsfrämjandet, Industrins kommitté för byggbestämmelser, LRF, SACO (sektionsstyrelsen för lokal statsförvaltning), Sveriges fastighetsägareförbund* samt ett 20-tal kommuner.

Plansystemets allmänna uppbyggnad i nära anslutning till dagens praxis nämns av bl. a. *bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Blekinge* och *Västernorrlands län, lantbruksnämnderna i Uppsala, Östergötlands, Malmöhus* och *Västerbottens län, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Jämtlands läns museum, Kommunförbundet, Nordvästra Skånes kommunalförbund, Svenska föreningen för byggnadsvård* och ett 20-tal kommuner.

Att en obligatorisk översiktsplan införs nämns av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, statskontoret, bostadsstyrelsen, planverket, lantmäteriverket, länsstyrelserna i Kronobergs, Kristianstads, Hallands, Gävleborgs* och *Kopparbergs län, lantbruksnämnden i Jämtlands län, vägförvaltningarna i Stockholms och Östergötlands län, KF, Fältbiologerna, Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter, SACO (sektionsstyrelsen för lokal statsförvaltning)* samt *Arboga, Falköpings, Gävle, Lycksele* och *Solna kommuner.*

Att regler införs som underlättar plangenomförandet nämns av bl. a. *bostadsstyrelsen, lantmäteriverket, länsstyrelserna i Hallands, Älvs-*

borgs och *Västernorrlands län, Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter, institutionen för fastighetsteknik vid tekniska högskolan, Stockholm, Kommunförbundet, Svenska föreningen för byggnadsvård, Sveriges lantmätareförening* samt *Arboga, Avesta, Borås, Huddinge, Karlskrona, Oskarshamns, Partille, Ragunda, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamns, Umeå* och *Varbergs kommuner.*

Att förslaget innebär en systematisk förbättring nämns av bl. a. *UHÄ (Stockholms* och *Lunds universitet), RAÄ, länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Skaraborgs, Värmlands och Gävleborgs län, Aktion Skånemiljö, Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter, Hyresgästernas riksförbund, Länsarkitektföreningen, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges villaägareförbund* samt *Bergs, Bromölla, Kils, Norrtälje, Osby, Perstorps, Ronneby, Strömsunds, Tyresö, Umeå* och *Östra Göinge kommuner.*

Att förslaget innebär en klar befogenhetsfördelning mellan staten och kommunerna och mellan allmänna och enskilda intressen nämns av bl. a. *kammarrätten i Göteborg, planverket, länsstyrelsen i Älvsborgs län, LRF, Svergies fastighetsägareförbund* samt *Borås, Bromölla, Lidingö, Mora, Nynäshamns, Osby, Partille, Svenljunga, Tranemo, Västerviks, Årjängs, Östersunds* och *Östra Göinge kommuner.*

Att riksintressena lagregleras nämns av bl. a. *UHÄ, planverket, länsstyrelserna i Kristianstads, Hallands* och *Älvsborgs län, lantbruksnämnden i Västerbottens län, Nordvästra Skånes kommunalförbund, SACO (sektionsstyrelsen för lokal statsförvaltning), Svenska föreningen för byggnadsvård, Sveriges lantmätareförening* samt *Bengtsfors, Borås, Dals-Eds, Norrtälje, Partille, Strömsunds, Torsås* och *Varbergs kommuner.*

Att nybyggnadsförbuden avskaffas nämns av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, UHÄ (Stockholms universitet), länsstyrelserna i Kristianstads* och *Älvsborgs län, Industrins kommitté för byggbestämmelser, institutionen för fastighetsteknik vid tekniska högskolan, Stockholm, Svenska brandförsvarsföreningen, Sveriges lantmätareförening, Sveriges villaägareförbund* samt *Bengtsfors, Dals-Eds, Ljungby* och *Varbergs kommuner.*

Att en begränsad genomförandetid för detaljplaner införs nämns av bl. a. *planverket, länsstyrelsen i Kopparbergs län, Kommunförbundet, Svenska föreningen för byggnadsvård* samt *Bengtsfors, Dals-Eds, Danderyds, Huddinge, Ljungby, Umeå* och *Varbergs kommuner.*

Inslag i PBL-förslaget som har uppfattats såsom negativa är följande.

Att förslaget befordrar en omfattande byråkrati och ställer krav på ökade administrativa resurser nämns av bl. a. *postverket, domänverket, länsstyrelserna i Kronobergs* och *Blekinge län, Industrins kommitté för byggbestämmelser, Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter, Fältbiologerna, Skogsindustriernas samarbetsutskott, Sveriges jordägareförbund* samt ett 30-tal kommuner.

Att reglerna om pågående markanvändning har fått en dålig utformning nämns av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Göteborg, länsstyrelserna i Blekinge och Kristianstads län, lantbruksnämnden i Västerbottens län, Hyresgästernas riksförbund, LRF, Svenska föreningen för byggnadsvård, Sveriges villaägareförbund* samt *Borlänge, Filipstads,*

Helsingborgs, Karlskrona, Lilla Edets, Linköpings, Marks, Nora, Oskarshamns, Solna, Stockholms, Storumans, Torsby, Värmdö och *Östersunds kommuner.*

Att det brister i utformningen av lagtexten, att lagen är svåröverskådlig och att den innehåller svårtolkade och vaga begrepp nämns av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Göteborg, arkitekturmuséet, länsstyrelserna i Kronobergs, Göteborgs och Bohus (en minoritet),* och *Älvsborgs län, Göteborgsregionens kommunalförbund (en minoritet), HSB, Industrins kommitté för byggbestämmelser, NBD, Sveriges kommunaljuridiska förening, Sveriges praktiserande arkitekter, Östergötlands* och *Södermanlands handelskammare* samt *Borlänge, Emmaboda, Heby, Kumla, Nynäshamns, Sundbybergs, Tanums, Trelleborgs* och *Åre kommuner.*

Att samhällets inflytande har blivit alltför svagt nämns av bl. a. *planverket, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län (en minoritet), Stockholms läns landsting (en minoritet), Göteborgsregionens kommunalförbund (en minoritet), HSB, Hyresgästernas riksförbund, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska naturskyddsföreningen* samt *Borlänge, Lunds (en minoritet), Nacka, Oskarshamns, Piteå, Sandvikens* och *Umeå (en minoritet) kommuner.*

1.2 Totalrevision eller delreformer

a) En totalrevision av lagstiftningen i ett sammanhang förespråkas av bl. a. *lantmäteriverket, skogsstyrelsen, länsstyrelserna i Jönköpings, Hallands, Västmanlands, Västerbottens* och *Norrbottens län, Stockholms läns landsting, Föreningen för samhällsplanering, Göteborgsregionens kommunalförbund, Sveriges praktiserande arkitekter* samt *Göteborgs, Kävlinge, Mönsterås, Nacka, Oxelösunds, Stockholms (en minoritet), Vaxholms* och *Örnsköldsviks kommuner.*

Föreningen för samhällsplanering:

Sammanfattningsvis anser vi att en lagreform är angelägen. Efter det långa utredningsarbete som förekommit är det också angeläget att en reform beslutas snart. Även om remissbehandlingen bör föranleda avsevärda ändringar tror vi att det är viktigt att undvika nya långvariga utredningar med förnyade remissomgångar.

Förslag har i olika sammanhang framförts att bygglagreformen eventuellt kunde genomföras i flera steg. Vi vill för vår del motsätta oss detta. Ett sådant förfarande, där således byggnadslagstiftningen under en följd av år utsätts för ständiga förändringar, riskerar att leda till avsevärd förvirring om vad som egentligen gäller. För förtroendemännens och fackmännens inlärning av det nya plansystemet med alla dessa konsekvenser för hela lagverket är det nödvändigt att reformen genomförs som en samlad reform. Också när det gäller allmänhetens förståelse för den nya byggnadslagstiftningen är det säkert fördelaktigare med en samlad reform.

b) Att lagförslaget genomförs successivt under en längre period förespråkas av bl. a. *bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Östergötlands* och *Malmöhus län, NBD, SAR, Sveriges trähusfabrikers riksförbund* samt *Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Perstorps* och *Umeå kommuner.*

Umeå kommun anför:

Mot bakgrund av vad som sagts förordar Umeå kommun att PBL efter överarbetning genomförs stegvis under t. ex. en 10-årsperiod. Ett genomförande av förslaget i ett steg får alltför svåröverskådliga konsekvenser ute i kommunerna för att kunna accepteras. Utredningen har själv konstaterat att det kommer att krävas en omfattande utbildning innan lagen träder i kraft 1985. Ett genomförande av PBL kommer dessutom att kräva mer personal ute i kommunerna. Samtidigt skall den löpande verksamheten fungera. Ett stegvis genomförande underlättar väsentligt möjligheterna till en smidig övergång, samtidigt som det blir möjligt genomföra angelägna delreformer före 1985.

c) Att reformbehoven tillgodoses genom delreformer inom ramen för gällande ordning förordas av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, arkitekturmuséet, länsstyrelserna i Kalmar, Göteborgs och Bohus* och *Värmlands län, Arkitektförbundet, Fastighetsrådens förening, Malmö byggmästareförening, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges jordägareförbund* samt *Karlskrona, Nacka (en minoritet), Pajala, Piteå, Staffanstorps, Stockholms, Täby, Uppsala* och *Vindelns kommuner.*

Malmö byggmästareförening anför:

Föreningen har tagit del av förslaget och vill för sin del ifrågasätta det kloka i att så omfattande förändringar genomföres. Vi har en väl fungerande byggnadslag som visserligen genom en rad detaljändringar blivit relativt svåröverskådlig, men som vunnit stabilitet i tillämpningen. För närvarande känner planförfattare, granskare, projektörer, exploatörer och byggare innebörden av nu gällande lagstiftning och kan arbeta med den. Införande av en ny lag torde under lång tid innebära stor osäkerhet hos dem som berörs av den. En trolig följd blir sämre planberedskap och en minskad byggnadsproduktion och därmed lägre sysselsättning, något som föreningen finner ytterst beklagligt.

Utredningen har framlagt många positiva förslag, som föreningen gärna vill se genomförda. Föreningen förordar att den nuvarande byggnadslagen successivt omarbetas och kompletteras med dessa.

Stockholms kommun anser att följande delar av PBL-förslaget efter bearbetning kan inlemmas i gällande lagstiftning:

Precisering av riksintressen, fysisk kommunplan (marköversikten), reglerna för stadsplanernas innehåll, genomförandetid för planerna, enkel stadsplaneändring, variationsmöjligheterna för byggnadslovsplikt i plan för sådana bestämmelser, som i dag är generella, underställning i stället för fastställelseprövning (dock ej materiellt innehåll i plan eller tillstånd), stadsplaneinstitutet vidgas så att de särskilda instituten byggnadsplan och utomplansbestämmelser inte behövs, regionplaneringen, byggnadslovsplikten för staten och landstinget samt för olika anläggningar, reglerna för byggande och underhåll, vilandeförklaring av bygglov (tiden måste utökas i förhållande till PBL).

Den här föreslagna reformen är av mindre omfattning än en förändring enligt PBL-utredningen och innehåller kända och accepterade avsnitt från nuvarande lagstiftning. Därför borde det vara möjligt att genomföra reformen inom ramen för en tidplan som inte är längre än PBL:s.

Tveksamma till en totalförnyelse och inte främmande för delreformer är bl. a. *UHÄ (Chalmers tekniska högskola), länsstyrelserna i Stockholms, Skaraborgs* och *Västernorrlands län, Länsarkitektföreningen, Sveriges advokatsamfund* och *Malmö kommun.*

d) Förslag till delreformer lämnas av en del instanser enligt följande.

RAÄ hemställer om ändringar av 86 § BL och 54 § BS för att snarast möjligt åstadkomma bättre förutsättningar för kommunerna att säkerställa den miljömässigt och kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

Liknande önskemål har *länsstyrelsen i Värmlands län* och *Karlskrona kommun. Svenska naturskyddsföreningen* förordar att i nu gällande byggnadslag införs mera tidsenliga bestämmelser i fråga om planeringsprocessen, planeringsunderlaget, plansystemet, planers giltighetstid, behandlingen av riksintresse samt medborgarinflytande i markanvändningsfrågor.

Även *Orusts kommun* anser att plansystemet kan moderniseras.

Sveriges advokatsamfund anser att det kan övervägas att åstadkomma förenklade planinstitut.

Länsstyrelsen i Värmlands län menar att dagens översiktliga planformer bör förankras i lagen och att riksintressena bör lagregleras.

Hyresgästernas riksförbund framhåller att de frågor som rör medborgarinflytandet är av den karaktären att förslagens genomförande inte behöver vänta till år 1985. Förbundet anser att planverket omedelbart bör få i uppdrag att meddela anvisningar för samråd, planhandlingars utformning m. m. Dessutom bör kommunerna uppmanas att redan nu betrakta enskilda hyresgäster och deras organisation som sakägare i plan- och byggnadsärenden.

Länsstyrelsen i Kalmar län vill införa en begränsad genomförandetid för detaljplaner.

Sveriges trähusfabrikers riksförbund vill avskaffa nybyggnadsförbuden.

Länsstyrelsen i Jämtlands län föreslår att regler införs om förhandslov.

Karlskrona kommun vill införa bygglovplikt för staten och landstingen, revidera påföljdslagen, komplettera 29 § BS med regler om hänsyn till kommunalekonomiska konsekvenser och införa nya regler om ändamålsbestämmelser i detaljplan.

Östergötlands och *Södermanlands handelskammare* hemställer om en särskild lagstiftning om exploateringssamverkan.

Länsstyrelsen i Värmlands län pekar på behovet att kunna reglera ändrat användningssätt beträffande byggnader även om det inte är fråga om nybyggnad.

1.3 Obehandlade frågor

Följande instanser efterlyser en lag om kommunvägar eller regler i annan form om gatukostnader m.m., nämligen bl. a. *SJ, lantmäteriverket, SIB, länsstyrelserna i Stockholms* och *Älvsborgs län, vägförvaltningarna i Stockholms* och *Västerbottens län, Arkitektförbundet, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Hyresgästernas riksför-*

bund, Kommunförbundet, Samfundet för fastighetsvärdering, SKTF samt ett 40-tal kommuner.

Följande instanser efterlyser en lag om lokaliseringsprövning av miljöstörande industrier, nämligen bl. a. *fiskeristyrelsen, länsstyrelsen i Älvsborgs län, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet, SKTF, Sveriges industriförbund* samt *Ale (en minoritet), Gävle, Göteborgs , Halmstads, Kungsbacka, Kävlinge, Luleå, Malmö, Nyköpings, Nynäshamns (en minoritet), Oskarshamns, Partille, Stockholms, Vallentuna (en minoritet)* och *Åre kommuner.*

Följande instanser saknar en behandling av permanentningsfrågorna och fritidsbebyggelsen över huvud taget, nämligen bl. a. *länsstyrelsen i Älvsborgs län, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Göteborgsregionens kommunalförbund, Hyresgästernas riksförbund, Kommunförbundet, Länsläkarorganisationen i Örebro län , SAR, SKTF, Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet* samt ett 50-tal kommuner.

Frågan om sambandet mellan PBL och bostadssaneringslagen tas upp av vissa instanser.

Föreningen för samhällsplanering anför:

> Utredningen har övervägt frågan om sambandet med bostadssaneringslagen och funnit att denna inte behöver beröras. I konsekvens med vad vi anfört ovan menar vi däremot att bostadssaneringslagens regler om lägsta godtagbara standard borde jämställas med de övriga typer av egenskapskrav som finns med i PBL och således föras in jämsides med dessa. Bostadssaneringslagen skulle därigenom kunna renodlas till att avse bostadssaneringens procedurregler.

I detta instämmer *Riksbyggen* och *Stockholms kommun.*

Samordningen med arbetsmiljölagen är försummad, anser bl. a. *SKTF, Svenska byggnadsarbetareförbundet* och *Varbergs kommun.* I denna fråga anför *planverket:*

> I överensstämmelse med vad som sägs i förarbetena till den nya arbetsmiljölagen bör tekniska krav rörande byggnader och installationer avseende god arbetsmiljö samlas i Svensk byggnorm. Därigenom erhålls ett mer samlat normunderlag för projektörer och byggare. Likaså bör erforderliga skyddsåtgärder vid uppförandet av en byggnad, vilka berör tredje man, regleras genom bestämmelser som har stöd i PBL.

Samordningen med lagstiftningen inom hälsovården är försummad enligt *planverket* samt *Eskilstuna, Kungsbacka, Stockholms, Täby, Upplands-Väsby* och *Vaxholms kommuner.*

Samordningen med rennäringslagen borde belysas enligt *lantbruksnämnden i Västerbottens län* och *Svenska samernas riksförbund. Lantbruksnämnden* berör även lagen om skötsel av jordbruksmark, liksom *lantbruksstyrelsen* och *lantbruksnämnden i Stockholms län.* Det påpekas bl. a. att en redaktionell ändring av 2 § 2. behövs.

Civilförsvarsaspekterna borde få en mer ingående behandling, framhåller *länsstyrelsen i Örebro län.*

Tomträttsinstitutet bör regleras i PBL, anser *LO-distriktet i Stockholms län.*

Stockholms kommun för ett långt resonemang om PBL och tomträtten:

I nuläget föreskriver kommunen regelmässigt i avtal om markanvisning och i avtal om tomträttsupplåtelse en genomförandetid för bebyggelse på den upplåtna fastigheten. Tomträttshavaren är således skyldig att vid visst bestämt vite ha uppfört bebyggelse till viss omfattning inom viss bestämd tid. Om tomträttsinnehavaren åsidosätter denna sin skyldighet är han enligt Jordabalken 13:8 skyldig att fullgöra vad som eftersatts och att ersätta skada. Tomträttsavtalet får dock inte hävas med anledning av detta.

Frågan inställer sig om vad som kommer att gälla i det fall tomträttshavaren brutit mot tomträttsavtalets bestämmelser om genomförande, och den situationen inträffat att kommunen ej vill förlänga genomförandetiden enligt detaljplan. En sådan situation torde därvid innebära att kommunen som markägare/markupplåtare inte har laglig grund att yrka ett genomförande av tomträttsavtalets bestämmelser om genomförande eftersom detta skulle stå i strid med fastighetens ändamål och byggnadsrätt (pågående markanvändning). Om kommunen som markupplåtare enligt JB 13:8 skulle kräva skadestånd av tomträttshavaren måste möjligheten till skadestånd därvid få bedömas mot det intresse kommunen har att inte medverka till en förlängning av genomförandetiden. Tomträttshavaren skulle vid en kommande avgäldsreglering kunna hävda att tomträttens värde inte kan bestämmas utifrån avtalets ändamålsbestämmelser. Bestämmelserna skulle inte längre äga giltighet eftersom byggrätten för fastigheten upphört i och med att genomförandetiden gått ut.

Bestämmelserna om genomförandetid torde med hänsyn till de komplikationer, som kan inträffa när det gäller tomträtter, medföra att en ändring av jordabalken 13:8 samtidigt bör övervägas med syfte att kunna häva tomträtten vid fall som ovan beskrivits.

Med gällande lagstiftning är stadsplanen och tomträttskontrakt i huvudsak styrande för markvärdet, nybyggnadsvärdet och avgäldsunderlaget. Problem finns vid avgäldsregleringar på så sätt att tomträttshavaren uppfört bebyggelse som i vissa fall inte stämmer överens med främst tomträttskontraktet. Bl. a. förekommer kontorsbebyggelse på mark som har industriell användning angiven i tomträttskontraktet. Hur problemet med rätt avgäldsunderlag skall lösas är inte klarlagt.

Enligt PBL-förslaget kommer framför allt den pågående markanvändningen att bli styrande för fastighetsvärdet efter det att genomförandetiden gått ut. Det blir då viktigt att se till att den bebyggelse verkligen uppförs som bestämts enligt tomträttskontraktet. Genom att låta rivning och återuppförande ingå i pågående markanvändning kan tomträttsupplåtaren hävda att avgäldsunderlaget är lika med nybyggnadsvärdet och erforderlig stadga erhålles därmed i bestämningen av avgäldsunderlaget. För att hävda ett nybyggnadsvärde som avgäldsunderlag torde det nämligen inte vara tillfyllest hänvisa till detaljplan vars genomförandetid gått ut. Även om planen gäller ger den inte någon självklar byggnadsrätt. Planen kan när som helst upphävas.

Som tidigare nämnts hävdar emellertid kontoret att rivning-nybyggnad inte bör föras till begreppet pågående markanvändning främst med hänvisning till de låsningar av en ur samhällets synpunkt olämplig markanvändning som kan bli följden. Tomträttslagstiftningen bör därför kompletteras med en lydelse som innebär att tomträttshavaren skall kompenseras för förlorat byggnadsvärde om han vägras att riva och bygga nytt i minst den omfattning som medgetts enligt detaljplan och tomträttskontrakt. Tomträttens kreditvärde måste särskilt beaktas.

PBL-förslagets konsekvenser för fastighetsregistreringen har enligt *Kommunförbundet* inte närmare belysts i betänkandet:

Det utökade kommunala ansvaret för planläggning och plangenomförande ställer omfattande krav på den kommunala informationshanteringen. Kommunala system med datorstöd avseende bl. a. fastighetsuppgifter håller på att växa fram.

Den del av den officiella fastighetsregistreringen som avser redovisning av gällande planer, bestämmelser och förordnanden berörs i hög grad av PBL-förslaget. Det måste enligt styrelsens mening vara en strävan att undvika såväl statliga som kommunala system med samma informationsinnehåll.

Frågan om orts- och gatunamn borde ha behandlats, menar *Åre kommun.*

Länsstyrelseinstruktionen och andra verksinstruktioner kan behöva ses över, påpekar *länsstyrelsen i Gävleborgs län.*

Industrins kommitté för byggbestämmelser framhåller att i PBL bör tas in en bestämmelse som möjliggör för planverket att i Svensk byggnorm ge regler om obligatorisk tillämpning av de grundläggande reglerna för måttsamordning. Samma sak påpekas av *planverket* och *Riksbyggen.*

Riksbyggen anför vidare:

Ytterligare samordning av bestämmelser för byggandet bör införas i PBL genom anvisning om samlande i SBN. Som exempel kan nämnas elinstallationer, markförlagda ledningar, hissinstallationer.

En samordning av byggnadstekniska bestämmelser för vissa slag av VA-installationer och fjärrvärmeledningar, där det f.n. förekommer lokala bestämmelser utfärdade av VA- och fjärrvärmeverk, bör lösas i PBL.

Även *Svenska trähusfabrikers riksförbund* nämner bestämmelser om elinstallationer och vidare bestämmelser om olje- och gasinstallationer.

Enligt *vägförvaltningen i Östergötlands län* bör det klarläggas hur det förhåller sig med genomförandeansvaret för statlig väg inom detaljplan.

Frågan om miljöförändringar på gatumark är olöst, anser *Malmö kommun:*

Det kan avse t. ex. borttagande av alléträd på en gata och därmed breddning av gatan och ökning av kapaciteten för biltrafik. En sådan åtgärd kan medföra stora konsekvenser för gatumiljön och de kringboende, utan att de berörda får möjlighet att yttra sig, än mindre påverka en sådan förändring. Andra exempel är avstängning av en gata, anordnande eller borttagande av parkeringsplatser på gatumark, utförande av s. k. "bostadsgator" m. m. Genom att reglera sådana förändringar i plan- och bygglagstiftningen som planändringar eller bygglovpliktiga åtgärder skulle medborgarna garanteras inflytande, och ansvaret för den fysiska miljön i sin helhet skulle samlas under ett organ. Därför föreslås att regler i dessa frågor tas in i PBL.

Stämpelskatteutredningen pekar på behovet att ändra 4 § 6) stämpelskattelagen.

Lufttransportutredningen anger att 6 kap. 10 § luftfartslagen behöver ändras.

UHÄ (Uppsala universitet) vill att man överväger ändringar i kommunallagen så att ett lagarbete i geografiska enheter inom kommunen underlättas. Motiveringen är följande:

En projektorganisation för genomförande av plan för bebyggelse har inte alltid varit utan problem. Det gäller ju här att samordna allt kommunalt arbete inom en mindre, geografisk del av kommunen. Arbetet kommer därmed att gå tvärs över den gängse kommunala organisationen. Eftersom kommunallagen i stort sett inte känner andra former för kommunalt arbete än ett sektoriellt uppdelat arbete med hela kommunen som arbetsfält, blir det svårt att på ett smidigt sätt förankra projektorganisationens beslut i bestående nämndorganisation.

När nu genomförandebeskrivningar görs obligatoriska och möjlighet införs att förse olika delar av planområdet med särskilda genomförandetider, skärpes också kraven på samordningen inom kommunen. Genomförandefrågorna kommer att kräva ett lagarbete. Detta borde bättre ha redovisats i PBL-förslaget. Att kommunerna redan idag starkt upplever problemet med dubbla organisationer, dels på sektorsbas (byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd osv.), dels på geografisk bas (projektorganisation), har t. ex. manifesterats av det aktuella förslaget om beslutande kommundelsråd.

Slutligen bör nämnas att *planverket* anser att det bör ske en samordning med förordningen om brandfarliga varor, hisskungörelsen, förordningen om maskindrivna portar samt kungörelsen om tillämpning av svensk standard inom viss byggnadsverksamhet.

1.4 Lagteknisk lösning

a) Förslaget att bestämmelser om både planläggning och byggande skall samlas i en lag tillstyrks av bl. a. *kammarrätten i Göteborg, skogsstyrelsen, BFR, planverket, länsstyrelserna i Stockholms och Blekinge län, De handikappades riksförbund , HSB, Riksbyggen, Sveriges praktiserande arkitekter* samt *Arboga, Bengtsfors, Dals-Eds, Falkenbergs, Gällivare, Gävle, Göteborgs, Haparanda, Helsingborgs, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Lidingö, Lilla Edets, Linköpings, Malmö, Sigtuna* och *Valdemarsviks kommuner.*

Några av dessa anmärker dock på att lagen har blivit alltför omfångsrik och därmed svåröverskådlig. De instanserna är *Gällivare, Haparanda, Helsingborgs, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Malmö* och *Valdemarsviks kommuner.*

Som motiv för att materian bör hållas samman i en lag anför *kammarrätten i Göteborg:*

Förslaget till ny plan- och bygglag är ett mycket omfattande lagkomplex. Lagen innehåller åtskilliga bestämmelser som enligt reglerna om normgivningskompetensen i regeringsformen inte behöver tas in i lag. I praktiken brukar sådana bestämmelser ofta tas in i förordning. Kammarrätten har emellertid utom på vissa punkter inga erinringar mot att fler bestämmelser än som kan anses brukligt har tagits in i själva lagen. Tvärtom kan det vara praktiskt för tillämparen att ha så många bestämmelser som möjligt på området samlade i en författning.

Eftersom lagkomplexet är så omfattande kan man också diskutera en uppdelning i en markanvändnings- och byggnadslag. Kammarrätten delar dock utredningens tveksamhet till att en uppdelning skulle göra lagstiftningen mera överskådlig. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att begreppet pågående markanvändning har fått en

så central betydelse för både plan- och byggnadsfrågor. Även det förhållandet att de flesta bestämmelserna i 2–4 kap. är av betydelse för både plan- och byggnadsfrågor talar för en sammanhållen lag. En uppdelning kan därför knappast ske utan stora förändringar i de begrepp och den systematik som PBL-förslaget bygger på.

En del instanser framhåller att det är bra att byggnadsbestämmelser förs samman i en lag men att integreringen hade kunnat gå ännu längre. Dessa är bl. a. *Kommunförbundet* samt *Göteborgs* och *Stockholms kommuner.*

Följande instanser anser att en uppdelning på två lagar bör övervägas, nämligen *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Tibro kommun.*

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

BLU (s. 379) föreslog, att den nuvarande byggnadslagen skulle ersättas med tre lagar, nämligen en markanvändningslag, en byggnadslag och en lag om kommunala vägar m. m. BLU:s förslag till lagteknisk lösning mottogs positivt av en i stort sett enhällig remisskritik. Frågan om en lag om kommunvägar övervägs numera i annat sammanhang.

Utredningen (s. 186 f) har emellertid funnit det svårt att fullfölja BLU:s förslag och framhåller, att frågor om markanvändning och byggande är så sammanvävda att det är svårt att finna en naturlig gräns mellan de två lagarna härom. Hur man än drar denna gräns leder det enligt utredningen till att många bestämmelser måste dubbleras. I motsats till vad BLU antog skulle lagstiftningen enligt utredningen bli mindre överskådlig. Utredningen har på anförda skäl föreslagit, att frågor om markanvändning och byggande förs samman i en plan- och bygglag.

De av utredningen anförda skälen har inte övertygat hovrätten om att frågor om markanvändning och byggande – i motsats till vad BLU föreslog – lämpligen bör sammanföras i en lag. Resultatet har blivit vad BLU befarade, nämligen en både omfångsrik och svåröverblickbar författning. Den numera allmänt genomförda arbetsfördelningen mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden innebär att planfrågor och tillståndsfrågor i stor utsträckning handläggs av olika personer. Med hänsyn härtill hade en sådan lagstiftning bort undvikas. Om utredningsförslagets modell med en lag behålles, är enligt hovrättens mening viss omarbetning av förfarandet vid tillståndsprövning oundgängligen erforderlig.

b) Förhållandet mellan lag, förordning och verkställighetsföreskrifter har föranlett i huvudsak följande synpunkter från remissinstanserna.

Statens planverk anför:

Fördelningen av normgivningskompetensen regleras i 8 kap. regeringsformen (RF). Riksdagen kan i lag bemyndiga regeringen att i förordning meddela föreskrifter om utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö (7 §). Riksdagen kan därvid medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser i ämnet (11 §).

Utredningens förslag till föreskrifter om byggnaders och anläggningars utformning finns i 5 kap. PBL. Dessa föreskrifter avses vara utformade som en uttömmande beskrivning av de krav som bör resas. Något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter på detta område föreslås inte. Skulle behov av nya krav uppkomma måste dessa därför underställas riksdagen genom förslag till lagändring. Planverket har inget

att erinra häremot.

Med stöd av RF får regeringen själv meddela dels verkställighetsföreskrifter, dvs. föreskrifter av administrativ karaktär och sådana föreskrifter som i materiellt hänseende fyller ut en lag, dels föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen. Regeringen har möjlighet att delegera denna beslutanderätt till underordnad myndighet (13 §).

Utredningen föreslår att i 1 kap. 15 § PBL lämnas bemyndigande för regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, att meddela verkställighetsföreskrifter till PBL.

Något behov av förordning, innehållande tekniska föreskrifter som fyller ut PBL, torde enligt utredningen inte föreligga. Kravnivån i fråga om de egenskaper som anges i 5 kap. kommer därför att framgå av de verkställighetsföreskrifter som meddelas av den myndighet regeringen bestämmer. Planverket förutsätter att tillämpningsföreskrifter till PBL även i fortsättningen skall meddelas av planverket i SBN, som ingår i planverkets författningssamling (PFS). Tillämpningsföreskrifter bör underställas regeringen enligt nu gällande principer.

Syftet med bestämmelsen i 1 kap. 15 § skulle enligt planverkets uppfattning bättre uppnås om i bemyndigandet anges i vilka avseenden normgivningskompetensen delegeras och får subdelegeras till myndighet.

– – –

Planverket tillstyrker att föreskrifter om de uppgifter som åligger byggnadsnämndens tekniska tjänstemän och den ansvarige arbetsledaren ges i regeringsförordning. I denna bör även anges särskilda sakkunnigas uppgifter. Planverket vill i detta sammanhang understryka vikten av att byggnadsnämnderna, som lokalt skall tillämpa PBL och verkställighetsföreskrifterna till lagen har tillgång till erforderlig kompetens. Detta krav är särskilt betydelsefullt med hänsyn till att byggföreskrifterna numera så långt som möjligt utformas som funktionskrav.

NBD för ett långt resonemang om normer och krav som utmynnar i att NBD förordar att delegationen till planverket får utgå. I sin sammanfattning anför NBD:

Vid revision av regeringsformen - prop. 1975/76: 209 – infördes en möjlighet för riksdagen att delegera normgivningsmakten ifråga om "utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö". Denna förändring skedde med en direkt hänvisning till pågående bygglagarbete.

Utredningen har ej utnyttjat denna möjlighet. Istället föreslås att byggnormgivning skall få ske genom s. k. verkställighetsföreskrifter. Detta trots att verkställighetsföreskrifter i princip inte får innebära en materiell utfyllnad av lag – vilket SBN i själva verket gör.

Utredningen hävdar att normgivningsbefogenheten endast skall omfatta PBL:s 5 kap., men p. g. a. skrivningen och placeringen av 1:15 torde den kunna anses tillämplig på hela PBL.

Till detta kommer att egenskapskraven – t. ex. 5:1 – blivit mycket allmänt hållna. Lagstiftningen blir därmed innehållslös och anger strängt taget endast en allmän intresseinriktning – inga direkta krav. Därigenom blir fältet fritt för en normutfyllnad via SBN, just av den typ som statsmakterna velat avstyra i den nya regeringsformen.

Nuvarande BS vilar på tanken att BL i första hand skall kompletteras med en regeringsförfattning. Som framgått har man vid senaste RF-revision utgått från samma grundtanke och detta grundlagssanktionerade krav bör enligt delegationens mening följas.

Delegation av byggnormgivning bör över huvud taget inte sträcka sig längre än till en regeringsförfattning.

Därför bör innehållet i SBN bearbetas och materiella normer bör överföras till överordnad normgivning i regeringsförfattning.

Därvid bör utformningen inriktas på mer funktionella krav i stället för fixerade lösningar.

Innehållslösheten i t. ex. 5:1 och 2:7 är inte önskvärd. Man bör istället eftersträva större preciseringar och klarare innehåll beträffande tillämpningen redan i själva PBL.

Detta är en uppgift som statsmakterna i princip inte skall dra sig undan genom delegation – även om normutfyllnaden begränsas till regeringsförfattning.

Även ifråga om typgodkännande – som fått en annan konstitutionell grund beroende på utformningen av PBL:s 5 kap. – bör utvecklingen styras åtminstone med regeringsförfattning.

Även *Nässjö* och *Ragunda kommuner* anser att planverket inte bör ha någon befogenhet i detta hänseende.

Hovrätten över Skåne och Blekinge avstyrker bemyndigandet av formella skäl:

Regeringen har enligt 8 kap. 13 § RF befogenhet att meddela de föreskrifter som behövs för verkställighet av lag och kan även delegera denna befogenhet. Det i 15 § föreslagna bemyndigandet behövs därför ej och bör utgå. Det är direkt olämpligt, eftersom det kan ge sken av att regeringens befogenhet grundar sig på delegation från riksdagen (jfr 8 kap. 7 § RF) och sålunda har ett vidare innehåll än ordalagen antyder.

Samma uppfattning har *hovrätten för Nedre Norrland* och *kammarrätten i Göteborg*.

Några instanser hävdar att PBL bör delas upp i en lag och en regeringsförfattning, nämligen bl. a. *hovrätten över Skåne* och *Blekinge, vägförvaltningen i Skaraborgs län, Fastighetsrådens förening* och *Mönsterås kommun*.

En särskild byggnadsstadga som utfärdas av riksdagen är bättre än verkställighetsföreskrifter av planverket, anser *länsstyrelsen i Jämtlands län*. Även *Vellinge kommun* menar att en klar och pregnant lagtext är att föredra framför kompletterande tillämpningsföreskrifter.

Flera instanser framhåller att det måste klarare än hittills framgå vad som har karaktär av föreskrift och vad som är allmänna råd. Till dessa hör *Sveriges trähusfabrikers riksförbund* samt *Gävle, Huddinge, Jönköpings, Karlstads, Malmö* och *Tanums kommuner*.

Följande instanser motsätter sig att planverket får utfärda föreskrifter för planläggningen, nämligen bl. a. *Kommunförbundet* samt *Landskrona, Ljungby, Norrköpings, Oxelösunds, Sjöbo, Vellinge, Västerviks* och *Östersunds kommuner*.

Västerviks kommun:

Enligt nuvarande byggnadsstadga kan föreskrifter endast meddelas rörande byggande. Föreskrifter av ekonomisk betydelse skall fastställas av regeringen. PBL tar bort alla begränsningar för att meddela föreskrifter liksom tvånget för regeringen att granska

dem om de har ekonomisk betydelse. Fältet blir därigenom fritt även för föreskrifter beträffande planers innehåll och standard riktade direkt mot kommunerna. Detta är helt oacceptabelt. Det har redan med nuvarande lagstiftning förekommit tendenser till överdrivet bruk av föreskrifter, som kommit att skärpa lagstiftningen i tveksam överensstämmelse med dess intentioner. Möjligheterna till föreskrifter får under inga omständigheter bli större än i dag.

Liknande tankegångar finns i svaren från *Lindesbergs, Orusts* och *Sunne kommuner* liksom från *SKTF,* som anser att föreskrifter bör få avse enbart säkerhetsfrågor.

En del instanser vill inte att planverket skall få utfärda föreskrifter alls utan bara allmänna råd, nämligen bl. a. *Sveriges trähusfabrikers riksförbund* samt *Jönköpings, Karlskrona, Norrtälje, Växjö* och *Åtvidabergs kommuner.*

SIB berör gränsdragningen mellan lag och tillämpningsföreskrift:

Strävan att hålla lagtexten fri från detaljföreskrifter och att ta upp sådana i tillämpningsföreskrifter, som enklare och snabbare kan förändras är begriplig. Frågan är emellertid om de krav som inte tagits med från nuvarande byggnadsstadga genomgående är av den karaktären att de snabbt blir föråldrade och därför lätt bör kunna förändras? För hävdandet av vissa kvalitetsfrågor kan det innebära ett starkare stöd om kraven finns formulerade i lagtexten.

2 Allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning

2.1 Naturresurser

Många instanser tar upp frågorna om hushållning med naturresurser och en ekologisk grundsyn. Dessa instanser anser att de frågorna bör belysas bättre än i betänkandet.

Bostadsstyrelsen:

I förslaget uttalas allmänt att PBL ska främja en långsiktig hushållning med landets samlade naturresurser. Till sådan hushållning hör även hushållning med energi, kommunal teknik och vad som brukar kallas ett naturanpassat byggande. Detta finns också formulerat i de inledande paragraferna till kapitlen 1 och 2. Det kan emellertid ifrågasättas om lagförslaget i påföljande mer preciserade avsnitt ger tillräckligt stöd för hushållning med naturresurser. Förslaget innebär endast att förutsättningarna för ett naturanpassat byggande förbättras i vissa avseenden.

Hushållning med naturresurser har klara samband med möjligheterna att skapa goda boendemiljöer. Bostadsstyrelsens erfarenheter från miljöförbättringsverksamheten har tydligt visat på negativa konsekvenser av bristande naturanpassning. Dåligt närklimat, dåliga växtbetingelser m. m. ger inte bara höga driftskostnader – till ringa nytta – utan kan också medföra vittgående sociala konsekvenser. Hithörande frågor borde enligt styrelsens mening ha behandlats mer fullständigt i förslaget.

Naturförutsättningar och långsiktiga konsekvenser av olika ingrepp i naturen måste aktualiseras tidigt för att kunna vägas in i planeringen på ett meningsfullt sätt. Förslaget redovisar ett synsätt som innebär att befintliga naturvärden om möjligt skall bevaras. Styrelsen efterlyser en mer nyanserad diskussion där tillämpning av ett ekologiskt synsätt och tillvaratagande av befintliga naturkvaliteter inte görs liktydigt med att all befintlig naturmark bör bevaras och all bebyggelse utgör intrång. Naturmarken bör ses som en resurs i planeringen. I en bebyggelse som optimalt utnyttjar naturgivna förutsättningar kan dels värdefulla kvaliteter tillgodogöras, dels drifts- och skötselkostnader nedbringas avsevärt. Samtidigt gäller givetvis att hus liksom andra anläggningar kan utgöra mycket påträngande inslag i en i övrigt "naturlig" omgivning och att behov av "naturlighet" liksom av t. ex. stadsmässighet måste respekteras.

Det är därför en brist att förslaget inte närmare definierar eller utvecklar begreppet naturresurs. Mark, vatten, vegetation, klimat, energi – inte minst s. k. passiv energi – kommunal teknik m. m. behandlas endast ur teknisk synvinkel. Som exempel kan nämnas att mark enbart betraktas som en yta eller volym som kan schaktas eller fyllas och inte som ett komplext och känsligt biologiskt system där jordslag, jorddjup, ytvatten, grundvatten, lokalklimat, flora och fauna utgör samverkande och ofta nödvändiga faktorer i en livsprocess. Liknande invändningar kan riktas mot

behandlingen av vatten, vegetation och klimat. Beroende och samspel mellan olika naturliga faktorer behandlas överhuvudtaget inte.

Det är väsentligt att frågor om resurshushållning beaktas på varje planeringsnivå. Till exempel kan grov inventering och utvärdering och även viss dränering, gallring och etablering av vegetation behöva göras ända till tio år före byggstart. Tillvaratagande av s. k. passiv solenergi genom utnyttjande av södersluttningar, läplanteringar, klimatskärmande husgrupperingar m. m. samt markkrävande energiteknik kan likaledes kräva lång framförhållning. Områdesplanen är annars den nivå där konsekvenserna av olika ingrepp bäst kan bedömas. Inom ett begränsat område kan mer omfattande inventeringar och analyser behöva göras bl. a. för att undvika stora extrakostnader på detaljplanenivå. I PBL-förslaget är emellertid områdesplanen inte obligatorisk.

Under hela arbetet med den fysiska riksplaneringen har behovet av en ekologisk grundsyn i planeringen på alla nivåer ständigt betonats i rapporter, yttranden, propositioner osv. PBL skulle kunna anvisa en del av genomförandemöjligheterna.

Styrelsen anser därför att behandlingen av mark, geohydrologi och klimat utvecklas vid överarbetningen av förslaget så att inte enbart tekniska aspekter behandlas. Bestämmelser om naturresurshushållning och hänsynstagande till naturgivna förutsättningar bör arbetas in i lagen. Reglerna för markförordnande bör ses över för att kunna utnyttjas bättre för ovannämnda syften. Konsekvensbeskrivningarna bör också omfatta konsekvenserna för naturresurserna av olika ingrepp.

Naturvårdsverket:

Verket anser att motivskrivningen (sid. 250) till 2 kap. 5 § andra stycket att "bevarandeintressena i regel inte skall behöva vika förrän det är klarlagt att en tänkt exploatering är avgjort mera fördelaktig ur samhällets långsiktiga perspektiv" på ett bra sätt uttrycker vad riksdagen åsyftat med ekologisk grundsyn. Denna grundsyn bör prägla planeringen av alla områden och inte enbart de områden som åsyftas i paragrafens andra stycke. Verket föreslår således att innebörden i den ovan citerade meningen uttryckligen skall anges gälla generellt. I detta sammanhang anser verket att de riktlinjer som riksdagen fastslagit (prop. 1972:111 om hushållningen med mark och vatten), nämligen "att samhällsutvecklingen sker inom de ramar som naturresurserna och naturmiljön anger och att mångformigheten inom naturliga ekosystem bevaras" bör ingå i motivskrivningen till 2 kapitlets portalparagraf.

Statens geotekniska institut:

I de inledande bestämmelserna i PBL-förslaget talas om hushållning med naturresurser, avvägning mellan konkurrerande anspråk på mark och vatten, markanvändning och planläggning som främjar långsiktig hushållning med naturresurser. Det är uppenbart att marken och vad den innehåller är en betydande resurs och en av de viktigaste förutsättningarna för markanvändningsplanering.

Resursen mark innebär bl. a. råvarutillgångar, förutsättningar för naturmiljön, förutsättningar för vattnets kretslopp (grundvatten, ytvatten), möjligheter för byggandet (såväl på som under markytan), möjligheter till avfallsdeponering (såväl på som under markytan) samt lagring och utvinning av energi (i regel under markytan). För att utnyttja marken som resurs och samtidigt hushålla med den krävs kunskaper om markens beskaffenhet, dvs. vad den består av och vilka tekniska egenskaper den har, samt beslut om markanvändningen grundade på sådana kunskaper. Än i dag fattas beslut om markanvändning utan tillräckliga kunskaper om marken och dess egenskaper. Detta resulterar ofta i onödiga kostnadsökningar i byggskedet samt ökande kostnader för drift och underhåll, vilket till slut drabbar hyresgästerna.

Svenska Naturskyddsföreningen:

Markanvändningen har ofta enligt föreningens mening helt avgörande betydelse för hushållningen med naturresurserna och för naturvårdsarbetet i vid bemärkelse. Vid utformningen av den framtida lagstiftningen på området måste därför stor hänsyn tas till hithörande intressen. Enligt föreningens mening bör bl. a. följande principer utgöra grund för reformarbetet.

En grundläggande riktlinje för markanvändningen bör vara att förnybara naturresurser inte utnyttjas i högre grad än som motsvarar deras tillväxt och att ändliga naturresurser endast utnyttjas med mycket stor sparsamhet och med ett vidsynt hänsynstagande till framtida generationer. Om ett visst exploateringsmål är möjligt att nå via alternativa vägar varav den ena innebär reversibla ingrepp i naturmiljön, den andra irreversibla ingrepp bör vid planläggningen och tillståndsprövningen alltid ges företräde åt den förstnämnda vägen, såvida inte denna på annat sätt innebär större olägenheter från naturvårdssynpunkt.

Lagstiftningen måste ge bevarande av mark minst samma tyngd som exploatering av mark. Vid planläggning bör det vara precis lika självklart att lägga ut reservatsområden av olika karaktär som att lägga ut bebyggelseområden, industriområden, vägmark etc. Det får inte vara så att naturområden och kulturmiljöer bevaras endast om de råkar "bli över" när andra intressen tillgodosetts.

Allmänna synpunkter på resurshushållningen och naturmiljön redovisas även av bl. a. *planverket, Sveriges lantbruksuniversitet, länsstyrelserna i Kristianstads (en minoritet), Örebro* och *Västernorrlands län, Aktion Skånemiljö, Arbetsgruppen för bygga och bo på kvinnors villkor, Biologsamfundet och Landskapsarkitekternas riksförbund.*

2.2 Energihushållning

Många instanser finner frågan om energihushållning vara försummad i betänkandet, nämligen bl. a. *UHÄ (tekniska högskolan, Lund,) länsstyrelserna i Jönköpings, Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus, Värmlands* och *Västernorrlands län, HSB, Svenska Riksbyggen, Stockholms läns landsting (en minoritet)* samt ett tjugotal kommuner och minoriteten i ett tiotal kommuner.

HSB anför:

Lagförslaget innehåller också brister i sakliga hänseenden. Här må främst pekas på att frågorna om energihushållning, vilka under senare år kommit att få en alldeles särskild betydelse redan på kort sikt, praktiskt taget inte alls behandlas i lagförslaget. Möjligen kan detta bero på att stora delar av underlaget för betänkandet utarbetats så tidigt att energihushållningsfrågorna inte kommit i den akuta situation, som de nu befinner sig. Flertalet myndigheter, företag, organisationer och medborgare torde i dag vara medvetna om energihushållningsfrågornas stora betydelse redan på mycket kort sikt. Detta betyder emellertid inte att lagstiftning kan avvaras i denna fråga. Det är mot denna bakgrund beklagligt att PBL-förslaget saknar konkreta förslag för att främja tillkomsten och bibehållandet av en god energihushållning.

PBL ger sålunda inga eller mycket små möjligheter att styra bebyggelsens lokalisering, utformning och infrastruktur med utgångspunkt från kravet på god energihushållning. Möjligheterna att framgent skapa anläggningar för alternativ inhemsk energiproduktion kräver särskilda förutsättningar i skilda hänseenden.

Denna fråga har inte heller beaktats. Lagförslaget synes slutligen inte heller resa några hinder för fastighetsägare att byta till vilken annan energikälla som fastighetsägaren önskar oavsett vad detta i ett större perspektiv kan ha för konsekvenser för energihushållningen i samhället.

Enligt HSB:s mening är det därför viktigt att lagstiftning rörande den framtida samhällsplaneringen inte bara när det gäller ny bebyggelse utan även för den befintliga bebyggelsen lämnar utrymme för och reglering av anläggningar för energiproduktion och distribution av energi från nya alternativa inhemska energikällor.

Malmö kommun anför:

Kommunerna har i dag ett betydande ekonomiskt och administrativt inflytande över stora delar av samhället. Detta inflytande leder till att kommunernas handlande på ena eller andra sättet också påverkar förbrukningen av och försörjningen med energi. Det område där detta inflytande är särskilt stort och där alltså styrmöjligheterna är särskilt vittgående är planeringen inom byggnadslagstiftningen. Kommunen kan härigenom styra det lokala omfånget av byggandet, fördelningen av småhus och flerfamiljshus m. m. liksom byggnadernas placering i terrängen. Det kommunala inflytandet gäller också placering av bostäder, arbetsplatser, serviceinrättningar, fritidsbebyggelse m. m. De angivna faktorerna påverkar alla energiåtgången. Kommunen har alltså i dag stora möjligheter att genom olika beslut på byggnadsplaneområdet påverka behovet av energi. I det nu föreliggande förslaget till plan- och bygglag föreskrivs bl. a. att ett markområde skall vara lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen, att bebyggelsemiljön skall utformas så att en god hushållning med energi blir möjlig och att en byggnad skall placeras och utformas så att den möjliggör en god hushållning med energi.

I övrigt innehåller förslaget endast ytterst sparsamma kommentarer om på vilket sätt frågor om hushållning med energi skall behandlas.

I lagen (1977:439) om kommunal energiplanering anges i 1 § att kommunerna skall främja hushållningen med energi och att kommunerna i planeringen skall verka för en säker och tillräcklig energitillförsel. I propositionen angav föredragande statsrådet att det i skyldigheten att främja energihushållningen ligger att kommunernas samhällsplanering skall ta tillvara de möjligheter som finns att begränsa energibehoven utan att andra angelägna behov sätts åsido. Föredraganden angav vidare att det däri också ligger att energisnåla lösningar skall eftersträvas för tillförseln av den energi som fordras för ett tillgodoseende av behoven och att möjligheterna av att utnyttja spillvärme och överskottsgas från industrin borde övervägas vid planeringen. Vidare borde energiplaneringen integreras i kommunernas övriga planering.

Av de här redovisade uttalandena framgår att det är tänkt att den kommunala verksamhet som följer av lagen om energiplanering skall ge återverkningar på den fysiska planläggningen och att alltså samhällsutveckling och byggande skall påverkas av utvecklingen inom energiområdet så som den kommer till synes i energiplaneringen. Mot bakgrund härav borde utredningen närmare ha berört sambandet mellan energiplanering och fysisk planering och ha övervägt de uttalanden om en integrering som det talas om i propositionen till energiplaneringslagen. Energiplaneringens samband med den fysiska planeringen bör alltså klargöras så att intentionerna i propositionen till energiplaneringslag kan förverkligas. Å andra sidan är det naturligtvis så att planernas utformning för beaktande av energifrågor får bli beroende av resultatet av den framtida forskningen och utvecklingen och att det därför inte är lämpligt att i detalj reglera på vilket sätt energifrågorna skall hanteras.

Som ett exempel på en vanlig formulering i de kommunala yttrandena kan återges vad *Trollhättans kommun* anför:

Energifrågan har ägnats liten uppmärksamhet i PBL-förslaget. Möjligheterna att åstadkomma anläggningar för energiproduktion har inte beaktats. Förslaget innehåller samma bestämmelser om energihushållning som gällande lagstiftning. Behovet att kunna kräva upprustning av det befintliga byggnadsbeståndet för energihushållning diskuteras inte. Förslaget ger begränsade möjligheter att styra bebyggelselokaliseringen med hänsyn till energihushållning. Genom att förslaget underlättar tillkomsten av utspridd bebyggelse torde det i praktiken snarast motverka energihushållningen. Kommunen hävdar att i lagförslaget bör intas bestämmelser som möjliggör att i planläggningen vederbörlig hänsyn kan tas till energihushållningen.

2.3 Sysselsättning m. m.

Flera instanser framhåller att sysselsättningsfrågorna inte har behandlats i PBL-förslaget. Till dessa hör *länsstyrelsen i Jönköpings län* som anför:

Med hänsyn till den betydelse sysselsättningsfrågan bör ha vid planläggning och tillståndsprövning finns det enligt länsstyrelsens mening stark anledning till att i lagtexten uttryckligen lyfta fram denna fråga som en riktlinje för planläggning och tillståndsprövning på samma sätt som andra allmänna intressen kommit till konkret uttryck i lagförslaget.

I anslutning till det nu anförda finns det anledning att framhålla vad sysselsättningsutredningen anförde i betänkandet Sysselsättningspolitik för arbete åt alla (SOU 1979:24) sid 416–417: "Vidare menar vi att länsstyrelserna bör följa upp sysselsättningsfrågan i den kommunala översiktplaneringen utifrån det material som tas fram i länsplaneringen. Denna länsstyrelsernas möjlighet att följa upp sysselsättningsfrågorna i kommunernas fysiska planering bör enligt vår mening skrivas in i byggnadslagstiftningen som f. n. är föremål för översyn inom bostadsdepartementet. Bl. a. bör enligt utredningens mening krav ställas på kommunerna att de i fysiska översiktsplanerna redovisar hur nya arbetsplatsområden skall kunna nås med allmänna kommunikationsmedel. Utredningen menar vidare att sysselsättningsaspekterna i den översiktliga fysiska planeringen bör ges samma dignitet som t. ex. bevarande av jordbruksmark och naturområden för friluft- och rekreationsverksamhet."

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *planverket, arbetsmarknadsstyrelsen, TCO, Svenska Riksbyggen, länsstyrelserna i Kristianstads, Gävleborgs* samt *Göteborgs och Bohus län, länsarbetsnämnderna i Stockholms* och *Örebro län, skogsvårdsstyrelsen i Gotlands län, LO-distriktet i Stockholms län, Landstingsförbundet, Stockholms läns landsting (en minoritet), de socialdemokratiska grupperna i byggnadsnämnden och kommunstyrelsen i Härnösands kommun, den socialdemokratiska fullmäktigegruppen i Karlsborgs kommun,* samt *Ale, Danderyds (en minoritet), Falköpings, Falu (en minoritet), Göteborgs (en minoritet), Kalix, Karlstads (en minoritet), Lunds (en minoritet), Malmö, Nyköpings, Nynäshamns, Oskarhamns, Orusts, Tyresö, Vallentuna (en minoritet)* och *Växjö kommuner.*

Som ett exempel på en vanlig formulering i de kommunala yttrandena kan återges vad *Ale kommun* anför:

Utvecklingen av befintliga tätorter och lokaliseringen av ny bebyggelse är av största betydelse för sysselsättning och jämställdhet. Det föreslås att planläggning ska främja

en lämplig samhällsutveckling. I motiveringarna tar förslagsställaren närmast avstånd från tanken att sysselsättningsskäl ska påverka tillståndsgivningen. Den enskildes rätt anses normalt väga tyngre. Sysselsättningsfrågor avgöras till större delen genom beslut utanför den fysiska markanvändningsplaneringen. Kraven på samordning av markanvändningsplaneringen och sysselsättningsplaneringen bör dock vara stora. Ale kommun anser att det är ett självklart krav att planläggning och tillståndsgivning inte får motverka gemensamma ansträngningar för sysselsättning och jämställdhet.

Arbetsmarknadsstyrelsen och *länsarbetsnämnden i Stockholms län* pekar särskilt på att 13 kap. 19 § torde kunna ge grund för en bättre samordning mellan bygglovprövning och länsarbetsnämndernas planering av byggnadsverksamheten.

Att jämställdhetsfrågorna inte har behandlats påpekas särskilt av bl. a. *planverket, arbetsmarknadsstyrelsen, jämställdhetskommittén, Synskadades Riksförbund, de socialdemokratiska grupperna i kommunstyrelsen och byggnadsnämnden i Härnösands kommun, den socialdemokratiska fullmäktigegruppen i Karlsborgs kommun* samt *minoriteterna i Danderyds, Falu* och *Lunds kommuner.*

Jämställdhetskommittén anför:

Jämställdhet mellan kvinnor och män är i dag en självklar strävan för samhällsutvecklingen.

Lagstiftning och avtal på arbetsmarknaden liksom verksamheter i andra samhällssektorer är uttryck för detta.

Mot denna bakgrund anser vi det lämpligt att även PBL i avsnitten som rör planläggningens mål och innehåll mera uttryckligt beaktar jämställdhetsfrågorna.

I kapitel 2 – allmänna riktlinjer – sägs att planläggningen skall främja en lämplig samhällsutveckling. Uttryckssättet är allmänt hållet och måste kanske av lagtekniska skäl vara det. Vi har emellertid i kommentaren till vår förvåning inte funnit någon antydan om att planläggningen skall medverka till att skapa förutsättningar för jämställdhet mellan kvinnor och män. Erfarenheten säger oss att det är nödvändigt att understryka detta, vilket alltså bör ske vid propositionsskrivningen.

Möjligheten till egen försörjning är en odiskutabel förutsättning för jämställdhet. Med tanke därpå måste planläggningen ske så att den skapar förutsättningar för väl differentierade lokala arbetsmarknader med god bostads-, arbets- och fritidsmiljö för såväl kvinnor som män. Detta borde kunna framhållas klarare i lagtexten.

De vanligaste förvärvshindren för kvinnor är bristande barnomsorg och kollektiva kommunikationer.

2.4 Kollektivtrafik

Några instanser anser att kollektivtrafiken bör pekas ut som en viktig planeringsfaktor.

Stockholms läns landsting anför:

I likhet med trafiknämnden anser jag att det i dag måste betraktas närmast som en självklarhet att kollektivtrafik och dess förutsättningar ska ingå som en tung faktor i den fysiska planeringen. PBL bör därför kompletteras så att där klart anges att planeringen bl. a. skall utgå från samhällets strävan att åstadkomma en god

kollektivtrafik samt att kollektivtrafikintresset utgör en underställningsgrund. Genom att Stockholms läns landsting är såväl regionplaneorgan som kollektivtrafikhuvudman kan trafikplaneringsfrågorna på ett naturligt sätt integreras i det reguljära planarbetet i samverkan med primärkommunerna.

Stockholms läns landsting (trafiknämnden) utvecklar detta närmare:

Kontoret har granskat det nya plan- och bygglagförslaget främst utifrån kollektivtrafiksynpunkter. Mot bakgrund av den debatt som förts i olika sammanhang de senaste 10–15 åren om kollektivtrafikens roll i samhället, är det förvånande att kollektivtrafiken inte har nämnts eller behandlats någonstans i PBL. Landstinget har i olika sammanhang framfört krav på att kollektivtrafiken och dess förutsättningar bör ingå som en planfaktor i den fysiska planeringen. I KOLT framfördes krav på att till byggnadslagstiftningen göra vissa tillägg som uttryckligen anger kollektivtrafiken som planeringsfaktor. Bakgrunden till dessa krav är att grundläggande för en rationell drift av kollektivtrafiken är den fysiska utformningen av olika typer av områden och anläggningar. Den fysiska planeringen påverkar förutsättningarna för kollektivtrafikens standard och kostnader genom bebyggelsens täthet och lokalisering samt gatu- och vägnätets utformning. Mot den bakgrunden anser kontoret det viktigt att kapitel 2 kompletteras med en paragraf som anger att planläggningen skall skapa förutsättningar för en tillfredsställande kollektivtrafik och att i 4:e kapitlets 2:a § införs ytterligare en punkt: bebyggelsemiljön skall utformas så att en tillfredsställande kollektiv persontrafik möjliggörs. Även i 3:e kapitlet "särskilda bestämmelser om riksintressen" borde den 5:e § ändras så att kollektivtrafiken till lands också räknas till ett riksintresse. Paragrafen borde således lyda "vid plan- och tillståndsbeslut skall särskilt beaktas att flygplatser, hamnar, sjötrafikleder, vägar, järnvägar och övriga anläggningar för kollektivtrafik samt ledningar kan komma till stånd drivas och utvecklas i den utsträckning som ur allmän synpunkt behövs med hänsyn till trafikförsörjningen eller behovet av ledningar mellan eller inom regioner".

Under 1978 antog riksdagen en lag om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik. Det innebar att länshuvudmän skulle bildas för kollektivtrafiken inom de närmaste åren. För Stockholms läns del har en sådan länshuvudman – landstinget – fungerat sedan lång tid.

Primärkommunerna har huvudansvaret för genomförandet av de flesta samhällsinsatser. Kommunerna har också odelat ansvar för den fysiska planeringen. Däremot har kommunerna inte planerings- och genomförandeansvaret för kollektivtrafiken. I Stockholms län är det landstinget som är huvudman för kollektivtrafiken. I andra län kommer olika former av huvudmän att bildas. De krav som kan ställas på den fysiska utformningen är alltifrån mycket detaljerade mått rörande vägars utformning till synpunkter på hela stadsdelars utformning och utbyggnad. De flesta synpunkterna om kollektivtrafiken rör oftast själva utbyggnadsområdet dvs. inomkommunala frågor. Det är därför nödvändigt att underställningsgrunden utvidgas till att innefatta även kollektivtrafiken i hela sin omfattning. Om inte denna tolkning kan inarbetas i lagförslaget så har kollektivtrafikens ställning i den fysiska planeringen försämrats avsevärt i förhållande till nuläget. Åtminstone i Stockholms län finns det exempel på att länsstyrelsen har vägrat fastställa planer som är helt olämpliga ur kollektivtrafiksynpunkt. Denna möjlighet har helt tagits bort i PBL-förslaget. Former för kollektivtrafikhuvudmannens möjligheter att påverka den fysiska planeringen måste på ett tydligare sätt framgå i PBL.

Liknande synpunkter har bl. a. *lufttransportutredningen, länsstyrelserna i Kristianstads, Hallands* och *Göteborgs och Bohus län* samt *Botkyrka, Eskilstuna (en minoritet), Falu, Göteborgs (en minoritet), Hedemora, Järfälla*

(en minoritet), Kils, Klippans, Kumla (en minoritet), Lunds (en minoritet), Leksands, Luleå, Malmö, Malungs, Mora, Mönsterås (en minoritet), Oskarshamns, Sollentuna (en minoritet), Stockholms, Södertälje, Trelleborgs, Tyresö, Upplands-Bro, Vaxholms, Älvkarleby och *Östersunds kommuner.*

2.5 God social miljö

Frågan om en god social miljö borde få en mer framträdande plats anser bl. a. *socialstyrelsen, statens handikappråd, statens kulturråd, länsstyrelserna i Malmöhus (en minoritet), Örebro* och *Gävleborgs län, socialkonsulenterna i Östergötlands och Örebro län, Arbetsgruppen för bygga och bo på kvinnors villkor, HSB, LO, SAR, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen, Sveriges socionomers riksförbund, Synskadades riksförbund, Vendelsö fastighetsägareförening, landstinget i Jönköpings län, de socialdemokratiska grupperna i kommunstyrelsen och byggnadsnämnden i Härnösands kommun, den socialdemokratiska fullmäktigegruppen i Karlsborgs kommun* samt *Ale, Danderyds (en minoritet) Falköpings, Falu , Filipstads, Järfälla, Kristinehamns, Malmö, Nynäshamns (en minoritet), Oskarshamns, Sigtuna , Stockholms, Södertälje, Trelleborgs, Upplands-Bro, Uppsala, Vallentuna (en minoritet)* och *Vara kommuner.*

Landstinget i Jönköpings län:

I regeringens förslag till socialtjänstlag (proposition 1979/80:1) finns inskrivet en skyldighet för kommunens socialnämnd att medverka i samhällsplaneringen för att främja goda miljöer. Socialnämndens medverkan skall enligt § 7 bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. I propositionen framhåller socialministern socialtjänstens skyldighet att aktivt delta i samhällsplaneringen som ett av de viktigaste inslagen i socialtjänstreformen. Medverkan skall bl. a. syfta till att skapa ett samhälle som främjar kontakter mellan människorna.

Enligt förslag till ny hälso- och sjukvårdslag (SOU 1979:78 § 5) skall landstingskommunens planering och utveckling av hälso- och sjukvården bedrivas i samarbete med samhällsorgan, organisationer och enskilda. Landstingskommunen skall vid medverkan i samhällsplaneringen verka för en god hälsa hos befolkningen.

De synpunkter, som ligger till grund för de återgivna avsnitten i förslagen till socialtjänstlag samt hälso- och sjukvårdslag, bör enligt landstingets mening komma till ett mera direkt uttryck i plan- och bygglagen än vad som är fallet i förslaget. På lämpligt sätt bör i lagen inskrivas att samhällsplaneringen skall främja människornas hälsa och den sociala gemenskapen.

Malmö kommun:

I den allmänna målsättningen som ingår som ett inledningskapitel i det nya lagförslaget borde också ha medtagits ett avsnitt som behandlar kraven på att åstadkomma allsidigt sammansatta tätorter. Under de senaste årtiondena har en oroande utveckling skett, som inneburit en allt starkare uppdelning inom det svenska samhället. Ej blott har inkomstgrupper särats till olika bostadsområden, utan även exempelvis åldersgrupper. Randbebyggelse utanför de större orterna har byggts upp med stora lägenheter, i vilka unga familjer flyttat in, medan de äldre bostadsbestånden i centralorten har en

befolkning, som visar en allt snedare åldersfördelning mot de äldre åldersgrupperna. Det borde vara rimligt att inom varje större tätort ett allsidigt bostadsbestånd byggs upp, som tillgodoser de egna invånarnas bostadsbehov. Den nuvarande situationen innebär att de yngre familjemedlemmarna inom randbebyggelsen, kanske mot sin vilja, tvingas flytta till mindre lägenheter i centralorten. Förslagsvis borde därför i målsättningen ingå ett delmål innebärande en anvisning åt de svenska kommunerna att åstadkomma en allsidig sammansättning av bostadsbeståndet inom respektive tätorter.

2.6 Sambandet med länsplaneringen

Flera instanser delar utredningens uppfattning att ingen formell koppling till länsplaneringen bör göras. Till dessa hör *planverket, Föreningen för samhällsplanering* och *Malmö kommun.*

Andra instanser har motsatt uppfattning och vill ha en starkare koppling mellan planeringssystemen. Till dessa hör *lantbruksstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, TCO, SACO (sektionsstyrelsen för lokal statsförvaltning), så gott som samtliga länsstyrelser, lantbruksnämnden i Malmöhus län* samt *Hässleholms* och *Uppsala kommuner.*

Länsstyrelsen i Stockholms län anför:

Enligt 1 kap. 11 § i förslaget tilläggs kommunstyrelsen som sin främsta uppgift att "leda och samordna den översiktliga fysiska planeringen och anpassa denna till kommunens planering i övrigt". Detta är en klar och enligt länsstyrelsen angelägen markering av sambandet markanvändning–ekonomi.

Åtskilliga uttalanden av statsmakterna under senare år talar entydigt för en samordning av de regionalpolitiska riktlinjerna med den översiktliga kommunala fysiska planeringen.

I "Politik för regional balans" (SOU 1975:91, sid. 147–148) konstateras att frågor angående bebyggelsestrukturens betydelse för sysselsättningen förts in i den regional–politiska planeringen om än på ett ganska sent stadium. Frågan om bebyggelsestrukturen – bostäder, arbetsplatser – behandlades i "Samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik" (prop. 1975/76:211, sid. 244–246), där det betonas att en ytterligare utspridning av bebyggelsen till områden, där kommunikationsproblem i efterhand måste lösas genom samhälleliga insatser leder till att många arbetande genom en ökad spridning av bebyggelsen måste avsätta allt längre tid för resor till och från arbetet. En eventuell arbetstidsförkortning får fullt genomslag för de arbetande endast om restiderna kan hållas oförändrade eller förkortas. Utvecklingen av bebyggelsestrukturen inom gemensamma arbetsmarknader och av de kollektiva kommunikationerna måste därför enligt propositionen ske under ömsesidig anpassning.

Även i "Regionalpolitik" (prop. 1978/79:112, sid. 43) framhålls att en väsentlig del av arbetet med de regionalpolitiska frågorna är att i den fysiska planeringen åstadkomma en bebyggelsestruktur som ger goda lokala arbetsmarknader.

Här åberopade uttalanden styrker länsstyrelsens uppfattning om betydelsen av att även i den nya plan- och bygglagen göra en fastare koppling mellan länsplaneringen och den fysiska planeringen än vad utredningen tänkt sig. Den lagtekniska lösningen av denna fråga erfordrar överväganden.

Länsstyrelsen i Uppsala län:

Regering och riksdag har i flera uttalanden under de senaste åren framhållit behovet av ökad samordning mellan länsplaneringen och den kommunala fysiska planeringen i syfte att få en lokalisering av boende och arbete som ger möjlighet till goda lokala arbetsmarknader. Enligt länsstyrelsens uppfattning är det därför viktigt att dessa intressen kan hävdas i den kommunala fysiska planeringen. Många gånger torde marköversikten kunna bli ett centralt instrument för att belysa hur sysselsättnings- och servicefrågor skall kunna tillgodoses. Marköversikten bör, som tidigare framhållits, i första hand ses som ett program för den kommunala verksamheten på den fysiska planeringens område. Det bör mot denna bakgrund finnas goda möjligheter att jämföra programdelen i marköversikten med länsplaneringen exempelvis vad gäller befolkningsramar och uttalanden om bostadsområdens lokalisering så att goda lokala arbetsmarknader skall kunna åstadkommas. Att så sker har närmast karaktären av ett riksintresse. Länsstyrelsen anser därför att det är mycket som talar för att en överprövning av de kommunala markanvändningsbesluten skall kunna ske om de i väsentlig mån strider mot intentionerna i länsplaneringen.

Lantbruksstyrelsen:

I statens planverks rapport 44 del 3 Jordbruket i kommunernas planering, görs en utvärdering av de jordbruksmarksprogram som i ett 80-tal kommuner upprättats med anledning av regeringens beslut i prop. 1975/76:1. I rapporten konstateras att många kommuner till grund för sitt jordbruksmarksprogram/markhushållningsprogram har lagt en befolkningsprognos som verkar vara tilltagen i överkant. Detta gäller särskilt kommunerna i Skåne. Om i stället befolkningsutvecklingen följt länsplaneringens prognoser skulle enligt ett räkneexempel som länsstyrelserna i Skåne gjort arealåtgången kunna minskas till en tredjedel. Från jordbrukssynpunkt är det naturligtvis väsentligt att inte onödigt stora områden reserveras för bebyggelse av t. ex. strategiska skäl. Lantbruksstyrelsen anser därför att det finns skäl att ytterligare överväga en formell sammankoppling mellan länsplanering och fysisk planläggning genom reglerna om underställning. Den regionalpolitiska planeringen skulle te sig tämligen meningslös om kommunerna ej försökte förverkliga den i den kommunala bebyggelseplaneringen.

2.7 Övriga sektoriella intressen

Även en rad andra sektoriella intressen betonas av olika remissinstanser. Här kan nämnas följande.

Civilförsvaret berörs av bl. a. *civilförsvarsstyrelsen* samt *länsstyrelserna i Jönköpings, Göteborgs och Bohus, Gävleborgs* och *Norrbottens län.*

Hälso- och sjukvården betonas av bl. a. *landstingen i Göteborgs och Bohus* samt *Gävleborgs län.*

Rennäringen tas upp av bl. a. *planverket, lantbruksstyrelsen, lantbruksnämnden i Jämtlands län* och *Svenska samernas riksförbund.*

Undermarksbyggandet, geotekniska frågor och grundvattenförhållanden behandlas av bl. a. *statens geotekniska institut, ingenjörsvetenskapsakademien* och *Sveriges geologiska undersökning.*

Fiskets roll framhålls av bl. a. *planverket, fiskeristyrelsen, fiskenämn-*

derna i Gävleborgs, Göteborgs och Bohus samt *Norrbottens län, fiskeriintendenterna i västra* och i *nedre södra distriktet* och *Lantbrukarnas länsförbund i Östergötland.*

Frågor om vattenområden och vattenresurser är ofullständigt behandlade enligt bl. a. *delegationen för samordning av havsresursverksamheten, fiskerinämnden i Östergötlands län, Kommunförbundet, Lantbrukarnas länsförbund i Östergötland* och *Vattenvärnet.*

Trafiksäkerhetens intressen hävdas av bl. a. *vägverket, statens trafiksäkerhetsverk, länsstyrelsen i Jönköpings län* samt *vägförvaltningarna i Östergötlands, Stockholms* och *Skaraborgs län.*

Handikappfrågorna berörs av bl. a. *statens handikappråd, Handikappförbundens centralkommitté* och *Synskadades riksförbund.*

3 Förhållandet mellan stat och kommun

3.1 Grundläggande frågor

Kommunförbundet anser att förhållandet mellan stat och kommun måste baseras på en samrådsdiskussion mellan jämställda parter och inte på en statlig fastställelseprövning. PBL-förslaget tillstyrks därför i denna del.

Liknande inställning redovisas av bl. a. *socialstyrelsen, RRV, RAÄ, statens kulturråd, naturvårdsverket, lantmäteriverket, statskontrollkommittén, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Kristianstads, Jämtlands* och *Västernorrlands län, lantbruksnämnden i Stockholms län, länsbostadsnämnden i Stockholms län, De handikappades riksförbund, Föreningen för samhällsplanering, HSB, Landstingsförbundet, SKTF, TCO* och ett 50-tal kommuner.

Statskontrollkommittén anför följande skäl för sin ståndpunkt:

Enligt statskontrollkommitténs mening är den nuvarande obligatoriska fastställelseprövningen av de kommunala bebyggelseplanerna inte tillfredsställande. En sådan ordning lämnar utrymme för en långtgående statlig styrning av planerna även i detaljfrågor. Kommittén anser att detta försämrar kommunernas möjligheter att lösa planfrågorna utifrån de lokala förutsättningarna och behoven. Genom ett ökat kommunalt inflytande accentueras kommunernas ansvar för samhällsbyggandet och den lokala miljöutformningen. Detta bör i sin tur leda till att de enskilda människornas möjligheter att påverka sin närmiljö förbättras.

Den kommunala fysiska planeringen måste samordnas med annan kommunal planering för att kvaliteten och effekterna av planeringen skall bli tillfredsställande. Fysiska planer, bostadsbyggnadsprogram, verksamhetsplaner för utveckling av kommunal service (t. ex. för skola, barnomsorg och åldringsvård), trafikförsörjningsplaner, sysselsättningsplaner, ekonomiska planer etc. blir meningsfulla planer först när de inbördes är väl avvägda och samstämda. Även detta talar enligt kommittén starkt för att kommunernas beslutanderätt i den framtida bebyggelseplaneringen ökas.

Kommittén kan helt ansluta sig till PBL-utredningens huvudutgångspunkt att det är angeläget att skapa ett betydande utrymme för kommunal självständighet i den fysiska planeringen och samspelet mellan stat och kommun i första hand skall byggas upp kring ett utökat samrådsförfarande.

PBL-utredningens förslag att nuvarande obligatoriska fastställelseprövning av kommunala bebyggelseplaner skall slopas ligger helt i linje med kommitténs intentioner.

Flera instanser anför på olika grunder att förslaget i själva verket inte innebär den eftersträvade minskningen av statligt inflytande.

Stockholms kommun anför om detta bl. a.:

Borttagandet av det kommunala vetot, den ökade rätten för regeringen att förelägga kommunerna att låta upprätta och anta planer samt rätten för regeringen själv, regionplaneorganet och länsstyrelsen att föranstalta om underställning av kommunala planer kan icke tolkas på annat sätt än att regeringens möjligheter att ingripa i den kommunala beslutsprocessen skulle utökas i hög grad. En sådan utveckling stämmer inte med de intentioner som legat till grund för PBL-betänkandet, där bl. a. sagts att det primära ansvaret för beslut om markanvändning och byggande i högre utsträckning bör ligga på kommunerna.

För kammarkontoret finns särskild anledning att framhålla att den ökade makt som tillagts regeringen att ingripa i planeringen inte heller motsvaras av förslag om ekonomiskt ansvarstagande. Över huvud taget nämnes inte frågan om ersättning från stat till kommun i sammanhanget. Enbart avsaknaden av reglering av dessa frågor är enligt kammarkontoret skäl att avstyrka PBL:s förslag i här berörda delar.

Norrköpings kommun:

Målsättningen att ge kommunerna större självbestämmanderätt i planfrågor kan hälsas med tillfredsställelse men hotas av att alltför stort spelrum lämnats åt faktorer som kan motverka denna målsättning; bristande precisering av riksintressen, vidgat utrymme för föreskrifter riktade mot kommunerna och oprecisa underställningsgrunder.

Malmö kommun:

Avskaffandet av länsstyrelsens fastställelseprövning är en välkommen markering av kommunens roll i planeringen. Det bör dock noteras, att den faktiska fördelningen av inflytande mellan stat och kommun är helt beroende av hur underställningsgrunderna kommer att tolkas. Om alla de kommunala planbeslut som i dag leder till konflikter med staten kommer att kunna överprövas också enligt de föreslagna bestämmelserna har ju ingen reell förändring skett. Den ökning av kommunens inflytande som PBL strävar efter är fullt möjlig att åstadkomma redan inom ramen för nuvarande lagstiftning, genom att staten ändrar nuvarande praxis i fastställelseprövning och t. ex. accepterar större avvikelser från de "icke bindande" råd och anvisningar som utfärdats i planfrågor.

Härvid tangeras dock frågan om vilket inflytande staten bör ha på planläggningsarbetet i kommunerna. Utredningen har avsett att så långt möjligt överlåta på kommunerna att själva bestämma om den fysiska miljön och minska inflytandet på den statliga regionala nivån. Vi finner likväl att betydande oklarheter kommit att vidlåda förslaget ifråga om samspelet stat och kommun, och att bristen på precisa regler om ansvarsgränserna innebär en osäkerhet som snarare ökat än minskat. Vi vill motsätta oss statlig inblandning som kan åsidosätta kommunernas rätt enligt PBL att själva bestämma i planfrågor.

Bland övriga instanser som för ett resonemang om att förslaget innebär en urholkning av den kommunala bestämmanderätten kan nämnas *Haninge, Heby, Falkenbergs, Grums, Gävle, Kalix, Kumla, Leksands, Lunds (en minoritet), Orsa, Sunne, Trelleborgs, Uddevalla* och *Vara kommuner.*

SIB frågar sig om förslaget i realiteten innebär någon större förändring i förhållande till dagens praxis.

Länsstyrelsen i Stockholms län gör en jämförelse mellan dagens praxis och förslaget:

Även om man bortser från den allmänna strävan att av demokratiska och allmänna kostnadsbesparingsskäl lägga ner beslutsnivåerna är det i långa stycken rimligt att förskjuta tyngdpunkten i markanvändningsfrågor till kommunerna. Det är samtidigt angeläget att statliga intressen respekteras och kommer till tals så tidigt som möjligt i planprocessen. Därvid tillerkänns länsstyrelsen en betydelsefull roll såsom talesman för statliga synpunkter. Detta avses med rätta ske på ett tidigt stadium. Länsstyrelsen skall samordna och kanalisera statens önskemål och krav. Jämfört med nuläget är detta synsätt inte nytt. Hittills har detta kompletterats med en prövning av detaljplan även efter antagande i kommunen. Den väsentliga nyheten i förslaget i denna del är att reducera statens roll till enbart samrådspartner genom att låta beslut om antagande av detaljplan ge densamma i princip full effekt.

Denna tanke föranleder följande synpunkter. Samrådsverksamheten med utnyttjande av planeringsavdelningens samlade sakkunskap och överblick är omfattande och redan idag insatt på ett tidigt stadium. Den sköts i praktiken på tjänstemannaplanet med täta, ofta dagliga kontakter kommunen-länsstyrelsen men självfallet under länsledningens överinseende och enligt dess riktlinjer. Mängden ärenden i Stockholms län har ett påtagligt intresse i detta sammanhang. Årligen sker samråd i ca 450 ärenden av detaljplanekaraktär. Härtill kommer ett betydande antal samråd i planer av översiktlig karaktär. Länsstyrelsen slutbehandlar genom fastställelsebeslut ca 230 detaljplaner årligen. Ofta passerar ansenlig tid att räkna i år från det att en kommun tar en första samrådskontakt till dess att kommunen begär det slutliga fastställelsebeslutet. Under denna tidrymd inträffar otvivelaktigt ofta ändrade förhållanden, vilket innebär att parterna måste få vara ömsesidigt obundna av de ursprungliga samrådsresultaten.

Enligt länsstyrelsens samlade erfarenhet, vilket säkerligen kan bekräftas från kommunalt håll, är det i praktiken bara i utomordentligt sällsynta undantagsfall, som ett detaljplaneärende inte innehåller åtminstone en sakägaresynpunkt i form av formell erinran mot detaljplaneförslaget. Denna erinran skall bedömas av länsstyrelsen. Enligt PBL-förslaget tillerkänns varje sakägare, som hos kommunen framställt erinran, besvärsrätt mot antagandebeslut. Resultatet – när man sammanställer dagens samlade erfarenheter med PBL-förslaget – leder till den oundvikliga slutsatsen att snart sagt varje detaljplan till följd av besvär kommer till länsstyrelsen även om den obligatoriska fastställelseprövningen skulle avskaffas. Länsstyrelsen ser sedan länge som sin uppgift i nuläget att enbart bedöma detaljplanens inpassning i ett större översiktligt mönster, att stämma av de i strikt mening statliga intressenas slutliga behandling mot vad som framförts vid samråd och att bevaka vad som här kan sammanfattas med ordet rättssäkerhet.

Detta är uppgifter, som också PBL-förslaget tillägger staten i mera preciserade former.

Länsstyrelsen åstundar på intet sätt att "lägga sig i" inomkommunala aspekter på detaljplaner, allra minst i ett slutskede av planprocessen. Vad som avses med ord av typen "plankvalité" behandlas av länsstyrelsen med det kanske ännu mer betydelsefulla uttrycket "det bästa får inte vara det godas fiende" som rättesnöre. Detta är desto mera självklart som det ju är allmänt bekant att varje kommunledning inom ramen för ekonomiska och övriga förutsättningar och under trycket av medborgarnas krav naturligtvis eftersträvar en god plankvalité. De två senaste kalenderåren meddelade länsstyrelsen beslut i sammanlagt 438 ärenden (stadsplan, byggnadsplan). I 417 av

dessa fastställde länsstyrelsen de antagna förslagen. Totalt 70 av de 438 ärendena överklagades till regeringen.

Mot de synpunkter som här redovisats ställs i diskussionen främst två andra. Länsstyrelsens slutbehandling av ett planärende tar för lång tid och det är principiellt fel att statliga tjänstemän fattar besluten.

Det saknas anledning dölja att länsstyrelsen är medveten om kritiken särskilt i två avseenden: behandlingen tar ibland för lång tid och är ibland alltför detaljinriktad. På dessa punkter har betänkandet uppmärksammat problemen men anvisat en lösning som ter sig otymplig och inte är uttryck för decentraliseringstanken: länsstyrelsen skall kunna underställa regeringen inte bara riksintressefrågor och samordningsfrågor mellan kommuner utan också frågor inom exempelvis detaljplan.

Från en del håll påpekas negativa konsekvenser av en decentralisering av beslutsfattandet till kommunerna. Vissa av dessa pekar på riskerna för att natur- och kulturvårdsfrågor inte får en sakkunnig behandling om förslaget genomförs. Bland dessa kan nämnas *UHÄ (Lunds universitet* och *Göteborgs universitet), Fältbiologerna, Svenska Naturskyddsföreningen, Föreningen Sveriges Landsantikvarier, Sveriges Jordägareförbund, Vilhelmina Naturvårdskrets* och *vitterhetsakademien.*

UHÄ (Lunds universitet):

Den föreslagna lagstiftningen innebär att en del av naturvårdslagens bestämmelser överföres till plan- och byggnadslagstiftningen. Samtidigt ges kommunerna (byggnadsnämnderna) som ett led i decentraliseringssträvandena ett starkt inflytande på lagtillämpningen. Naturvården har hitintills väsentligen varit en central och regional statlig angelägenhet. Genom naturvårdsverket och länsstyrelsernas naturvårdsenheter har det byggts upp en organisation med kompetens att handlägga dessa ärenden. Decentraliseringen av dessa ärenden kommer säkerligen att innebära ett starkt ökat engagemang från kommunalt håll i naturvårdsfrågorna, något som är utomordentligt positivt. Samtidigt är risken stor för att naturvårdssynpunkterna trots detta skjuts åt sidan av brist på kunskaper och kompetens i kommunerna för att bedöma sådana frågor.

Några kommuner framhåller fördelarna med länsstyrelsens nuvarande granskning av planer. Till dessa hör *Nora* och *Sorsele kommuner.*

Nora kommun:

En viktig ändring i förfaringssättet vid detaljplanläggning enligt PBL-förslaget är att inte längre planen skall fastställas av länsstyrelsen utan endast antagas av kommunfullmäktige. Denna förändring kan vid första påseendet förefalla uteslutande positiv och överensstämmer väl med kommunernas strävan efter ökat självstyre. För många små kommuner kan emellertid den föreslagna förenklingen komma att innebära ökade bekymmer och kostnader då ansvaret för att planen i alla avseenden är korrekt och juridiskt oantastlig helt läggs på kommunen. Den formaliakontroll som i dag utövas av länsstyrelsen i samband med fastställelseprövningen upplevs säkert av många små kommuner som en trygghet snarare än som en belastning. Det ökade kommunala ansvaret enligt PBL-förslaget kan få till följd att kommunerna måste förstärka sin kompetens inom de områden där i dag länsstyrelsen tillhandahåller en värdefull service.

RRV pekar på andra befarade olägenheter:

RRV har i princip inte invändningar mot förslagen i dessa delar men vill ändå peka på vissa förutsebara svårigheter.

Kommunalt självbestämmande å ena sidan och samråd och information som statliga styrmedel å den andra förekommer redan i flera sammanhang. RRV har i revisionsarbetet kunnat konstatera att de statliga mynmdigheterna ofta spelar en passiv roll i dessa fall. Den statliga myndigheten tvekar att vara aktiv, att informera och ta nya initiativ, av risk att bli beskylld för intrång i kommunala angelägenheter. Det finns risk att länsstyrelsen kommer att ikläda sig denna passiva roll om det aktuella förslaget genomförs.

RRV anser att det är av stor vikt att länsstyrelsens roll klarare definieras och att de administrativa konsekvenserna kartläggs innan den aktuella lagen genomförs.

Arkitekturmuséet uttalar tveksamhet inför förslaget:

Arkitekturmuséet ställer sig positivt till många av grunddragen i detta lagsystem. Det är från principiella synpunkter önskvärt att så mycket som möjligt av det konkreta beslutsfattandet rörande bebyggelsemiljön läggs på den lokala nivån och att förutsättningarna för insyn och medborgerlig delaktighet förbättras.

Det kan dock bestämt ifrågasättas om det i så hög grad kan åvila kommunen att förutse konflikter mellan enskilda intressen rörande bebyggelseförändringar och att företa åtgärder för att förebygga eller reglera dem. Även om kommunernas företrädare inte gör invändningar emot dessa ökade åtaganden kan ifrågasättas om det är ett allmänt medborgarintresse, att verkan av en lagstiftnings generella regler görs avhängig av kommunala beslut. Det kan ifrågasättas om det är befordrande för det allmänna rättsmedvetandet i dessa frågor att lagreglernas praktiska tillämpning varierar från kommun till kommun i landet. Det kan också ifrågasättas om det befordrar den lokala demokratins utveckling att kommunen skall fungera som initiativtagare och mellanhand när det gäller lagens sanktioner mellan den enskilde och staten, som enligt vårt rättsystem har lagstiftningen och det legala våldet i sin hand. Den allmänna olust och kritik för krångel och byråkrati i hanteringen av byggnadsfrågor som riktas mot tillämpningen av nuvarande regler är väsentligen en följd av att staten undandragit sig sitt ansvar i dessa frågor. Arkitekturmuséet ifrågasätter utredningens analys av dessa aspekter och vill varna för opportunistiska förändringar i regelsystemet.

Frågor som rör s a m r å d mellan stat och kommun tas upp av flera instanser.

RRV anser det vara angeläget att formerna för och innehållet i samrådet klarläggs bättre än i motiveringarna till förslaget.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Norrbottens län, Göteborgsregionens kommunalförbund, Ale (en minoritet), Gävle, Göteborgs, Kungsbacka, Leksands, Mjölby, Partille* och *Stockholms kommuner.*

Kungsbacka kommun:

Bestämmelserna om samråd vid planläggning är oklart formulerade. Kravet på samråd och information till så stora grupper som föreskrivs i PBL måste särskilt för mindre kommuner bli en ohanterbar belastning, med besvärsmöjligheten vid otillräcklighet hängande i bakgrunden som en extra tyngd. Viss precisering av vad som avses med samråd är önskvärd för att undvika onödiga besvärsomgångar.

Även samrådsförfarandet med länsstyrelsen är oklart formulerad. För båda fallen

efterlyses en regel för när samråd kan anses ha skett och de åtgärder som då vidtagits därmed kan bedömas vara tillräckliga.

Mjölby kommun:

Det är med särskild tillfredsställelse som kommunen noterar de ökade befogenheter och det ökade ansvar som kommunerna ges beträffande den fysiska planeringen. Kommunen förutsätter därvid att länsstyrelser och regering mycket restriktivt kommer att använda sig av möjligheterna till statlig prövning av de kommunala planbesluten. En avgörande förutsättning för att detta skall lyckas är att det skapas ett bra samrådssystem mellan länsstyrelser och kommuner. Detta får dock inte leda till det resultatet att länsstyrelserna utnyttjar underställningsmöjligheten såsom en påtryckning mot kommunerna för att driva intressen, som står i strid emot hos en politisk majoritet förankrade kommunala beslut. Det gäller för länsstyrelserna att acceptera sin nya roll som rådgivare till kommunerna.

Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Det är sålunda angeläget att kommunala markanvändningsbeslut av olika natur förankras på regional nivå. Därigenom får den fysiska planeringen ökad stadga, vilket bör vara av stort värde för både kommunerna och berörda markägare. Länsstyrelsen bör därför ha möjlighet att i anslutning till slutförandet av föreskrivet samråd uttala huruvida länsstyrelsen utifrån de synpunkter avseende riksintressen och de andra viktiga intressen som länsstyrelsen har att företräda anser sig kunna godta framlagt förslag. Detta kan lämpligen ske genom att länsstyrelsen genom ett särskilt uttalande – "planuttalande" – ger sin mening tillkänna till kommunen.

Samrådsfrågor berörs även av bl. a. *ÖB, vägverket, naturvårdsverket, RAÄ, lantbruksnämnderna i Kalmar* och *Västernorrlands län* samt *vägförvaltningen i Stockholms län.*

Att flera instanser avstyrker det föreslagna underställningsinstitutet framgår av redovisningen i avsnitt 12.1.

3.2 Särskilda bestämmelser om riksintressen

3.2.1 *Behov av lagreglering av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen*

Förslaget att lagreglera riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen tillstyrks av det stora flertalet remissinstanser.

Lagreglering tillstyrks av *vattenöverdomstolen, kammarrätten i Göteborg, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, luftfartsverket, kammarkollegiet, statskontoret, RAÄ, UHÄ (Lunds universitet och Göteborgs universitet), delegationen för samordning av havsresursverksamheten, lantbruksstyrelsen, naturvårdsverket, koncessionsnämnden för miljöskydd, arbetsmarknadsstyrelsen, statens råd för byggnadsforskning, planverket, lantmäteriverket, statens industriverk, lufttransportutredningen, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands,*

Kopparbergs, Gävleborgs, Västerbottens och *Norrbottens län, Arkitektförbundet, Biologsamfundet, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Göteborgsregionens kommunalförbund, Ingenjörsvetenskapsakademien, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LRF, LO, Länsarkitektföreningen, Naturvetareförbundet, NBD, Svenska föreningen för byggnadsvård, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges villaägareförbund, TCO, Älvräddarnas samorganisation, landstingen i Stockholms, Kalmar* och *Malmöhus län* samt ett 70-tal kommuner.

Kammarkollegiet finner det tillfredsställande att utredningen föreslår att man i lagen skall ange de områden som är av riksintresse eftersom uppgifterna därmed blir lätt tillgängliga för bl. a. myndigheterna. *Statskontoret* anser att samlandet av den fysiska riksplaneringens riktlinjer i PBL gör att man uppnår klara fördelar i överblick och hantering. Kontoret anser dock att lagen bör ges karaktär av ramlag, och att preciseringar av riksintressena bör göras av regeringen i särskild författning. *Naturvårdsverket* tillstyrker förslaget främst därför att verket bedömer att riksintressena därmed på ett mera enhetligt och naturligt sätt kommer in i plansystemet. Verket anser dock att det även i annan lagstiftning bör framgå att riksintressena i PBL skall beaktas. Som ett alternativ till att föra in riksintressen i PBL föreslår verket att riksintressena regleras i en särskild hushållningslag. *Planverket* anser att det är bra att riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen lagfästs. Verket anser dock att de verksamhetsanknutna riktlinjerna bör föras över till 2 kap. PBL, medan de geografiska riktlinjerna bör bibehållas i 3 kap. Verket föreslår också ett särskilt kapitel om den fysiska riksplaneringens arbetsformer.

Länsstyrelsen i Kronobergs län finner det värdefullt att i författning precisera vad som är riksintresse. Länsstyrelsen anser det dock ytterst vanskligt att en gång för alla slå fast vad som är riksintresse. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser det synnerligen angeläget och värdefullt att begreppet riksintresse lagfästs. Förslaget är emellertid för detaljerat. Detaljerade redovisningar bör tas in i en regeringsförordning. Liknande synpunkter redovisas av *länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Örebro, Västerbottens* samt *Norrbottens län. Länsstyrelsen i Malmöhus län* tillstyrker förslaget, och menar att avsaknaden av lagstöd för riksintressena orsakat svårigheter i ett flertal ärenden. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser att preciseringen av riksintressena i PBL bl. a. innebär att det blir lättare för statliga myndigheter att hävda dessa intressen vid samråd och beslut. Länsstyrelsen anser lagförslagets detaljering nödvändig. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* har liknande synpunkter när det gäller detaljeringsgraden. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att en fördel med lagregleringen är att riktlinjernas genomslagskraft i kommunal planering och vid tillämpning av markreglerande lagstiftning kan förutses bättre än f. n. Vidare erhålls en samlad överblick över riksintressena.

Kommunförbundet anser det motiverat att det i PBL tas in ett kapitel om riksintressen, där den fysiska riksplaneringens riktlinjer får formen av lagbestämmelser. *Landstingsförbundet* anser att vissa övergripande riksintressen måste kunna göra sig gällande vid beslut om markanvändningen. Förbundet anser därför att det är väl motiverat med ett särskilt kapitel om riksintressen i PBL. Lagen bör dock inte utformas så att kommunernas ansvar för och rätt att planera den fysiska miljön urholkas. *Svenska*

naturskyddsföreningen menar att det är en brist att den fysiska riksplaneringens riktlinjer inte är bekräftade i lag. Föreningen anser dock att den föreslagna lagregleringen är behäftad med nackdelar, bl. a. genom den komprimerade form som riktlinjerna får enligt PBL-förslaget. Föreningen föreslår därför att lagreglering sker genom en särskild lag om riksintressen. *Sveriges industriförbund* ser det som en fördel jämfört med nuvarande förhållanden att statens möjligheter att utöva inflytande över den kommunala planeringen regleras i lag. Utformningen av bestämmelserna behöver dock enligt förbundet ses över.

Norrköpings kommun tillstyrker förslaget och anser att det är viktigt att man i PBL drar upp en klar gräns mellan riksintressen och lokala intressen. Uppräkningar av riksintressen är därför motiverade enligt kommunen. *Karlstads kommun* finner det ändamålsenligt att riksintressena samlas i ett kapitel i PBL. Kommunen ifrågasätter dock om man i lagen skall ange vissa geografiska områden. *Klippans kommun* menar att skyddet av riksintressen är angeläget. Det är dock viktigt att endast de grova dragen läggs fast i lagen. *Falköpings kommun* anser att en lagreglering främst av de geografiska riktlinjerna ger bättre klarhet i hur riksintressena skall tolkas.

Lagreglering av riktlinjerna avstyrks av framför allt *hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Nedre Norrland, Skogsindustriernas samarbetsutskott, Göteborgs, Kalmar, Ronneby, Strömstads, Tingsryds* och *Växjö kommuner.*

Hovrätten över Skåne och Blekinge avstyrker det i PBL föreslagna underställningssystemet och menar att det nuvarande systemet med fastställelse av planer bör bibehållas. Därmed bortfaller enligt hovrätten också ett av de viktigaste motiven för att lagfästa riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Hovrätten menar dessutom att förslaget om lagreglering av riktlinjerna präglas av svävande formuleringar och oklara gränsdragningar, vilka inte kan tolkas utan tillgång till riksdagsbesluten i samband med den fysiska riksplaneringen. Önskemålen om en mera enhetlig tillämpning av riktlinjerna och en bättre översikt blir därför inte tillgodosedda. Hovrätten ifrågasätter om det överhuvudtaget är möjligt att i lag reglera riktlinjerna på ett meningsfullt sätt. Även *hovrätten för Nedre Norrland* avstyrker underställningsförfarandet, och menar att ett väsentligt skäl för lagreglering av riktlinjerna därmed bortfaller. Mot en lagreglering talar också enligt hovrätten att det även framdeles krävs en uppföljning och översyn av riktlinjerna, vilken skulle bli alltför omständlig och tungrodd om riktlinjerna regleras i lag. Om en lagreglering ändå sker, krävs enligt hovrätten en översyn av innehållet i lagtexten. Den kan enligt hovrätten inte tolkas utan tillgång till de uttalanden från statsmakterna som den grundas på. *Växjö kommun* anser att det saknas en samlad avvägning mellan olika sektorintressen. Att dessförinnan lagreglera riksintressena får enligt kommunen anses mindre lämpligt. På sikt menar kommunen dock att riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen bör ingå i PBL. *Ronneby kommun* anser att man måste förutsätta att riksplaneringen är en levande och föränderlig process och att det som betraktas som riksintressant kan variera över tiden. Det naturliga vore därför enligt kommunen att endast reglera formerna för riksplaneringen i lag. *Kalmar kommun* anser att riksplanebestämmelserna inte hör hemma i PBL. Kommunen menar att riksplaneringen gör sig bättre

gällande på det indirekta sätt som den idag påverkar annan planering och andra sorters ställningstaganden. Det är inte enbart fysisk planering som skall påverkas, utan också annan sektorplanering och ställningstaganden inom annan lagstiftning än byggnadslagstiftningen. *Strömstads kommun* anser att det inte behövs någon ändring i gällande ordning vad beträffar riksintressena. De kan tillgodoses i den normala fortlöpande planeringsverksamheten i kommunerna. Underställningsreglerna ger erforderliga möjligheter till statlig kontroll. *Göteborgs kommun* anser att det är önskvärt att besluten om riksintressena fattas av riksdagen. Sådana intressen kan dock enligt kommunen inte räknas upp och avgränsas i lagen.

3.2.2 *Former för lagreglering av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen*

Den principiella utformningen av förslaget till lagreglering av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen har lett till många kommentarer, framför allt vad gäller de föreslagna geografiska angivelserna i bestämmelserna. En del remissinstanser anser det nödvändigt att lagregleringen blir detaljerad. Flertalet anser dock att lagen inte bör innehålla geografiska preciseringar utan endast mer allmänna bestämmelser om riksintressenas behandling. Detaljerade bestämmelser bör i stället tas upp i en särskild författning.

Utformningen av 3 kap. vad gäller detaljeringsgrad och precisering av geografiska riktlinjer tillstyrks uttryckligen av *skogsstyrelsen, länsstyrelserna i Älvsborgs, Västmanlands, Västernorrlands* och *Jämtlands län, Vattenvärnet, Älvräddarnas samorganisation, Borås, Linköpings, Malungs, Partille* och *Östersunds kommuner.*

Länsstyrelsen i Älvsborgs län menar att det kan ifrågasättas om det är nödvändigt med en grov uppräkning av riksintressena i själva lagen. Då det är riksdagen som ytterst antar riktlinjerna för mark och vatten, får det dock enligt länsstyrelsen ur konstitutionell synpunkt anses riktigt att riksdagen meddelar beslut av denna typ i lagform. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* menar att PBL:s prövningssystem gör det nödvändigt att precisera riksintressen på det sätt som görs i PBL-förslaget. Det blir i annat fall svårt att hävda dem. Länsstyrelsen påpekar dock att man därmed kommit nära en bindande riksplan och fjärmat sig från den hittills eftersträvade riksplaneringen i samspel mellan stat och kommun. *Linköpings kommun* anser det principiellt olämpligt att lagreglera speciella geografiska områden, men godtar konstruktionen. Det är enligt kommunen en fördel att regeringen inte alltför lätt kan införa nya riksintressen utan att ha riksdagens godkännande. Liknande synpunkter har *Malungs kommun. Partille kommun* anser att de geografiska avgränsningarna bör finnas med för att ge stadga och konkretion åt lagbestämmelserna. *Östersunds kommun* menar att, om man vill hävda riksintressena i planeringen, de bör anges i lagstiftningen. Det är enligt kommunen viktigt att de preciseras väl, men också begränsas hårt. *Borås kommun* anser att den geografiska preciseringen i PBL ger garantier för en långsiktighet i bedömningen av områdenas betydelse. *Västerviks kommun* anser uppräkningen av riksintressen i 3 kap. PBL lämplig, eftersom det då

blir möjligt att dra en gräns mellan vad som är riksintressen och vad som är lokala intressen.

Negativa till detaljeringsgraden i 3 kap. är *statskontoret, domänverket, fiskeristyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, UHÄ (Göteborgs universitet), länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens* och *Norrbottens län, Göteborgsregionens kommunalförbund, Hyresgästernas riksförbund, Länsarkitektföreningen, Svenska föreningen för byggnadsvård, Svenska kraftverksföreningen, Sveriges civilingenjörsförbund CF-STF* och ett 30-tal kommuner. Många av dessa remissinstanser (ett 20-tal) föreslår att de geografiska preciseringarna placeras i en särskild förordning i stället för i PBL. *Fiskeristyrelsen* anser att införandet av geografiska områden i PBL leder till onödiga svårigheter vid framtida justeringar av områdena. Styrelsen förordar därför att områdena tas upp i en särskild förordning eller annan författning. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att systematiska skäl talar för att 3 kap. PBL bör begränsas till att innehålla allmänna bestämmelser om hänsyn till riksintressen, medan de detaljerade bestämmelserna bör anges i en särskild författning. Liknande synpunkter uttalas av *länsstyrelserna i Blekinge, Kalmar, Södermanlands, Norrbottens* och *Värmlands län* samt *Göteborgs kommun. Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser det ytterst vanskligt att på så sätt som har föreslagits söka att på en gång för alla slå fast vad som är riksintresse. Vad som skall räknas som riksintresse måste enligt länsstyrelsen få vara beroende av en fortlöpande planeringsprocess, i vilken samspelet mellan stat och kommun är ett väsentligt inslag. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* menar att lagtexten är mycket detaljerad med långt gående preciseringar. Detta innebär enligt länsstyrelsen att lagen kommer att lägga fast en "riksplan", vilket är motsatsen till en "rullande riksplanering". Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Örebro* och *Västerbottens län* samt *Länsarkitektföreningen,* vilka anser att precisering av riksintressen bör ske genom särskilda regeringsförordningar. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* menar att det ännu saknas underlag för geografiska preciseringar av den omfattning som föreslås i 3 kap. PBL. Den fysiska riksplaneringen har enligt länsstyrelsen inte hunnit föras tillräckligt långt för detta. *Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix* och *Kiruna kommuner* menar att det är den fysiska riksplaneringens uppgift att precisera och avgränsa områden av riksintresse. I PBL bör enbart finnas generella bestämmelser om riksintressen. *Huddinge kommun* menar att det kan bli aktuellt att revidera listan över riksintressanta områden, och att det därför är olämpligt att ha uppräkningar i PBL, som då måste ändras. Alla ändringar i lag innebär enligt kommunen att det är svårare att återfinna den aktuella versionen.

Flera remissinstanser föreslår att samtliga eller vissa av bestämmelserna för verksamheter och sektorer flyttas från 3 kap. till 2 kap. PBL, vilket innehåller allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning. *Planverket* anser att 3 kap. PBL bör kallas "Riktlinjer i den fysiska riksplaneringen" och begränsas till att omfatta de s. k. geografiska riktlinjerna som riksdagen har antagit. De s. k. verksamhetsanknutna riktlinjerna är enligt planverkets mening av sådan karaktär att de hör hemma i 2 kap. Lagstiftningens intentioner vad gäller bl. a. strandskydd, skydd av jord-

bruksmark och renskötselns markintressen bör enligt verket ges sådana uttryck i lagtext och motiv att underställningsgrunden om uppenbar avvikelse ger tillräckligt inflytande från statens sida. En överflyttning av bestämmelserna för vissa verksamheter och sektorer till 2 kap. PBL förordas också av *länsstyrelsen i Kronobergs län*, som menar att lagstiftningen därigenom skulle vinna mycket ifråga om överskådlighet. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att svårigheterna att finna en ändamålsenlig avgränsning av vilka verksamhetsanknutna föreskrifter som skall ingå i ett kapitel om riksintressen talar för att krav på hänsyn till dessa intressen vid fysisk planering regleras i 2 kap. *Länsstyrelsen i Gotlands län* föreslår att riktlinjerna för kommunikationer och försvar flyttas till 2 kap. PBL. *Laholms kommun* föreslår överflyttning av bestämmelserna om naturvårdens, friluftslivets, kulturminnesvårdens och jordbrukets intressen. *Vara kommun* anser att jordbruks-, naturresurs-, kommunikations- och försvarsintressen bör flyttas över till 2 kap. PBL. Överflyttning av jordbrukets intresseområden till 2 kap. PBL föreslås också av *Falköpings, Härjedalens* och *Trelleborgs kommuner* samt *Kommunförbundet.*

3.2.3 *Strandskyddsbestämmelserna*

Överflyttningen av strandskyddet från naturvårdslagen till PBL tillstyrks i princip av flertalet remissinstanser som har behandlat frågan. Flera remissinstanser, även bland dem som tillstyrker, är dock kritiska mot att kommunerna föreslås få bestämma om avgränsningen av var strandskyddet skall gälla.

Överflyttning av strandskyddsbestämmelserna till PBL tillstyrks av *kammarrätten i Göteborg, UHÄ (Umeå universitet), skogsstyrelsen, fiskeristyrelsen, naturvårdsverket, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Jönköpings, Kalmar, Kristianstads, Örebro, Västmanlands, Västerbottens* och *Norrbottens län, Göteborgsregionens kommunalförbund, LRF, Länsarkitektföreningen* och ett 50-tal kommuner. Framför allt många länsstyrelser är kritiska mot att kommunerna föreslås få ansvar för att besluta om upphävande av strandskyddet. Sådana synpunkter föreligger från *naturvårdsverket, domänverket, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kalmar, Hallands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Örebro, Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens* och *Norrbottens län, Länsarkitektföreningen, Fältbiologerna, Gislaveds, Laxå, Lindesbergs, Osby* och *Vallentuna kommuner. Naturvårdsverket* och *länsstyrelen i Stockholms län* finner det otillfredsställande att en kommun skall kunna sätta ett riksintresse som strandskyddet ur spel. Naturvårdsverket anser därför att länsstyrelsen även i framtiden bör ha ansvaret för att utvidga och begränsa strandskyddets omfattning. Skulle en sådan ordning inte kunna accepteras i PBL, bör strandskyddet enligt naturvårdsverket finnas kvar i naturvårdslagen. *Länsstyrelsen i Kalmar län* menar att förslaget är inkonsekvent. Länsstyrelsen kan dock tänka sig en uppdelning av strandskyddet så att de områden som ur strandskyddssynpunkt är av riksintresse avgränsas. För dessa områden bör länsstyrelsen även i fortsättningen ges rätten att besluta om strandskyddets omfattning liksom om ev. dispenser. Övriga strandområden bör regleras enligt 2 kap. PBL med

kommunerna som beslutsfattare. Liknande synpunkter redovisas av *länsstyrelserna i Hallands* och *Kopparbergs län. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att det inte finns fog för att ta upp alla strandområden som riksintresse, även om länsstyrelsen kan förstå syftet. Länsstyrelsen föreslår att nuvarande ordning med möjlighet för länsstyrelsen att till kommun delegera beslutanderätten i strandskyddsfrågor bibehålls. En sådan delegering kan ske för de stränder som i huvudsak är av lokalt intresse. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att, om strandskyddet är ett riksintresse, staten skall besluta om omfattningen. I annat fall bör strandskyddsbestämmelserna flyttas över till 2 kap. PBL. Liknande synpunkter redovisas av *Länsarkitektföreningen. Länsstyrelsen i Örebro län* anser att, med de principer för kompetens- och ansvarsfördelning mellan kommun och stat som ett särskilt kapitel om riksintressen ger uttryck för, frågan om strandskyddets omfattning bör avgöras direkt av staten. Liknande synpunkter har *länsstyrelserna i Jämtlands* och *Västerbottens län. Länsstyrelsen i Norrbottens län* tillstyrker att avgränsningen av strandskyddet överförs på kommunerna, men anser att ett upphävande endast bör få ske i samförstånd med länsstyrelsen. Annars finns det enligt länsstyrelsen uppenbar risk för att strandskyddet kommer att ha en alltför starkt varierande omfattning från kommun till kommun. Detta skulle enligt länsstyrelsen inte vara förenligt med strandskyddets syfte. *Gislaveds kommun* menar att skyddet i de områden som i PBL anges som riksintressen och som omfattas av strandskydd inte bör kunna ändras eller upphävas av kommunen. *Lindesbergs kommun* anser att det bör finnas hinder för att upphäva strandskyddet. *Vallentuna kommun* konstaterar att det läggs ett stort ansvar på kommunerna, som måste kunna stå emot enskilda intressen för att kunna hävda allmänna, långsiktiga intressen.

Negativa till att strandskyddet överhuvudtaget förs över till PBL är *UHÄ (Stockholms universitet)* och *länsstyrelsen i Blekinge län,* som hävdar att strandskyddet inte kan anses ha karaktären av riksintresse inom sådana områden som inte berörs av geografiska riktlinjer. Det är därför enligt länsstyrelsen inte lämpligt att ta in strandskyddsbestämmelserna i 3 kap. PBL. Inte heller är en uppdelning av strandskyddsbestämmelserna på områden av riksintresse och övriga områden önskvärd. Länsstyrelsen anser dock att det är viktigt att befogenheter att bestämma över markanvändningen inom strandskyddsområden utanför de områden som berörs av geografiska riktlinjer tillförs kommunerna. Detta talar enligt länsstyrelsen för att strandskyddsbestämmelserna bibehålls i naturvårdslagstiftningen. Kommunernas inflytande kan då tillgodoses genom delegation.

3.2.4 *Markanvändning av riksintressen*

Många önskemål framförs om att även andra markanvändningsintressen än de som har föreslagits av PBL-utredningen betecknas som riksintressen eller på annat sätt ges ett bättre stöd i PBL. Framför allt tar remissinstanserna upp skogsbruket och fisket, men också renskötsel, energiproduktionsanläggningar m. m. nämns.

Skogsbruket bör ges ett särskilt skydd i PBL enligt *skogsstyrelsen,*

domänverket, planverket, länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kalmar, Gotlands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Gävleborgs och *Jämtlands län, Kommunförbundet, LRF, Skogsindustriernas samarbetsutskott, Sveriges skogsägareföreningars riksförbund, Falkenbergs, Halmstads, Lindesbergs, Malungs, Perstorps* och *Vaggeryds kommuner. Skogsstyrelsen* anser det självklart att skogsbruket måste betraktas som ett riksintresse i planeringen. Styrelsen hänvisar till uttalanden i den av riksdagen antagna skogspolitiska propositionen (prop. 1978/79:110, JoU 1978/79:30, SU 1978/79:49, rskr 1978/79:387). Skogsstyrelsen anser det motiverat med en bestämmelse för skogsmarken av samma slag som föreslås för jordbruksmarken. Liknande synpunkter anför *domänverket, länsstyrelsen i Södermanlands län, LRF, Sveriges skogsägareföreningars riksförbund, Lindesbergs, Malungs* och *Perstorps kommuner.*

I rapporten Mark och vatten 2 (SOU 1979:54,55) föreslås bestämmelser i PBL till skydd för fisket. Införande av sådana bestämmelser tillstyrks av *fiskeristyrelsen, planverket, delegationen för samordning av havsresursverksamheten, länsstyrelserna i Gotlands, Göteborgs och Bohus* och *Gävleborgs län, Sveriges fritidsfiskares riksförbund* samt *Gävle* och *Älvkarleby kommuner. Fiskeristyrelsen* anser att fisket bör ges en egen bestämmelse på motsvarande sätt som t. ex. jordbruket. Planverket anser att fisket bör ges ett bättre stöd i PBL genom att hänsynsregler förs in i lagen. *Havsresursdelegationen* framhåller att det i fiskerilagstiftningen inte finns möjlighet att skydda viktiga områden för fisket, vilket det blir mer betydelsefullt att kunna göra i och med det ökade kustfisket. Det behövs därför en riktlinje i plan- och bygglagen som kan ge skydd åt områden av väsentlig betydelse för fisket. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län menar* att reproduktionsområden för fisk m. m. är en naturtillgång för riket som är jämförbar med brukningsvärd jordbruksmark. Denna naturtillgång bör därför tas upp som riksintresse.

I rapporten föreslås också bestämmelser i PBL till skydd för rennäringen. Införande av sådana bestämmelser tillstyrks av *kammarkollegiet, lantbruksstyrelsen, planverket, länsstyrelsen i Jämtlands län, lantbruksnämnderna i Jämtlands, Västerbottens* och *Norrbottens län* samt *Svenska samernas riksförbund. Lantbruksstyrelsen* finner det anmärkningsvärt att rennäringen och renskötselområdena inte har tagits med bland de markanvändningsintressen som har bedömts vara av rikskaraktär. Styrelsen pekar bl. a. på att renskötseln alltjämt inte ges en tillfredsställande behandling i vissa kommuners planering. Det behövs därför en fortsatt statlig bevakning av rennäringsintresset i kommunal planering. *Planverket* anser att renskötseln bör ges ett bättre stöd i PBL genom att hänsynsregler förs in i lagen. *Svenska samernas riksförbund* anser att det är av avgörande betydelse för rennäringen och den samiska kulturen att rennäringen omnämns i den nya plan- och bygglagen som ett riksintresse.

Några remissinstanser är uttryckligen emot att renskötseln ges särskilt skydd i PBL. Det gäller främst *länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län. Länsstyrelsen i Västerbottens län* är tveksam till behovet av skydd i planlagstiftningen för en särskild näringsgren. Erfarenheterna har enligt länsstyrelsen hittills visat att stora svårigheter uppstår vid avgränsning av olika intresseområden eftersom dessa kan variera över tiden. Rennäringens

intressen tillgodoses enligt länsstyrelsen bäst på det sätt som de har behandlats i kommunöversikter och markdispositionsplaner. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser med hänsyn till sysselsättningsläget i glesbygderna att ytterligare opreciserade och svårtolkade bestämmelser mot annan verksamhet i speciallagstiftningar inte kan tillstyrkas.

När det gäller naturvård föreslås en särskild bestämmelse till skydd för våtmarkerna av *UHÄ (Lunds universitet), naturvårdsverket* och *Svenska naturskyddsföreningen.* Nationalparkerna bör enligt *Sveriges geologiska undersökning* särskilt beaktas i PBL.

I rapporten Hushållning med mark och vatten 2 föreslås bestämmelser i PBL för de primära rekreationsområdena. Sådana bestämmelser tillstyrks av *rekreationsberedningen, länsstyrelserna i Kristianstads* och *Gävleborgs län* samt *Laxå* och *Åre kommuner. Rekreationsberedningen* menar att rekreation och turism i likhet med t. ex. industri och jordbruk kan ställa särskilda krav på markanvändningen inom de områden som har pekats ut som primära rekreationsområden. *Åre kommun* anser att de primära rekreationsområdena bör jämställas med andra områden med geografiska riktlinjer i den fysiska riksplaneringen, om planeringen i de primära rekreationsområdena skall kunna genomföras.

Flera remissinstanser avstyrker dock att de primära rekreationsområdena omfattas av särskilda bestämmelser i PBL. Avstyrkanden kommer från *naturvårdsverket, planverket, länsstyrelserna i Blekinge, Göteborgs och Bohus* och *Älvsborgs län samt Bengtsfors, Storumans, Södertälje* och *Tingsryds kommuner. Planverket* menar att de primära rekreationsområdena som regel berörs av gällande geografiska riktlinjer. Liknande synpunkter har *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Bengtsfors kommun* menar att gällande bestämmelser, hänsynsregler och kommunalt genomförd markanvändningsplanering är tillräckligt för att tillgodose berörda intressen. *Södertälje kommun* anser det tveksamt att ange hur områdena skall avgränsas och disponeras innan de har blivit utredda och planmässigt prövade av kommunen. Det är enligt kommunen också oklart hur man på ett enkelt sätt skall kunna göra justeringar när nya förutsättningar uppkommer.

Områden för energiproduktions- och energiförsörjningsanläggningar bör omfattas av särskilda bestämmelser anser *CDL* och *statens vattenfallsverk, länsstyrelsen i Älvsborgs län* och *Svenska kraftverksföreningen. CDL* och *vattenfallsverket* anser att anläggningar för energiproduktion och transformering av energi bör omfattas av bestämmelser i PBL. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser att det allvarligt måste ifrågasättas om inte för hela landet viktiga energiintressen bör kunna hävdas som riksintressen i lagen. *Svenska kraftverksföreningen* hävdar att det bör införas bestämmelser som möjliggör att påverka den kommunala planeringen när den berör vattenkraft och även ändra planer som skulle utgöra hinder för vattenkraftens utnyttjande. Denna möjlighet bör enligt föreningen gälla allt utnyttjande av vattenkraft.

Områden för järnvägar och annan kollektivtrafik bör omfattas av särskilda bestämmelser anser *statens järnvägar, vägverket, SIB, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Föreningen för samhällsplanering, SKTF, landstinget i Stockholms län* och ett 20-tal kommuner.

Områden för teleanläggningar bör anges som riksintressen anser *televerket*. Verket nämner som exempel särskilt områden för de s. k. rikskablarna, stationsbyggnader, torn och master för rundradionät samt radiolänkar.

Naturvårdsverket och *Sundsvalls kommun* anser att områden för avfallsanläggningar är i behov av särskilda bestämmelser.

3.2.5 *Den fysiska riksplaneringens arbetsformer*

Några remissinstanser har särskilt diskuterat behovet av en lagreglering av den fysiska riksplaneringens arbetsformer. *Planverket* anser att formerna för fysisk riksplanering bör behandlas i ett särskilt kapitel, som bl. a. bör ta upp riksplaneringens syfte, ansvarsfördelningen och former för att införa nya riktlinjer i planering och lagstiftning. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län, Länsarkitektföreningen* och *Svenska naturskyddsföreningen* anför liknande synpunkter.

4 Förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen

4.1 Grundläggande frågor

Flera instanser anser att förslaget alltför mycket tillgodoser de enskilda intressena på samhällsintressenas bekostnad. Dessa instanser är bl. a. *UHÄ (tekniska högskolan, Lund, Göteborgs universitet* och *Chalmers tekniska högskola), statens kulturråd, planverket, lufttransportutredningen, länsstyrelserna i Östergötlands, Malmöhus (en minoritet) Göteborgs och Bohus, Örebro, Gävleborgs, Västerbottens* och *Norrbottens län, Arkitektförbundet, Föreningen för samhällsplanering, Göteborgsregionens kommunalförbund (en minoritet), HSB, Hyresgästernas Riksförbund, Kommunförbundet, SABO, SIB, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen, Östergötlands och Linköpings stadsmuséum, Landstinget i Stockholms län,* ett 20-tal kommuner och minoriteten i ett 10-tal kommuner.

Planverket anför:

De ovannämnda åtgärderna ger möjlighet att lösa problem med utgångspunkt från gällande lagstiftning men blir, med den fördelning av befogenheter som PBL-utredningen lägger in i beslutssystemet för markanvändning, inte tillräckligt effektiva. Det sammanhänger med att utredningen, förutom den förstärkning av enskilda markägares ställning som ligger i rätten till pågående markanvändning, föreslår en betydande inskränkning av det allmännas företrädesrätt i fråga om markanvändningsåtgärder, den företrädesrätt som i gällande lagstiftning brukar kallas det kommunala planmonopolet. Konsekvenserna av detta för plansystemets funktionssätt och den reella befogenhetsfördelningen inom planväsendet är så omfattande att de enligt planverkets mening borde ha redovisats i ett sammanhang i utredningens betänkande. Likheter mellan enskilda instrument i BL och PBL gör de grundläggande olikheterna i beslutssystemets struktur svåra att uppfatta och risken för inadekvata analogier med gällande ordning stor. Detta är allvarligt då den reella befogenhetsfördelningen enligt planverkets uppfattning i flera avseenden avviker från utredningens uttalade intentioner, speciellt avsikten att förstärka kommunernas självbestämmanderätt i markanvändningsfrågor. Denna uppfattning utvecklas i det följande.

Marköversikten har enligt förslaget bara effekt på sådana åtgärder som är av "betydelse" och därmed också omfattas av krav på detaljplanläggning. Sådana åtgärder får därigenom staten och kommunmedborgarna dubbla möjligheter att bevaka genom den kommunala planeringen medan de för övriga åtgärder inte är garanterade någon påverkansmöjlighet alls.

Det generella tätbebyggelseförbudet, som står för samhällets rätt enligt gällande

lagstiftning att avgöra när och var tätbebyggelse får tillkomma, inskränks i PBL-förslaget till att gälla enbart bebyggelseförändringar av "betydelse" enligt detaljplanekravet i 9 kap 1 §. Förändringar som saknar "betydelse", vilket kan gälla exempelvis tio till tjugo enbostadshus, har markägaren rätt att vidta om de uppfyller planenlighetskravet i kapitlen 2–4 (och övriga krav i kapitel 5) om kommunen inte i detaljplan eller markförordnande redovisat eller inom två år redovisar andra intentioner för markanvändningen.

Därmed lämnas en bred zon mellan markägares rätt till pågående markanvändning och sådana åtgärder över vilka kommunen har obetingad kontroll. Inom denna zon delas sålunda initiativrätten till förändringsåtgärder mellan kommun och markägare så att kommunala initiativ måste uttryckas i detaljplan eller markförordnande för att kommunen skall kunna få kontroll över bebyggelseutvecklingen. Där så inte skett skall ansökningar om tillstånd till förändrad markanvändning prövas direkt mot planenlighetskravet i kapitlen 2–4 (vilket bland annat innebär att angelägenheter som tas upp i 1 och 2 §§ i kapitel 2 faller bort som prövningsgrunder). Därvid skall, åtminstone vid överprövning, översiktsplaner inte tillmätas betydelse utan prövningen skall ske direkt mot lagtexten och eventuella tillämpningsföreskrifter. Detta motiveras av grundprincipen i förslaget att översiktsplaner inte skall ges rättsverkan gentemot markägare, vilket de skulle få om markägares rätt till förändrad markanvändning, när planenlighetskravet är uppfyllt, kunde inskränkas av översiktsplanen.

Kommunförbundet anför:

Enligt 2 kap 1 § i lagförslaget skall planläggningen främja en lämplig samhällsutveckling i vilken ingår en långsiktig hushållning med landets naturresurser och en allsidig bebyggelseutveckling. För att få en utveckling i denna anda är det enligt styrelsens mening nödvändigt med ett starkt samhällsinflytande över markanvändning och byggande. Kommunen är den part som i första hand företräder samhällsintressena. För den skull måste av PBL klart framgå att kommunen i ett beslut om antagande av marköversikt kan ge riktlinjer för tillstånd till förändrad markanvändning utanför detaljplan samt att rätten att bygga utan föregående detaljplanläggning inte vidgas i förhållande till nu gällande regler. Det kommunala planmonopolet måste bestå i huvudsak oförändrat om kommunerna skall kunna slå vakt om miljön så som helt riktigt förutsatts i utredningen. Kommunerna bör också ges uttryckligt stöd i 2 kap för att hävda kommunalekonomiska konsekvenser vid planläggning och byggande.

Föreningen för samhällsplanering anför:

Från andra sidan beskärs kommunens ansvarsområde avsevärt genom att plankravet luckras upp, att bevisbördan vid lämplighetsbedömning omkastas och att begreppet pågående markanvändning införs. Markägaren har enligt 1947 års lagstiftning inte någon rätt till förändrad markanvändning. Den kan endast tilldelas honom genom planläggning. Detta är den huvudprincip som kallats det kommunala planmonopolet. I PBL-systemet ges markägaren en generell rätt till förändrad markanvändning, som kan tas ifrån honom genom planläggning eller genom att kommunen på annat sätt i utredningar bevisar det olämpliga i en tilltänkt förändring. Marköversikten går dock inte att åberopa som sådan bevisning. Utöver denna rätt ges markägaren också en vidsträckt rätt till pågående markanvändning som kan inskränkas med planläggning men ej upphävas.

I och med att planläggningens roll urholkas kommer också möjligheterna för medborgarna till insyn och delaktighet att minskas, vilket vi beklagar. Också kommunernas möjligheter att främja aktuella samhällsmål vid förändringar i den fysiska miljön försämras – eller kommer att kräva väsentligt utbyggda planerings- och utredningsresurser. Alla dessa förändringar för över ansvar till enskilda markägare

som tidigare legat på kommunerna. Vi finner detta uppseendeväckande och kan inte tillstyrka förslaget och dess effekter på dessa punkter. Vi anser att starka skäl talar för att kommunerna genom den planeringskompetens de numera besitter och genom sin närhet till berörda medborgargrupper skulle vara väl skickade att tilldelas ett ökat ansvar för planeringen och för den fysiska miljön. Enligt vår mening är det kommunala planmonopolet en omistlig del av gällande lag. Det bör föras in i kapitel I bland de allmänt formulerade grundsatser som i övrigt finns där.

Vissa instanser anser att s a m h ä l l e t har fått alltför stora befogenheter, nämligen bl. a. *NBD, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges villaägareförbund, Vendelsö Fastighetsägareförening* samt *Östergötlands* och *Södermanlands Handelskammare.*

NBD anför:

Vid planläggning och tillståndsgivning utövar samhället en befogenhetsreglering, som bestämmer enskilda parters handlingsmöjligheter. Här som eljest bör vissa krav kunna ställas på hur en så viktig myndighetsuppgift utövas. Något krav ställs dock enligt förslaget inte på likabehandling av olika parter, då det gäller förändringar i markanvändningen – – –. Utredningen är tveksam om anspråk på förändringar över huvud taget kan betraktas som "enskild rätt" i egentlig bemärkelse – – – och finner att besvärsrätten för enskilda, bl. a. mot denna bakgrund, kan begränsas "där enskild talerätt uppenbarligen skulle leda till svårigheter när offentliga organ skall fatta beslut" – – –.

Vid all befogenhetsreglering över enskild egendom genom beslut av offentliga organ – även kommunala sådana – måste man enligt delegationens uppfattning kunna ställa vissa krav på myndighetsutövningen. Detta är nödvändigt för att upprätthålla rättssäkerheten och tilltron till våra samhällsorgan. Detta synsätt kan man därför inte göra avkall på, när det gäller förändringar i markanvändningen. Visserligen betyder plandispositioner att marken inom ett planområde måste disponeras för olika ändamål, så att den från enskild synpunkt får olika värde – t. ex. kvartersmark för bebyggelse resp gatumark. Samhällets planbeslut leder på detta sätt visserligen till en skiftande befogenhetsreglering för enskilda vid planläggning, som medger ändrad markanvändning för t. ex. bebyggelse. Men det hindrar inte, att ett likabehandlingskrav, t. ex. genom utjämning av regleringsresultatet, bör kunna ställas från berörda parter, när samhället medger förändringar i markanvändningen. Utredningen har för övrigt genom förslaget om exploateringssamverkan anvisat en sådan metod – – –.

Visserligen innehåller planbeslut som regel inslag av lämplighetsprövning ifråga om disponering av mark, bebyggelseutformning osv. Den frihet att välja lämpligaste dispositionssätt, som lagstiftningen på detta sätt tillerkänner framför allt kommunala planmyndigheter, innebär dock fortfarande från enskilda parters synpunkt, att en befogenhetsreglering bestäms, som avgör hur deras egendom får utnyttjas. Även om beslutsunderlaget i myndigheternas hand vilar på skiftande intresseavvägningar, blir slutresultatet för enskilda en tvingande rättslig reglering som bestämts av offentliga organ. I denna mening är det därför genomgående fråga om rättsfrågor och rättstillämpning, som planmyndigheterna handhar gentemot medborgarna. Detta berörs också av utredningen, men på ett ganska oklart sätt – – –. Även denna frågeställning angående den rättsliga innebörden av planmyndigheternas beslut är en central punkt. Den har som framgått betydelse för t. ex. enskildas besvärsrätt, men är även viktig för besvärsordningens utformning och då det gäller grunderna för intresseavvägningen, t. ex. vid planändring eller hävande av planer – jfr härtill bl. a. 9:3 resp. 9:31 i förslaget.

Tillståndsprövningen enl. 13 kap. PBL, blir i förslaget avgörande för enskildas

befogenheter att använda fastighetstillgångar. Dessa befogenheter är närmast obefintliga vad gäller anspråk på ändrad markanvändning. Befogenheterna att förändra läggs i samhällets hand att fritt förfoga över, vilket innebär en behandling av tillståndsgivningen på politiska snarare än rättsliga grunder. För att uppnå en bättre planberedskap föreslår delegationen en ny markanvändningskategori – specifik markanvändning – vilken skall ge rätt till inlösen i vissa fall om ett från ekonomisk synpunkt rimligt användningssätt vägras. Sådana användningsanspråk skall kunna ställas i närområden till befintliga tätorter samt ifråga om lägesbundna resurser. De grundas på en likabehandlingsprincip.

Sveriges villaägareförbund anför:

Inte minst viktigt är det att tillvarata och stimulera viljan hos fastighetsägare och nyttjanderättshavare att själva engagera sig i utvecklingen och vården av mark, byggnader och anläggningar. De förslag i PBL som är ägnade att underlätta de enskildas engagemang i planering och byggande tillstyrks i princip. När det gäller underhåll och drift av olika anläggningar, t. ex. vägar och ledningar, är det dock angeläget att sådana anläggningar, som mest rationellt sköts av kommunen, bibehålls som allmänna.

Förbundet fäster således särskilt stor vikt vid att kompetensfördelningen mellan det allmänna och de enskilda ytterligare klarläggs och att rättssäkerheten garanteras. I detta sammanhang har dock PBL-utredningen givit kommunerna en alltför dominerande ställning. Kommunerna uppträder mer och mer som en part med egna kortsiktiga ekonomiska intressen. Denna utveckling är betänklig också ur rättssäkerhetssynpunkt. Kommunerna har stora resurser och är normalt väl företrädda med egna expertorgan. Därmed kan de utöva ett dominerande inflytande gentemot de enskilda, som lätt kommer i underläge. Andra allmänna intressen samt enskilda intressen måste kunna göras gällande och godtyckliga beslut kunna överprövas.

Bl. a. följande instanser anser att förslaget innebär en i stort sett r i m l i g a v v ä g n i n g mellan allmänna och enskilda intressen, nämligen *socialstyrelsen, bostadsstyrelsen, planverket (en minoritet) lantmäteriverket, länsstyrelserna i Stockholms (en minoritet), Uppsala* och *Norrbottens (en minoritet) län, SABO (en minoritet), Kommunförbundet (en minoritet)* samt *Botkyrka, Danderyds (en minoritet), Mönsterås, Nynäshamns (en minoritet), Piteå (en minoritet), Stockholms (en minoritet)* och *Södertälje (en minoritet) kommuner.*

Göteborgs kommun anser att enskilda intressen i vissa hänseenden blivit för starka men att förslaget i andra delar är väl avvägt. Kommunen anför:

Kommunstyrelsen anser att vissa förändringar i fördelningen av rättigheter och skyldigheter mellan allmänt och enskilt kan vara motiverade. Det är t. ex. rimligt att införa en tidsbestämd genomförandetid i detaljplaner för att på detta sätt slippa nuvarande system med obegränsad byggnadsrätt och de besvärande byggnadsförbuden. Det är också önskvärt att söka förenkla reglerna för behandling av planer och tillstånd i synnerhet när förändringarna har ringa betydelse för den gemensamma miljön.

Motiveringarna tyder på en långt gående ambition att lämna sådana frågor till markägarnas egna avgöranden som kommunerna f. n. har det slutliga inflytandet över. Detta betyder bl. a. att många miljöströvanden som i dag bedrivs i kommunerna inte längre blir möjliga att upprätthålla. De av förslaget eftersträvade förhållandena torde i huvudsak likna vad som gällde före 1947 när den nuvarande byggnadslagen trädde i kraft.

Hovrätten för Nedre Norrland uttalar att ytterligare överväganden är oundgängligen nödvändiga beträffande förhållandet mellan enskilda och allmänna intressen i de olika situationer, vari förhållandet aktualiseras. Hovrätten anför:

Utredningen föreslår i 2 kap 8 § (jfr 1:1) efter förebild i nuvarande 4 § byggnadslagen en regel, som innebär att vid beslut enligt PBL en avvägning skall ske mellan allmänna och enskilda intressen. Utifrån denna huvudregel, säger utredningen, blir det nödvändigt att i olika speciella situationer ge särskilda regler för hur denna avvägning skall gå till. Enligt hovrättens mening kan det emellertid inte på förhand fastställas hur en intresseavvägning skall utfalla. Prövningen måste ske genom en avvägning av de olika intressena i varje enskilt fall. Utformningen av de föreslagna reglerna för denna intresseavvägning företer också enligt hovrättens mening, förutom en oklarhet i utformningen, allvarliga brister såvitt avser rättssäkerhet och likabehandling.

4.2 Pågående markanvänding

4.2.1 *Allmänt om begreppet*

En positiv grundinställning till att begreppet pågående markanvändning införs redovisas av bl. a. *kammarrätten i Göteborg* som anför:

Begreppet pågående markanvändning är av central betydelse i lagförslaget. Kammarrätten ställer sig i princip positiv till att i PBL införa detta begrepp med de rättsverkningar utredningen föreslår. För att kunna skapa ett skydd för ett etablerat användningssätt torde inte begreppet pågående markanvändning kunna undvaras utan betydelsefulla principiella förändringar i lagförslaget.

I stort sett samma inställning har bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, UHÄ (Stockhoms universitet), länsstyrelserna i Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Örebro, Kopparbergs, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens län, lantbruksnämnden i Västernorrlands län, skogsvårdsstyrelsen i Jämtlands län, Föreningen för samhällsplanering, SABO (en minoritet), SKTF, Sveriges advokatsamfund, Sveriges civilingenjörsförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges jordägareförbund, Sveriges villaägareförbund* och ett 30-tal kommuner.

Klart negativa till att begreppet införs är bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län (en minoritet), LO* samt *Falu (en minoritet), Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Järfälla (en minoritet) Kalix, Kiruna, Kumla (en minoritet), Lunds (en minoritet), Mönsterås (en minoritet) och Vallentuna (en minoritet) kommuner.*

Många instanser framför den uppfattningen att begreppet är för opreciserat och att dess innebörd måste göras snävare.

Sålunda anför *Norrköpings kommun:*

Utredningens förslag rörande pågående markanvändning synes innebära en avsevärd förskjutning av gränsen mellan allmänna och enskilda intressen till förmån för de enskilda intressena.

Detta kan medföra allvarliga olägenheter, t. ex. svårigheter att genomföra

fastställda planer och att lokalisera bebyggelsen på lämpligt sätt. Risk föreligger att olämpligt belägna byggnader permanentas och kompletteras. Nya byggnader kan komma att uppföras i olämpliga lägen. Härigenom kan kommunen åsamkas stora kostnader för utbyggnad av därav föranledd erforderlig samhällsservice. Genom att ersättningsrätt införes i de fall pågående markanvändning ej tillåts, kan kommunens möjlighet och benägenhet att hävda allmänna intressen minska.

Kommunen kan sålunda ej tillstyrka den föreslagna utformningen av begreppet pågående markanvändning. Begreppet måste ges en klarare definition och sådan innebörd, att kommunen får möjlighet att hindra att byggnader uppförs i olämpliga lägen och att olämpligt belägna byggnader permanentas.

Borås kommun anför:

Den enskilde ges inom ramen för pågående markanvändning rätt att få bygglov. Kan en åtgärd hänföras till pågående markanvändning skall tillståndsprövningen bara avse byggnadstekniska eller liknande frågor. Den enskilde får enligt detta synsätt en starkare rätt och en större frihet än idag. Begreppet har emellertid inte givits en tillräckligt klar innebörd i definitionen och specialmotiveringarna. Föreliggande förslag kommer att medföra tolkningsoklarheter under flera år innan en rättstillämpning utvecklats. En ny lag bör inte belastas av opreciserade nya begrepp. Tolkningssvårigheterna måste därför undanröjas i det bearbetade lagförslaget.

Sveriges kommunaljuridiska förening:

Från rent rättsteknisk och systematisk synpunkt finns starka invändningar mot att i en så omfattande och viktig lagstiftning såsom ett fundamentalt inslag använda begreppet pågående markanvändning i dess nu vidgade, påbyggda och utvecklade skick. I avsaknad av en någorlunda skarp och entydig definition samt klara och vägledande riktlinjer i motiven kommer uppenbarligen i många fall stor tveksamhet att råda i den praktiska tillämpningen. Åtskilliga avgöranden i rättspraxis kommer att erfordras innan begreppets innebörd blir någorlunda klarlagt. Detta kan inte sägas vara en lämplig och önskvärd konsekvens. Därvidlag torde böra särskilt framhållas att den rikhaltiga rättspraxis som erfordras innan begreppet pågående markanvändning klarlagts inte kommer att skapas av ett och samma organ.

I huvudsak liknande synpunkter har bl. a. *RRV, RAÄ, arkitekturmuséet, UHÄ (Chalmers tekniska högskola), bostadsstyrelsen, domänverket, länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Örebro, Kopparbergs, Västernorrlands och Jämtlands län, Lantbruksnämnden i Gotlands län, Arkitektförbundet, Föreningen Cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges länsantikvarier, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Hyresgästernas riksförbund, SIB, SKTF, Svenska föreningen för byggnadsvård, Svenska lantmätareföreningen* och ett 90-tal kommuner.

Länsstyrelsen i Stockhoms län godtar begreppet och dess plats i systemet endast under vissa förutsättningar:

Under följande förutsättningar är länsstyrelsen beredd godta begreppet och dess centrala plats i systemet. Klarläggande görs i angivna hänseenden. Uttalanden tillföres i motiven för att bekräfta avsikten att egentligen inte avvika i jämförbara situationer från de senare sex–sju årens tillämpning av "särskilda skäl – tätbebyggel-

se", dvs. från den ungefärliga tidpunkten då den översiktliga planeringen började avsätta resultat. Ytterligare exempel tillföres särskilt i anslutning till begreppets tillämpning inom detaljplan (betänkandet s. 332 n–334 n och bilagan till betänkandet). Det bör ytterligare övervägas hur en kommunalt eftersträvad utveckling skall kunna tillgodoses inom områden med detaljplan så att inte begreppets tillämpning där hämmar planavsikterna. Detta gäller speciellt i förnyelse- och saneringsområden.

Även *Kommunförbundet* accepterar den valda lösningen endast under förutsättning att vissa angivna synpunkter beaktas.

Planverket ifrågasätter om den lagtekniska lösningen bör införas och anför:

Begreppet pågående markanvändning har en central betydelse i PBL. Dess uppgift är att ange ett område inom vilket den enskilde har rätt att vidta åtgärder utan att underkasta sig en planmässig prövning och som samhället inte kan göra inskränkningar i utan ersättning till den drabbade. I BL och BS har nybyggnadsbegreppet motsvarande funktion. Medan PBL valt att i lagtexten definiera det för den enskilde skyddade området har dock BS det rakt motsatta lagtekniska angreppssättet genom att definiera en krets av åtgärder som den enskilde i regel inte kan vidta utan samhällets medgivande. Den i BS använda definitionen har också en betydligt högre precision än den i PBL, vilket är av värde för rättstillämpningen. Även om avsikten nu är att lägga gränsen mellan den enskildes och det allmännas intressesfärer i ett delvis annat läge än för närvarande kan det ifrågasättas om inte den lagtekniska lösning som finns i BS skulle vara att föredra.

4.2.2 *Närmare om definitionen och om begreppets innebörd*

Hovrätten över Skåne och Blekinge avvisar tanken på en legaldefinition av begreppet pågående markanvändning. *Kammarrätten i Göteborg* ifrågasätter om en legaldefinition är nödvändig.

Planverket anser det vara en klar fördel att tillåten markanvändning lagtekniskt skiljs från pågående markanvändning.

När det gäller begreppets närmare innebörd anför *planverket* bl. a. följande:

Ett grundläggande syfte med nybyggnadsbegreppet och de bestämmelser som anknyter till detta i gällande byggnadslagstiftning har varit att förhindra att sådana åtgärder som kan fördyra eller försvåra en eventuell inlösen vidtas utan prövning från kommunens sida. Detta syfte bör finnas med i bilden även vid avgränsningen av begreppet pågående markanvändning. De praktiska erfarenheterna har dock visat att syftet fått en i vissa fall alltför stark genomslagskraft så att även ganska små förändringar av en byggnad kan hänföras till nybyggnad, vilket har skapat problem och gett upphov till missnöje. Det bör därför slås fast att åtgärder som syftar till att vidmakthålla redan gjorda investeringar och att skapa förutsättningar för att bedriva den pågående verksamheten på ett tidsenligt sätt ingår i pågående markanvändning även om åtgärderna skulle kunna medföra något ökade inlösenkostnader. Det kan nämligen inte vara rimligt att den enskilde skall behöva tillhandahålla en omfattande rörelsefrihet för långsiktiga allmänna behov, som ibland dessutom kan vara mycket diffusa. Näraliggande behov av expropriation skyddas enligt förslaget genom bestämmelserna i 13 kap 36–39 §§ PBL och behöver därför inte beaktas vid

utformningen av begreppet pågående markanvändning. I gällande lagstiftning är det inte bara nybyggnadsbegreppet som kan vara utgångspunkt för en bestämning av innehållet i pågående markanvändning. Tätbebyggelsebegreppet har en lika central funktion. Detta infördes för att ge samhället en möjlighet att styra bebyggelse som skulle kunna kräva särskilda samhälleliga åtgärder. Tätbebyggelsebegreppet har under årens lopp undergått en betydande förskjutning i praxis och legaldefinitionen ändrades år 1971 så att den fick en mer framåtsyftande utformning. När man nu vill ge pågående markanvändning ett vidare innehåll än bara sådant som inte är nybyggnad faller det sig naturligt att stanna vid gränsen för vilka åtgärder som anses inte innefatta tätbebyggelse inom ett i och för sig redan tätbebyggt område utan detaljplan. Här finns en relativt väl utvecklad praxis att ta fasta på och som i korthet innebär att åtgärder, som inte medför krav på nya gemensamma anordningar inte anses innefatta tätbebyggelse. Vid detta ställningstagande är det synnerligen angeläget att hålla fast vid de framåtsyftande moment som är inbyggda i tätbebyggelsedefinitionen och som uttryckligen behölls i samband med 1977 års lagstiftning om tätbebyggelse av mindre omfattning. Man måste därför ta bestämt avstånd från det resonemang som utredningen för i avsnitt 3.2.4.3.

Mot bakgrund av det som sagts ovan anser planverket således att begreppet pågående markanvändning i fråga om byggnader bör omfatta upprustning, ombyggnad och andra byggnadstekniska ingrepp förutsatt att åtgärderna inte syftar till en förändring av eller väsentligt ökad intensitet i byggnadens användningssätt. Under samma förutsättning bör även viss begränsad ökning av byggnadsvolymen kunna inrymmas. Ökningen bör då varken i och för sig eller sedd som led i en faktisk eller trolig utveckling i området få medföra en beaktansvärd inverkan på kommunens verksamhet och planering eller leda till ändrade förhållanden i området, exempelvis genom ökad trafik.

Enligt utredningen behöver en ny byggnads omgivningspåverkan inte beaktas vid definitionen av pågående markanvändning eftersom en prövning ändå skall ske enligt 5 kap. PBL. Bestämmelserna i detta kapitel gäller emellertid främst detaljlokalisering och utformning av en i och för sig tillåten bebyggelse men inte tillåtligheten i och för sig av en viss åtgärd. På grund härav måste omgivningspåverkan vara en väsentlig faktor vid avgörande av frågan om den begärda åtgärden kan inrymmas i pågående markanvändning.

Även *länsstyrelsen i Östergötlands län* framhåller att det bör övervägas att anknyta till nybyggnadsbegreppet.

Planverkets åsikt att ökad trafik bör vara en viktig faktor vid definitionen av begreppet delas av *vägverket* som anför:

Vägverket anser att begreppet pågående markanvändning getts en alltför vid avgränsning med hänsyn till den betydelse begreppet avses få i PBL. Inverkan på trafiksäkerheten bör i lagtexten eller kommentarerna ges en mer framträdande roll vid bedömningen om ändrad markanvändning föreligger eller ej. En väsentlig ändring av trafikalstringen bör innebära att förändrad markanvändning föreligger.

Liknande synpunkter har *vägförvaltningarna i Stockholms, Skaraborgs* och *Västerbottens län.*

Planverkets uppfattning att omgivningspåverkan skall inverka på bedömningen delas av *RAÄ* som anför:

I specialmotiveringen till 1 kap. 3 § har utredningen till åtgärder inom ramen för pågående markanvändning bl. a. räknat nybyggnad av vissa kompletteringsbyggnader på bostadsfastigheter och av ekonomibyggnader och i vissa fall även bostadshus på

jordbruks- och rörelsefastigheter. Hit har också räknats tillbyggnad av en- och tvåfamiljshus med t. ex. ett eller två bostadsrum, förråd och garage samt anordnande av balkong, veranda och uteplats med tak. Det rör sig alltså om åtgärder vilkas tillåtlighet i vissa miljötyper måste kunna sättas i fråga på de grunder som anges i 5 kap. 1 §. I exempelvis småskaliga äldre stadskärnor som präglas av en- och tvåfamiljshus med en ofta mycket begränsad bostadsyta måste rimligtvis det allmänna intresset att bibehålla bebyggelsens karaktär motsvaras av möjligheter att på grunder som klart anges i PBL vägra tillstånd till sådana nybyggnader och tillbyggnader som här har nämnts. För sådana inskränkningar i rätten att förändra den offentliga miljön bör någon kompensationsrätt för intrång i rätten till pågående markanvändning inte ges åt den enskilde fastighetsägaren. Vi menar alltså att användningssättet definierat som pågående markanvändning inte ensamt skall utgöra den grundläggande faktorn då tillåtligheten av en förändring prövas, utan i principiellt lika mån de förutsättningar som ges av den fysiska miljö som berörs av förändringen. Den grundläggande rätten till förändringar inom ramen för pågående markanvändning bör således alltid balanseras mot en grundläggande skyldighet att ta hänsyn till den befintliga bebyggelsens egenskaper.

I rätten till pågående markanvändning bör därför inte ingå nybyggnader och tillbyggnader som strider mot ett dokumenterat allmänintresse att bibehålla kulturhistoriska och miljömässiga kvaliteter i den offentliga miljön. Sådana åtgärder bör i stället kunna hänföras till förändrad markanvändning. Utredningen har framfört liknande principiella synpunkter när det gäller åtgärder som i ett markanvändningsperspektiv kan tänkas väsentligt inverka på kommunens planer och program för olika verksamheter. Vi menar att miljöperspektivet bör ges samma dignitet som användningsperspektivet och att kommunen därför i eller med stöd av ett antaget kommunalt program för kulturminnesvård, beslutade riktlinjer för bevarande i en marköversikt eller motsvarande underlag skall kunna hänföra vissa åtgärder som normalt ligger inom ramen för pågående markanvändning till ändrad markanvändning.

Sambandet mellan pågående markanvändning och natur- och kulturminnesvården behandlas även av *Föreningen Sveriges landsantikvarier, Museimannaförbundet, Stiftelsen Jämtlands läns muséum, Svenska föreningen för byggnadsvård, Östergötlands och Linköpings stads muséum, landstinget i Uppsala län* samt *Sundsvalls kommun.*

Föreningen Sveriges landsantikvarier:

Underförstått blir också t. ex. hyggesplöjning och omfattande markingrepp i åkermark att hänföra till pågående markanvändning, trots att de kan resultera i att landskap av betydelse för natur- och kulturminnesvården och mängder av helt eller delvis okända fornlämningar går till spillo, utan att samhället får möjligheter att styra processen. För byggnadsminneslagens vidkommande innebär resonemanget om "normal förbättring av befintlig byggnad" att ersättningsmöjligheterna avsevärt ökar jämfört med nuläget – detta trots att lagen redan är svår att använda p. g. a. diffust uttalade ersättningsregler.

Det är svårt att tro att utredarna har avsett de effekter som blir följden för bevaringsintressena. På vissa ställen i betänkandet förekommer motstridiga resonemang. En särskild studie av sammanhanget mellan tolkningen av "pågående markanvändning" och möjligheterna att bevara natur och kultur skulle förmodligen klargöra orimligheterna och ge underlag för formuleringar där även dessa intressen tillgodoses. Frågan är helt avgörande för möjligheterna att bedriva kulturminnesvård och naturvård i framtiden.

Begreppet bör knytas enbart till befintlig bebyggelse anser bl. a. *Föreningen för samhällsplanering* samt *Botkyrka, Falu, Stockholms* och *Varbergs (en minoritet) kommuner.*

Kompletteringsbyggnader bör inte ingå i pågående markanvändning enligt bl. a. *Botkyrka, Orusts* och *Östhammars kommuner.*

Tillbyggnader bör inte ingå i pågående markanvändning enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län, Alingsås, Bollnäs, Haninge* och *Kalmar kommuner.*

Länsstyrelsen i Gävleborgs län:

Med PBL:s prövningssystem är det i och för sig rimligt att ge pågående markanvändning ett visst skydd. Detta bör dock enligt länsstyrelsens mening begränsas till rätten att underhålla och förbättra ett byggnadsbestånd inom den bedrivna verksamhetens ram. Utredningens förslag att även tillbyggnad och viss nybyggnad skall kunna betraktas såsom åtgärd inom ramen för pågående markanvändning kan leda till en bebyggelseutveckling, som när den nått viss omfattning, totalt sett måste bedömas som förändrad markanvändning. Markägare som då inte utnyttjat sin byggnadsrätt inom ramen för pågående markanvändning kommer genom grannars åtgärder att ha förlorat denna rätt. Sådana konsekvenser torde av markägare upplevas som stötande från rättssynpunkt och är heller inte ägnade att underlätta ett plangenomförande.

Sveriges villaägareförbund instämmer i PBL-förslaget att pågående markanvändning skall innefatta även förbättring och rationalisering av en fastighet. Förbundet anför:

Inte minst ur samhällsekonomisk synpunkt är det angeläget att underhåll och upprustning av byggnader och anläggningar stimuleras. Denna förbättringsverksamhet har genom bl. a. nybyggnadsförbuden försvårats eller förhindrats. I framtiden kommer i än högre grad att krävas insatser från de enskilda på detta område, eftersom ekonomin hos stat och kommuner inte kommer att räcka till för de stora insatser som behövs.

Några instanser hävdar däremot att pågående markanvändning bör begränsas till en rätt att vidmakthålla redan gjorda investeringar. Till dessa hör bl. a. *länsstyrelserna i Malmöhus (en minoritet), Värmlands* och *Örebro län* samt *Eskilstuna, Hagfors* och *Laxå kommuner.*

Föreningen för samhällsplanering föreslår att markägaren, när han åberopar pågående markanvändning, skall kunna visa att åtgärden är nödvändig för att verksamheten skall kunna vidmakthållas.

Enligt *Hallstahammars kommun* bör verksamheter som är uppenbart olämpligt lokaliserade inte ha rätt till förbättringar inom ramen för pågående markanvändning.

Länsstyrelsen i Malmöhus län (en minoritet) uttalar tveksamhet mot att äldre, under lång tid icke utnyttjade bostadshus på landsbygden kan åberopas som grund för uppförande av nya bostadsbyggnader i olämpliga lägen.

Beträffande den blivande rättstillämpningen anför *Sveriges kommunaljuridiska förening* och *Stockholms kommun:*

Överprövning genom besvär beträffande vad som är att hänföra till pågående markanvändning kommer bl. a. att inträffa i ärenden rörande detaljplans antagande. Besvär att anta detaljplan överklagas hos länsstyrelsen (18 kap. 2 §). Länsstyrelsens beslut överprövas av regeringen (18 kap. 15 § andra stycket). Frågor om vad som är att hänföra till pågående markanvändning kommer vidare att i avsevärd utsträckning prövas i bygglovärende. Byggnadsnämndens beslut i sådana ärenden överklagas hos länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut överprövas av kammarrätten. I sista hand blir det regeringsrätten som avgör sådana frågor. Tolkningsfrågor rörande innebörden av begreppet kommer i samband med avgörande av kompensationsfrågor att falla på domstolarna, i tredje och sista hand således på högsta domstolen. De organ som kommer att få ta ställning till tolkningsfrågor rörande begreppet pågående markanvändning blir alltså byggnadsnämnden, länsstyrelsen, regeringen, kammarrätten, regeringsrätten, fastighetsdomstolar, hovrätter och högsta domstolen. Det säger sig självt att det kommer att förflyta många år av oklarhet och besvärande ovisshet innan ett inom den nya PBL-lagstiftningen fundamentalt begrepp har klarlagts i rättspraxis.

Även *länsstyrelsen i Stockholms län* har synpunkter på instansordningen och anför:

Enligt utredningens mening skall begreppet innefatta en rätt för markägaren. Begreppets tillämpning kommer otvivelaktigt att föranleda ett betydande antal fall av besvär inte bara över byggnadsnämndens beslut i tillståndsärenden utan också över planbeslut, exempelvis med åberopande av 9 kap. 3 § i förslaget. Ärenden av det senare slaget avses få föras till regeringen. Regeringen kommer således att få ta ställning till frågan, huruvida pågående markanvändning försvåras. Trots att pågående markanvändning må betecknas som en rätt är dess utövande uppenbart – genom definitionen – beroende av planpolitiska överväganden och därmed starkt präglad av rena lämplighetsbedömningar. På grund härav och för att undvika att begreppets tolkning ytterst skall behöva handhas av tre skilda organ – regeringen i planärenden, högsta domstolen i ersättningsmål och regeringsrätten i tillståndsärenden enligt PBL – bör de sistnämnda handläggas i administrativ ordning. Detta överensstämmer för övrigt bäst med den hittillsvarande, faktiskt iakttagna ordningen beträffande överprövning av frågor angående dels tätbebyggelsebegreppet som sådant, dels frågan om "särskilda skäl" i visst fall föreligger (JO:s beslut 1975-12-18, dnr 2620/75 bifogas). Man reducerar härigenom dessutom problemet med s. k. blandade mål i överensstämmelse med nämnda JO-beslut.

Lufttransportutredningen anser det angeläget att alla frågor om tolkning av begreppet pågående markanvändning förs till samma slutinstans.

4.2.3 *Inverkan på kommunens planer och program för olika verksamheter*

a) Följande instanser avstyrker förslaget att hänsyn skall tas till väsentlig inverkan på sektorsplaneringen eller förklarar sig vara tveksamma till att en sådan regel införs, nämligen bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, UHÄ (Chalmers tekniska högskola), lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, domänverket, länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Värmlands, Kopparbergs, Västerbottens* och *Norr-*

bottens län, lantbruksnämnderna i Stockholms och *Västerbottens län, skogsvårdsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Gotlands, Örebro, Jämtlands, Västerbottens* och *Norrbottens län, Fastighetsrådens förening, Industrins kommitté för byggbestämmelser, institutionen för fastighetsteknik vid tekniska högskolan, Stockholm, KF, LRF, lantbrukarnas länsförbund i Göteborgs och Bohus* samt i *Västerbottens län, Länsarkitektföreningen, NBD, Skogsindustriernas samarbetsutskott, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges domareförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges jordägareförbund, Sveriges kommunaljuridiska förening, Sveriges villaägareförbund , Västra Sveriges företagare, Östergötlands* och *Södermanlands handelskammare* samt ett 20-tal kommuner.

Kammarätten i Göteborg anför:

Uttrycket "kommunens planer" torde lätt kunna uppfattas som "fysiska PBL-planer". Av den allmänna motiveringen framgår emellertid att utredningen i stället avsett "kommunal planering vad gäller vatten och avlopp, vägar, gator, parker, skolor och annan kommunal service, sysselsättning, bostäder osv". Om fastighetsägaren sålunda vill vidta en åtgärd som är ägnad att väsentligt rubba grunderna för denna kommunens sektorsplanering skall enligt förslaget åtgärden inte vara att hänföra till pågående markanvändning. Vad som avses med "kommunens program" synes oklart. Självfallet bör därvid inte vilka lösliga idéer som helst kunna godtas. Enligt kammarrättens mening bör den kommun som åberopar att "åtgärden är ägnad att väsentligt inverka på kommunens planer och program", genom protokollsutdrag eller liknande kunna påvisa att ett konkret beslut för en viss verksamhet har antagits. Den oprecisa utformning som undantagsregeln fått i lagtexten kan sålunda lätt leda till tolkningssvårigheter.

Undantagsregeln i 1 kap. 3 § andra stycket p. 2 innebär att den "byggtrygghet" som eftersträvats inom ramen för pågående markanvändning till betydande del kan urholkas. Genom undantagsregeln skapas en rättsosäkerhet. Systemet kan komma att upplevas som starkt orättvist. Kammarrätten vill ifrågasätta om inte undantagsregeln kan utgå.

Om undantagsregeln skall vara kvar, vill kammarrätten i vart fall förorda att den lagtekniskt omplaceras, så att den inte kommer att utgöra en del av legaldefinitionen av begreppet pågående markanvändning. Om en fastighetsägare vill vidta en åtgärd som visserligen är ägnad att väsentligt rubba grunderna för kommunens sektorsplanering men vars syfte är att vidmakthålla en etablerad verksamhet, bör åtgärden enligt definitionen vara att hänföra till pågående markanvändning. Enligt kammarrättens uppfattning kan undantagsregeln lämpligen överföras till 13 kap:s särskilda bestämmelser om prövningsgrunder för bygglov. Förslagsvis kan den tas in som en ytterligare punkt i 13 kap. 33 §.

Sveriges fastighetsägareförbund anför:

Däremot anser förbundet att begränsningarna i 1:3, 2 st. som beror på kommunens planer och program, är olämpligt utformade. För det första synes det svårt att konstruera situationer när en enskild fastighetsägares åtgärder i angivet avseende kan väsentligt inverka på kommunens planering för vatten, avlopp, vägar, gator, parker, skolor osv. Självfallet kan en mängd åtgärder av samma slag få inverkan på kommunens sektorsplanering. Regelns konstruktion med en "historisk" utredning får till effekt att inskränkningen i pågående markanvändning kommer att drabba en viss fastighetsägare tämligen godtyckligt.

Denna kan knappast själv förutse de kommunala planerna och kommer därför att ha svårt att acceptera kommunens ingripande om motsvarande åtgärder medgivits på grannfastigheten. Regeln synes rimma dåligt med grunderna för den kommunala likställighetsprincipen.

Inskränkningen i begreppet pågående markanvändning synes inte minst olämplig i ersättningssammanhang. Om det vid värderingen finns anledning att utgå ifrån vissa framtida förändringar av fastigheten inom ramen för pågående markanvändning har kanske vid värdetidpunkten ännu inte den utveckling påbörjats, som kan innebära att kommunens planer och program blir relevanta. Det kan inte heller vara logiskt att enbart i värderingssammanhang frångå principen om "historisk" utredning.

Fastighetsägareförbundet har förståelse för att det kan finnas anledning att införa inskränkningar betingade av kommunernas planer och program i rätten att vidtaga åtgärder inom ramen för pågående markanvändning. Det synes emellertid ur rättssäkerhetssynpunkt inte lämpligt, att dessa restriktioner är så lösligt formulerade som i 1: 3, 2 st. Om kommunen anser att viss typ av pågående markanvändning är olämplig, bör detta komma till uttryck i detaljplan eller markförordnande. Detta kan heller inte vara någon större nackdel ur kommunal synpunkt, eftersom en kommun har möjlighet att införa detaljplanebestämmelser eller markförordnande, så snart den utveckling man vill förhindra har påbörjats. Om inskränkningarna i rätten till pågående markanvändning är mer formellt dokumenterade underlättas också fastighetsvärderingen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län utvecklar sin ståndpunkt med bl. a. följande resonemang:

Vad som är ägnat att väsentligt inverka på kommunens planer och program kan emellertid bedömas helt olika beroende på vem som gör bedömningen. Begreppet är alltför diffust utformat för att kunna tillgodose rimliga rättssäkerhetskrav. Utredningen har visserligen lagt på domstol att slita tvister om begreppets innebörd. En prövning av vad som väsentligt kan inverka på kommunens planer och program är dock en uppgift som ligger vid sidan av domstolarnas ordinarie verksamhet som ju huvudsakligen är inriktad på rättsfrågor. Vid den prövning som här blir aktuell måste rent planpolitiska synpunkter vägas in.

- - -

Om åtgärden är hänförlig till pågående markanvändning, inverkar den i så fall väsentligt på kommunens planer och program? Detta innebär för den enskildes del, att han kan göra tillbyggnader ända till den gräns där resultatet av de sammanlagda åtgärderna väsentligt kommer att inverka på kommunens planer och program. En sådan konstruktion kan leda till kapitalförstöring genom att man förhindras att ytterligare rationalisera verksamheten. Redan gjorda investeringar kan därigenom bli onyttiga. I det läget kan man anta att i vart fall mindre kommun ändå frestas att tillåta verksamheten med hänsyn till behovet av arbetstillfällen och skatteinkomster och således beteckna åtgärden som pågående markanvändning på bekostnad av planeringsintressena.

Ytterligare medför systemet att den enskilde inte på förhand kan göra en bedömning av om åtgärden är tillåten eller inte. Den enskilde har små möjligheter att bemöta ett påstående från kommunens sida om att åtgärden väsentligt påverkar kommunens planer och program. Samma svårigheter kommer att möta de rättstillämpande myndigheterna, när de i praxis skall tolka begreppet pågående markanvändning. En följd härav blir att myndigheternas avgöranden kommer att få ringa räckvidd utöver de enskilda fallen och därför bli föga vägledande för rättstillämpningen. Systemet kommer härigenom att sakna förutsebarhet både i den meningen att den enskilde inte på förhand kan veta hur markanvändningen kommer att bedömas och i den meningen att stöd inte kan hämtas från rättspraxis.

Svenska byggnadsentreprenörföreningen:

För en rationell fastighetsförvaltning, för fastighetsvärderare och bankernas långivning är det ytterst otillfredsställande att ett så grundläggande begrepp som pågående markanvändning görs beroende av mer eller mindre officiella planer och program i kommunernas olika förvaltningar. För fastighetsägarna okända förändringar av kommunala program och tolkningar av rådande förhållanden skapar osäkerhet om vilka åtgärder som kommer att tillåtas. Den osäkerhet rörande fastighetsvärdenas nivå på kort och lång sikt som följer av detta kommer att inverka på bankernas möjligheter och villighet att lämna krediter.

En icke avsedd men fullt möjlig konsekvens av inskränkningen i rätten till pågående markanvändning uppstår i det ovan nämnda exemplet med en plan utvisande flerbostadshus med hyresrätt. Kommunen torde med hänvisning till sitt bostadsförsörjningsprogram kunna avslå varje ansökan som av fastighetsägaren med rätta uppfattas som pågående markanvändning. Det kan befaras att tillämpningen av bestämmelserna rörande rätten till pågående markanvändning i praktiken, i många fall, kommer att leda till förhållanden som motsvaras av dagens byggnadsförbud. En väsentligt större klarhet måste därför skapas rörande begreppet pågående markanvändning och gränsdragningen mot förändrad markanvändning.

b) Undantagsregeln godtas av bl. a. följande instanser, av vilka de flesta dock föreslår att den preciseras bättre, nämligen *bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs (en minoritet), Hallands, Västmanlands* och *Västernorrlands län, lantbruksnämnderna i Västernorrlands* och *Västerbottens län, Butiksdelegationen i Göteborgsregionen, Föreningen för samhällsplanering, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet, Samfundet för fastighetsvärdering, SKTF, Sveriges civilingenjörsförbund* och ett 30-tal kommuner.

Främst efterlyser denna grupp av instanser en förklaring till uttrycket "väsentligt inverka". Det gör bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län* samt *Järfälla, Lidingö, Nacka, Osby, Tyresö (en minoritet), Strömstads* och *Sundsvalls kommuner.*

Några instanser inte bara godtar undantagsregeln utan vill även skärpa den.

Skellefteå kommun anför:

Sammanfattningsvis vill Skellefteå kommun uttrycka sitt stöd för att rättigheter enligt pågående markanvändning ges ett skydd i PBL:s regelsystem. Denna rätt måste dock på ett mera markerat sätt än vad som kommer till uttryck i utredningens förslag underordnas vitala samhällsintressen som de kommer till uttryck i kommunala planer och program.

Upplands-Väsby kommun anför:

En rätt att erhålla byggnadslov för angivna åtgärder kan således ibland försvåra genomförandet av kommunens planer. En skärpning av sista meningen i första kapitlet, 3:e, föreslås därför. Ordet "väsentligt" i sista meningen ersättes av ordet "menligt".

Hammarö kommun ifrågasätter om den föreslagna formuleringen är tillräcklig för att kommunen skall kunna hindra att fritidsbebyggelse permanentas.

Även andra förslag till ändringar i undantagsregeln finns bland remissvaren.

Samfundet för fastighetsvärdering anför:

Genom att kommunala program anses kunna innefatta de flesta sektorprogram som kommunala organ sysslar med synes innehållet i pågående markanvändning genom denna inskränkning bli alltför urholkat. En inskränkning av de olika planer och program som får åsidosätta rätten till pågående markanvändning är därför nödvändigt. Detta skulle kunna åstadkommas t. e. genom en anknytning till beslutad budget eller av fullmäktige beslutad övergripande plan. I annat fall blir skyddet för fastighetsägaren, att under planens genomförandetid kunna agera inom ramen för pågående markanvändning, tämligen illusoriskt.

Liknande förslag, nämligen att endast sådana planer och program som är antagna av kommunfullmäktige bör få inverka på begreppet pågående markanvändning, lämnas av bl. a. *Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Göteborgs, Halmstads, Motala, Täby, Sorsele, Storumans* och *Ödeshögs kommuner. Länsstyrelsen i Malmöhus län (en minoritet)* vill ändra "väsentligt inverka" till "motverka".

Sveriges lantmätareförening och *Norrtälje kommun* föreslår "väsentligt försvåra genomförandet av kommunens planer och program för olika verksamheter".

c) Flera instanser kritiserar förslaget att inga framåtsyftande bedömningar skall göras vid tillämpning av begreppet pågående markanvändning. Bland dessa ingår *planverket, länsstyrelserna i Hallands, Göteborgs och Bohus* och *Jämtlands län, Butiksdelegationen i Göteborgsregionen, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Botkyrka, Hallstahammars, Helsingborgs, Huddinge, Malmö, Skellefteå, Stockholms, Umeå, Vindelns* och *Vänersborgs kommuner.*

Göteborgsregionens kommunalförbund anför:

Enligt PBL kan – om inga entydiga kommunala planer och program föreligger – nyetableringar och andra förändringar inom bl. a. handeln genomföras intill den kritiska gräns, där ytterligare åtgärder måste anses som förändrad markanvändning. Att PBL inte erbjuder möjligheter att bedöma ett ärende mot bakgrund av värdefulla tidiga erfarenheter är olyckligt. Det förefaller vidare uppenbart att den kritiska gränsen kommer att kunna identifieras först när icke önskvärda förändringar i servicestrukturen inträtt, eftersom enbart sådana förhållanden som redan vid beslutstillfället är klart konstaterbara får inverka på bedömningen.

Vindelns kommun anser att den föreslagna principen kan leda till orimliga konsekvenser och anför:

Byggnadslovssökanden kan komma i den situationen, att utvecklingen på granntomten påverkar hans möjligheter till byggnadslov. Utnyttjas "toleransprincipen" i större omfattning påverkas givetvis kommunens planer och program genom att vissa tomtägare fått uppföra nya byggder på sina tomter. Detta kan betyda att den omständigheten, att grannen fått uppföra nybyggnader på sin tomt, kan åberopas som skäl för avslag på framställningen från ägaren till tomten intill.

4.2.4 *Olovligen uppförda byggnader*

Förslaget att olovligen uppförda byggnader får räknas in i pågående markanvändning efter preskriptionstiden avstyrks av följande instanser, nämligen bl. a. *länsstyrelserna i Stockholms* samt *Göteborgs och Bohus län, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Kommunförbundet, Landstinget i Stockholms län (en minoritet)* och ett 20-tal kommuner.

Kommunförbundet anför:

Det för alltför långt att hänföra sådan byggnad, som ursprungligen tillkommit olagligen, till vad som är pågående markanvändning om möjligheterna att ingripa mot överträdelsen inte längre föreligger till följd av preskription (s. 219).

Särskilt stora olägenheter kan en sådan princip medföra när det gäller olaga kontorisering och andra förändringar av byggnads användningssätt. PBL-utredningen har anfört (s. 593) att en s. k. ändamålsbestämmelse kan göras i efterhand som får verkan mot befintlig bebyggelse intill gränsen för vad som definieras som 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 enligt dessa uttalanden i viss utsträckning beträffande permanentning av fritidshus, nämligen på så sätt att tillbyggnader av typiska fritidshus till att bli lämpliga helårsbostäder kan hindras. Enligt styrelsens mening kan en sådan legalisering av olagliga åtgärder som begreppet pågående markanvändning innebär starkt försvåra den kommunala planeringen, inte minst när det gäller kontorisering och fritidsbebyggelse, där erfarenhetsmässigt problemen med de olagliga åtgärderna är särskilt stora. Undantagsregelns räckvidd måste som tidigare angivits betecknas som oklar.

Hammarö kommun anför:

Förslaget avstyrkes i denna del av det skälet att en olovligt uppförd byggnad i preskriptionsfallet skulle kunna ge rätt till ersättning om kommunen vidtar en åtgärd som medför rätt till ersättning för berörda markägare. Att samhället tvingas betala ersättning för byggnader som uppförts i strid mot lagstiftningen måste uppfattas som stötande för rättsuppfattningen.

Svårigheterna för kommunerna att avgöra vid vilken tidpunkt en olovlig byggnad har kommit till åberopas som skäl mot den föreslagna regeln av bl. a. *Kalmar, Melleruds, Nyköpings* och *Sigtuna kommuner.*

4.2.5 *Återuppförande av riven eller brandskadad byggnad*

a) Förslaget att återuppförande av en riven byggnad skall ingå i pågående markanvändning tillstyrks i princip av bl. a. *kammarrätten i Göteborg, planverket (en minoritet) , Göteborgsregionens kommunalförbund, NBD, Samfundet för fastighetsvärdering, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges fastighetsägareförbund* samt *Göteborgs, Haninge, Jönköpings* och *Umeå kommuner.*

Umeå kommun anför:

Rätt att återuppföra riven eller brandskadad byggnad gäller i fem år enligt 34 §. Detta torde ge en större tyngd åt de enskilda intressena jämfört med de allmänna. Vad

kommer att gälla beträffande ruckel och ruin? Ger också de rätt att uppföra ny byggnad? Eller måste – och kan – expropriation tillgripas för att hävda de allmänna intressena? Giltighetstiden bedöms vara alltför lång och föreslås förkortas till tre år. Inom detaljplan föreslås byggnaden få återuppföras endast i enlighet med planen.

Göteborgsregionens kommunalförbund anför:

Rätten att återuppföra brandskadad respektive riven byggnad kan tolkas så att denna rätt skulle gälla utan hänsyn till gällande plan. Detta förhållande uppfattas som något tveksamt. Hur förhindras att fastighetsägare river ett hus i strid mot detaljplanen och sedan återuppför ett helt modernt hus på samma plats, samtidigt som han tillförsäkrar sig tillbyggnadsmöjligheter utöver planens bestämmelser.

Samfundet för fastighetsvärdering anför:

Det synes samfundet riktigt att begreppet pågående markanvändning även innefattar rätt till återuppförande av skadad byggnad och rätt till rivning/nybyggnad. En precisering bör dock ske så att det slås fast vad som får uppföras, till exempel samma volym eller ytinnehåll som tidigare fanns på fastigheten. Höga våningar i gamla byggnader kan till exempel innebära att ytterligare ett våningsplan kan utföras medförande en större våningsyta. Principiellt synes det rimligast att rätten skall innebära oförändrad förmögenhetsställning. Rätten till återuppförande av byggnad inom ramen för pågående markanvändning synes ge erforderligt underlag för bestämning av markvärdet när tomträttsavgäld skall regleras.

Även *Jönköpings kommun* pekar på tolkningssvårigheter när det gäller att avgöra vad som får återuppföras.

NBD anför:

I pågående markanvändning ingår befogenhet att återuppföra rivna eller brandskadade byggnader. En särskild komplikation föreligger dock om byggnaden skulle råka befinna sig i ett strandskyddsområde, där de s. k. egenskapskraven i 5 kap. förbjuder ett återuppförande. Av lagtexten att döma skulle en sådan åtgärd kunna hindras. Av motiven till 5 kap. framgår dock att ett återuppförande alltid avses få ske. Ett förtydligande krävs på denna punkt.

Förslaget beträffande riven byggnad avstyrks eller ifrågasätts av bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, RAÄ, planverket, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Malmöhus* och *Kopparbergs län, Arkitektförbundet, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, institutionen för fastighetsteknik vid tekniska högskolan, Stockholm, Stiftelsen Jämtlands läns muséum, Östergötlands* och *Linköpings stads muséum* och ett 20-tal kommuner.

Planverket anför:

Definitionen i 1 kap. 3 § PBL kompletteras av en föreskrift i 13 kap. 34 § att återuppförande av en riven eller brandskadad byggnad hänförs till pågående markanvändning. Bestämmelsens placering i 13 kap. gör det oklart om avsikten är att den bara skall gälla vid tillståndsprövning eller om den skall beaktas även i värderingssammanhang. Skall det senare gälla måste tidsbegränsningen anges redan i första stycket och bestämmelsen bör då överföras till 1 kap. Planverket anser det tveksamt om man kan undvara en planmässig prövning av ersättningsbyggnader efter

en frivillig rivning. Planläggning för stadsförnyelse kan visa sig helt verkningslös under sådana förutsättningar. Den enskildes intresse bör vara tillräckligt skyddat om pågående markanvändning omfattar återuppförande efter brand samt efter rivning under sådana omständigheter som avses i 15 kap. 6 § andra stycket PBL.

- - -

Återuppförande av en riven byggnad bör hänföras till pågående markanvändning bara om den rivna byggnaden till väsentlig del hade skadats genom brand eller annan liknande händelse eller om rivningen företagits med stöd av annan lag eller författning eller annars varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skador på annan egendom.

Stockholms kommun anför:

Till skydd för redan etablerad markanvändning har vidare införts en regel som anger att det skall föreligga en principiell rätt att under en tid av fem år efter rivning bygga en ny, likadan byggnad. Denna rätt förefaller inte lika naturlig som den som föreligger om byggnaden skadas av brand eller liknande. Vad rätten till återuppförande efter rivning avser innebära är dessutom oklart – samma volym, samma lägenhetsyta, samma yttre begränsningslinjer?

Bestämmelsen skulle permanenta olämpligt placerade byggnader och för Stockholms del bl. a. innebära att det ej blir möjligt att avkontorisera malmarna ens på längre sikt utan att kommunen löser fastigheterna, att olämpligt placerade gårdshus kan återuppföras efter rivning liksom nergångna och olämpligt placerade industrier.

Detta innebär i jämförelse med gällande byggnadslag väsentligt minskade möjligheter för kommunerna att förbättra dåliga miljöer. Regeln bör därför utmönstras och begreppet pågående markanvändning kopplas till befintlig bebyggelse och upphöra vid rivning av en byggnad. Det bör dock framhållas att även rätten till enbart ombyggnad kan bidra till permanentningar av ur kommunens synpunkt olämplig markanvändning.

Länsstyrelsen i Östergötlands län:

När befintlig bebyggelse tjänat ut eller brunnit ner finns f. n. ofta möjligheten att åstadkomma en från allmän synpunkt lämpligare markanvändning utan att enskilda intressen kan anses obehörigen åsidosatta. Markägaren kan t. ex. tillgodogöra sig markvärdet genom att nyttja marken för bostads- i stället för industribebyggelse. I andra fall kan en även för markägaren skälig lösning åstadkommas genom att omlokalisering kan ske till annan från allmän synpunkt lämpligare plats. Enligt länsstyrelsens mening bör i vart fall där ett återuppförande av riven eller brunnen byggnad skulle innebära en från allmän synpunkt olämplig markanvändning i första hand alternativa lösningar av nu angiven art prövas. För att tillgodose skäliga anspråk på ersättning eller inlösen i de fall viss markvärdesförlust skulle uppkomma, bör någon form av sådan rätt övervägas när tillstånd vägrats att återuppföra brandskadad eller riven byggnad och förlust uppkommit. Ersättning bör endast lämnas för förlusten och inte för den vinst ägaren skulle fått om tillstånd lämnats.

Institutionen för fastighetsteknik vid tekniska högskolan, Stockholm:

Det kan ifrågasättas om det verkligen är rimligt att utsträcka skyddet för pågående markanvändning så långt. Regeln innebär i realiteten att markägaren tillförsäkras en i princip för all framtid gällande byggrätt av den omfattning som den en gång uppförda byggnaden har. Även om den vid återuppförandet gällande planen innebär endast en måttlig reduktion av byggrätten, behöver markägaren inte rätta sig efter planen. Detta

gäller vare sig den rivna byggnaden på sin tid uppförts i enlighet med en då gällande plan eller på mark som vid den tiden ännu inte var planlagd. Institutionen föreslår att regeln görs till föremål för förnyade överväganden. Om dessa leder till att regeln bibehålls, bör för undvikande av tolkningssvårigheter innebörden av kravet att den nya byggnaden skall "i allt väsentligt likna den tidigare när det gäller användningssätt, storlek m. m." (motiven s. 786) närmare klarläggas.

Kalmar kommun:

På goda grunder görs ofta gällande i vanligt språkbruk att rivning och påföljande nybyggnad innebär rationalisering av pågående verksamhet. Det kan exempelvis gälla rivning av gamla affärslokaler för att bereda plats för varuhus. Det framgår inte klart av PBL om sådan förändring skall ingå i pågående markanvändning.

b) Förslaget att återuppförande av en brandskadad byggnad skall ingå i pågående markanvändning tillstyrks i princip av bl. a. *kammarrätten i Göteborg, planverket, länsstyrelsen i Uppsala län, Föreningen Sveriges lands antikvarier, NBD, Samfundet för fastighetsvärdering, Svenska brandförsvarsföreningen, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges jordägareförbund, Jämtlands läns muséum* samt *Botkyrka (en minoritet), Ekerö, Göteborgs, Haninge, Jönköpings, Stockholms* och *Umeå kommuner.*

Stockholms kommun anför:

Principen bör godtas eftersom det många gånger ter sig stötande att den enskilde först drabbas av alla de olägenheter en brand medför och därefter av myndighet hindras att återuppföra det som förlorats utan att samhället lämnar någon ersättning för en sålunda mistad "byggrätt".

En byggnad kan utan fastighetsägarens förskyllan förstöras av andra skäl än brand, t. ex. gasexplosion, flygplan, skred m. m. Kommunen har i stadsplan för Gamla Stan använt följande formulering:

"Ny byggnad får uppföras med i huvudsak samma omfattning som den befintliga byggnaden endast då befintlig byggnad till väsentlig del skadas av våda eller genom förändringar i jorden, som skäligen ej kunnat förutses." Denna formulering torde bättre täcka vad avses i lagtexten.

Även *kammarrätten i Göteborg* vill utvidga skyddet till att omfatta andra skador och nämner som exempel storm eller jordskred.

Haninge och *Jönköpings kommuner* föreslår att tiden bestäms till två år.

Förslaget om brandskadad byggnad avstyrks eller ifrågasätts av bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelserna i Östergötlands, Malmöhus och Göteborgs och Bohus län, Arkitektförbundet, Östergötlands och Linköpings stads muséum, de socialdemokratiska grupperna i kommunstyrelsen och byggnadsnämnden i Härnösands kommun samt Botkyrka, Falu (en minoritet), Filipstads, Halmstads (en minoritet), Hylte, Järfälla (en minoritet), Laholms, Lidingö, Lunds (en minoritet), Skellefteå, Solna, Sorsele, Storumans, Säffle, Täby* och *Vaggeryds kommuner.*

Filipstads kommun:

Enligt lagförslaget hänförs dessutom återuppförandet av en riven eller brandskadad byggnad till pågående markanvändning. Detta synes olyckligt med tanke främst på viss olämpligt lokaliserad bebyggelse, exempelvis vid stränderna, med avseende på tillgänglighet och landskapsbild.

4.2.6 *Begreppets rättsverkningar*

a) Utredningens förslag att planenlighetskravet inte skall gälla för pågående markanvändning avstyrks eller ifrågasätts av bl. a. *Folkpartiet Skaraborg, Kommunförbundet, SABO, Sveriges köpmannaförbund* samt *Falköpings, Hallstahammars, Kristinehamns, Kumla, Skellefteå, Solna, Sundsvalls, Södertälje, Tidaholms* och *Varbergs (en minoritet) kommuner.*

Följande instanser anser att åtgärder inom ramen för pågående markanvändning inte bör få företas i strid mot gällande detaljplaner, nämligen bl. a. *vägverket, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kalmar, Malmöhus (en minoritet)* och *Gävleborgs län, Arkitektförbundet, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, SAR, Västra Sveriges byggföretagare* och ett 30-tal kommuner.

Flera av dessa instanser åberopar som skäl mot förslaget att det inte skapar bättre förutsättningar för plangenomförande och förnyelse. Följande exempel kan nämnas här.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län:

Även i det fall rätt till tillåten markanvändning utnyttjas i gällande plan övergår denna till pågående markanvändning vid efterföljande planändring. Det blir sålunda svårt att genom successiva detaljplaneåtgärder långsiktigt förändra förutsättningarna för angelägna saneringsåtgärder. Om kommunen vill förändra befintligt bebyggelsemönster krävs därför som regel expropriation. Lagkonstruktionen kommer enligt länsstyrelsens uppfattning att leda till komplicerade detaljplaneprocesser och genomförandehinder vid exempelvis stadsförnyelse.

Nacka kommun:

Observeras måste att plangenomförandet i förnyelseområdena i stor utsträckning måste bygga på enskilda initiativ. Möjligheten att endera bygga i enlighet med planen eller att fortsätta pågående markanvändning leder då också till osäkerhet för andra fastighetsägare inom ett kvarter och eventuellt till konflikter fastighetsägare emellan. Kommunens möjligheter att gå in och lösa dessa konflikter blir ytterst begränsade.

Föreningen för samhällsplanering och *Göteborgs kommun* anför:

Med hänvisning till pågående markanvändning skall fastighetsägare kunna vidta förändringar som är avsevärt mycket mer omfattande än vad exempelvis byggnadsnämnden för sin del har möjlighet att dispensera för i andra sammanhang. Denna skillnad i möjligheter för enskilda markägare respektive för det allmänna är svårförståelig.

Av förslaget följer vidare att omfattande förändringsåtgärder nu skall kunna genomföras där förut planändring måste föregå förändringen. Detta betyder att

allmänheten undandras information om förändringen som annars hade garanterats genom planläggningsförfarandet.

– – –

Genom att pågående markanvändning tillåts ta över ny eller ändrad detaljplan kan det för kommunerna framstå som fördelaktigare att bibehålla en föråldrad stadsplan eller införa ett planlöst tillstånd. En sådan utveckling skulle vara olycklig för det planmässiga arbetet med förbättring av stadsmiljön och för allmänhetens medverkan i detta arbete.

SAR:

Allvarligare är emellertid den miljöpåverkan som begreppet kan leda till, främst inom detaljplan. Bebyggelse som strider mot detaljplan ska nämligen få utvecklas inom ramen för vad som tillåts för pågående markanvändning utan hänsyn till att ett plangenomförande försvåras. Inte heller behöver det medborgarinflytande beaktas, som kan ha gjort sig gällande vid planens upprättande. Sakägarintressena vägs inte in på det sätt som kan ske vid planläggning.

Konsekvenser av den föreslagna texten och dess tillämpning kan bli att bebyggelseområden, som innehåller inslag av planstridig bebyggelse, utvecklas på en rad oförutsebara sätt. Möjligheterna att planera för god miljö inskränks då avsevärt mot i dag. För fastighetsägare kommer säkerligen konstruktionen att framstå som orättvis och ojämlik om den ska tillämpas på det vis bilagan till betänkandet anger.

Huddinge kommun:

Tvärtemot utredningens åsikt, måste en bestämmelse motsvarande 34 § BL anses fylla ett väsentligt behov, för möjligheterna att genomföra en detaljplan som åsyftar förändrad markanvändning. Utredningens förslag ger effekter, som starkt motverkar samhällets strävanden att genomföra de i detaljplanen manifesterade, önskade markanvändningsåtgärderna. Plangenomförandet fördyras för både samhället och den enskilde och önskade förändringar i befintliga bebyggelseområden (förnyelseområden) motverkas. Som framgått tidigare i denna PM kan de åtgärder som inryms inom begreppet pågående markanvändning vara av mycket omfattande slag. Fastighetsägarna kan gott tänkas föredra att rusta upp och bygga ut inom de generösa gränser som gäller för pågående markanvändning framför att medverka till genomförandet av en detaljplan, som syftar till exempelvis förtätning av bebyggelse i förnyelseområde.

De av utredningen anförda negativa effekterna kan förebyggas genom förståndig och reglerad dispensgivning och framför allt genom att den nya detaljplanen ofta framstår som fördelaktigare för markägaren under förutsättning av att denne inte genom PBL tilldelats rätt att bygga ut och företa förändringar inom ramen för pågående markanvändning. En bestämmelse som motsvarar 34 § BL är ägnad att påskynda genomförandet av ny plan.

Vägverket:

Genomförandet av detaljplaner kan försvåras då en markägare i vissa fall kan få bygglov till åtgärder inom ramen för pågående markanvändning trots att upprättad plan anger ett förändrat användningssätt. Ett senare genomförande av planen kan försvåras och fördyras genom att man genom ny- och tillbyggnad med hänvisning till pågående markanvändning "bygger fast" sig i ett läge som från allmän synpunkt är olämpligt. Enligt vår mening bör, om det konstateras att åtgärden medför nackdelar från allmän synpunkt t. ex. med avseende på trafikens säkerhet eller framkomlighet, bygglov inom ramen för pågående markanvändning inte kunna åberopas.

Av de negativa instanserna är det flera som anser att de föreslagna rättsverkningarna gör att det kan uppstå orättvisa mellan fastighetsägare inom samma detaljplan.

Länsstyrelsen i Kalmar län :

Det kan inte vara rimligt att den som vill bygga till en byggnad vars användningssätt överensstämmer med antagen plan skall komma i ett sämre läge än den som vill tillbygga för en verksamhet som helt strider mot planen. Detta dilemma bör lösas på så sätt att rätten att utveckla en pågående verksamhet i strid med detaljplan inskränks till åtgärder inom befintlig byggnad och i övrigt till nybyggnadsåtgärder som inte väsentligt är ägnade att öka fastighetens värde, eller medföra olämpliga konsekvenser för omgivningen.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelserna i Östergötlands* och *Jönköpings län* samt *Filipstads, Gotlands, Kalmar, Kristinehamns, Lidingö, Malmö, Säffle, Varbergs* och *Östersunds kommuner.*

Länsstyrelsen i Kristianstads län samt *Hässleholms* och *Perstorps kommuner* föreslår att begreppet pågående markanvändning bör gälla bara inom detaljplan. Länsstyrelsen anför:

Frågan är emellertid här om inte begreppet pågående markanvändning fått ett alltför stort utrymme i lagförslaget genom att man i detta inte skilt tillräckligt mellan de olika situationer som föreligger inom och utom detaljplan. Inom detaljplan utgör markägarens rätt att under vissa förutsättningar få fortsätta eller utveckla pågående markanvändning en viktig del i lagförslaget enligt de grundläggande principer detta bygger på. Markägarens rätt får här ses som en nödvändig del i ett större system med andra komponenter såsom kravet på genomförande av planer och avskaffandet av nuvarande byggnadsförbud. Utom detaljplan har begreppet pågående markanvändning inte samma funktion och är därmed inte ett nödvändigt led i lagförslaget. Visserligen är pågående markanvändning även utom detaljplan en faktor av stor betydelse vid avgörandet av tillståndsfrågor. Så är emellertid fallet redan i dag utan särskilda lagbestämmelser. Den skälighetsavvägning som alltid sker vid planmässig prövning innebär nämligen att det ofta blir av helt avgörande betydelse om en byggnadsåtgärd ingår i pågående markanvändning. Exempelvis accepteras tillbyggnader till bostadshus på platser där man inte är beredd att medge helt nya bostadshus osv. I sak har länsstyrelsen inte något att invända mot utredningens betonande av att stor hänsyn vid tillståndsprövning bör tas till pågående markanvändning. Detta bör emellertid ske på det sättet att i 2 kap. i lagen, som behandlar riktlinjer för tillståndsprövningen m.m., skrivs in att vid beslut skall tas särskild hänsyn till att pågående markanvändning inte hindras eller försvåras. Därmed vinner man flera fördelar. Man behöver inte i begreppet dra in frågor om inverkan på kommunala planer och program. Vidare blir den politiskt ansvariga regeringen och inte en rent rättsprövande förvaltningsdomstol slutinstans vid avgörande av kontroversiella tillståndsfrågor av planpolitiskt slag där ofta viktiga kommunala intressen måste vägas in vid prövningen.

Närmast motsatt uppfattning har *Gällivare, Haparanda, Jokkmokks* och *Kiruna kommuner.* De anför bl. a.:

Kommunen bör ges möjlighet att genom förordnande begränsa möjligheterna att erhålla byggnadslov inom ramen för pågående markanvändning och endast gälla mindre känsliga områden. Pågående markanvändning skulle inom sådana områden få

samma betydelse som tätbebyggelsebegreppet. Ett alternativ till detta vore att föreskriva att pågående markanvändning inte skall äga tillämpning inom detaljplaneområden, strandskyddsområden och markförordnandeområden. En motsvarande begränsning skulle uppnås om bestämmelserna enligt 13 kap. 33 § helt utgår.

Även *Heby kommun* ifrågasätter om inte begreppet pågående markanvändning bör begränsas till områden som inte omfattas av detaljplan eller markförordnande. *Sorsele* och *Storumans kommuner* föreslår att bygglov till pågående markanvändning inte skall ges om åtgärden skulle förhindra eller väsentligt försvåra plangenomförandet.

En liknande uppfattning om prövningsgrunderna har *SAR* som anför:

Förbundet föreslår därför att pågående markanvändning inte ska kunna övergå i förändrad markanvändning; att byggnadsåtgärder inom ramen för pågående markanvändning ska kunna vägras under vissa förutsättningar och att det bland dessa bör ingå bl. a. följande: ett plangenomförande försvåras, miljön ändras påtagligt, kommunala verksamhetsplaner och program påverkas eller/och en sakligt underbyggd medborgar/sakägaropinions avstyrkande.

b) Institutionen för fastighetsteknik vid tekniska högskolan, Stockholm, för fram ett alternativt förslag till lagteknisk lösning enligt följande:

Beträffande en åtgärd som är hänförlig till pågående markanvändning gäller – enligt 13:33 p. 1 i förslaget – planenlighetskravet endast om planen avser den markanvändning som pågår på tomten och den befintliga byggnaden inte strider mot planen. Av stor betydelse är hur sistnämnda rekvisit skall tolkas. Ordalagen tyder närmast på att regeln endast avser det fallet att byggnaden inte i något hänseende avviker från planen. Om regeln har denna innebörd, ger den emellertid upphov till omotiverat stora skillnader mellan detta fall och det fallet att en byggnad i ett visst hänseende, t. ex. i fråga om byggnadssättet, avviker från planen men i övrigt helt överensstämmer med denna. I sistnämnda fall gäller nämligen inte planenlighetskravet, varav följer att åtgärder som faller inom ramen för pågående markanvändning blir tillåtna även om de föranleder ytterligare avvikelser från planen. Visserligen skall kraven i 5 kap. iakttas vid tillståndsprövningen. Dessa krav har emellertid en mera vag innebörd än preciserade planbestämmelser och ger därför mera begränsade möjligheter att förhindra en ur plansynpunkt inte önskvärd åtgärd. En utväg att komma till rätta med denna skillnad kan vara att låta planenlighetskravet gälla endast beträffande byggnader som uppförs efter planens antagande. En sådan regel skulle dock avsevärt försvåra kommunens möjligheter att bringa den befintliga bebyggelsen i överensstämmelse med planen. En lämpligare avvägning mellan önskemålet att uppnå sådan överensstämmelse och skyddet för pågående markanvändning torde vinnas, om man låter planenlighetskravet gälla i de hänseenden i vilka en befintlig byggnad överensstämmer med planen men inte i de hänseenden i vilka den redan avviker från planen. En regel med detta innehåll torde inte heller medföra sådana negativa konsekvenser i form av kapitalförstöring etc. som utredningen velat undvika. Det bör understrykas, att den nu skisserade regeln bör gälla endast om planen avser den markanvändning som pågår på tomten. Avser planen en markanvändning av annat slag än den pågående, bör i enlighet med utredningsförslaget planenlighetskravet inte gälla. Enligt 13:37 i förslaget kan en ansökan om bygglov förklaras vilande i avvaktan på att kommunen beträffande den byggnad eller fastighet som ansökningen avser ansöker om tillstånd till expropriation. Ansökningen får förklaras vilande i högst två år räknat från den dag då ansökningen gavs in till byggnadsnämnden. Om expropria-

tionstillstånd beviljas, får nämnden avslå ansökningen om bygglov. Det nu beskrivna förfarandet är avsett att tillämpas, om kommunen vill förhindra en bygglovpliktig åtgärd som eljest skulle ha tillåtits enligt de föreslagna prövningsgrunderna för bygglov. Den lagtekniska konstruktion som utredningen här valt är emellertid mindre tillfredsställande. Ur markägarens synpunkt innebär förfarandet ett långvarigt ovisshetstillstånd. Kommunen kan dröja upp till två år med att inge ansökan om expropriationstillstånd och till detta kommer den tid som åtgår innan beslut i tillståndsärendet föreligger. En lämpligare lösning är att byggnadsnämnden i den angivna situationen ges rätt att avslå ansökningen om bygglov. Ett avslagsbeslut på denna grund bör därefter ge markägaren rätt att inom viss tid påkalla inlösen av fastigheten. En sådan regel har också den fördelen att den ger markägaren valfrihet. Han kan i den uppkomna situationen välja mellan att trots avslagsbeslutet behålla fastigheten eller att påkalla inlösen. Ett avslagsbeslut behöver alltså inte alltid leda till inlösen, vilket kan vara en fördel ur kommunens synpunkt. Å andra sidan måste kommunen alltid räkna med risken att markägaren påkallar inlösen, vilket garanterar att avslagsbeslut meddelas endast om kommunen har mycket starka skäl för det. Vill kommunen under alla förhållanden förvärva fastigheten, återstår alltid möjligheten att på vanligt sätt ansöka om expropriationstillstånd. Det bör slutligen tilläggas att de nu skisserade reglerna torde vara ägnade att främja frivilliga överenskommelser mellan markägaren och kommunen. En förebild till den här förordade lagtekniska konstruktionen finns i 14 § jordförvärvslagen.

Ett alternativ till de nu diskuterade inlösningsreglerna kan vara att ett avslagsbeslut i den angivna situationen medför skyldighet för kommunen att utge ersättning till markägaren för den skada han lider genom beslutet. Lämpligheten och utformningen av en sådan ersättningsregel bör närmare utredas.

4.3 Tillståndsprövning av bebyggelse utanför detaljplan

Ett flertal instanser anser att PBL-förslaget innebär en olämplig försvagning av kommunens möjligheter att styra tillkomsten av bebyggelse utanför detaljplanelagda områden.

Till dessa hör *Eskilstuna kommun* som anför:

Innebörden av ideologin är att det kommunala planmonopolet utsläcks i den meningen att kommunen inte p. g. a. kommunalekonomiska eller samhällsekonomiska orsaker får avgöra när och var bebyggelse lämpligen bör komma till stånd. Utgångspunkten anges i stället vara den enskilde markägarens önskemål. Om den enskilde själv kan undanröja fysiska hinder och betala erforderliga kommunala avgifter skall hans önskemål bifallas. I vissa fall, sägs det i motiven, kan samhälls- eller kommunalekonomiska förhållanden utgöra en beaktansvärd restriktion. Men då bör det krävas att den kommunalekonomiska effekten är klart påtaglig och identifierbar i det enskilda tillståndsärendet. Det påpekas vidare att det generella servicekrav som anses följa med varje nybyggnad också finns i anslutning till en befintlig byggnad. Ett successivt tillskott till befintlig bebyggelse kan då, enligt motiven, inte sägas medföra sådana kommunal- och samhällsekonomiska konsekvenser som är klart påtagliga och identifierbara i det enskilda tillståndsärendet.

Trots ett kommunalt avslagsbeslut under hänvisning till kommunalekonomiska effekter torde markägaren således efter besvär ganska lätt kunna få igenom sina krav att få bygga under hänvisning till motivuttalandena på denna punkt.

Ur kommunal synvinkel är det emellertid synnerligen väsentligt att det s. k. planmonopolet kan hävdas:

- Det är från kommunalekonomisk synpunkt viktigt att kunna styra bebyggelseutvecklingen med hänsyn till den service som det åligger kommunen att svara för.
- Allmänna bostadspolitiska mål beträffande integration och allsidig sammansättning av bebyggelsen samt utbud av social och kommersiell service kan inte uppfyllas om en "fri" utveckling sker parallellt med samhällets planerade utbud, särskilt inte i en kommun med långsam befolkningsutveckling.
- Avvägningen av olika markanvändningsintressen bl. a. de areella näringarna försvåras om inte det kommunala initiativet i planläggningen är självklart och även glesbebyggelsen kan styras.

Mot denna bakgrund är det oroande att man knappast kan förutse vilken bebyggelseutveckling landsbygden kommer att få med PBL:s föreslagna lagtext. Det är inte kommunens planer utan regeringens praxis som blir avgörande. Det innebär med andra ord att regeringen får ta över byggnadsnämndens roll, samtidigt som den genom sin praxis fyller ut lagtextens generella och öppet formulerade regler. Regeringen blir byggnadsnämnd och lagstiftare på samma gång.

Systemet i PBL går ut på att planenligheten i en ansökan först prövas gentemot 2 kap. 4 § och marköversikten. Här måste kommunens bedömning gälla mot överklagande om planmonopolet skall vara en realitet. Om kommunen hävdar att ingen bebyggelseutveckling bör ske i kommundelen p. g. a. exempelvis skolsituationen, eller att planenligheten inte kan bedömas utan närmare utredning, skall detta vara tillräckligt. Markägaren har enligt PBL:s motiv inte rätt till annat än pågående markanvändning. Om platsen är lämplig ur allmän synpunkt och bebyggelseutveckling är önskvärd inom området skall givetvis en ansökan behandlas positivt. Men lagstiftaren ger markägarens bedömning betydligt större tyngd än kommunens. Kravet på bevisning från kommunens sida att ett bygge motverkar syftet med marköversikten, eventuellt efter två års "rådrum" utvecklar antingen behovet av byråkrati eller en lössläppt hantering av bygglov.

En avsikt hos lagstiftaren att göra det lättare att bygga på landet bör kunna genomföras på kommunal nivå där de ekonomiska konsekvenserna skall tas. Även bebyggelse utanför detaljplan skall kunna styras genom kommunala beslut. Förslaget bör omarbetas i denna del.

Skellefteå kommun anför med utgångspunkt i 2 kap. följande:

Skellefteå kommun kan inte ställa sig bakom den planeringsfilosofi som kommer till uttryck i specialmotiveringen till 1–4 §§ i detta kapitel. Den fysiska planeringens uppgift måste vara att utifrån övergripande mål om exempelvis sysselsättning, jämställdhet, energihushållning, kommunal service och ekonomi skapa en på lång sikt ändamålsenlig bebyggelsestruktur. Detta innebär att den enskildes önskemål även om de bör beaktas inte kan prioriteras om de kommer i konflikt med de övergripande målen.

Med den utformning som förslaget nu har ligger hela bevisbördan på kommunen som i ett enskilt tillståndsärende skall påvisa att de kommunalekonomiska effekterna är påtagliga och identifierbara. För att en kommun med någorlunda framgång skall kunna hävda t. ex. de kommunalekonomiska motiven som grund för avslag i ett enskilt tillståndsärende kan det komma att krävas omfattande utredningsinsatser. Risken är då att många kommuner i avsaknad av resurser kommer att tvingas in i en "låt

gå"-politik som knappast främjar en bebyggelseutveckling i samklang med långsiktiga och övergripande samhällsmål. Eftersom det dessutom kan inträffa att varje enskilt ärende för sig har en förhållandevis ringa effekt medan fem ärenden sammantagna kan få påtagliga effekter kan det orimliga inträffa att de kommunalekonomiska effekterna i realiteten helt kommer att försummas. Den misstro mot framåtsyftande bedömningar som PBL-utredningen ger uttryck för måste i det slutliga förslaget ersättas med en tilltro till kommunernas kompetens att med stöd av politiskt antagna planer och program utföra sådana bedömningar.

Huddinge kommun anför:

Inte ens kommunalekonomiska effekter får beaktas för såvitt de inte är klart påtagliga och identifierbara i det enskilda tillståndsärendet. Här tillämpas alltså samma betraktelsesätt som ovan redovisats när det gäller begreppet pågående markanvändning i 1: 3 PBL. Det är inte tillräckligt att kommunen kan förutse en inte önskad kommunalekonomisk effekt av att viss bebyggelse inom ett område kommer till stånd genom att göra välgrundade antaganden om den framtida utvecklingen. För att kunna vägra tillstånd måste den effekt man vill förhindra redan ha inträtt. Först därefter är den i det enskilda ärendet påtaglig och identifierbar. Utredningen underkänner således även i förevarande avseende kommunernas förmåga att förutse en framtida utveckling. Det är uppenbart att vid avvägningen mellan å ena sidan markägarens och å andra sidan samhällets intressen kommer alltid samhällets intressen att väga minst.

Samma kritiska inställning som de nu citerade instanserna redovisas av bl. a. *socialstyrelsen, lantbruksstyrelsen, planverket , SIB, lufttransportutredningen, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Gotlands, Malmöhus (en minoritet), Älvsborgs, Skaraborgs, Gävleborgs, Västerbottens* och *Norrbottens län, lantbruksnämnden i Västerbottens län, Länsarkitektföreningen, SABO, Stockholms läns landsting (en minoritet)* och ett 30-tal kommuner.

Flera av kommunerna i denna grupp riktar särskilt kritiken mot förslaget att samhället skall motivera avslagsbesluten i stället för att sökanden – som f. n. – skall åberopa särskilda skäl för att få tillstånd. Bland dessa finns *Falköpings, Hammarö, Lessebo, Nora, Sunne, Torsby* och *Årjängs kommuner.*

Länsstyrelsen i Stockholms län utvecklar sina kritiska synpunkter på följande sätt:

Länsstyrelsen är vidare av den uppfattningen, att ny bebyggelse utanför detaljplan tillkommer i en omfattning som man inte på alla håll har klart för sig. Byggnadsnämnderna är i praktiken inte obenägna att hjälpa till dispensvägen i tätbebyggelsefall, när skäl föreligger. Länsstyrelserna torde i allmänhet tillämpa det formellt sett ganska rigorösa tätbebyggelseförbudet nog så pragmatiskt, varigenom också härigenom tillkommer ny bebyggelse utanför detaljplan. Slutligen når ett antal ärenden regeringen, som sedan den översiktliga planeringen i början på 1970-talet börjat avsätta erforderligt bedömningsunderlag, också givetvis ikläder sig ansvaret för tillkomsten av ny bebyggelse – i stigande omfattning – utanför detaljplan. Här redovisade uppfattning grundar länsstyrelsen dels på egna erfarenheter, dels i officiell statistik. I landet byggdes 1970 nära 2 000 lägenheter utanför plan, 1978 var siffran ca 4 500 eller mer än fördubblad. Totalt i landet har andelen nya lägenheter utanför plan ökat från knappt 2 % år 1970 till nära 9 % år 1978 (SCB:s Bostadsbyggandet 1970, Statistiska meddelanden 1979:5:2). Enligt samma källa byggdes 1978 totalt 29 410 enfamiljshus (friliggande, dvs. ej grupphus av typen rad-/kedjehus). Därav tillkom

4 521 utanför detaljplan eller var sjätte-sjunde sådan bostad. Med lägenheter avses bara sådana, som redan från början godtagits för permanentbosättning. Utöver detta tillkommer årligen ett betydande antal fritidshus utanför detaljplan. Av dessa tas åtskilliga i bruk på ett långt intensivare sätt än "bara" för veckoslutsvistelse o. d.

Mot den här tecknade bakgrunden synes det länsstyrelsen utomordentligt tveksamt, om en ny lagstiftning på området i sig bör innebära ytterligare ökade lättnader för byggandet utanför detaljplan. Utredningen synes ha tappat bort vad som må kallas "mängdfaktorn" i sammanhanget. Även om landets arealmässiga resurser kan synas tillräckliga finns otvivelaktigt andra tunga faktorer som med styrka talar för en på sakskäl grundad eftertanke och återhållsamhet. Länsstyrelsen vill här nöja sig med att peka på dels en avtagande styrka i den kommunala ekonomin med åtföljande svårigheter att leva upp till kommunmedlemmarnas anspråk på service i skilda former, dels den ständigt mer besvärande energisituationen, dels också den ökande samhälleliga satsningen på kollektivtrafik. Länsstyrelsen har inga avgörande invändningar mot den positivt präglande konstruktionen av planenlighetskravet. Däremot synes ofrånkomligt att i motivuttalanden det sakliga innehållet i planenlighetskravet ges en innebörd, som resultatmässigt kommer betydligt närmare den avsedda tillämpningen av dagens regler.

Andra finner det tvärtom vara positivt att förslaget innefattar vidgade eller i vart fall tillräckliga möjligheter till bebyggelse på landsbygden. Till dessa hör bl. a. *bankinspektionen, länsstyrelserna i Stockholms (en minoritet), Söderman lands (en minoritet), Östergötlands (en minoritet),Örebro (en minoritet)* och *Norrbottens (en minoritet) län, LRF, Lantbrukarnas länsförbund i Stockholms* samt *i Norra och Södra Kalmar län, Botkyrka (en minoritet), Danderyds (en minoritet), Gislaveds, Hammarö (en minoritet), Mönsterås, Perstorps, Skellefteå (en minoritet)* och *Vänersborgs kommuner.*

Länsstyrelsen i Norrbottens län (en minoritet):

Vid lämplighetsprövning av bebyggelse får inte tillgången av tillfredsställande samhällsservice med skolskjutsar, kollektivtrafik m. m. i första hand vara avgörande. Även om sådan samhällsservice saknas kan det vara angeläget att få till stånd bebyggelse som i sin tur innebär förbättrat serviceunderlag för en viss region.

Sveriges villaägareförbund tolkar förslaget så att de kommunalekonomiska synpunkterna kan få alltför stor betydelse. Förbundet anför:

Förbundet vill i anslutning till de materiella kraven i 2 och 4 kap. PBL anmäla sin oro över att kommunalekonomiska utgångspunkter, till skillnad mot vad som gäller enligt nuvarande lagstiftning, synes tillmätas en självständig betydelse vid prövning av enskilda tillståndsärenden. I 2 kap. 4 § finns "service" särskilt utpekat och när det gäller ett bebyggelseområde krävs enligt 4 kap. 5 § att det skall finnas, visserligen med hänsyn till bebyggelsens omfattning och karaktär, tillräckliga möjligheter till samhällelig och kommersiell service. De motivuttalanden som görs (s. 714) kan inte dämpa förbundets oro över hur de anförda bestämmelserna kan komma att tillämpas i praktiken.

Förbundet hyser förståelse för att materiella utgångspunkter måste anges när det gäller naturresurser, stads- och landskapsbild, hygien och säkerhet m. m. När det gäller kommunalekonomiska utgångspunkter är dessa däremot ofta mer abstrakta. Många gånger är de påstådda negativa effekterna för kommunerna när det gäller t. ex.

skolskjutsar, skolor, social service, vatten och avlopp och energi starkt överdrivna eller obevisade. Den enskilde frågar inte alltid efter all den service och den standard som det allmänna genom mer eller mindre fyrkantiga normer anser han behöver.

Förbundet befarar att de föreslagna bestämmelserna i praktiken kommer att leda till en ur samhällsekonomisk och enskild synpunkt olämplig förstärkning av kommunernas inflytande och avstyrker därför att de berörda bestämmelserna behålls i lagen.

5 Plansystemetet

5.1 Grundläggande frågor

5.1.1 *Allmänna omdömen*

Det föreslagna plansystemet har fått ett gynnsamt mottagande av flertalet av de remissinstanser som lämnat sammanfattande omdömen härom. Följande instanser har uttalat att systemet fått en i huvudsak lämplig utformning, även om många tillfogat att systemet behöver överarbetas eller ändras i olika avseenden:
Hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, FortF, socialstyrelsen, byggnadsstyrelsen, RRV, UHÄ (Lunds universitet), bostadsstyrelsen, BFR, SIB, lantmäteriverket, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands och *Norrbottens län, lantbruksnämnderna i Stockholms* och *Östergötlands län, folkpartiet Skaraborg, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges länsantikvarier, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Länsarkitektföreningen, Nordvästra Skånes kommunalförbund, SAR, SKTF, Kommunförbundet, Sveriges villaägareförbund* och ett sjuttiotal kommuner.
Lantmäteriverket sammanfattar sitt omdöme på följande sätt:

Det föreslagna plansystemet anknyter väl till den praxis som utvecklats under senare år när det gäller kommunöversikter och områdesplaner. Genom systemets flexibla uppbyggnad synes det bli möjligt att anpassa formerna för behandlingen av markanvändnings- och miljögestaltningsfrågor samt planbeslutens verkningar till vad som bedöms ändamålsenligt i olika fall. De olika planinstituten är i stort sett väl avvägda när det gäller innehåll och effekter och ger därför i allmänhet plangenomförandet rimliga förutsättningar i fråga om styrverkan och handlingsutrymme. Det nya institutet markförordnande syftar till att erbjuda en möjlighet att komplettera översiktsplaner med rättsligt bindande föreskrifter. Förekomsten av ett sådant institut, som kan utnyttjas när det bedöms behövligt, är ett uttryck för den nyss berörda flexibiliteten. Sammanfattningsvis tillstyrker LMV det föreslagna plansystemet.

Socialstyrelsen anför:

PBL-förslaget till nytt plansystem finner socialstyrelsen vara positivt bl. a. så till vida, att det eftersträvar en större enhetlighet i de fysiska plansystemen olika kommuner emellan än vad dagsläget uppvisar. Med avseende på planeringens omfattning, uppläggning och innehåll ger dock även PBL-förslaget möjligheter till stora

variationer. Således innebär lagförslaget t. ex. att planeringen på kommundelsnivå, liksom programarbetet på övriga planeringsnivåer, blir en frivillig angelägenhet för respektive kommun. Vidare skall planeringsunderlag redovisas, men till innehåll och omfattning avgöras från fall till fall etc.

Att planeringen på detta sätt kan anpassas till skilda lokala förhållanden i olika kommuner är enligt socialstyrelsens mening både positivt och nödvändigt. Det bör dock framhållas att olikheter i detta avseende också kan ha negativa sidor. Således ger olika plansystem och planeringsmetoder t. ex. olika förutsättningar och utrymme för ett medborgarinflytande i planeringen.

I förhållande till gällande lagstiftning är plansystemet i PBL-förslaget vidare positivt så till vida, att det för kommunerna öppnar bättre möjligheter till ett tillämpande av sociala synsätt i planeringsarbetet. Då de metodmässiga bestämmelserna i PBL till stor del givits karaktären av frivilliga rekommendationer som i varje konkret fall kan tillämpas allt utifrån vad det enskilda fallet anses erfordra, innebär dock detta inte några större förändringar i förhållande till dagens planeringssituation. Således kan fysiska planer utarbetas med hänsyn till sociala och ekonomiska aspekter även i dagens läge om ett socialt planeringstänkande föreligger. Enligt socialstyrelsens mening är det vidare angeläget, att formerna för en samordning mellan fysisk planering och annan kommunal planering redovisas mera konkret än vad PBL-utredningen gjort.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län ger följande sammanfattande omdöme om plansystemet:

Plansystemet ger enligt länsstyrelsens uppfattning – i jämförelse med det nu gällande – mera allsidiga möjligheter till en samordnad och planmässigt inriktad hantering av de beslutsprocesser som med utgångspunkt från skilda samhällsintressen har att styra den fysiska delen av samhällsplaneringen. Systemet torde även till sin konstruktion och inre samband ge önskvärd flexibilitet med tanke på utvecklingsbarhet och förmåga att möta framtida och förändrade krav på planeringsmetodik. Reellt begränsas emellertid plansystemets användbarhet som styrnings- och genomförandeinstrument av lagförslagets beslutssystem i övrigt. I vissa delar medför lagförslaget risk för en hårdare knytning av det allmännas inflytande till detaljplanenivån än vad som är fallet i dag. Lagförslagets markpolitiska innehåll ger en svagare planstyrning av bebyggelseutvecklingen än vad som hittills bedömts som acceptabel.

Kommunförbundet anför:

Utredningens förslag till plansystem överensstämmer väl med den ordning som tillämpas i flertalet kommuner. Det är väsentligt att den översiktliga planeringens betydelse markeras.

Plansystemets uppbyggnad med marköversikt, områdesplan, detaljplan och markförordnande är riktig. Marköversikt och detaljplan bör i enlighet med förslaget vara obligatoriska, områdesplan och markförordnande frivilliga.

Plansystemet bör i sina detaljer vara så generellt att det kan anpassas efter olika kommuners förutsättningar att arbeta med fysisk planering. Särskilt vad gäller områdesplanen måste lokal tradition och praxis få råda, om inte ytterligare planer på mellannivån skall utvecklas.

Helsingborgs kommun anför:

F. ö. synes de föreslagna planinstituten ha fångat upp det väsentliga i det sätt att planera som utvecklats på senare år och bör, med en förnuftig tillämpning, kunna fungera på ett tillfredsställande sätt. Det är dock angeläget att lagen inte tyngs av för många detaljföreskrifter. Planarbetet måste få tillfälle att utvecklas i för varje kommun lämpliga former även under kommande år.

Karlsborgs kommun ser frågan ur den lilla kommunens synpunkt:

Plansystemet i PBL, med obligatorisk marköversikt, områdesplan och detaljplan, ansluter i stort till den praxis som tillämpas i dag. Den principiella uppbyggnaden av plansystemet är därför praktiskt prövad under lång tid. Det är dock svårt att förutse hur plansystemet kommer att fungera exempelvis i mindre kommuner, med små planeringsresurser.

Som positiva drag i det föreslagna systemet anförs bl. a. följande omständigheter.

Systemet bygger på inarbetade och väl fungerande planeringsrutiner och praxis som vuxit fram under senare år.

Bostadsstyrelsen utvecklar denna synpunkt på följande sätt:

Bostadsstyrelsen tillstyrker det föreslagna plansystemet. Styrelsen anser att det är en fördel att systemet är i så hög grad funktionsinriktat och ansluter i så stor utsträckning mycket till nuvarande praxis till skillnad från det förhållandevis stela system direktiven syftade till.

Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare fäller följande omdöme:

Föreningen tillstyrker PBL:s plansystem. Systemet passar den praxis i fråga om planer och sättet att arbeta med planer, som utvecklats inom många kommuner under senare år. Att planernas program- och genomförandeskeden får förstärkt betydelse är en stor fördel. Det gäller dock att se upp så att arbetet inte blir för omständligt.

Liknande synpunkter anförs av *RRV, lantbruksstyrelsen, lantmäteriverket, BFR, SIB, Kommunförbundet, folkpartiet Skaraborg* och ett tjugotal kommuner.

Plansystemet är klart logiskt uppbyggt anser många instanser och skapar en önskvärd enhetlighet beträffande planinstitutens funktioner och benämning.

Gällivare kommun:

Förslaget till plansystem är till sin uppbyggnad bra. Systemet är delvis baserat på informella planer som används i dag men som ofta benämns olika. En icke oväsentlig förtjänst med förslaget är därför att det skapas ett enhetligt begreppssystem som bör underlätta framtida plandiskussioner.

Stockholms kommun:

PBL:s förslag till nytt plansystem är jämfört med dagens plansystem väsentligt mer konsistent och sammanhängande.

Liknande synpunkter anförs av *Bergs, Ekerö, Haparanda, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Kristianstads, Krokoms, Partille, Växjö* och *Östersunds kommuner.*

I åtskilliga remissvar anses att det föreslagna systemet är ägnat att underlätta samordning mellan planläggning och genomförande.

Kalmar och Storfors kommuner ser det sålunda som en stor fördel att planernas genomförandeskeden får förstärkt betydelse.

Leksands kommun anser det vara en markerad vinst att genom särskilda

genomförandeåtgärder få en anknytning till lokala förhållanden.

Botkyrka kommun har ingen erinran mot den i förhållande till dagens praxis hårdare formella anknytningen mellan plan och genomförande genom krav på genomförandebeskrivning och genomförandetid för detaljplaner.

Byggnadsstyrelsen pekar på att det kan vara en resursfråga och anför:

Behovet av reformer i byggnadslagstiftningen motiveras bl. a. av nuvarande bristande samordning mellan planläggning och genomförande. Det plansystem som utredningen föreslår synes underlätta en sådan samordning. Viktigt är emellertid att bedöma dess förutsättningar att fungera i praktiken. Detta är en fråga om resurser både i vad avser planering och genomförande av planerna. Den stränga hierarkin i plansystemet, bestämmelserna om prövningsgrunder för bygglov och kravet på en detaljerad ändamålsangivning i detaljplan kan leda till upprepade planändringar. Det är att befara att detta medför ökad byråkrati som ställer betydligt större krav än f. n. på såväl kommunen som den byggande. Förslaget bör ur dessa synpunkter ytterligare bearbetas för att medge större flexibilitet.

Bollnäs kommun anser det vara positivt att förslaget – fastän bristfälligt – tar upp genomförandeaspekterna i vidare mån än nuvarande lagstiftning.

En tämligen allmän uppfattning är att det är värdefullt att översiktsplaneringen bereds en starkare ställning än den har f. n. genom att förslaget ger en laga ersättning för nuvarande generalplan och informella planformer.

RRV anför:

RRV ställer sig positivt till den förstärkning av de översiktliga planernas ställning som lagförslaget innebär. Den översiktliga planeringen har tidigare i alltför hög grad fått stå tillbaka för ett mera kortsiktigt men oundvikligt detaljplanearbete. Tillkomsten av ett obligatoriskt instrument för en kommuntäckande markanvändningsplanering underlättar också samordningen mellan de statliga och de kommunala myndigheternas planering.

Malmö kommun finner att PBL:s plansystem bygger på en god avvägning mellan styrning och flexibilitet och möjliggör en rullande översiktlig planering i anslutning till dagens praxis.

Lantbruksstyrelsen finner att de areella näringarna kan beaktas bättre:

Genom de två nya planinstituten marköversikt och områdesplan förstärks den översiktliga planeringen, vilket innebär att de areella näringarnas intressen bättre kan beaktas genom långsiktiga ställningstaganden. Osäkerhet om framtida markanvändningsbeslut kan reduceras vilket naturligtvis är särskilt betydelsefullt i områden med markanvändningskonflikter. Därigenom kan felinvesteringar undvikas och planeringen vid företagen inriktas efter specificerade yttre förutsättningar. Rationaliseringen av lantbruket skulle i många områden underlättas om spekulation i markvärdestegringar och påtvingad kortsiktig planering vid företagen till följd av osäkerhet om framtida markanvändning kunde reduceras.

UHÄ (Chalmers tekniska högskola) anför:

Översiktsplaneringen har inte fungerat enligt de ursprungliga avsikterna i gällande byggnadslagstiftning. Den föreslagna lagstiftningen överensstämmer ganska väl med gällande praxis. Den har också realistiskt anpassats till en väl grundad uppfattning att översiktliga markanvändningsplaner i ett marknadsekonomiskt system inte kan tillåtas

vara styrinstrument. De skall betraktas som utredningsmaterial, samrådsunderlag och avsiktsmarkering. Styrförmågan blir helt beroende på de underliggande instrumentens styrförmåga och kommunala organs vilja och förmåga att utnyttja dem.

Sektionsnämnden vill med detta ställa sig bakom huvudprinciperna när det gäller utformningen av de översiktliga planinstituten marköversikt och regionplan.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför:

Generalplaneinstitutet har inte, framför allt inte i fastställd form, kommit till användning tillnärmelsevis i den utsträckning som lagstiftaren avsett. Den av PBL-utredningen föreslagna marköversikten synes bättre lämpad för dagens behov av översiktsplanering. Det har i praktiken visat sig föreligga behov av att i en del fall även utföra översiktlig planläggning på en nivå mellan den kommuntäckande översiktsplaneringen och detaljplaneringen. Utan formellt stöd i byggnadslagen har kommunerna för detta ändamål upprättat områdesplaner. Denna praxis föreslås nu få stöd i lagstiftningen.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag angående marköversikt och områdesplan. Under avsnittet nedan om tillståndprövning understryker länsstyrelsen dock vikten av att marköversikterna ges ungefär samma styrande effekt vid byggnadslovsprövningen som nuvarande kommunöversikter.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län är angelägen att de hävdvunna informella planformerna förs in i det nya systemet med minsta möjliga ändringar:

Under senare år har utvecklats olika former för översiktlig fysisk planering. Detta har skett bl. a. för att tillgodose behovet av överblick över markutnyttjandet i kommunerna och för att i ett tidigt skede avgöra viktiga markanvändningsfrågor så att den efterföljande detaljplaneringen kan ske effektivt. De planformer som används stämmer inte till alla delar med de planinstitut som finns i nuvarande byggnadslagstiftning. Bl. a. därför är införande av ett nytt plansystem en angelägen reform. Vi tillstyrker huvuddragen i det föreslagna plansystemet. Ett nytt plansystem bör dock utformas så att hävdvunna planeringsformer, som visat sig fungera bra, förs in i det nya plansystemet med minsta möjliga ändringar. De möjligheter kommunöversikten innebär att bl. a. ge riktlinjer för tillståndsprövning bör därför inrymmas i den s. k. marköversikten.

Även bland kommunerna är man angelägen att nu använda planformer för övergripande planering läggs till grund för den avsedda lagregleringen. Kommunerna bör dock få relativt fria händer att utforma de nya planformerna.

Bl. a. *Falu kommun* anför:

De föreslagna instituten överensstämmer väl med det plansystem som redan nu används i den övergripande planeringen. En obligatorisk marköversikt är enligt kommunens mening en god förutsättning för planeringen inom en kommun. Marköversiktens regler bör inte alltför ingående detaljregleras i lag utan kommunerna bör ges relativt fria händer att utforma marköversikten med hänsynstagande till den egna kommunens speciella karaktär.

Följande instanser instämmer med något skiftande motiveringar i omdömet att översiktsplaneringen har fått lämplig tyngd i förslaget: *Hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, vägverket, UHÄ (Uppsala universitet), SJ, vägförvaltningen i Östergötlands län, länsstyrelserna i Stockholms* och *Uppsala län, lantbruksnämnderna i Stockholms* och

Västerbottens län samt *Arboga, Botkyrka, Gävle, Helsingborgs, Lidingö, Partille* och *Tomelilla kommuner.*

Göteborgsregionens kommunalförbund tar upp PBL:s förslag att planarbetet skall grundas på program som diskussionsunderlag för medborgarna och anför:

I betänkandet framhålls vikten av väl utarbetade programförslag som det bästa diskussionsunderlaget för medborgarna. I ett program kan kommunen uttrycka sitt syfte med planarbetet.

Programmet kan bli ett dokument över de ställningstaganden och utfästelser kommunen gör inför plangenomförandet.

Vi instämmer i åsikten att någon lagreglering om obligatoriska program inte bör göras i PBL, utan kommunerna ges möjlighet att själva välja de tillfällen då program bör upprättas.

Vad gäller detaljplan görs i PBL en koppling mellan offentlig redovisning av program i ett tidigt skede av planeringsprocessen och utställningstidens längd. Har något program eller annat planeringsunderlag inte tidigare hållits tillgängligt för allmänheten, skall utställningstiden öka från minst fyra till minst åtta veckor.

En motsvarande koppling bör göras även vad gäller andra planinstitut. Utställningstiden bör samtidigt förkortas i normalfallet i jämförelse med vad utredningen föreslagit. Härigenom kan i stället ökat utrymme ges åt programskedet.

Liknande åsikter framförs av *Haninge, Kalmar, Lidingö, Partille* och *Storfors kommuner.*

Vad gäller de olika planinstituten framför en rad instanser positiva synpunkter, som närmare utvecklas senare under resp. avsnitt om dessa institut. Här skall endast kort anges några allmänna omdömen.

Om regionplan säger t. ex. *planverket* följande:

Flertalet interkommunala planeringsfrågor bör kunna lösas genom ett informellt samarbete mellan kommunerna. I storstadsområdena kan dock en mer kontinuerlig regional planeringsverksamhet behövas. En möjlighet för regeringen att förordna om regionplanering bör finnas i lagen.

Ansvaret för regionplaneringen kan lämpligen vila på ett särskilt regionalt planeringsorgan – regionplaneorganet. Planeringsverksamheten som sådan bedöms vara organets väsentligaste uppgift.

Det mellankommunala samordningsansvaret bör kvarligga hos länsstyrelsen även om regionplaneorgan finns utsett.

Hovrätten för Nedre Norrland anför:

Utredningen föreslår ett bibehållande av ett interkommunalt planinstitut, nämligen regionplan. Mot detta har hovrätten ej någon erinran. Bestämmelserna härom synes dock kunna inleda avdelningen om planformerna i PBL.

UHÄ (Chalmers tekniska högskola) anser att regionplaneinstitutet bör kunna fungera bra så som det föreslagits.

Om institutet marköversikt framförs många positiva omdömen, även om meningarna om detaljer skiftar, så som framgår av det särskilda avsnittet härom. Institutet tillstyrks sålunda av de båda hörda *hovrätterna, RRV, UHÄ, (Uppsala och Lunds universitet* och *CTH), lantmäteriverket samt länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Hallands, Göteborgs och Bohus, Västmanlands* och *Kopparbergs län.*

Länsstyrelsen i Kronobergs län skriver:

Det är synnerligen angeläget att i varje kommun finns en kommuntäckande markanvändningsplan som ger en så samstämd bild som möjligt av statliga och kommunala intressen och att denna plan läggs till grund för markanvändning i kommunen. Mot det i PBL avsedda syftet med en sådan översiktsplan finns i princip intet att erinra.

Även följande instanser har en i huvudsak positiv syn på PBL-förslagets utformning av marköversikten, åtminstone i stora drag:

Falu, Helsingborgs, Lidingö , Linköpings, Nacka, Partille, Södertälje, Tidaholms, Tomelilla, Tranemo och *Uppsala kommuner.*

O m r å d e s p l a n framstår för många som ett betydelsefullt mellanled i planeringen.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför angående områdesplanen:

Denna planform – enligt förslaget lagreglerad men frivillig – är ofta ett betydelsefullt mellanled på vägen till slutlig detaljering. Att områdesplanen inte tilläggs rättsverkan mot enskild är naturligt. De skiftande förhållandena kommunerna emellan innebär att planformen bör vara frivillig men länsstyrelsen utgår likväl från att avsikten i förslaget inte är annan än att områdesplan avses användas i allt väsentligt i samma utsträckning som hittills.

Länsstyrelserna i Gotlands och *Örebro län* instämmer liksom *länsarkitektföreningen, SKTF* samt *Gävle, Nyköpings* och *Svenljunga kommuner.*

Ett enhetligt d e t a l j p l a n e i n s t i t u t tillstyrks bl. a. av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län,* som anför:

Mot förslaget att ersätta nuvarande stadsplaner och byggnadsplaner med ett enhetligt detaljplaneinstitut, benämnt detaljplan, finns ej heller något att erinra. I förslaget har detaljplaneinstitutet vidareutvecklats så att det medger en detaljstyrning av mark, byggnader och vegetation. Även principer för fastighetsbildning skall kunna ges genom bestämmelser i detaljplan. Särskilt positivt i förslaget är att regler ges angående plans genomförandetid och ändring och upphävande av plan. Härigenom klargörs på ett tillfredsställande sätt innebörden av den byggnadsrätt som detaljplanen ger den enskilde. Reglerna om genomförandetid kan också antas främja en större realism i detaljplanläggningen.

Samma uppfattning hyser *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, RRV, länsstyrelserna i Östergötlands* och *Kronobergs län, Sveriges fastighetsägareförbund* och *Sveriges villaägareförbund* samt *Arjeplogs, Bromölla, Falköpings, Malungs, Värnamo* och *Östra Göinge kommuner.*

Det nya institutet m a r k f ö r o r d n a n d e anses av många som en förstärkning av plansystemet.

Om detta säger exempelvis *RRV* följande:

Enligt RRV:s bedömning förefaller markförordnandet att förenkla och framför allt att möjliggöra en mera enhetlig redovisning av markreglering utanför detaljplan. Den ger också större möjlighet för kommunen att lägga restriktioner över områden från t. ex. naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till friluftslivets intressen. Denna möjlighet medför ett behov av ett klargörande av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i dessa frågor.

Länsstyrelserna i Östergötlands och *Kronobergs län* framför liknande synpunkter, likaså *Föreningen för samhällsplanering.*

Institutet fastighetsplan vill några se som en självständig planform.

SKTF anför t. ex.:

Föreningen anser att fastighetsplanen, som enligt PBL-förslaget redovisas under avsnittet "plangenomförande" bör inlemmas i plansystemet och redovisas som en självständig planform. Detta skulle överensstämma både med dess funktion och dess benämning. Alla planer kan om man så vill i princip ses som led i genomförandet av den totala kommunala planeringen.

Ett antal remissinstanser tar upp frågan om betydelsen av samråd för att tillgodose statens och medborgarnas intressen i den kommunala planeringen.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anför exempelvis:

För att kunna påverka planers materiella innehåll kräver det nya plansystemet ett stort engagemang av medborgare och enskilda i samband med den översiktliga planeringen. Samrådsskedet vid planens upprättande har därför en viktig betydelse. Allmänhetens engagemang har hittills främst kunnat mobiliseras i samband med genomförandet av planer och mindre i det långsiktliga planerandet. Med hänsyn till den ökade betydelse som nu föreslås för den översiktliga planeringen och de starka krav som ställs på planhandlingarnas tydlighet, åskådlighet och innehåll bör man rimligen kunna förutsätta ett starkt medborgarintresse.

Friluftsfrämjandet anför:

Vidare finns, liksom i dag, ingen besvärsrätt gentemot översiktliga planer. Om enskilda, organisationer m. fl. ska kunna påverka planeringen krävs därför betydande insatser från kommunerna vid samråds- och remissförfarandet, främst i den översiktliga planeringen. Med sådana insatser skulle det fortsatta planarbetet kunna underlättas och det utökade medborgarinflytandet bli en realitet.

Strävan måste vara att få in samrådet så tidigt som möjligt i planeringsprocessen. Helst redan innan några politiska ställningstaganden gjorts.

Om kommunerna ej disponerar de materiella resurser och ej mobiliserar den vilja som behövs för denna mer utåtriktade verksamhet, befarar vi att medborgarinflytandet snarare minskas än ökas.

Botkyrka kommun har denna uppfattning:

Föreliggande lagförslag innebär att planbesluten i normalfallet tas av kommunen, dvs. fastställelseprövningen försvinner. Fastställelseprövningen skulle ersättas av ett samrådsförfarande mellan kommun och länsstyrelse. Om man ej kommit överens i detta samråd har länsstyrelsen i vissa speciella fall rätt att underställa planen regeringen för prövning. Vi upplever det positivt att man söker formalisera ett system med stat – kommun som förhandlingsparter. Det är dock angeläget att det verkligen ges möjligheter att lösa tvistefrågor genom dessa samråd och att länsstyrelsens möjligheter att underställa regeringen endast utnyttjas när de kommunala intressena klart motverkar de i plan- och bygglagen angivna riksintressena.

Som negativa drag i det nya systemet anförs främst följande omständigheter.

Många är kritiska mot det enligt deras mening alltför stora antalet

planinstitut som de uppfattar som en låsning av den planpraxis som utbildats under senare år och därmed försvårar en fortsatt fri utveckling anpassad till varje kommuns egenart.

Föreningen för samhällsplanering anför härom:

De föreslagna planinstituten är väsentligen en kodifiering av den praxis som utbildats genom den nuvarande lagstiftningen. Vi har fått intrycket av att utredningen försökt skräddarsy planinstituten efter de planeringsuppgifter och metoder som är vanliga i dag. Detta har lett till många olika planinstitut med var för sig begränsad användning. Systemet leder till en stelhet med få möjligheter till anpassning efter förändrade förutsättningar och utvecklingen av planeringsmetoderna. Föreningen anser att den handboksmässiga beskrivningen av planinstituten i förslaget till lagtext är olämplig genom att dagens planeringsmetoder låses fast vilket knappast kan vara en önskvärd utveckling varken för planeringen eller för den fysiska miljön.

Som alternativ till den föreslagna utformningen av planinstituten vill föreningen därför framhålla att planinstituten i första hand måste ses som medel att garantera en viss rättslig procedur och formerna för att etablera rättsverkningar. Sådana regler som rör planeringsuppgiften eller planeringssituationen bör då kunna rensas ut från lagreglerna. När väl handläggnings- och rättsverkansregler definierats kommer det enligt föreningens bedömning att visa sig att flera planinstitut är så likartade att det blir naturligt att överväga en sammanslagning.

Borträknat regionplanen innebär utredningsförslaget att fem olika planinstitut skall kunna förekomma på primärkommunal nivå. Det är givet att denna mångfald leder till problem när det gäller förståelsen av plansystemet. Inte minst tror vi att samverkan med medborgarna som förslaget i andra sammanhang förordar väsentligt kommer att försvåras av de många närbesläktade men ändå olika planinstituten. Denna svårighet bortfaller emellertid om den generella användbarhet av planinstituten som vi efterlyser blir realiserad. Föreningen anser att antalet planinstitut i sådant fall kan skäras ner från de föreslagna fem till två.

Om handläggningsprocedur och rättsverkan görs till de viktigaste ingredienserna i planinstitutens rättsregler blir det naturligt att utveckla ett institut med rättsverkan i huvudsaklig överensstämmelse med det föreslagna detaljplaneinstitutet. För den översiktliga planeringen skapas därutöver ett planinstitut utan rättsverkan gentemot enskilda. För detta bör den föreslagna marköversikten kunna användas. Följaktligen kan områdesplanen, markförordnandet och fastighetsplanen utmönstras som särskilda planinstitut. De båda senare bör med i stort sett bibehållna egenskaper kunna inordnas under begreppet detaljplan.

Områdesplanen som utvecklats till ett praktiskt och användbart planeringsinstrument kommer enligt föreningens mening på intet sätt att minska i betydelse genom att det som hittills bibehålls som oreglerat planinstitut. Vi är tvärtemot av den uppfattningen att en lagreglering av områdesplanen mycket väl skulle kunna få den effekten att kommunerna kommer att undvika detta planinstitut och i stället söka andra, oreglerade former för planeringen. Jämförelsen med generalplaneinstitutet i den nuvarande lagstiftningen ligger nära till hands.

Det är viktigt för den kommunala planeringen att områdesplaner liksom hittills skall kunna utarbetas. Områdesplaner som i huvudsak har karaktär av kommunala principprogram kan då lämpligen redovisas som precisering eller ändring av marköversikten. De får då inga rättsverkningar. I ett skede där samordningsaspekter och genomförandefrågor börjar aktualiseras kan det å andra sidan vara bra om områdesplanen kan få rättsverkningar i vissa avseenden. Detta kan områdesplanen få genom att behandlas enligt reglerna för detaljplan, som i ett sådant läge ofta kan behöva redovisas som elastisk plan. Möjligheten att kunna redovisa en områdesplan ömsom som marköversikt och ömsom som detaljplan illustrerar vad föreningen anser

eftersträvansvärt när det gäller planinstitutens generalitet.

Det är en riktig princip att som utredningen föreslår detaljerade planer inte skall få strida mot översiktliga planer. Regeln kan bli ett stöd för den översiktliga kommunala planeringen. Principen kan dock leda till vissa mindre önskade effekter. Bland annat kommer planändringar som strider mot översiktliga planer att ta betydligt längre tid genom att dessa måste genomlöpa två planprocedurer, först den översiktliga och därefter detaljplaneproceduren. För en effektiv plan- och byggnadsverksamhet är det därför nödvändigt att systemet utformas så att planändringarna inte fördröjs.

I förslaget finns för de olika planinstituten delvis detaljerade regler för program, information, genomförandeprogram, planutställning m. m. Som vi motiverat under rubriken "Allmänheten, medborgarinflytande" ovan anser vi dessa regler i det stora hela som obehövliga.

När det gäller plansystemet anser föreningen sammanfattningsvis

att planinstituten bör ändras så att rättsreglerna i stort begränsas till handläggningsregler och rättsverkan

att planinstituten när det gäller planeringsuppgift och -situation inte bör få sina användningsmöjligheter begränsade utan ges ett stort mått av generalitet

att planinstituten som följd härav bör begränsas till två; ett översiktligt utan rättsverkan och ett detaljerat med

att områdesplaner skall kunna uttryckas antingen som (ändrad) marköversikt eller som detaljplan och därför kan utgå som eget lagreglerat planinstitut

att de föreslagna instituten markförordnande och fastighetsplan bör inarbetas som delar i detaljplaneinstitutet

att principen om att detaljerade planer inte får strida mot översiktliga ges en sådan utformning att planändringar inte tar längre tid än i dag.

Stockholms kommun anför följande kritiska åsikter:

Det är väsentligt att få ett enkelt och överskådligt kommunalt plansystem. Det är viktigt att skilja på planer som syftar till att redovisa politiska riktlinjer för den fysiska samhällsutvecklingen och planer som syftar till att rättsligt reglera markanvändning och byggnadsrätter. Allmänhet, markägare och andra intressenter kan då få en klar bild av vad som är kommunens aktuella politik och vad som är rättsligt fastlagt. Det blir också begripligt vad som kan påverkas när en plan av det ena eller andra slaget upprättas. Det ger också en naturlig uppdelning i huvudmannaskapet mellan kommunstyrelse och byggnadsnämnden.

PBL-utredningen gör inte en klar åtskillnad mellan plan och planinstitut. En plan är formellt sett ett dokument som består av karta och/eller text. Beroende på vad som skall planeras kan dessa dokument ha olika omfång, detaljeringsgrad och utstyrsel. I olika skeden under planarbetets gång har också dokumenten olika form och innehåll. Ett planinstitut anger de rättsförhållanden som skapas genom planläggning. Lagstiftningen fastlägger den procedur genom vilket institut skapas och de rättseffekter som uppstår. Samma planinstitut kan användas för olika plansituationer.

PBL-utredningen har i huvudsak utgått ifrån de planeringsmetoder som för närvarande tillämpas. För varje typ av fysisk plan anvisas ett planinstitut. De fem kommunala planinstituten i PBL-förslaget kan samlas i två grupper: översiktliga planer utan rättsverkan (marköversikt och områdesplan) och detaljerade planer med rättsverkan (detaljplan, markförordnande och fastighetsplan). PBL föreskriver att en detaljplan inte får motverka syftet med marköversikt och områdesplan. Områdesplan får inte motverka syftet med marköversikt och fastighetsplan får inte motverka syftet med detaljplan. Det innebär en stelare koppling mellan plannivåerna än gällande rätt, som i praktiken innebär att det senast fattade planbeslutet gäller.

Antalet planinstitut kan begränsas till två: översiktsplan utan rättsverkan och detaljplan med rättsverkan. En översiktsplan kan behöva göras mer detaljerad för

vissa delar, men det motiverar knappast något särskilt planinstitut. En detaljplan kan se helt olika ut för ett cityområde och ett naturreservat, men procedurreglerna och rättseffekterna måste vara desamma. En detaljplan kan successivt tillföras mer preciserade byggnads- och fastighetsbestämmelser, men det kan hela tiden ske genom att använda samma planinstitut. Lagstiftningen kan med detta synsätt bli mer allmängiltig och ge utrymme för olika tillämpning i olika situationer. Arbetsmetoderna vid planläggning kan utvecklas fortlöpande och blir inte låsta genom lagregler. Dessutom bör det förenkla det administrativa arbetet vid planläggning. Den stela kopplingen mellan plannivåerna i PBL-förslaget innebär en risk för tidsutdräkt.

Det är naturligt och riktigt att kommunen har ansvaret för planläggningen och att planer kan ges rättsverkan genom kommunens antagande. För tydlighetens skull bör lagen ange det kommunala ansvaret för planläggningen av mark och bebyggelse (det s. k. kommunala planmonopolet).

Göteborgs, Malmö och *Vallentuna kommuner* anför liknande synpunkter.

Även *Göteborgsregionens kommunalförbund* tycker att det går att begränsa antalet planinstitut på det sätt som här visats.

Sveriges advokatsamfund finner att det räcker med en typ av översiktsplan och anför:

I PBL föreslås en plantyp på s. k. mellannivå, kallad områdesplan. Utredningens framställning (s. 321 – 322) rörande avgränsningen mellan områdesplan å ena sidan samt marköversikt respektive detaljplan å andra sidan ger inte tillräckligt konkreta besked om vad förslaget närmare bestämt avser. Det förefaller olämpligt att byggnadslagstiftningen skall innehålla skilda typer av översiktsplaner med inbördes så oklara avgränsningar. En översyn härvidlag är erforderlig, varvid bör övervägas att utmönstra områdesplanen som en självständig plantyp.

Plansystemet enligt PBL-förslaget blir enligt många instanser, trots uttalanden i motiven om motsatsen, alltför hierarkiskt, vilket skapar tungroddhet och stelhet i den administrativa hanteringen.

Fastighetskontoret i Stockholms kommun anför farhågor i fråga om möjligheten att tillämpa PBL:s plansystem och anser att förslaget bör ses över beträffande kopplingen mellan olika planinstitut.

Stadsbyggnadskontoret i samma kommun finner att de olika planinstituten måste ges mer självständig roll så att planfrågor kan behandlas både utifrån översiktliga målsättningar och underifrån kommande anspråk. Kontoret anför:

Sammantaget beskriver lagförslaget ett ambitiöst plansystem. Tillsammans med andra kommunala instrument som byggnadslov och fastighetsplan, och med överordnad planering som regionplanering och riksplanering, är det ett omfattande system. De obligatoriska planinstrumenten är fler än förut. Den överensstämmelse som förutsätts gälla mellan dessa olika nivåer och det förhållandet att de översiktliga planerna ej får motverkas, gör systemet svårhanterligt och onödigt arbetskrävande. Tiden från det att en åtgärd aktualiseras till att den nu kan genomföras blir avsevärt längre än nu.

I en fullbyggd och dynamisk stad uppstår förnyelsebehov snabbt. T. ex. har lokala aktiviteter på sistone väckt flera åtgärdsförslag alltifrån frågor om bostadssanering, trafiksanering, servicekomplettering till upprustning av enstaka hus. Företag uppvaktar om att få bygga kontor och industrier etc. Att behöva kanalisera dessa förfrågningar till ett hierarkiskt uppbyggt och tidskrävande plansystem är inte praktiskt lämpligt.

Å andra sidan har den nuvarande byggnadslagen fått till konsekvens att de översiktliga planfrågorna ges en bristfällig behandling. Arbetet har satsats på de nödvändiga, dvs. de detaljreglerande instrumenten. En förstärkning av den översikt-

liga planeringens ställning är önskvärd för att få ett kommunövergripande instrument för förhandling, samordning och information.

Kontoret anser att det föreslagna plansystemet i princip är lämpligt. Regeln om absolut överensstämmelse mellan de olika nivåerna och om en styrning uppifrån och ned avstyrks. De olika planinstituten måste ges en mer självständig roll så att planfrågor kan behandlas både utifrån översiktliga målsättningar och underifrån kommande anspråk.

Även följande instanser anser att systemet kan bli krångligt och tungarbetat:

Folkpartiet Skaraborg, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, KF, KTH, SAR samt ett 20-tal kommuner.

Nära sammanhängande med nu behandlade frågor är vilken styrande effekt som överordnade planer skall ha på detaljplaner och tillstånd. Meningarna om innebörden av förslaget är delade. En del instanser finner att översiktsplanerna är för litet styrande, så att allmänna synpunkter inte blir tillräckligt säkerställda.

RAÄ skriver härom:

Det föreslagna plansystemet ger betydligt förbättrade förutsättningar att tillgodose kulturminnesvårdens intressen genom bl. a. den begränsade genomförandetiden för detaljplaner och de skyddsmöjligheter som innefattas i planinstituten detaljplan och markförordnande. I dessa delar tillstyrker vi förslaget. Samtidigt anser vi det vara orealistiskt att utforma plansystemet på ett sådant sätt att det i stort sett binder samhällets möjligheter att verksamt hävda sina bevarandeintressen till detaljplaneläggningen. Det finns nämligen enligt vår mening inte någon reell möjlighet att kommunernas planeringsresurser kommer att räcka till för att åstadkomma detaljplaner och markförordnanden i den utsträckning som erfordras. Därför bör redan det översiktliga planinstitutet ge möjligheter att i olika situationer styra bebyggelseutveckling och andra miljöförändringar med hänsyn till kraven på bevarande av kulturhistoriska och miljömässiga värden.

Svenska naturskyddsföreningen finner också att översiktsplaneringens styrande verkan måste förstärkas. Föreningen anför:

Nuvarande plansystem är skapat för att göra det möjligt för kommunerna att styra bebyggelseutvecklingen och viss annan exploatering. Från naturvårdssynpunkt måste även andra krav ställas på ett plansystem. Framför allt måste systemet vara så konstruerat att det ger bevarande av mark samma vikt som exploatering av mark. Detta leder i sin tur till att ökad vikt måste läggas vid översiktlig, hela kommunens yta täckande planering. Nuvarande generalplaneinstrument har rättsverkningar som gjort det mindre ändamålsenligt för denna planering. En i lag reglerad översiktlig plantyp måste därför skapas. Enligt föreningens mening är detta den viktigaste reformen i fråga om plansystemet.

Från naturvårdssynpunkt har detaljplaneringen normalt inte samma vikt som den översiktliga planeringen. En reform i fråga om detaljplaneinstrument är därför inte lika trängande som införandet av en kommuntäckande översiktlig plantyp.

Föreningen framhåller vidare:

Av avgörande betydelse för marköversikternas och områdesplanernas roll i det framtida plansystemet är huruvida de ska beaktas eller ej vid överprövning av givna bygglov och andra tillstånd. Från naturvårdssynpunkt och en lång rad andra synpunkter förlorar de översiktliga planerna en mycket stor del av sin betydelse om de inte blir styrande för tillståndsgivningen. Enligt föreningens mening borde det därför

vara en självklarhet att plansystem och planeringsprocess är så konstruerade att tillståndsprövningen grundas på den mest detaljerade av existerande planer. Att översiktliga planer inte ges någon rättsverkan gentemot enskilda sakägare är, som framgår av PBL-utredningens förslag, en komplikation i detta sammanhang. Detta förhållande blir emellertid i praktiken utan betydelse om det skydd enskilda sakägare tillerkänns för pågående markanvändning och den initiativrätt till markanvändningsförändringar som kommunerna tillerkänns möts i en och samma punkt utan vare sig "glapp" eller "överlappning". Den översiktliga planen kommer – om denna förutsättning uppfylls – endast att uttrycka hur kommunen avser att använda sin initiativrätt och påverkar således inte alls den enskilde sakägarens rättsliga ställning. Lika fullt kommer emellertid den översiktliga planen att kunna läggas till grund såväl för tillståndsgivning som för överprövning av givna tillstånd. Enligt föreningens mening måste den enskildes skydd för pågående markanvändning och kommunens initiativrätt till markanvändningsförändringar ges sådant innehåll att översiktliga planer kan användas på ovan skisserat sätt. Den innebörd PBL-utredningen ger begreppet pågående markanvändning stämmer enligt föreningens mening inte med gällande rätt och från naturvårdssynpunkt är det knappast heller önskvärt att begreppet ges den av PBL-utredningen diskuterade innebörden.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anför:

Plansystemet ger enligt länsstyrelsens uppfattning – i jämförelse med det nu gällande – mera allsidiga möjligheter till en samordnad och planmässigt inriktad hantering av de beslutsprocesser som med utgångspunkt från skilda samhällsintressen har att styra den fysiska delen av samhällsplaneringen. Systemet torde även till sin konstruktion och inre samband ge önskvärd flexibilitet med tanke på utvecklingsbarhet och förmåga att möta framtida och förändrade krav på planeringsmetodik. Reellt begränsas emellertid plansystemets användbarhet som styrnings- och genomförandeinstrument av lagförslagets beslutssystem i övrigt. I vissa delar medför lagförslaget risk för en hårdare knytning av det allmännas inflytande till detaljplanenivån än vad som är fallet i dag. Lagförslagets markpolitiska innehåll ger en svagare planstyrning av bebyggelseutvecklingen än vad som hittills bedömts som acceptabel.

Vissa instanser finner att översiktsplanerna enligt förslaget blir alltför styrande. Detta problem tas även upp under avsnitten om marköversikten och områdesplanen. Här skall endast nämnas att kritiken går ut på att översiktsplanerna i realiteten blir bindande för den enskilde trots att de inte tilldelar byggnadsrätt, nämligen genom att detaljplaner och byggtillstånd skall följa syftena i översiktsplanerna varigenom den enskilde i realiteten blir bunden även av den senare.

Kristianstads kommun anför:

Den formella rättssäkerheten knyts i det nya lagförslaget till detaljplanen, markförordnandet, fastighetsplanen eller bygglovet. För de översiktliga planerna har uppställts regler beträffande samråd och utställning som tillförsäkrar varje kommuninnevånare rätt att göra sin stämma hörd innan planerna antages av kommunfullmäktige. Kommunen inser att det föreslagna systemet i sin klara logik i och för sig är oantastligt. Kommunen måste ändå påpeka, att i planeringsspelet mellan kommunen, länsstyrelsen och den berörda allmänheten kan den enskilde medborgaren uppfatta den översiktliga planen som ett kontrakt mellan stat och kommun, där den enskildes intressen lätt kan åsidosättas. Syftet med den efterföljande detaljplanen kan ju inte sedan överklagas.

Några instanser har i sina yttranden helt utdömt förslaget till nytt plansystem och förordar en helt annan uppläggning. Till dessa hör främst *NBD*, som i ett omfattande yttrande finner förslaget orealistiskt och ledande till en "stadsplanering av hela Sverige".

NBD skriver bl. a.

Resultatet blir en styrande, snarare än en strategisk planering beroende på den bundenhet i beslutsordningen som uppstår.

Resultatet av denna obligatoriska förplanering synes bli en vidlyftig, för att inte säga svårforcerad beslutsomgång, så snart förändringar behövs, som inte blivit förutsedda i t. ex. en marköversikt. Speciellt mödosam och splittrad kan beslutsordningen bli, om marköversikten direkt motverkar en sökt förändring – t. ex. en företagsetablering. Ett konfliktfyllt förlopp, som erfordrar t. o. m. upprepade regeringsbeslut, kan då inträffa.

Erfarenheten av den kommunala planberedskapen för t. ex. bostadsbyggande vittnar f. n. om, att beslutsgången i kommunerna kan bli mycket trögrörlig. Den föreslagna ordningen synes förstora dessa problem.

Särskilt för näringslivsetableringar betyder kravet på förplanering risker för fördröjningar, då man behöver jämka eller ompröva beslut, som många gånger proforma kan ha träffats om markanvändningen. Den splittrade beslutsgång, som kan komma att behövas, ökar också riskerna för låsningar och konflikter på skilda myndighetsplan.

Fixeringen i systemet till skilda former av kommunal sektorsplanering betyder i sin tur att systemet i remissförslaget utvecklats till en lokal etableringskontroll. Företagsetableringar kan bara i mycket begränsad utsträckning bevakas som "riksintresse" av statliga myndigheter genom underställning – i huvudsak endast lägesbunden råvaruutvinning, som tidigare konstaterats. I vad mån regionala anspråk på etablering kan tillvaratas, synes oklart.

Den ekonomiska utvecklingen i landet kommer på ett diskutabelt sätt att underordnas kommunalpolitiska beslut. En sådan lokal hushållning utan näringspolitisk helhetssyn betyder att utrymmet för förändringar och rörlighet i näringslivet minskar och etableringsfrihet, som grund för marknadsekonomi, blir kraftigt inskränkt.

De kommunala besluten och prioriteringarna i förplaneringen sker obundet med majoritetsprincipen som grund och utvecklas, sett ur enskilda parters synpunkt, som en form av "politiska risker" jämförbara t. ex. med vissa utlandsetableringar. Med tanke på de kommunala mandatperiodernas relativt korta varaktighet – 3 år – torde denna liknelse inte vara oberättigad i betraktande av att olika inställning i näringsetableringsfrågor hos beslutsfattarna lätt uppstår vid växlande majoritetsförhållanden.

– – –

Att statliga, regionala och kommunala organ utför inventerings- och programarbete behöver inte kopplas till någon förplanering med styrande verkan. Denna typ av planarbete – eller kanske riktigare programarbete – har sin egentliga praktiska betydelse, då det gäller att erhålla ett allsidigt sammansatt utredningsunderlag. Något annat eller mera behövs normalt inte – det avgörande är ju att samhällets befogenhetsreglering på verkställighetsstadiet vilar på förutseende och hållbart underlag.

– – –

Tanken i förslaget, att man skall tillgodose s. k. strategisk planering i samhällsplaneringen – jfr bilaga s. 17 – uppfylls också bäst på detta sätt. Med strategisk planering förstås vanligtvis ett vederhäftigt beslutsunderlag för växlande situationer, som fortlöpande kan granskas kritiskt och omvärderas inför olikartade händelseförlopp. I

samhällsplaneringen är det inte bara offentliga organ som behöver arbeta efter sådana förutsättningar. Också företagen behöver kunna utveckla strategisk planering och få den respekterad genom en objektivt utförd intresseavvägning vid beslutstillfällena, då samhällets anspråk sammanvägs med partsintressen vid en slutlig befogenhetsreglering, t. ex. av markutnyttjande. Det kan med andra ord finnas flera strategier, och även andra strategier än t. ex. kommunens bör beaktas. Sker inte så, kommer en enda vilja – inte sällan grundad på inaktuella eller orealistiska planeringsönskemål, aktualiserade 5 à 10 år tidigare – att på ett avgörande sätt få styra den ekonomiska utvecklingen.

PBL-förslaget bryter härvidlag mot sunda principer för strategisk planering. Det skall då tillfogas, att utredningen här, som på åtskilliga andra håll, redovisar olika synpunkter – jfr bilaga s. 17. Det gäller med andra ord i detta sammanhang att ta till vara synsätt, som utredningen också uttalat sig för, nämligen att man skall undvika ett hierarkiskt bundet plansystem och begränsa planeringsambitionerna till vad som är förutsebart vid beslutstillfällena.

– – –

Sammanfattningsvis skulle därmed ett planeringssystem, som bygger på i lagstiftningen bestämda prioriteringar i fråga om samhällsplaneringen innebära följande.

Lagstiftningen medverkar till en koncentration av samhällets planeringsresurser på tätorter och deras närhet och lägesbundna naturresurser. Bindningar i förplanering – marköversikt, områdesplan, markförordnande – ersätts med ett kontinuerligt program- och utredningsarbete på riks-, region- och kommunal nivå.

Glesbebyggelse definieras "uppåt" i förhållande till tätbebyggelse och "nedåt" i förhållande till orördhet samt i fråga om tillåtet utnyttjande, vilket bestäms av förhållandena på omgivande fastigheter, dvs. en likabehandlingsprincip.

– – –

Detaljplan blir som i PBL-förslaget enda planform för bindande fysisk planläggning. Konflikter stat/kommun löses genom underställning. Möjlighet till delbeslut i aktuella principfrågor från planeringssynpunkt införs.

– – –

Inom områden i omedelbar närhet av befintlig tätbebyggelse införs "förhöjd" planberedskap. Sådan ägovidd behandlas från resurshushållningssynpunkt som "specifik" markanvändning. Ett vägrat utnyttjande som medför "uppenbart värdemissförhållande" jämfört med bebyggelseutnyttjande, som medgivits i angränsande område, kan åberopas som grund för inlösen, om planering ej sker inom fem år. Reglerna syftar till att garantera åsyftad "förhöjd" planberedskap inom närområden från myndigheternas sida och erbjuder sakägarna viss trygghet i fråga om likabehandling.

5.1.2 *Kompetensfördelningen i kommunerna*

a) *Planläggningen*

Förslaget till ansvarsfördelning för planläggningen mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden tillstyrks av *socialstyrelsen, SIB, länsstyrelserna i Kalmar, Västmanlands* och *Gävleborgs län, föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Göteborgsregionens kommunalförbund, Nordvästra Skånes kommunalförbund* och ett femtiotal kommuner.

Socialstyrelsen motiverar sin inställning på följande sätt:

Som socialstyrelsen ovan framhållit har behovet av sektorsövergripande planeringsformer ökat. Vid sidan om fackinriktade verksamhetsplaner och funktionsinriktade sektorsplaner har allt fler kommuner också börjat utveckla nya tvärsektoriella

planeringsformer. Ett gemensamt drag i denna utveckling är att kommunerna försöker utforma planeringssystem, som leder till en samordning av olika planeringsaktiviteter. I detta ligger också en strävan att försöka inrikta den kommunala verksamheten mot gemensamma övergripande mål.

Nya sektorsövergripande planeringsformer innebär bl. a. att centrala kommunala organ får ett ökat planeringsansvar. Utvecklingen har också medfört, att kommunstyrelsens roll i samhällsplaneringen blivit större. Enligt PBL-förslaget får kommunstyrelsen ansvaret för den översiktliga fysiska planeringen. I detta avseende stämmer förslaget således väl överens med utvecklingen i kommunerna.

Göteborgsregionens kommunalförbund anför:

Kommunstyrelsens centrala roll med ansvar för översiktlig fysisk planering, samordning med annan planering och genomförande betonas i PBL, vilket vi uppfattar som ett väsentligt och positivt inslag i lagförslaget. Detta kan emellertid tyckas motverka strävandena mot ökat medborgarinflytande. Man kan säga att behoven av samordning står mot kraven på decentraliserat beslutsfattande. Vi menar dock att samordningsbehovet är det centrala och att kunskap och medverkan i beslut går att förmedla inom ramen för vår representativa demokrati, bl. a. genom de i PBL framlagda förslagen till ökat medborgarinflytande.

De kommuner som har uttalat sig i frågan har i regel motiverat sin inställning med att den föreslagna ordningen redan tillämpats av dem i praktiken och därvid har visat sig lämplig. Vissa påpekar även att förslaget anknyter till tankegångar som ligger till grund för gällande kommunallag och stämmer med kommunförbundets normalreglemente för kommunstyrelse.

Trollhättans kommun anför:

Bestämmelserna om kommunstyrelsens roll, som diskuteras närmare i betänkandet, anknyter till de tankegångar om kommunstyrelsens uppgifter som ligger till grund för gällande kommunallag (prop. 1975/76:57). Mot förslaget om kommunstyrelsens roll finns inte anledning till erinran. I Trollhättan har en ansvarsfördelning sådan den PBL föreslår redan genomförts.

Erfarenheterna från planarbetet i Trollhättan efter genomförandet av förändringen är goda. Svårigheter har inte uppstått i kontakterna mellan kommunstyrelse och byggnadsnämnd. Kommunstyrelsens uppgift att vara huvudansvarig för kommunal planering ger styrelsen en stark ställning. Dessutom förbättras styrelsens möjligheter att aktivt samordna den kommunala sektoriella planeringen till en övergripande kommunal planering.

Lunds kommun redovisar positiva erfarenheter av att kommunstyrelsen åläggs ansvaret för den övergripande fysiska planeringen men vill att kommunerna ges frihet att välja mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden vad gäller områdesplaner.

Öckerö kommun har samma uppfattning.

Flera kommuner ger förslaget sin principiella anslutning men betonar att de fysiska planläggningsresuserna inte bör delas upp mellan de två organen utan hållas samman till en enhet.

Huddinge kommun anför härom:

Det finns viss risk att uppdelningen av ansvaret enligt PBL kan medföra konflikter. Både kommunstyrelsen och byggnadsnämnden måste ha tillgång till personella resurser för fysisk planering. Detta kan medföra en splittring av tillgängliga planeringsresurser på två organ. Man bör dock kunna tänka sig ett planerande kontor i

kommunen, som utnyttjas av såväl kommunstyrelsen som byggnadsnämnden. Det finns många skäl som talar för detta. Det är praktiskt att allt samrådsförfarande och all utställningsverksamhet sköts av samma förvaltning. Frågan om handlingars arkivering är ett annat skäl. Den fysiska planeringen kommer att bedrivas på alla nivåer samtidigt och om arbetet härmed sker på en enhet underlättas informationsutbytet mellan plannivåerna.

Uppsala kommun betonar att planeringsprocessen är en sammanhängande procedur:

I detta sammanhang bör framhållas att planeringsprocessen, i varje fall från områdesplan ner till detaljplan, med efterföljande bygglovsprövning, är en sammanhängande procedur. Detta bör iakttagas såväl då det gäller förvaltnings- som förtroendemannaorganisation. Inte minst betydelse har detta då det gäller information och medinflytande för allmänheten.

Stadsarkitekten i Uppsala kommun anser att den målsättningsdiskussion som erfordras för programarbetet bör försiggå med kommunstyrelsen som huvudman, medan byggnadsnämnden bör anförtros uppgiften att under kommunstyrelsen utarbeta och förbereda alla fysiska planeringsuppdrag.

Många betonar att det måste bli fråga om ett samarbete. *Ljungby kommun* anser sålunda att ingen skarp gränsdragning är möjlig mellan olika planformer och ej heller mellan de ansvariga organen. Detta innebär stora krav på flexibilitet på tjänstemannaplanet.

Vindelns kommun anför:

Kommunstyrelsens roll blir i fortsättningen delvis förändrad, vilket kommer att innebära krav på betydande ändringar av planeringsorganisationen. Det är knappast möjligt att komma ifrån uppbyggnaden av en plan- och bygginriktad enhet inom kommunstyrelsens kansli om den nya organisationen ska fungera på det sätt som avses. Det är kommunstyrelsen som ska ta initiativ och styra planeringen. Byggnadsnämndens uppgift får mera karaktären av verkställighetsorgan av detaljerna i samhällsplaneringen och kommer in först i ett senare skede. Gränsdragningen mellan organens arbetsuppgifter blir sannolikt ganska svår och det råder redan i förslaget oklarhet på många punkter, exempelvis 1 kap. § 3 och 11 m. fl. bestämmelser. Det förefaller orimligt med dubbla uppsättningar av enheter för den fysiska planeringsprocessen och då framför allt i glesbygdskommunerna där resorna spelar stor roll.

Följande remissinstanser anser den föreslagna ansvarsfördelningen i fråga om planläggningen lämplig men a v s t y r k e r lagreglering, nämligen *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Kommunförbundet, Sveriges kommunaljuridiska förening* samt *Falu, Helsingborgs, Malmö, Orusts, Partille, Stockholms* och *Tidaholms kommuner.*

Kommunförbundet anför:

I de flesta kommuner har under senare år den översiktliga fysiska planeringen blivit en angelägenhet för kommunstyrelsen. Den ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse och byggnadsnämnd som utredningen föreslår stämmer därför bra överens med vad som tillämpas i flertalet kommuner. Med hänsyn till att den kommunala organisationen ständigt undergår förändringar i takt med utvecklingen i övrigt kan det ändock vara olämpligt att lagreglera arbetsfördelningen mellan de kommunala nämnderna.

Malmö kommun för följande resonemang i kompetensfrågan:

Ett växande antal planeringsuppgifter har medfört behov av en central samordning i kommunerna. Kommunfullmäktige kan ge kommunstyrelsen en sådan ledande och samordnande roll i den lokala samhällsplaneringen. Något motsvarande i speciallag reglerat ansvar för den övergripande fysiska planeringen finns dock icke, men det föreslås nu att regler härom införs i PBL. Detta innebär i och för sig en viktig precisering som dock hade behövt belysas något mera utförligt av utredningen. För mindre och medelstora kommuner bör det i allmänhet inte vara något problem att anpassa sin organisation till PBL, då man där vanligen har sådan överblick över kommunens planeringssituation att kommunstyrelsen med egna resurser kan klara de aktuella uppgifterna. För stora kommuner kan däremot förslaget ställa till problem om kommunstyrelsen vill utnyttja resurserna inom andra nämnder, främst byggnadsnämnden, i det löpande arbetet. Enligt förslaget får kommunstyrelsen nämligen icke delegera det slutliga ansvaret för översiktliga planfrågor. Beslutsprocessen kan emellertid många gånger bli så utdragen och komplicerad att det kan vara tveksamt om kommunstyrelsen har praktiska möjligheter att styra arbetet. Det är då tänkbart att kommunstyrelsen genom vaga tekniska anvisningar de facto frånhänder sig inflytandet i en översiktlig planfråga och i stället blir försatt i den situationen att slutlig ställning kan tas först vid beredningen av ärendet till fullmäktige. Ryms en sådan utveckling inom lagen och hur skall man i ett sådant fall se byggnadsnämndens eller annat organs ansvar i förhållande till kommunstyrelsens? Svaret på dessa frågor ges inte i förslaget. Här behövs ett uttalande på departementsnivå som klart anger förutsättningarna för ett effektivt samspel mellan kommunstyrelsen och övriga nämnder. Behovet av ett sådant uttalande understryks av att kommunstyrelsen nu, i vart fall skenbart, får sig tilldelad uppgifter på ett specialreglerat område, där byggnadsnämnden av tradition haft ett avgörande inflytande. Det har även stor betydelse att kunna ta tillvara det specialkunnande som under lång tid samlats hos politiker och tjänstemän inom berörda organ.

Utredningen har avstått ifrån att ge kommunstyrelsen ansvaret för en fullständig integrering av kommunens planeringsinstrument inkl. de som ryms på den översiktliga plansidan. Detta får anses vara positivt då en sådan lösning är olämplig redan av det skälet att man inom de olika planeringssystemen fysisk planering-verksamhetsplanering-ekonomisk planering arbetar med olika tidshorisonter och olika förändringsperspektiv. Att förutse den ekonomiska utvecklingen för en längre tid än fem år är en minst sagt vansklig uppgift. Med beaktande av att fysiska planer kan ha en tidshorisont på kanske 15–20 år är det därför förståeligt att dessa planeringssystem inte helt kan integreras. Vidare gäller att den fysiska planeringen i vissa fall anger förutsättningarna för annan planering och att dess uppgift är att funktionsmässigt studera olika samband i den fysiska miljön och att på ett självständigt sätt foga samman delarna till en helhet. Detta markerar systemets egenvärde och för med sig att det i PBL 1 kap. 11 § angivna syftet att anpassa den översiktliga planeringen till kommunens planering i övrigt bör uttryckas på ett annat sätt. Ordet "anpassas" bör i lagen ersättas med "samordnas".

Några kommuner känner viss tveksamhet inför den p o l i t i s k a r o l l som tilldelas byggnadsnämnden.

Storumans kommun anför:

Byggnadsnämnden har från att ha varit ett i huvudsak rättstillämpande organ, kommit att tillsammans med kommunstyrelsen bli ett styrande organ med stort utrymme för politiska bedömningar och därpå grundade beslut.

Kommunstyrelsen har givits en betydligt mer framskjuten roll i samhällsbyggandet, vilket väl överensstämmer med den praxis som utbildats under senare år. Man kan inte helt bortse från de svårigheter som kan uppstå när två politiska organs verksamhet griper så in i varandra som här föreslås.

Laholms kommun efterlyser ett fördjupat studium av fördelningen av ansvarsområdena och anför:

Trots att man i lagförslaget vinnlagt sig om att ange klara gränser mellan kommunstyrelsens och byggnadsnämndens revir, kan man inte undvika att ansvarsområdena går in i varandra. Därigenom uppstår en stor risk för korsande nämndsbeslut.

I en lång rad byggnadslovs- och andra tillståndsärenden måste byggnadsnämnden först inhämta kommunstyrelsens mening, innan beslut fattas. För många ärenden kan handläggningstiden därigenom komma att förlängas avsevärt. I Laholms kommun finns liksom i många andra kommuner en planeringskommitté för överläggning i frågor som är gemensamma för kommunstyrelse och byggnadsnämnd. Planeringskommittén har en viktig funktion att fylla men det är många gånger en nackdel att kommittén inte har befogenhet att slutgiltigt avgöra ärendena.

Laholms kommun finner det angeläget med ett nämndsorganisatoriskt förutsättningslöst fördjupat studium av fördelningen mellan kommunstyrelsens och byggnadsnämndens ansvarsområden.

Helsingborgs kommun:

Kommunen finner den föreslagna ansvarsfördelningen i princip lämplig men menar dock, att det i större utsträckning än i PBL-förslaget bör vara kommunfullmäktiges och inte lagstiftarens sak att fastställa ansvarsfördelningen mellan olika kommunala organ.

Sveriges villaägareförbund är kritisk mot förslaget och anför:

Ansvaret för den översiktliga planeringen har flyttats över från byggnadsnämnderna till kommunstyrelsen. Detta förslag överensstämmer med den praxis som utvecklats i många kommuner. Erfarenheterna av kommunstyrelsernas ökade inflytande i detta hänseende är inte alltid goda. En effekt har blivit en alltför stor betoning av generaliserade bedömningar vid prövningen av beslut i enskilda tillståndsärenden i stället för att bedömningar görs i varje enskilt uppkommande fall för sig.

UHÄ (CTH) har denna synpunkt på förslaget att tilldela kommunstyrelsen planeringsansvar:

Lagförslaget bör enligt utredningen öka politikers inflytande på bekostnad av tjänstemäns. Det är dock inte självklart att så är fallet. Genom att lägga nya stora uppgifter på en redan så arbetstyngd nämnd som kommunstyrelsen är det risk för att en större del av arbetet kommer att styras av tjänstemännen. Det är inte ens säkert att planeringsfrågorna kommer att politiseras ytterligare. I varje fall kan det tänkas ske på bekostnad av andra frågor.

Vissa instanser anser att byggnadsnämnden skall ges rollen av objektiv lagövervakande myndighet på byggnadsområdet, medan kommunstyrelsen ensam blir ansvarig för all fysisk planering.

Gnosjö kommun uttrycker sin åsikt sålunda:

Vi anser emellertid att all handläggning av planarbetet överföres till kommunstyrelsen, och att byggnadsnämnden i första hand får rollen av en objektiv lagövervakande myndighet. Vid en sådan fördelning skulle bl. a. följande fördelar uppnås:

a) Kommunstyrelsen blir ansvarig för all fysisk planering från beslut om att plan skall upprättas till fastställande av planen. De totala kommunalekonomiska konsekvenserna av planförslagen kan lättare överblickas under själva planarbetets gång. I den mån byggnadsnämnden skall engageras i planarbetet, torde bli en mer praktisk/organisa-

torisk fråga, snarare än medverkan i beslutsprocessen.
b) Medborgaren i kommunen vet vilken kommunal instans han skall vända sig till i planfrågor, då det konsekvent är samma instans som handlägger planläggningen i kommunen.
c) Byggnadsnämnden blir en lagövervakande myndighet av objektiv karaktär, vilket gentemot den enskilde medborgaren i kommunen innebär de fördelar om ökat medborgarinflytande och större rättssäkerhet man vill att det nya lagförslaget skall leda fram till.
d) I avsnitt 16 om medborgarinflytande menar lagförslaget att det är kommunens skyldighet att aktivt verka för att en debatt om planerna kommer till stånd och att planhandlingarna måste utformas så att medborgarna i allmänhet kan bedöma dem, samt att de måste vara lättåtkomliga. Detta är ytterligare skäl som talar för att det både ur handläggarsynpunkt och ur medborgarnas synvinkel är mer praktiskt att all handläggning av planverksamheten utföres i samma kommunala instans, kommunstyrelsen.

Föreningen för samhällsplanering anför:

Som vi ser saken finns det i första hand skäl att specificera ansvaret när det gäller sådana frågor som innebär direkta rättsverkningar gentemot allmänheten. I dessa fall bör byggnadsnämnden utpekas som det ansvariga organet inom kommunen. I övrigt bör endast anges att, till skillnad mot nuvarande förhållanden, kommunstyrelsen bär ansvaret för den översiktliga och övergripande planeringen.

Med byggnadsnämndens ansvar knutet till de institut som innebär rättsverkningar gentemot enskilda ges byggnadsnämnden en sorts roll av "domstol". Vi anser att detta är en rimlig utveckling och menar också att den kunde förts ytterligare något längre än som sker i förslaget. Exempelvis kunde övervägas att ge byggnadsnämnden vidgade befogenheter - i stället för som föreslås begränsningar - när det gäller dispenser från detaljplaner.

Falu kommun påpekar att den nyligen införda regleringen av lokala organ måste beaktas i PBL, som bör ange vilka frågor som får handhas av ett lokalt organ. Även *Kommunförbundet* anser detta angeläget.

b) *Plangenomförandet*

Förslaget att kommunstyrelsen skall ansvara för plangenomförandet tillstyrks av: *länsstyrelsen i Gävleborgs län, Sveriges villaägareförbund* samt *Ale (en minoritet), Bollnäs, Falkenbergs, Gotlands, Halmstads, Karlshamns, Lunds, Trollhättans, Vara* och *Vänersborgs kommuner.*

Lunds kommun anför:

Vid detaljplanläggningen kommer genomförandefrågorna att ha stor betydelse bland annat p. g. a. att realiserandet av planerna kan få stora ekonomiska konsekvenser för kommunen. Betydande arbetsinsatser torde behövas för att lösa frågor rörande markfördelning, markersättning, tekniska undersökningar, planekonomi, fastighetsbildning, huvudmannaskap för olika genomförandeåtgärder, tid- och etappindelning, säkerställande och vård av skyddsvärda miljöer. Ambitionen måste givetvis bero på den aktuella planens storlek och betydelse. Mot denna bakgrund och p. g. a. kommunstyrelsens ansvar för ekonomin är det naturligt att styrelsen på detta sätt beredes inflytande över såväl planernas innehåll som genomförandetidens längd.

Förslaget att utpeka kommunstyrelsen som ansvarig för plangenomförandet avstyrks av *Föreningen för samhällsplanering* samt *Göteborgs, Helsing-*

borgs, Jönköpings, Malmö och *Stockholms kommuner* med hänvisning till att plangenomförandet i större kommuner brukar uppdras åt ett flertal organ.

Göteborgs kommun anför:

Visserligen har kommunstyrelsen ett övergripande ansvar härvidlag, men förhållandena i övrigt varierar från kommun till kommun. Många kommuner, däribland Göteborg, har t. ex. en särskild fastighetsnämnd som naturligtvis får ett stort ansvar för det praktiska genomförandet av bebyggelsen. Också andra nämnder har genomförandeansvar inom sina specialområden såsom gatunämnden för gatubyggandet, skolstyrelsen för skolbyggandet, fritidsnämnden för parker och idrottsanläggningar o. s. v. Lagregler om kommunstyrelsens ansvar för genomförandet kan inte uttryckas så enkelt som sker i PBL-förslaget, där inte heller några skäl för regleringen anförts. Fördelningen av ansvaret för genomförandet bör överlämnas till kommunerna att av dem själva bestämmas i instruktioner eller motsvarande efter de egna förutsättningarna.

Malmö kommun anför:

Förhållandet mellan kommunstyrelsen och övriga nämnder aktualiseras vidare av förslaget i I kap. II § p. 3 att kommunstyrelsen skall ansvara för plangenomförandet. Som utredningen själv påpekar är en plan normalt resultatet av ett nära samarbete mellan en rad inblandade representanter för olika sektorintressen inom och utom kommunförvaltningen. Med tanke på de många, ofta besvärliga problem som måste lösas vid genomförandet av utbyggnadsplaner i en kommun, torde det särskilt i större kommuner bli svårt, för att inte säga omöjligt, för kommunstyrelsen att ensam hålla samman arbetet med erforderliga åtgärdsprogram. Erfarenheten i Malmö ger stöd för önskemålet att viktiga uppgifter härvid måste kunna överlåtas åt annan nämnd, en princip som f. ö. är inbyggd i kommunallagen. Det är således rimligt att lagen så utformas att kommunstyrelsen kan delegera vissa beredningsuppgifter till de organ i kommunen som enligt beslut av fullmäktige skall svara för förvaltning och verkställighet av vissa frågor. Härmed avses inte i första hand uppdraget att skaffa fram tekniskt underlag, utan möjligheten att formellt delegera beredningen av en genomförandefråga på därav berörda nämnder. Detta är emellertid inte reglerat i förslaget och det är således angeläget att få frågan löst i den nya lagen.

I några yttranden berörs förhållandet mellan byggnadsnämnden och miljövårdsorgan.

Stockholms kommun (miljö- och hälsovårdsförvaltningen) anför:

Det övergripande intrycket av den föreslagna lagtexten är att hälso- och miljövårdsfrågorna getts ett betydligt större utrymme än vad dessa frågor har i nuvarande plan- och byggnadsförfattningar. Att de ges ett sådant vidgat utrymme såväl i den fysiska planeringen som i byggandet anser förvaltningen vara tillfredsställande. Vad däremot gäller fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter mellan olika kommunala organ ställer sig förvaltningen mer tveksam. Exempelvis synes byggnadsnämnden i förhållande till miljö- och hälsovårdsnämnden i vissa frågor av omgivningshygienisk- och miljövårdskaraktär få ett ansvar som, med hänsyn till respektive nämnds nuvarande verksamhetsfält, inte kan anses vara sakligt motiverat.

Göteborgsregionens kommunalförbund och *Ale kommun* anför liknande synpunkter.

5.2 Marköversikt

5.2.1 *Behovet av en kommunomfattande markanvändningsreglering*

I flertalet svar kan direkt eller indirekt utläsas uppskattning av att översiktsplaneringen i form av en obligatorisk kommunomfattande marköversikt ges en starkare ställning, och man ger sin anslutning till den roll som marköversikten enligt PBL-förslaget är avsedd att spela som underlag för samverkan mellan stat och kommun och som vägledning för efterföljande planering och tillståndsbeslut. I flertalet remissyttranden framförs emellertid kritik i åtskilliga avseenden mot utformningen av institutet, dess innehåll och rättsverkningar.

Positiva till införandet av ett lagreglerat institut för översiktlig obligatorisk och kommunomfattande planläggning som en ersättning för byggnadslagens generalplaneinstitut och nu använda informella kommunomfattande översiktsplaner är följande remissinstanser: *Hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, arkitekturmuséet, UHÄ (Lunds universitet, Umeå universitet, CTH), lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, naturvårdsverket, domänverket, planverket, Föreningen för samhällsplanering, HSB, TCO, LRF, Svenska föreningen för byggnadsvård, Kommunförbundet, SKTF, Svenska riksbyggen, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Arkitektförbundet, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges villaägareförbund, Sveriges trähusfabrikers riksförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund, Föreningen Sveriges praktiserande arkitekter, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands, Västerbottens* och *Norrbottens län* samt ett fyrtiotal kommuner.

RRV:

RRV ställer sig positivt till den förstärkning av de översiktliga planernas ställning som lagförslaget innebär. Den översiktliga planeringen har tidigare i alltför hög grad fått stå tillbaka för ett mera kortsiktigt men oundvikligt detaljplanearbete. Tillkomsten av ett obligatoriskt instrument för en kommuntäckande markanvändningsplanering underlättar också samordningen mellan de statliga och de kommunala myndigheternas planering.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför:

Enligt länsstyrelsens erfarenhet har dagens inte lagreglerade kommunöversikter och markdispositionsplaner visat sig vara värdefulla hjälpmedel i framför allt två avseenden. Dels är de tjänliga instrument för den inomkommunala översiktsplaneringen och därmed i allmänhet ett värdefullt bedömningsunderlag vid ställningstaganden i uppkommande "löpande ärenden" rörande bebyggelse och andra markanvändningsfrågor, dels återspeglar de på kommunal nivå den fysiska riksplaneringen. Betydande enighet råder om behovet och värdet av den fysiska riksplaneringen. Denna måste framdeles liksom hittills ha en förankring på kommunal nivå. Således består med snarast ökad styrka behovet av en kommunalt bedriven översiktlig planering i nära samråd med staten genom länsstyrelsen. Utredningen markerar med rätta översiktsplaneringens betydelse.

Marköversikten skall främst vara ett instrument för att reda ut samordningsfrågor mellan kommunen och staten genom länsstyrelsen. Den kommer av lätt insedda skäl att ha en behovsanpassad detaljeringsgrad inom kommunen. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen i Kronobergs län tar upp frågan om marköversiktens förhållande till de nu använda oreglerade planformerna markanvändningsplan och kommunöversikt och yttrar:

Det är synnerligen angeläget att i varje kommun finns en kommuntäckande markanvändningsplan som ger en så samstämd bild som möjligt av statliga och kommunala intressen och att denna plan läggs till grund för markanvändning i kommunen. Mot det i PBL avsedda syftet med en sådan översiktsplan finns i princip intet att erinra.

I den översiktliga planering som växt fram i landets kommuner under 70-talet har två olika typer av planinstrument kommit till användning, markanvändningsplaner och kommunöversikter. En översiktlig markanvändningsplan anger i grova drag på vilket sätt man önskar se marken utnyttjad. För varje enskilt område föreslås därvid endast en eller ett fåtal önskade markanvändningar, vilket föga överensstämmer med det mångfacetterade sätt på vilket bebyggelsen ofta utvecklas. Den traditionella generalplanen är ett exempel på en markanvändningsplan. Denna form av planering har utnyttjats i tämligen ringa omfattning.

Kommunöversikten å andra sidan anger dels områden som bör bli föremål för planering eller utredning, dels för övriga områden en samling handlingsregler, men utan att därvid konkret eller tankemässigt utesluta andra användningsformer än de som uttryckligen förbjuds.

Marköversikten avses (betänkandet sid. 305–306) fylla båda dessa funktioner. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör marköversikten huvudsakligen ha karaktär av kommunöversikt med vissa inslag av markanvändningsplan. Med den föreslagna uppläggningen är det stor risk att man snedvrider planeringsarbetet eftersom PBL:s regler i huvudsak tar sikte på markanvändningsplanen.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län har en något annorlunda uppfattning i sistnämnda fråga:

I markanvändningsplanen redovisas som namnet anger ställningstaganden till markanvändningen i stora drag i kommunen beträffande tätortsutbyggnad, vägsträckningar, kraftledningar, natur- och kulturminnesvård, jord- och skogsbruk o. s. v. Kommunöversikten anger riktlinjer för byggande och fastighetsbildning utanför detaljplanelagda områden. I PBL-förslaget sammanförs detta till en obligatorisk kommunomfattande översiktsplan, benämnd marköversikt. Organisatoriskt synes detta vara en god lösning. Så som förslaget utformats föreligger det emellertid en betydande risk för att marköversikten i sak inte blir något annat än en kommunöversikt, i vissa hänseenden t. o. m. med mindre betydelse än den nuvarande kommunöversikten.

Föreningen för samhällsplanering anför:

Ett av de system för översiktlig kommunal markanvändningsplanering som utvecklats är de s. k. kommunöversikterna som nu finns inom de flesta kommunerna och de kommunövergripande markanvändningsplanerna. PBL:s förslag till marköversikt anknyter i allt väsentligt till de existerande kommunöversikterna. Detta är enligt föreningens mening en klar fördel. Kommunerna bör relativt enkelt kunna göra om sina kommunöversikter till marköversikter enligt PBL och det kommer att finnas en förtrogenhet med marköversikterna och de egenskaper de kan ha genom det tidigare arbetet med kommunöversikten.

Kommunförbundet anför:

Marköversikten kommer att få en central och samordnande roll. Man får därvid inte glömma att marköversikten är en fysisk plan som redovisar konsekvenserna för markanvändningen av annan övergripande planering både i kommunerna och på länsnivå.

Det synsätt som utredningen ger uttryck för innebär att den fysiska planeringen skall integreras i samhällets övriga planering. Den skall bidra till att en socialt väl fungerande och estetisk miljö kan växa fram och att hushållningen med naturresurserna främjas. De inomkommunala strukturfrågorna betonas särskilt.

Göteborgs och *Malmö kommuner* är i huvudsak positiva till den utformning marköversikten fått i PBL-förslaget.

Västerås kommun finner de föreslagna reglerna för marköversikten i stort verka för att den översiktliga planeringen utvecklas mot större ändamålsenlighet men anser att institutet uppvisar vissa svagheter jämfört med nu tillämpade planformer. Samma uppfattning får anses ligga under yttrandena från *Borlänge, Eskilstuna, Falkenbergs, Gotlands, Karlstads, Kramfors, Norrtälje* och *Umeå kommuner.*

Göteborgsregionens kommunalförbund finner att marköversiktens centrala och samordnande roll är helt riktig enligt förbundets uppfattning.

Stockholms kommun betonar de mångskiftande uppgifter en kommunomfattande marköversikt måste få men är skeptisk till om institutet passar för en fullbyggd kommun av Stockholms typ. Kommunen erinrar om att man misslyckats med att få fram en generalplan för Stockholm och avstyrker bestämt att marköversikten blir obligatorisk för kommunerna. Marköversiktens roll för den fullbyggda kommunen bör penetreras närmare i det fortsatta arbetet med PBL.

Flera instanser söker i sina svar analysera vad en översiktsplan av marköversiktens typ skall fylla för uppgift. *Göteborgs kommun* anknyter till PBL-utredningens beskrivning och finner att marköversikten skall samordna kommunala, regionala och nationella markanvändningsintressen. Kommunen tillägger att en annan uppgift bör vara att ge en gemensam fysisk ram för sektoriell och områdesvis planering inom kommunen. Marköversikten skall också ge en samlad bild av stadsbyggandets och planarbetets inriktning i stort samt redovisa områden för samordnade arbetsinsatser liksom även områden för vidare utredning. Den skall således ange kommunens ambitioner och ge underlag för samordning av förberedelser och åtgärder. Gentemot överordnade planer blir den kommunens förhandlingsunderlag och gentemot underliggande planer bör den uppfattas som ett programunderlag för markens användning i grova drag samt organisationen av struktur för vägar, ledningsplatser m. m.

Sveriges fastighetsägareförbund anser rimligt att bevarandesynpunkter i den fysiska riksplaneringen följs upp genom en marköversikt, liksom att kommunens utvecklingsriktningar finns dokumenterade på lämpligt sätt. Förbundet tillägger:

Enligt förbundets uppfattning kan marköversikten för kommunerna bli ett värdefullt instrument för en strategisk planering av möjliga framtida utbyggnadsområden. Reglerna bör dock utformas på ett sådant sätt så att det helt klart framgår att

marköversikten har detta syfte och att planen inte har några rättsverkningar. Regelsystemet får således inte innebära, att marköversikten i kombination med markförordnande kan användas för att åstadkomma en i princip heltäckande, mot markägare bindande plan för markanvändningen.

Av de sektorplanerande statliga myndigheterna anser *vägverket, RAÄ* och *naturvårdsverket* att PBL-förslaget till marköversikt i stort sett kan accepteras för bevakning på ett översiktligt plan av deras intressen.

Planverket är däremot kritiskt och anser att institutet inte är utformat på ett sätt som garanterar statens behov av att bevaka hur kommunerna beaktar riksintressen och menar att det inte heller tillgodoser kommunmedborgarnas behov av medverkan. Verket anför:

Planverket tillstyrker ett obligatoriskt och kommunomfattande översiktsplaneinstitut. Det bör dock ges en annan utformning och ställning än den föreslagna marköversikten.

Marköversikten bör vara styrande för såväl fortsatta planeringsöverväganden som tillståndsprövningen och ha samma ställning vid eventuell överprövning.

Inte heller *länsarkitektföreningen* är nöjd. Föreningen anför:

Marköversikten kan således inte, till skillnad mot den nuvarande kommunöversikten, ge riktlinjer för tillståndsprövning utanför detaljplan. Marköversikten saknar i detta avseende mening som avtalsinstrument mellan stat och kommun för tillgodoseende av riksintressen och som instrument för bevakning av kommunmedborgarnas intressen i markanvändningsfrågor. Kommunen kan inte använda marköversikten för att, med underställningsavskärande effekt, redovisa hur man avser att säkerställa riksintressen och andra intressen där detaljplan inte krävs. Staten å sin sida kan inte bevaka riksintressen annat än genom förordnande om underställning av tillståndsbeslut eller genom planföreläggande.

Enligt länsarkitektföreningens mening bör det kommunala planmonopolet och markägarens rätt till pågående markanvändning utformas på ett sådant sätt att den enskilda markägaren får kontroll över de möjligheter att använda marken som följer av markinnehavet och möjligheterna att utnyttja dessa utan att riskera att genom nybyggnadsförbud få tillhandahålla rörelsefrihet för allmänna intressen. Detta bör kunna ske utan större maktförskjutningar genom att låta marköversikten vara ett användbart instrument för överenskommelser mellan stat och kommun och riktlinjer för utvecklingen utanför detaljplan, dvs. en redovisning av hur kommunen avser att utnyttja de befogenheter som faller på det allmänna.

NBD, som helt utdömer PBL-förslagets plansystem, uppfattar marköversikten enligt förslaget som en obligatorisk förplanering av all markanvändning i riket på kommunal nivå, vilket är en orimlig ordning. Delegationen anför bl. a.:

Förplaneringen blir i varierande grad bindande för statliga organ, och kommunerna kan på detta sätt i princip låsa beslutsordningen till vad som föreskrivs i kommunens egna planbeslut. Också för enskilda parter blir förplaneringen avgörande – besluten kan liknas vid en tvingande reglering/lagstiftning på lokal nivå – för myndigheternas tillståndsgivning och byggnadsnämnden blir i princip bunden av förplaneringens innehåll. Det är tveksamt om enskilda genom prövning inför överordnade organ besvärsvägen nämnvärt kan rubba vad kommunen beslutat. I princip torde kommunens planbeslut stå fast.

– – –

Men också statliga organs möjligheter att tillgodose angelägna företagsetableringar blir mycket begränsade. Prövning genom underställning får i princip ta sikte endast på viktigare riksintressen.

5.2.2 *Innehåll m. m.*

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att marköversikten bör ges ett lagbestämt innehåll och anför:

Marköversikten är i lagförslaget tänkt som en från kommunöversikten utvecklad översiktsplan. Därför bör enligt länsstyrelsens mening marköversikten ges ett lagbestämt innehåll som möjliggör ett upprätthållande av det i kommunerna hittills nedlagda översiktsplanearbetet.

Marköversikten skall enligt lagmotiven kunna redovisa ställningstaganden till inomkommunala strukturfrågor som exempelvis bostadsbyggandets fördelning, serviceanläggningarnas lokalisering och servicenivå, utformning av den kommunala trafiken samt lokalisering och fördelning av arbetsplatser. Tätorternas funktioner, inbördes relationer och utvecklingsmöjligheter skall kunna bedömas. För lösandet av flera kommunala strukturfrågor erfordras även nära samråd med berörda statliga sektormyndigheter och länsstyrelsen under planarbetets bedrivande. I lagtexten har kraven på marköversiktens redovisning i huvudsak begränsats till grunddragen för förändringar i markanvändningen medan krav på strukturfrågornas redovisning i övrigt saknas. Att riktlinjer kan ges för fortsatt planering samt för beslut om förordnanden innebär enligt länsstyrelsens mening inga garantier för att strukturfrågorna kommer att lösas på översiktlig nivå.

Länsstyrelsen i Västmanlands län menar att marköversikten bör ges ett vidare innehåll än utredningen föreslår. Länsstyrelsen anför:

En vidgad marköversikt av den typ som beskrivs ovan bör, som utredningen föreslår, ange grunddragen i markens användning, t. ex. mark som ska exploateras eller mark där pågående markanvändning avses bibehållas. Marköversikten bör dock även mera nyanserat kunna ange hur marken ska användas och på samma sätt som nuvarande kommunöversikter kunna ge riktlinjer för tillståndsprövning.

För att erhålla en jämförbar standard på den kommuntäckande planeringen kan det också finnas behov av att i lagtexten ange vilka olika sektorsintressen som normalt bör utredas i planeringsarbetet. I princip bör de avsnitt om generalplan i nuvarande byggnadslag som behandlar detta kunna tillämpas. Dessa avsnitt har ju ändrats efter erfarenheter från utvecklingen av översiktsplanerna.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser angeläget att

möjligheterna att stärka marköversiktens ställning tillgodoses genom ett beslutssystem som, i huvudsak förankrat på regional och lokal nivå, låter detta utvecklas till det vägledande planinstrumentet i kommunen. Dessa mål bör uppnås genom att marköversikten genom sin utformning och sin hantering utbildas till att vara ett användbart redskap för "överenskommelser" mellan stat och kommun och för att ge riktlinjer för tillstånd till förändrad markanvändning utanför detaljplan.

Liknande synpunkter anför *länsstyrelserna i Älvsborgs* och *Skaraborgs län*.

Kommunförbundet yttrar:

Marköversikten bör utvecklas i den anda som utredningen ger uttryck för. Därvid måste beaktas att marköversikten är betydligt mer omfattande och arbetskrävande än nuvarande kommunöversikter. Överväganden som avser sysselsättning, den inom-

kommunala strukturen och servicenivån är svåra att göra. Den första planeringsomgången får därför inte göras alltför ambitiös. I tolkningen av lagförslaget måste skapas utrymme för kommunerna att successivt fördjupa planarbetet. Speciellt för mindre kommuner med små planeringsresurser behövs en väl tilltagen övergångstid. Risken är annars stor att den första marköversikten blir en produkt utan erforderlig lokal förankring.

SKTF och *Södertälje kommun* uttrycker en liknande uppfattning.

Planverket menar att översiktsplanen bör kunna fördjupas inom vissa områden och där kunna ersätta områdesplanen. Verket anför:

Enligt utredningen ska marköversikten vara översiktlig till sin karaktär. I vissa områden kan dock en noggrannare redovisning fordras än för övriga delar av kommunen. Utredningen föreslår också att områdesplaneinstitutet ska kunna inrymma såväl strategiska och strukturella planeringsöverväganden som mer produktionsförberedande överväganden. Förhållandet mellan förstorad marköversikt och vissa områdesplaner blir dock svårt att förstå med hänsyn till att övervägandena ofta är av samma slag i båda planerna. Planverket föreslår att områdesplaneinstitutet reserveras för den mer produktionsförberedande områdesplaneringen och att marköversiktsinstitutet vidgas till att omfatta även de mer strategiska områdesplanerna. Detta redovisas närmare under avsnittet om områdesplan. Härigenom får enligt planverkets förslag även de mer översiktliga områdesplanerna en ställning som riktningsgivande vid hanteringen av efterföljande plan- och tillståndsärenden.

Trollhättans kommun anser att lagtexten skall innehålla ett krav på att marköversikten skall beakta såväl fysiska som sociala och ekonomiska faktorer. Kommunen yttrar:

Vid kommunens översiktliga planering spelar samordningen mellan de fysiska, sociala och ekonomiska faktorerna en avgörande roll. Detta har förstärkts under senare år. De olika sektoriella önskemålen måste sammanvägas till ett handlingsprogram för och beslut om åtaganden för tid framöver. Sådana avvägningar är nödvändiga bl. a. för den efterföljande mera detaljerade planeringen (detaljplan).

De krav som ställs i dessa avseenden i PBL har i huvudsak angetts i 2 kap. Allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning enligt denna lag. Kraven är därvid mycket allmänt hållna och synes inte i tillräcklig grad precisera erforderligt innehåll i en översiktsplan. Den tredje avdelningen 7 kap. Marköversiktens innehåll m. m. bör därför kompletteras och närmare uttrycka att fysiska, sociala och ekonomiska faktorer skall beaktas i översiktsplanen.

Norrtälje kommun påtalar vikten av att ta fram ett ekonomiskt underlag.

De sektorplanerande statliga myndigheterna betonar att marköversikterna måste bygga på utredningar om deras respektive intresseområden.

RAÄ finner angeläget att kulturminnesvårdens intressen kan beaktas och är orolig för att statens insyn är för begränsad för att detta kan garanteras.

Naturvårdsverket anför:

Verket anser att kravet på en obligatorisk översiktlig planering för kommunens hela yta är av avgörande betydelse för att samhällsutvecklingen skall kunna ske i enlighet

med vad riksdagen fastslagit, nämligen "inom de ramar som naturresurserna och naturmiljön anger". Detta kräver att kommunerna skall upprätta sektorsutredningar om miljöskydd och naturvård som underlag för marköversikten. Detta material måste redovisas vid utställning.

Vägverket konstaterar att PBL-förslaget ställer ökade krav på tidig redovisning av vägsträckningar. Verket anför:

Marköversikten föreslås bli obligatorisk och kommunomfattande. Den skall vidare hållas aktuell. Planen kommer sålunda även att omfatta områden inom vilka det i dag råder betydande frihet att planera nya vägsträckningar. Följden kan bli att vägverket måste precisera framtida vägobjekt på ett tidigt stadium även om objekten ännu inte tagits med i flerårsplanerna. För att upprätthålla en god handlingsfrihet finns ofta önskemål om alternativa markreservat. Denna möjlighet kan komma att begränsas genom kommunens önskemål att inte få begränsningar i markanvändningen. Ev. konflikter av denna typ torde dock bli få, då planeringen genom aktualitetskravet avses bli rullande.

I de fall där önskemål om alternativa sträckningar inte finns, kan avstämningen med andra intressen ske på ett tidigt stadium i planeringen, vilket torde medföra mindre risk för konflikter i samband med genomförandet av vägobjekt.

Direktsamråd mellan vägförvaltning och kommun är väsentligt vid den översiktliga planeringen.

LRF betonar vikten av att jordbrukets intressen beaktas i marköversikten och anför:

Av det faktum att bevarande av brukningsvärd jordbruksmark utgör ett riksintresse följer att marköversikten skall innehålla en redovisning också av jordbruksmarkens framtida nyttjande.

Lantbruksstyrelsen instämmer och vill även erinra om rennäringen. Verket anför:

Lantbruksstyrelsen tillmäter samråd enligt 7 kap. 6 § stor betydelse. Samråd bör alltid ske med lantbruksnämnden då lantbruk och rennäring berörs. Samordning av de statliga intressena genom länsstyrelsen förefaller vara ändamålsenligt. Lantbruksstyrelsen delar utredarens uppfattning att det statliga inflytandet i planeringen främst skall säkerställas genom ett väl utvecklat samrådsförfarande under pågående planering.

Liknande synpunkter anförs av ett antal *lantbruksnämnder* och av *lantbrukarnas länsförbund i Östergötland.*

Domänverket, skogsstyrelsen och *skogsvårdsstyrelserna* i åtskilliga län anser det nödvändigt att kontakt upprätthålls med företrädare för skogsbruket på ett tidigt stadium av planarbetet, då skogsbruket är den areellt dominerande näringen i praktiskt taget samtliga kommuner.

Civilförsvarsstyrelsen pekar på civilförsvarets intressen. *Trafiksäkerhetsverket* finner angeläget att läget av trafiksäkerhetsanordningar inte låses på ett för tidigt stadium i planarbetet. *Sjöfartsverket* finner olämpligt att kommunerna låter marköversikter omfatta vattenområdena utanför deras kuster, då det i regel inte finns behov av att låsa läget av farleder i översiktsplaner. *Samernas riksförbund* menar att renskötseln är att jämställa

med andra arealkrävande riksintressen. *Lantbruksstyrelsen* erinrar om att glesbygdsservicen är en viktig angelägenhet för landsbygden. I sistnämnda fråga anför verket:

Utredaren framhåller (s. 306-307) att det i samband med kommunomfattande planering bör vara en viktig uppgift för kommunerna att undersöka hur en långsiktig fungerande glesbygdsservice kan åstadkommas. Det bör anges var nytillkommande bostadsbebyggelse bör uppmuntras utanför tätorterna för att främja en levande landsbygd. Lantbruksstyrelsen vill understryka vikten av detta. För utövare av jord- och skogsbruk är bebyggelse- och servicefrågan på landsbygden särskilt betydelsefull eftersom de areella näringarna på landsbygden i många fall är de dominerande näringsgrenarna.

Länsstyrelserna i Västerbottens och *Norrbottens län* menar att marköversikterna behöver ett avsevärt förbättrat och utvidgat bedömningsunderlag, vilket kommer att ta lång tid att arbeta fram i dessa vidsträckta län med deras stora och glesbefolkade kommuner. *Lidingö kommun* anser viktigt att arbetet på en marköversikt grundas på verksamhetsplaner för olika sektorer av samhällsplaneringen.

I åtskilliga remissvar framhåller man svårigheten att på kort tid bygga ut nuvarande översiktsplaner till marköversikter av föreslagen omfattning. Därför bör ambitionsnivån inte sättas för högt till en början. I stället bör man inrikta sig på att bygga ut marköversikterna successivt för att inte överbelasta kommunernas begränsade planeringsresurser.

Föreningen för samhällsplanering anför:

I förslaget anges vilka redovisningar som marköversikten bör innehålla. Vi anser inte detta nödvändigt eller ens önskvärt. Kraven på den översiktliga kommunala markanvändningsplanen kommer att variera i avsevärd grad från kommun till kommun alltefter olika förutsättningar och behov. I vissa lägen kan markanvändningsaspekterna komma att vara de dominerande. I andra fall kan det bli aktuellt att liksom i kommunöversikten fästa avseende vid vilka typer av planinsatser och beslut som erfordras för olika områden. I återigen andra lägen kan det vara aktuellt att se marköversikten som den fysiska redovisningen av kommunens långsiktiga ekonomiska planering. För att det skall vara möjligt att arbeta med marköversikten för dessa olika syften är det nödvändigt att stor frihet lämnas kommunerna att anpassa innehållet i marköversikten efter de behov som för tillfället är mest akuta.

Kommunförbundet har observerat att utredningen väl föreslår att marköversikten skall vara kommunomfattande men inte att den behöver vara heltäckande. Förbundet kommenterar detta sålunda:

Marköversikten skall vara kommunomfattande vilket inte innebär att den behöver vara heltäckande. Detta förslag visar att utredningen har gjort en realistisk bedömning av läget i kommunerna. Stora markområden är nämligen ointressanta från planeringssynpunkt och bör varken föranleda någon speciellt restriktiv hållning eller låsning av en bestämd markanvändning.

Åtskilliga instanser finner det angeläget att kommunerna kan bevaka viss flexibilitet i sin planering genom att – såsom sker i dagens kommunöversikter – markera vissa områden som utredningsområden.

KTH anför:

Med de nuvarande oreglerade planformerna kan kommunen redovisa s. k. U-områden i kommunöversikten, vilket underlättar det översiktliga planarbetet och dessutom gör översiktsplanen mer verklighetsanknuten. Det är därför av vikt att även den framtida marköversikten gör det möjligt att under en begränsad tid redovisa att den framtida markanvändningen i ett område är under utredande.

Liknande synpunkter anförs av *lantbruksnämnden i Gotlands län, Svenska föreningen för byggnadsvård* samt *Lidingö* och *Malungs kommuner.*

Några instanser finner olämpligt eller onödigt att områden som i marköversikten lämnas obetecknade enligt PBL-förslaget skall presumeras vara sådana där betydande förändringar inte avses ske.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anför härom:

Kommunen bör äga frihet att i marköversikten för vissa områden lämna öppet hur markanvändningen i framtiden bör gestalta sig. Länsstyrelsen anser inte att det, såsom anges i 7 kap. 2 § sista stycket, skall föreligga en presumtion för att inga förändringar av markanvändningen avses få ske i sådana områden.

Liknande synpunkter anförs av *sjöfartsstyrelsen* samt *Emmaboda, Haninge, Torsås* och *Älvkarleby kommuner.*

Halmstads kommun finner att det i 7 kap. 2 § föreslagna innehållet i och för sig stämmer med de krav man bör ställa på en marköversikt men ifrågasätter om inte regleringen hellre kunde ske genom anvisningar än genom tvingande lag. Alternativt kunde kraven på innehållet föras in under de mjukare kraven i 7 kap. 3 §.

Många instanser finner det vara önskvärt med anvisningar och exempel, kanske förtydligande motivuttalanden, om vad som bör tas med i en marköversikt.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför:

Det är oklart vad som skall redovisas i marköversikten. Alla de sektorsintressen som finns angivna i 2 kap. bör vara med i marköversikten. Anvisningar från planverket kommer att erfordras för utarbetande av marköversikt.

Önskemål om förtydligande uttalanden framförs av bl. a. *domänverket, Ale (en minoritet), Borås, Bromölla, Ljungby, Nacka, Osby, Perstorps* och *Oskarshamns kommuner.*

Länsstyrelsen i Stockholms län betonar, liksom *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus* och *Norrbottens län,* att marköversikten inte får förlora sig i detaljer, om den skall få en tyngd som minst motsvarar dagens kommunöversikts.

Många kommuner befarar att arbetet på marköversikten kan bli mycket resurskrävande. De anser därför att man bör kunna minska ambitionerna och undvika att göra innehållet alltför detaljerat. Detta hävdas bl. a. av *Ale (en minoritet), Bergs, Lidingö, Motala, Partille, Perstorps, Sorse le, Storumans, Strömstads, Sundsvalls, Vilhelmina, Vimmerby* och *Åre kommuner.*

Också *Borlänge kommun* tror att arbetet med kommunöversikten kan bli för omfattande och anför:

Såvitt kommunstyrelsen finner blir denna obligatoriska heltäckande marköversikt ett synnerligen omfattande och ständigt arbetskrävande instrument. Den kan bli ett utomordentligt kommunalt planinstrument – förmodligen endast under förutsättning att den ständigt ägnas stort intresse och tilldelas betydande medel. Den ger möjligheter för kommuner med ambitioner och resurser. För andra torde PBL medföra risker samt ge sämre lösningar än den nuvarande byggnadslagstiftningen. – I vissa ärenden behöver otvivelaktigt vissa principiella frågor fastläggas på ett tidigt stadium för att onödigt arbete skall undvikas, t. ex. om jordbruksmark får bebyggas. Sådant borde kunna lösas genom något slags delbeslut, motsvarande det föreslagna förhandslovet för bygglov. Överklagande och underställning skulle därvid kunna ske i föreslagen vanlig ordning.

På flera håll tar man upp tidsperspektivet till diskussion.

Lantbruksstyrelsen t. ex. anför:

Av marköversikten skall för varje särskilt angivet område framgå
1 om befintliga förhållanden avses bestå i stort sett oförändrade
2 om betydande förändringar av markanvändningen avses ske inom en nära framtid
3 om betydande förändringar av markanvändningen avses ske på längre sikt.

I områden med jordbruk där befintliga förhållanden avses bestå i stort sett oförändrade måste en tidsperiod av minst 25 år avses med hänsyn till de långsiktiga investeringarna i lantbruket.

I områden där betydande förändringar avses ske inom en nära framtid bör, enligt lantbruksstyrelsens mening, en fördjupning av den översiktliga markanvändningsplaneringen normalt ske genom områdesplanering. Lantbruksnämnden i Stockholms län anser att förändringar som berör jordbruksintressen bör delas upp i två tidsintervaller, inom 5 år respektive 5–10 år. "Det kortare tidsintervallet överensstämmer med de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. En sådan uppdelning underlättar planeringen inom berörda jordbruksföretag." Lantbruksstyrelsen delar denna uppfattning.

Det är från lantbrukssynpunkt mycket väsentligt att sådana områden där betydande förändringar avses ske på längre sikt ej får någon större omfattning. Ändamålet för den förändrade markanvändningen inom dessa områden bör anges och med någorlunda säkerhet kunna förutses.

Gislaveds kommun tror att behovet av mark för tätortsexpansion stundom kan kräva ett längre tidsperspektiv än 20 år. Kommunen anför:

Ett viktigt syfte för den översiktliga planeringen är att säkerställa mark kring tätorterna för framtida tätortsexpansion. Uppbyggnad som föreslås av marköversikten enligt PBL kan medföra svårigheter för kommunen att hävda mark för framtida tätortsexpansion, om denna expansion bedöms ligga mer än 20 år fram i tiden. Kommunen anser därför att bestämmelserna i PBL i detta avseende ges en sådan utformning, att kommunen genom planläggningen kan fatta sådana beslut att den framtida tätortsexpansionen inte hindras.

Några kommuner påpekar att det kan föreligga svårigheter att särskilja områden inom vilka man har att räkna med förändringar inom en nära framtid från sådana där förändringar är mera avlägsna.

Årjängs kommun anför:

Att, som i förslaget (2 §) krävs, i marköversikten (kommunplanen) för områden som skall undergå betydande förändringar särskilja om dessa avses ske inom en nära framtid eller på sikt är dock inte lämpligt, då det ställer onödigt höga krav på kunskap och prioritering av projekt i ett mycket tidigt planeringsskede. För många projekt kan inte kommunen göra denna uppdelning då man inte har kontroll över genomförandet.

För att fungera som dagens kommunöversikt måste marköversikten (kommunplanen) även kompletteras med markförordnanden, varför den självständigt sett säkert får en vag utformning.

För detta talar även omständigheten att den alltid måste vara aktuell och att ändringar av marköversikten (kommunplanen) kräver en omständlig handläggning. Enklast blir det då för kommunen om marköversikten (kommunplanen) är allmänt hållen.

Liknande åsikter anförs även av *Sunne* och *Torsby kommuner.*

Aktualitetskravet föranleder en del reflexioner, liksom kravet på återkommande översyn.

Lindesbergs kommun menar att dessa krav lättare kan uppfyllas om ändringsproceduren görs enkel. Samma uppfattning har Gävle kommun.

Motala kommun ifrågasätter om inte planeringen bör hållas rullande. Kommunen anför:

Kraven att marköversikten fortlöpande skall hållas aktuell och att efterföljande planering inte får motverka syftet med marköversikten medför ytterligare en styrning som kan vara hämmande för planeringen. Det kan ifrågasättas om inte en s. k. rullande planering med regelbundet återkommande revidering av marköversikten innebär en smidigare hantering. I avvaktan på revidering skulle därvid en underordnad plan tills vidare kunna gälla framför marköversikten.

Kungsbacka kommun efterlyser en möjlighet till avvikelse från marköversikten för att minska behovet av ändringar. Kommunen anför:

Fr. o. m. 1988 skall kommunerna ha antagit en marköversikt. I PBL:s nya regler om tätbebyggelseförbud gives byggnadsnämnden inga dispensmöjligheter, utan dessa kommer så att säga att ligga inbakade i prövningsgrundernas toleransnivå. Visserligen bör planeringen göras så att den är anpassningsbar efter nya förhållanden, men förfarandet att ändra marköversikten var gång, där man idag har ett dispensförfarande, upplevs som onödigt omständlig och långsam. Vi vill därför föreslå att i lagtexten införes regler för någon form av avvikelse från marköversikt t. ex. genom beslut i kommunfullmäktige i särskilda fall.

Även *länsstyrelsen i Kronobergs län* tar upp denna fråga:

Att i varje kommun skall finnas en heltäckande översiktsplan kan innebära vissa risker för att kommunen drar på sig bindande och onödig planering, som man sedan tvingas ändra när de konkreta konflikterna yppar sig. Det måste vara vanskligt för såväl kommun som för länsstyrelse att i förväg överblicka vilka anspråk som kan komma att ställas på markens användning. Ofta kommer säkerligen behov göra sig gällande att ändra marköversikten. Därför anser länsstyrelsen att möjligheter till avsteg bör föreligga, eventuellt i form av något slags dispensförfarande, och att man sålunda undgår att vid varje tillfälle detta blir aktuellt, företa den omständliga procedur som en ändring av översikten innebär. En annan och enligt länsstyrelsens uppfattning bättre

lösning är att låta marköversikten i stort sett bli en rekommendation för den fortsatta markanvändningen eller ett för stat och kommun gemensamt beslutsunderlag. Detta behöver inte innebära att marköversikten blir något till intet förpliktande. Dess rekommendationer bör inte frångås utan klart motiverade skäl.

Även *Hallstahammars, Hultsfreds, Tibro* och *Östersunds kommuner* förordar viss frihet att göra mindre avvikelser från marköversikten.

Planverket anför:

Områdesplanen får enligt förslaget inte motverka syftet med marköversikten. Om sådan områdesplan antas ska marköversikten ändras så att överensstämmelse finns. Detta förfaringssätt förefaller praktiskt ohanterbart och medför en belastning av knappa planeringsresurser. De planeringsöverväganden som sker i områdesplanen bör ges samma medborgerliga och politiska förankring som marköversikten varför de nya planbesluten bör kunna ta över och gälla i stället för tidigare. Aktualitetskravet bör inte utsträckas längre än att sådana ändringar kan föras in vid den mer allmänna revideringen av marköversikten. Ett fullföljande av planverkets förslag att marköversiktsinstitutet även ska omfatta de strukturellt övergripande områdesplanerna medför dock att denna situation knappast blir aktuell.

Ett antal instanser anser det mindre lämpligt att marköversikten alltid skall innehålla en genomförandebeskrivning.

Danderyds kommun anför:

På ett helt annat sätt än tidigare lagstiftning kräver PBL, förutom vanliga planbeskrivningar, även genomförandebeskrivningar. I stort sett är det värdefullt att man på detta sätt söker ge ökad realism åt planerna. Men det är knappast realistiskt att kräva det också i en marköversikt. Det är inte förenligt med marköversiktens idé som ju bara skall vara vad namnet säger – en översikt.

Hagfors kommun anför:

Den genomförandebeskrivning som därvid förutsätts fogas till själva marköversikten måste enligt kommunens mening hållas mycket översiktlig. Det torde inte vara möjligt att koppla en strikt tidsbunden åtgärdsplanering till en översiktlig fysisk plan. En förutsättning för att översikten skall vara användbar är vidare att möjlighet finns att göra partiella revisioner, varvid allt utom det som ändras kvarstår.

Liknande åsikter framförs även av *länsstyrelsen i Jämtlands län* samt *Gotlands, Kramfors, Kristianstads, Perstorps, Strömstads, Åre* och *Ödeshögs kommuner.*

Beslut om antagande av marköversikt bör enligt många instanser föregås av samråd med statliga myndigheter. Marköversikten blir då att uppfatta som en överenskommelse mellan stat och kommun om hänsyn till olika sektorsintressen.

Jönköpings kommun anför:

Marköversikten bör kunna fungera som en överenskommelse mellan stat och kommun om markanvändning och byggande i stora drag liksom vara ett styrinstrument för

kommande områdesplanering samt byggande. Denna styrverkan måste tillkomma även på områden som ej omfattas av detaljplan och markförordnande. Marköversikten är påtagligt den plannivå där olika sektorsintressen skall redovisas mot varandra i sina huvuddrag.

Samrådets betydelse har – som tidigare omnämnts – särskilt framhållits av företrädare för jordbruks- och skogsintressena. Även *fiskeriintendenten i nedre södra distriktet, handikapprådet* samt *Bromölla* och *Osby kommuner* betonar den stora betydelsen av samråd.

Falu kommun anför:

Samrådsskyldighetens innehåll bör anges i lagen så att klarhet vinnes om hur samråd skall tillgå och när samråd är avslutat. Härigenom undvikes onödig irritation och klarläggs även besvärsgrunderna.

Fastighetsägareförbundet och *Karlstads kommun* anser tidigt samråd mellan berörda organ inom kommunen och med angränsande kommuner vara angeläget.

Flera instanser betonar vikten av att bygga arbetet på en marköversikt på redovisade program.

Länsstyrelsen i Blekinge län:

Det bästa sättet att uppnå samstämmighet mellan stat och kommun om vad en marköversikt skall reglera är att upprätta ett program. Ett sådant program bör därför vara obligatoriskt.

Friluftsfrämjandet anser att varje kommun bör ta fram ett särskilt program för friluftslivets olika markbehov. *Helsingborgs kommun* förordar en lagbestämmelse som gör ett översiktligt program för kulturminnesvård och naturvård obligatoriskt för varje marköversikt.

Naturvårdsverket menar att programarbete innan planförslaget utarbetas är så angeläget att ett sådant arbete bör vara obligatoriskt.

Beträffande offentlighetskravet anser *Gotlands kommun* att man bör ha samma utställningstid för alla planer, förslagsvis fyra veckor.

Stockholms kommun förordar att marköversikten uppdelas i två dokument, ett utgörande en plan av generalplanetyp, som bör fastställas, och ett annat utgörande ett kommunalt handlingsprogram, som inte skall ha rättsverkningar och inte heller fastställas.

Följande instanser motsätter sig att marköversikten skall kunna överprövas endast i de delar som kommunen särskilt har beslutat böra förses med en femårig garanti mot underställning av efterföljande plan- och tillståndsbeslut:
Hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, UHÄ (Uppsala universitet), RAÄ, naturvårdsverket, planverket, lufttransportutredningen, Föreningen för samhällsplanering och flertalet länsstyrelser.

Kammarrätten i Göteborg anför:

Systemet med underställning av planer innebär enligt förslaget att en mera översiktlig plan har den effekten att efterföljande beslut i plan- och tillståndsärenden inte skall kunna underställas regeringens prövning i sådana delar som man har tagit ställning till i översiktsplanen. Genom en successivt alltmer detaljerad planläggning kan således statens möjligheter till ingripanden mot kommunens planer stegvis elimineras. Kammarrätten har ingen invändning mot denna tanke som sådan. Den underställningsavskärande effekten har emellertid inte utformats helt enhetligt för olika plantyper. En marköversikt får således underställningsavskärande verkan bara om kommunen i marköversikten föreskriver att underställning av kommande plan- och tillståndsbeslut inte får ske på den grunden att den markanvändning som anges i översikten ifrågasätts. En sådan bestämmelse finns intagen i kapitlet om marköversikt, närmare bestämt 7 kap. 3 § andra stycket. Denna viktiga bestämmelse har där fått en undanskymd placering bland andra regler om vad som får anges i en marköversikt. Den bör brytas ut och få en mer framträdande placering. Övriga planer har automatiskt en underställningsavskärande verkan beträffande efterföljande plan- och tillståndsbeslut. Bestämmelser härom finns inte i de olika plankapitlen utan i 17 kap. 11 §. Kammarrätten anser att de i stället bör tas in i resp. plankapitel. Under alla omständigheter bör placeringen vara enhetlig.

Vidare finns den skillnaden mellan marköversikt och övriga planer att marköversikten kan underställas bara i de delar som omfattas av en föreskrift enligt 7 kap. 3 § andra stycket, medan övriga planer alltid kan underställas, om någon av förutsättningarna i 17 kap. 1 § föreligger. Detta innebär att kommunen helt disponerar över möjligheterna att underställa en marköversikt. Om länsstyrelsen t. ex. upptäcker att en marköversikt strider mot ett riksintresse eller innehåller en uppenbar avvikelse från någon bestämmelse i ett av lagens kravkapitel är länsstyrelsen förhindrad att ingripa med underställning, om kommunen inte har tagit in en föreskrift om underställningsavskärande verkan i marköversikten. I de flesta fall torde visserligen sådana brister uppmärksammas redan under samrådsförfarandet. Det kan dock inte helt uteslutas att samarbetet mellan länsstyrelsen och kommunen i något fall fungerar dåligt.

Under alla omständigheter är det angeläget att planföreskrifter som kan medföra underställning uppmärksammas och rättas till på ett så tidigt stadium som möjligt. Detta måste vara till fördel för både kommunens egen planering och för enskilda som kan ha ett intresse av att känna till inte bara kommunens utan också statens planer, särskilt i den mån dessa inte skulle vara samstämmiga. Kammarrätten anser således att även en marköversikt alltid skall kunna underställas regeringens prövning om förutsättningarna härför i övrigt är uppfyllda.

Planverket anför:

Enligt 17 kap. 1 § kan marköversikten endast underställas i de delar där kommunen begärt underställningsavskärande effekt. En sådan ordning omöjliggör för länsstyrelsen att bevaka att riksintressena beaktas vid planläggning. Enligt planverkets förslag ska marköversikten vara riktningsgivande även för tillståndsprövningen. Det är angeläget att dessa riktlinjer för bebyggelseutvecklingen beaktar riksintressena och att staten kan påverka deras utformning. Enligt PBL-förslaget kan i annat fall länsstyrelsen gå in med förordnande att även tillståndsbesluten inom ett visst område kan underställas. Detta verkar opraktiskt och svårhanterligt att tillgripa som första åtgärd. Möjligheterna kan dock finnas kvar och användas som temporär åtgärd eller när tolkningen av riktlinjerna går isär samt i vissa andra sammanhang.

I stället bör den ordningen gälla att marköversikten är underställningsbar även utan särskild begäran från kommun. Beslut i nästa planled bör inte kunna underställas av länsstyrelsen i de fall avsikterna framgått av marköversikten. På grund av marköver-

siktens översiktlighet kan dock olikheter i tolkning mellan stat och kommun visa sig i senare led. Om staten bedömer att aktuell åtgärd inte ryms inom marköversikten bör underställning kunna ske. Kommunen kan undvika vidare underställning genom att precisera sig i de områden man önskar garanti för fortsatt planering och projektering. Ett strängare krav på definitiv avskärande effekt hos marköversikten kan annars leda till krav på onödig detaljering av marköversikten i ett för tidigt skede.

Naturvårdsverket anför:

En sådan ordning, där underställning kan begäras först när nästa plansteg eventuellt tillämpas, innebär att ytterligare utrednings- och planarbete genomförs innan en viktig markanvändningsfråga kan lyftas upp till regeringens prövning. Om starka åsiktsskillnader mellan stat och kommun – om t. ex. ett riksintresse – kvarstår efter samrådet i planeringsarbetet med marköversikten, måste en sådan ordning innebära slöseri med begränsade planeringsresurser. Vidare kan tillståndsärenden komma att avgöras mot bakgrund av en från miljösynpunkt olämplig marköversikt. Enligt verket bör tyngdpunkten i det statliga ställningstagandet ligga på den översiktliga nivån och på den obligatoriska planformen och inte som föreslås i de efterföljande mer eller mindre detaljerade planstegen.

Med det föreslagna systemet kan staten emellertid inte hindra en kommun att anta en marköversikt som strider mot t. ex. riksintressena. Det är först vid den eventuellt efterföljande planläggningen och tillståndsgivningen som regeringen ges möjlighet att ta ställning till en konflikt mellan t. ex. ett bevarandeintresse och ett exploateringsintresse med undantag för de geografiska områden där kommunen särskilt förordnat om en underställningsavskärande effekt. Utredningen betonar emellertid att staten redan vid den översiktliga planeringen skall föra fram sina intressen. Det är sålunda då som staten skall ta ställning till planeringens innehåll och bekräfta vad som kan ha överenskommits mellan stat och kommun om hur ett visst statligt intresse skall beaktas. Om starka åsiktsskillnader mellan stat och kommun kvarstår i en marköversikt, är det slöseri med begränsade planeringsresurser om ytterligare plansteg skall behöva utarbetas innan frågan kan prövas av regeringen. Verket delar uppfattningen att korrektiv bör föras in i ett så tidigt skede som möjligt i planeringen för att därigenom ge kommunen planeringstrygghet. Verket anser därför att marköversikten i dess helhet skall kunna underställas regeringen genom länsstyrelsens försorg.

5.2.3 *Avskärande av underställningsrätt*

Många instanser kritiserar utredningens förslag att kommunen under en viss tid skall kunna förhindra att efterföljande plan- och tillståndsbeslut underställs regeringens prövning. *Hovrätten för Nedre Norrland* anför:

Det är vidare osäkert i vilken grad kommunen blir bunden av marköversikten. Det uttalas visserligen att vid fortsatt planläggning syftet ej får motverkas och att avvikelse från riktlinjer i marköversikten ej får ske utan att den ändras. Det finns emellertid icke någon möjlighet till kontroll av efterföljden av angivna riktlinjer, annat än i de fall kommunen själv önskar en avstämning av kommunala och statliga intressen. I följd av att någon avstämning ej sker erfordras ett komplicerat förfarande vid samordning med annan lagstiftning såvitt avser åtgärder, där marköversikten skall tillmätas en särskild vikt, s. k. stora åtgärder.

Med den utformning som marköversikten fått enligt förslaget befarar hovrätten att härigenom skapas ett resurskrävande planläggningsinstitut, som ej binder kommunen.

Kammarrätten i Göteborg anför:

Man kan vidare diskutera om kommunen över huvud taget skall ha möjlighet att genom en föreskrift i marköversikten förhindra underställning av kommande plan- eller tillståndsbeslut. Det kan nämligen tyckas egendomligt att kommunen har möjlighet att disponera över underställningsinstitutet, eftersom det just är genom detta institut som staten har en viss möjlighet att öva tillsyn över planverksamheten. Vidare kan det vara svårt för länsstyrelsen att redan på grundval av en kanske kortfattad och ganska innehållslös marköversikt bedöma om förutsättningarna för underställning är uppfyllda. Visserligen har länsstyrelsen i ett sådant fall enligt förslaget möjlighet att förordna om underställning enbart på den grunden att en föreskrift i marköversikten om underställningsavskärande verkan är olämplig. Detta förefaller dock vara en onödig omväg. Kammarrätten anser därför att kommunen inte bör ha någon möjlighet att genom en särskild föreskrift i marköversikten förhindra underställning av kommande plan- och tillståndsbeslut.

Domänverket anser att PBL-förslaget inte ger staten tillräckliga garantier för att kommunerna beaktar riksintressen. Verket anför:

Kommunen skall enligt förslaget kunna avskära möjligheten till framtida underställning genom att i marköversikten undanta sådan i visst hänseende. Detta kan förhindras endast genom att marköversikten som sådan underställes regeringens prövning vad gäller avskärningsbeslutet. Denna modell kräver en noggrann bevakning av innehållet i marköversikterna från i första hand länsstyrelsernas sida.

Om detta skall leda till en lämplig befogenhetsfördelning mellan stat och kommun beror helt på tillämpningen. Det finns utan tvekan en viss risk för kommunala veton i en utsträckning som inte är önskvärd. Domänverket ser allvarligt på detta. Det bör klart och entydigt skrivas ut, att kommunen skall bära det fulla ekonomiska ansvaret gentemot markägare, som hindras från legitim markanvändning.

Skogsstyrelsen anför:

Som nyss framhållits går det ju inte att i marköversikten göra sådana detaljerade avvägningar som krävs för att dessa intressen skall kunna sägas vara i tillbörlig mån beaktade. Eftersom det alltså inte på förhand går att bedöma om ett i marköversikten angivet markutnyttjande är till men för pågående skogsbruk måste det allmänna ha möjligheter att bevaka de skogliga intressena allteftersom konfliktsituationer aktualiseras. En bestämmelse som för viss tid kopplar bort möjligheterna till en sådan bevakning kan därför inte accepteras.

En negativ inställning till förslaget har också *länsstyrelserna i Uppsala* och *Hallands län, skogsvårdsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kristianstads* och *Örebro län, Skogsindustriernas samarbetsutskott* och *Stockholms byggmästareförening.*

Storfors kommun menar att den statliga överprövningen skall ske på ett tidigt stadium av planprocessen och anför:

Eftersom marköversikten är den enda obligatoriska och yttäckande planformen, där alla statliga intressen, som berör markområden, redovisas i denna handling, är det både lämpligt och logiskt att underställningsskyldigheten sker i detta stadium av planeringen. Enligt PBL skall detta ske i nästa plansteg. Det är slöseri med resurser i form av många gånger onödigt utrednings- och planeringsarbete, innan en viktig markanvändningsfråga kan prövas. De flesta kommuner har begränsade planeringsresurser. Finns det vid samråden i samband med upprättandet av marköversikten

kvarstående åsiktsskillnader, exempelvis riksintressen, mellan stat och kommun, som ej har avklarats vid arbetet med marköversikten, är det bortkastad arbetsinsats att producera ännu ett planförslag – denna gång på en lägre nivå. Storfors kommuns kommunstyrelse anser därför att det bör vara ett skäligt krav att överprövningen sker på översiktsplaneringens högsta nivå – den obligatoriska marköversiktens.

En mycket positiv inställning redovisas av *Göteborgsregionens kommunalförbund:*

Förslaget om underställningsavskärande beslut är positivt, varigenom osäkerheten om markens nyttjande bör kunna undanröjas i ett tidigt skede av planeringsprocessen. Enligt vår bedömning är denna konstruktion av grundläggande betydelse för plansystemets funktion. Från kommunernas synpunkt är det därför nödvändigt att marköversikten i praktiken verkligen kan ges s. k. underställningsavskärande verkan.

Föreningen för samhällsplanering anför en liknande tankegång:

Marköversiktens möjligheter att avskära efterföljande underställning av detaljplaner är ett naturligt uttryck för marköversiktens karaktär av dokument för sådana överenskommelser med staten. I förhållande till underliggande planer, områdesplan och detaljplan, bör marköversikten uppfattas som ett programunderlag för markens användning i grova drag samt organisationen av strukturer för vägar, ledningssystem m. m.

Göteborgs kommun uttrycker sig på liknande sätt.

Även *Stockholms kommun* anser det motiverat med regler om garanti mot underställning av efterföljande plan- och tillståndsbeslut men framhåller att detta förutsätter att frågor som kunde ha utgjort grund för underställning också behandlats i marköversikten.

Många andra kommuner redovisar en liknande positiv inställning.

Kristianstads kommun anför:

Kommunen anser att systemet med att delar av marköversikten kan bli underställningsavskärande är mycket bra. Dock bör frågan om rättssäkerheten belysas.

Helsingborgs kommun menar att ett tidigt klarläggande av i vilken utsträckning jordbruksmark får bebyggas kan förkorta handläggningen av detaljplaner. Kommunen anför:

Eftersom flertalet nya bebyggelseområden i nordvästra Skåne berör jordbruksmark och därmed riksintresse är det av största vikt för kommunerna i denna del av Skåne att konfliktfrågorna utreds på ett tidigt stadium i marköversikten för att inte kommande detaljplaner generellt skall underställas regeringens prövning och handläggningstiden förlängas.

Tillstyrkanden lämnas också av *Ale (en minoritet), Bromölla, Huddinge, Malungs, Mönsterås, Osby, Vaxholms, Älmhults* och *Östra Göinge kommuner.*

Halmstads och *Jönköpings kommuner* anser garantitiden vara för kort. *Halmstads kommun* anför:

"Garantitiden" dvs. avskärning av underställning av kommande plan- och tillståndsbeslut bör ökas från fem till tio år. Även om marköversikten avses bli reviderad med ganska korta intervaller (3–5 år) kan en avskärningstid på fem år hinna löpa ut i skarven mellan två marköversikter. Den längre genomförandetiden är också angelägen för att ge kommunen nödvändig planeringstrygghet för t. ex. större bostadsområden, som utbygges i etapper.

Huddinge kommun påpekar att man dock inte skall överskatta de fördelar kommunen kan få av denna nya bestämmelse om garanti mot underställning:

Länsstyrelsen kan emellertid underställa marköversikten regeringens prövning och regeringen kan därvid upphäva den underställningsavskärande bestämmelsen. Om bestämmelsen vunnit laga kraft är garantin mot statens ingripande ändock inte heltäckande. Regeringen kan nämligen i vissa fall ge planföreläggande om ändring av marköversikter, om den har ångrat sig. Genom dessa underställnings- och planföreläggandemöjligheter förtas en stor del av de positiva effekter som annars skulle vinnas genom under ställningsavskärningen framförallt när det gäller ökad säkerhet om planeringsförutsättningarna inför en kostsam och omfattande detaljplaneläggning. Det är således mycket tveksamt om avskärningsmöjligheten kommer att innebära den stora fördel för kommunerna som görs gällande av utredningen.

5.2.4 *Marköversiktens betydelse för efterföljande beslut*

Utredningsförslaget har blivit föremål för mycket olika omdömen när det gäller marköversiktens betydelse för efterföljande beslut.

Planverket är mycket kritiskt mot utformningen av förslaget i denna del och anför:

Syftet med marköversikten är enligt utredningen att vara dels vägledande för fortsatta planeringsöverväganden, dels ett instrument för reglering av statliga och kommunala intressen. För att kunna tjäna dessa syften vilka planverket ser som riktiga måste dock marköversikten ges en helt annan ställning såväl vid efterföljande plan- och tillståndsbeslut som vid överprövning av fattade beslut. Detta ställningstagande utvecklas nedan.

Enligt utredningen ska marköversikten vara vägledande för den fortsatta planläggningen men bör endast tillmätas begränsad betydelse vid tillståndsprövning av enskilda företag. Marköversikten ska vara översiktlig till sin karaktär och i första hand redovisa de stora och strukturellt betydelsefulla dragen i markanvändningen. Det är endast dessa frågor som får hävdas och tillåtas slå igenom vid tillståndsprövningen. Tillståndsprövning av bebyggelse utanför detaljplan ska till stor del ske direkt mot de materiella kraven i 2–4 kap., det s. k. planenlighetskravet. Områdesplanen som mer detaljerat kan ange avvägningar mellan olika intressen ska inte tillmätas någon självständig betydelse vid tillståndsprövningen. Härigenom skapas en åtskillnad mellan den vägledande planeringen och de tillståndsbeslut i vilken den förverkligas.

Enligt förslaget är kraven i 2 kap. 1–2 §§, vilka omfattar stadgande om att en lämplig samhällsutveckling respektive att en god bostads-, arbets- och fritidsmiljö bör främjas, endast tillämpliga vid planering. De faller därigenom bort som prövningsgrund för enstaka tillståndsbeslut. Dessa krav kan således inte påverka utvecklingen utanför de områden som är detaljreglerade.

Byggnadsnämndens beslutsfattande får inte motverka syftet med marköversikten. Däremot står överprövningsinstanser enligt vad som framgår av förslaget formellt

obundna av marköversikten. Detta med hänvisning till att marköversikten inte ska ha rättverkan mot enskild. Även vid överprövningen faller således prövningen tillbaka på planenlighetskravet och marköversikten ska endast tillmätas vikt i övergripande frågor. Eftersom lämplighetsprövning avses ske direkt i bygglovsärendet och begränsas vad gäller prövningsgrunderna för bebyggelse utanför detaljreglerat område har marköversikten eller den översiktliga planeringen ingen riktningsgivande effekt vad gäller bebyggelseutvecklingen i dessa områden. Detta innebär en urholkning av det översiktliga planinstitutet i förhållande till nuvarande lagstiftning och praxis.

Utredningen gör således en artskillnad mellan de överväganden som sker i planeringssammanhang och de som sker vid tillståndsprövning. Planverket delar inte detta synsätt. De fysiska planerna utgör en uttolkning och konkretisering av de materiella krav som ställs i lagstiftningen till ledning för efterföljande tillståndsbeslut. För den närmare lokaliseringen av en byggnad kan marköversikten i allmänhet inte ge någon vägledning. Den allmänna lämplighetsprövningen måste dock kunna ske mot bakgrund av de överväganden som skett i tidigare planeringsled. Riktlinjer i en översiktsplan om betingelserna för att uttolka de allmänna lämplighetskriterierna enligt 2–4 kap. kan inte innebära någon inskränkning i enskild rätt. Det skulle i så fall betyda att den enskilde markägarens rätt var starkare än lagens egenskapskrav även i fråga om förändrad markanvändning.

I samband med att den allmänna lämplighetsprövningen av glesbebyggelse infördes 1973 rekommenderade planverket kommunerna att som ledning för hanteringen av plan- och byggnadsärenden upprätta kommunöversikter. Genom att handlägga dessa enligt byggnadslagstiftningens regler för antagen generalplan har översikternas riktlinjer fått vägledande karaktär liknande bestämmelserna i en antagen generalplan. Detta synsätt har sedan även fått stöd i domstolsutslag och regeringsbeslut i bebyggelseärenden. Denna praxis vad gäller sambanden mellan de överväganden som sker i den översiktliga planeringen och prövningen i enskilda tillståndsärenden bör överflyttas och lagfästas i en ny plan- och bygglag. Marköversikten bör således kunna ange riktlinjer för tillståndsprövningen. Detta sker med stöd i lagens egenskapskrav vilka uttolkas och konkretiseras i marköversikten.

Länsstyrelserna i Uppsala, Kronobergs, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs och *Jämtlands län* anför liknande synpunkter.

Även bland kommunerna finner man många som uttrycker oro för att förslaget innebär en icke acceptabel tillbakagång gentemot dagsläget när det gäller att styra bebyggelseutvecklingen utanför detaljplan.

Falköpings kommun anför:

Kommunerna har sedan länge påtalat behovet av ett starkt översiktligt planinstitut. PBL föreslår att marköversikten, MÖ, ska vara ett instrument för att jämka samman allmänna intressen och att den ska vara obligatorisk. MÖ ska vara vägledande för fortsatta planeringsöverväganden såsom detaljplaner och markförordnanden. Redan här måste kommunen göra en allvarlig invändning. Under flera år har kommunerna i samverkan med såväl länsstyrelserna som planverket prövat sig fram under olika former. Via generalplan och s. k. vidgad generalplan till markdispositionsplan och kommunöversikt. Kommunöversikten har i dag funnit sig tillrätta i de flesta kommuner, som ett instrument att hantera såväl plan- och byggnadsärenden. Mot denna bakgrund finner kommunen det mycket anmärkningsvärt att PBL föreslår att MÖ inte ska ha någon rättsverkan gentemot enskilda. Genom att utnyttja den erfarenhet som kommunerna har från kommunöversikterna skulle arbetet med ett översiktligt planinstitut ha kunnat utvecklats. PBL:s förslag till MÖ innebär i stora delar en tillbakagång på området och det kan kommunen inte acceptera. Lika

anmärkningsvärd finner kommunen motivtexten om att byggnadsnämndens beslutsfattande inte får motverka MÖ:s syfte medan överprövningsinstansen blir formellt obunden av MÖ.

Bebyggelse utanför detaljplan ska till stor del prövas direkt mot PBL:s s. k. materiella krav (2–4 kap.) Även detta medför ett steg tillbaka jämfört med nuvarande lagstiftning. Genom förslaget tillskapas nämligen en artskillnad mellan de överväganden som sker i planeringssammanhanget och de som sker vid tillståndsprövningen. Falköpings kommun avstyrker således den föreslagna formen och förordar en MÖ som innebär en vidareutveckling av kommunöversikten. Detta kan åstadkommas genom att det fortsatta arbetet inriktas på att ge MÖ en direkt rättslig verkan även vid tillståndsprövningen, t. ex. som ett instrument att variera tillståndspliktens omfattning. En sådan precisering borde inte minst gagna statliga övervakningsintressen.

Bollnäs, Hagfors, Hjo, Karlsborgs, Lerums, Nacka, Sorsele, Torsby och *Vara kommuner* anför liknande synpunkter.

Några kommuner noterar att marköversikten, trots uttalanden om det motsatta i betänkandet, kommer att få betydande konsekvenser för den enskilde. Detta framhålls bl. a. av *Mölndals kommun. Tyresö kommun* gör samma konstaterande och yttrar:

Kommunen finner det angeläget att vid överarbetningen av lagförslaget marköversikten inte får alltför starkt styrande effekter på efterföljande planer och på tillståndsgivningen. Härigenom skulle behovet av planändringar – i förhållande till föreliggande förslag – nedbringas och den administrativa belastningen på kommunen minska.

Torsås kommun frågar om varje litet ärende måste ha stöd i en marköversikt:

Tolkningen av marköversikten kan bli besvärlig då ett senare beslut inte får strida mot syftet med marköversikten. Hur syftet skall definieras bör klarläggas bättre. Att mera omfattande åtgärder kan strida mot syftet om man inte har beaktat dessa vid upprättandet av marköversikten synes vara klart. Däremot kan man ifrågasätta om varje litet ärende måste ha stöd i en marköversikt.

Även många statliga myndigheter och vissa organisationer anser att marköversikten måste anses få åtminstone indirekta rättsverkningar för den enskilde.

Hovrätten för Nedre Norrland anför:

Avsikten med översiktliga planer är enligt utredningen, att de skall vara instrument för att jämka samman allmänna intressen och skapa underlag för detaljplanläggning. Marköversikten skall enligt utredningen också ha en styrande verkan och anvisa lösningar för att uppnå de mål som kommunen ställt upp för framtiden. Marköversikten avses ej få någon rättsverkan mot enskilda. Det uttalas dock att byggnadsnämnden och andra tillståndsgivande myndigheter är bundna av marköversiktens syften vid tillståndsgivning och att detaljplaner ej får antas om de motverkar syftet med marköversikten. Härigenom får marköversikten en indirekt rättsverkan gentemot enskild. Sammanfattningsvis avses marköversikten få en avgörande betydelse för beslut om markanvändning. Denna betydelse har ej tillräckligt beaktats vid utformningen av regler för överprövning av beslut om marköversikt såsom framgår av vad hovrätten anför i avsnitten om underställning och besvär. Hovrätten anser därför att beslutsordningen ej fått en ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande lösning.

Sveriges advokatsamfund, Sveriges fastighetsägareförbund och *Sveriges villaägareförbund* anför liknande synpunkter.

Tranemo kommun pekar på en möjlighet att uppdela marköversikten i två moment med olika rättsverkningar. Kommunen anför:

I reglerna om förfarandet menas att marköversikten ska ha formen av ett program för att samordna de sektoriella programmen till en fysisk verklighet. Resurs- och miljöfrågor kan då bedömas tydligare. Detta måste från kommunens sida vara angeläget. Länsstyrelsen har å andra sidan underställningsrätt om marköversikten inte stämmer överens med statliga eller regionala intressen.

En möjlighet är att uppdela marköversikten i två moment. Den ena redovisar de statliga intressena (riksintressena och de regionala samordningsintressena). Denna del får inte motverkas av efterföljande planläggning och kan eventuellt fastställas för att ge rättsverkan. Den andra delen kan då sägas vara ett inomkommunalt samordningsinstrument. Det kan då tillsammans med illustrativt material bli en bra offentlig information till kommunmedborgarna om ambitionerna i den kommunala verksamheten. Denna detaljeringsgrad kan bestämmas av kommunen själv och behöver inte ge rättsverkningar och kan frångås om tillräckliga skäl föreligger vid detaljplaneläggning.

Hallstahammars kommun menar att marköversikten inte kan ha beaktat alla aspekter som är av betydelse:

När marköversikten grundas på de omständigheter som är aktuella i det enskilda ärendet är det naturligt att byggnadsnämnden följer det ställningstagande som kommunfullmäktige gjort vid antagandet av marköversikten. Marköversikten täcker emellertid en stor yta eftersom den skall omfatta hela kommunen. Det är orealistiskt att tro att man överallt har fångat in alla aspekter som är av betydelse vid utformningen av marköversikten. I det enskilda tillståndsärendet måste man därför utgå ifrån att det kan framkomma omständigheter som inte har beaktas i marköversikten. Byggnadsnämnden bör i ett sådant läge ges möjlighet att beakta de nya omständigheterna och inte vara absolut bunden av marköversikten.

Kristianstads kommun anser att frågan om den enskildes rättssäkerhet i samband med de översiktliga plansystemen bör ytterligare övervägas.

Ale kommun (en minoritet) anser att den enskilde måste ges möjlighet att få marköversikten omprövad om den påverkar hans ekonomiska intressen. Kommunen anför:

Vi kan mot bakgrund av det ovan anförda inte finna annat än att marköversikten i praktiken får rättsverkan mot enskild. Möjligheter att besvära sig över marköversikten jämväl på materiella grunder bör därför tillskapas. Detta är särskilt viktigt som innehållet i marköversikten kan komma att påverka innehållet i begreppet pågående markanvändning till ekonomisk skada för enskild fastighetsägare.

5.3 Områdesplan

5.3.1 *Behovet av områdesplan m. m.*

a) Av remissvaren framgår att det föreligger en betydande enighet bland remissinstanserna om att det behövs någon form av mellanplan som fördjupar och kompletterar den med nödvändighet

ganska schematiska kommuntäckande översiktsplanen. Meningarna går emellertid isär om denna planform behöver lagregleras och om den i så fall bör vara frivillig eller obligatorisk.

Följande remissinstanser har – direkt eller indirekt genom att förslå ändringar och tillägg – uttalat att de finner behov föreligga av en lagreglerad plan på mellannivå, nämligen *hovrätten för Nedre Norrland, vägverket, socialstyrelsen, UHÄ (Lunds universitet och Umeå universitet), lantbruksstyrelsen, naturvårdsverket, planverket, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens* och *Norrbottens län, lantbruksnämnderna i Stockholms, Älvsborgs, Örebro* och *Jämtlands län, Arkitektförbundet, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges praktiserande arkitekter, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kooperativa förbundet, Landskapsarkitekternas riksförbund, LO-distriktet i Stockholms län, SAR, SKTF, Kommunförbundet, Svenska riksbyggen, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges villaägareförbund* och ett femtiotal kommuner.

Socialstyrelsen anför:

Utredningens förslag om reglering av ett planinstitut på kommundelsnivå finner socialstyrelsen vara av särskilt stort värde. Områdesplaneinstitutet erbjuder kommunerna utmärkta möjligheter till en förvaltningsövergripande planering på kommundelsnivå. Särskilt i förnyelsearbetet inom befintliga bostadsområden kan områdesplanen vara ett bra instrument, för att på ett övergripande och samlat sätt kunna angripa problematiken. Således kan områdesplanen på kommundelsnivån ges karaktären av ett kommunalt handlingsprogram för upprustning av både den fysiska och sociala miljön. Vidare kan sektorsövergripande kommunplaner med fördel brytas ned i kommundelsvisa områdesplaner. Detta möjliggör bl. a. värdefulla jämförelser olika kommundelar emellan.

I förhållande till övriga planeringsnivåer erbjuder kommundelsnivån också relativt goda förutsättningar för ett medborgarinflytande i planeringen. I PBL-förslaget ges dock planeringen på kommundelsnivån en lägre prioritet än planeringen på övriga nivåer. Med hänsyn till bl. a. det ovannämnda bör planeringen på kommundelsnivån enligt socialstyrelsens mening ges en högre dignitet än vad områdesplaneinstitutet fått i PBL-förslaget.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför:

Områdesplanen har i praktiken visat sig vara ett mycket användbart planeringsintrument, bra som information om översiktliga sammanhang och med tillräcklig detaljeringsnivå för att vara fattbar för flertalet människor. Att hoppa över områdesplan är att dölja en mängd problem. Det är på områdesplanenivå som faktorer av stor betydelse för invånarnas miljö och levnadsförhållanden läggs fast.

Jönköpings kommun anför:

Utredningens förslag lämnar utrymme för tolkningen att en kommun av resursskäl kan nöja sig med marköversikt och detaljplaner.

Planerna på mellannivån har dock tillkommit för att möjliggöra insyn och styrning, utifrån en helhetssyn på funktionella planeringsområden, innan låsningar sker vid den

efterföljande verkställighetsplaneringen. Det är på denna planeringsnivå som faktorer av största betydelse för invånarnas miljö och levnadsförhållanden läggs fast. Erfarenheterna visar att det är på denna nivå allmänheten också lättast engagerar sig i planering.

Utan områdesplanering föreligger risker för att fundamentala demokratiska krav åsidosätts och resultatet kan bli en bebyggelseutveckling som är ogynnsam ur bl. a. ekonomisk, service- och trafiksynpunkt. Mot denna bakgrund är därför områdesplanen ett villkor för att utredningens målsättningar skall kunna uppfyllas i synnerhet inom områden där förändringar vidtas successivt, dvs. såväl i nyexploateringsområden som i förnyelseområden.

Vissa områdesplaner utgör det många gånger viktigaste ledet i detaljplanearbetet.

Det är utomordentligt värdefullt att lagen ger möjlighet till att bedriva planarbetet och projekteringen parallellt för att upphandling och produktionsplanering skall kunna ske på bästa ekonomiska sätt och med minsta möjliga tidsförluster efter planantagande.

En sådan arbetsprocess innebär givetvis bindningar. Utredningen påpekar att "där praktiska skäl talar för att bindningar ändå måste ske parallellt med utformningen av ett planförslag måste därför ett klart avskilt programskede i stället tillgripas".

Utredningens syn på denna arbetsprocess synes ha inneburit att utredningen förbisett programmets och/eller områdesplanens möjligheter som regelmässigt instrument för allmänhetens insyn och påverkan och i konsekvens härav på ett mera kategoriskt sätt förorda detta arbetssätt.

Områdesplan, eller där sådan är uppenbart obehövlig, program för detaljplan bör upprättas. Därmed bör en mera effektiv planeringsprocess kunna åstadkommas med stegvisa bindningar och beslut och där realistiska handlingsalternativ successivt inringas med full insyn från alla berörda.

Även *Motala kommun* är övertygad om behovet av en plan på mellannivå men vill att värdet av ett sådant planeringsinstrument bör komma till klarare uttryck i ett kommande lagförslag:

Behovet av ett planeringsinstrument på mellannivå är stort. Man behöver klarlägga olika markanvändningsanspråks inbördes samverkan på olika sätt, ofta med alternativa förutsättningar, för att kunna ge genomtänkta programförutsättningar till kommande detaljplaneläggning. Det i PBL föreslagna områdesplaneinstitutet är alltför vagt utformat, risken är uppenbar att mer informella planeringsinstrument i stället kommer att användas för att lösa det aktuella planeringsbehovet. I omvandlingsområden (förtätning av befintlig bebyggelse och permanentning av fritidsbebyggelse) är det inte lämpligt att enbart använda detaljplaner som styrinstrument för bebyggelseutvecklingen. Även förutsättningarna för genomförandet av omvandlingen måste behandlas på en mer översiktlig plannivå än detaljplan.

Planinstitutet behöver i lagförslaget motiveras bättre och dess betydelse för efterkommande detaljplaneläggning understrykas.

Några instanser är tveksamma till behovet av två former för översiktlig planläggning, som båda skulle sakna rättsverkan och huvudsakligen skilja sig åt beträffande omfattning och detaljeringsgrad.

Planverket anför:

Motivet för att i PBL införa områdesplaneinstitutet anges vara att det annars ändå skulle uppstå en mängd planer på mellannivå vilka då inte blir lagreglerade vad gäller

samråd och insyn. Detta enda motiv kan dock inte vara tillräckligt, dels därför att användningen av områdesplaneinstitutet är helt frivillig i PBL och dels därför att det ändå går att undvika det formella förfarandet genom att t. ex. endast göra "utredning". Ska ett områdesplaneinstitut finnas så bör det finnas några klara skillnader mot marköversikten och förslag om när institutet lämpligen bör användas som motiverar möjligheter att påtala underlåtenhet att använda det.

Länsstyrelsen i Värmlands län, HSB samt *Borlänge* och *Falköpings kommuner* anför liknande synpunkter.

NBD som är kritisk mot hela plansystemet i PBL-förslaget, anför:

Så sägs bl. a. att områdesplan inte skall tillmätas någon självständig betydelse vid överprövning av efterföljande plan- och tillståndsbeslut, utöver det syfte som kan hävdas vid en efterföljande detaljplanläggning. Därefter påpekar utredningen (s. 322) att inom områden där detaljplanekrav föreligger, kan områdesplanen sägas definiera syftena i en kommande detaljplaneläggning. Detta innebär naturligtvis att områdesplanen, på samma sätt som marköversikten, binder den enskilde utan möjlighet till materiell talerätt. Här borde naturligtvis besvärsrätten erkännas fullt ut, för så vitt översiktsplanerna inte görs generellt oförbindande.

Med detta synsätt skulle lagstiftningen beträffande översiktliga planer kunna sammanfattas i några portalparagrafer, där man beskriver förutsättningarna för detta utrednings- och inventeringsarbete.

Om en översiktsplanering ändock skall bibehållas så förefaller det onödigt med den dubblering som områdesplan innebär i förhållande till marköversikt. Detta i beaktande av att marköversikten kan göras mycket detaljerad inom vissa områden.

Stockholms och *Göteborgs kommuner* anser att områdesplaner är både nyttiga och nödvändiga för åtskilliga ändamål men att de inte behöver ingå i PBL:s plansystem utan kan uppdelas på de båda instituten marköversikt och detaljplan.

Storumans och *Sorsele kommuner* befarar att – liksom bestämmelserna om marköversikt – även bestämmelserna om områdesplan blir mycket betungande för små kommuner. *Storumans kommun* anför:

Bestämmelserna om marköversikt för hela kommunens yta blir mycket betungande för kommuner med stor ytvidd och liten befolkning. Speciellt där trycket utifrån på mark för fritidsbebyggelse är stort och statliga bevarandeintressen är starkt markerade kan det bli svårt att leva upp till lagförslagets intentioner. Detta gäller även områdesplaner. Behov och resurser står inte i något rimligt förhållande till varandra. Kommunens hittillsvarande erfarenheter med områdesplaner för turistorterna i fjällen är avskräckande. För att staten ej genom sin lagstiftning skall åsamka kommunerna ökade utgifter bör kostnaderna för översiktlig planering inom riksintressanta områden övertagas av staten.

Enligt vår mening bör kommunerna själva inom vida ramar få avgöra ambitionsnivån för sin översiktliga planering så att den harmonierar med verkliga behov och resurser.

Nybro kommun anser lagreglering av områdesplan som onödig:

Områdesplanerna har hos kommunerna i dag skiftande detaljeringsgrad beroende på syftet med planen. Att lagreglera en plan som oftast utgör ett mellansteg fram mot detaljplan synes vara onödigt.

b) Flera remissinstanser betonar att områdesplanering bör vara frivillig och tillstyrker därför förslagets utformning beträffande frivilligheten.

Falkenbergs kommun:

Någon skyldighet för kommunerna att upprätta en områdesplan föreskrivs inte. Det är bra att kommunen själv kan avgöra när det kan vara till hjälp att upprätta en områdesplan som ett led mellan marköversikt och detaljplan/markförordnande.

Samma mening hyser *Danderyds (en minoritet), Halmstads, Laxå, Åmåls* och *Älmhults kommuner.* Till denna grupp bör även föras svaren från de instanser som utan reservation i denna del tillstyrkt PBL-förslaget angående områdesplan. Ett antal instanser anser däremot att områdesplanen bör vara obligatorisk inom områden, där behov föreligger av att fördjupa marköversikten och lägga en grund för kommande detaljplaner. Man tar upp och ansluter sig till bygglagutredningens förslag härom. Till denna grupp instanser hör ett flertal länsstyrelser men också vissa kommuner m. fl.

Länsstyrelsen i Kristianstads län anför:

Områdesplanen är, särskilt för tätortsplaneringen, ett viktigt instrument. Detaljplaner består ju i dag av ett "lappverk" av småplaner. Det förhållandet kommer inte att ändras genom PBL. Områdesplaner är därför nödvändiga för att få en samlad överblick över plansituationen i varje fall i en större tätort. Den kan också användas t. ex. som trafikledsplan eller bevarandeplan. Områdesplanen är ofta också nödvändig för att den enskilde skall få möjlighet till insyn i planeringen av en tätort. Enligt bygglagutredningens tidigare förslag skulle en motsvarighet till områdesplanen, kommundelsplanen, fastställas av länsstyrelsen. Ett minsta krav bör därför nu vara att områdesplaner upprättas för tätorter, där behov av översiktliga bedömningar finnes. Det bör således klart framgå att områdesplan skall upprättas om det anges i marköversikt eller när det behövs som förberedelse för en detaljplan. En underställningsgrund för detaljplan bör vara att den saknar erforderligt stöd i områdesplan.

Samma uppfattning har *länsstyrelserna i Blekinge, Skaraborgs, Kopparbergs, Gävleborgs* och *Västerbottens län.* Liknande åsikter framförs av *UHÄ (Lunds universitet), Länsarkitektföreningen* samt *Hässleholms, Torsby* och *Årjängs kommuner.*

c) Några instanser tar upp frågan om områdesplanens tidsperspektiv och finner riktigt att, såsom föreslås av utredningen, områdesplan kan användas både för långsiktig, strategisk planering och som produktionsförberedande plan.

Kalmar kommun anför:

Erfarenheterna visar att områdesplanernas utseende, omfattning och detaljeringsgrad varierar starkt. De kan vara såväl strategiska som produktionsförberedande.

Vänersborgs kommun:

Genom att områdesplanen enligt PBL kan användas såväl som strategisk som åtgärdsförberedande plan verkar den väl lämpad för ändamålet.

Sollentuna kommun instämmer:

Kommunen anser att områdesplanen ger värdefulla möjligheter att fastlägga grundläggande förutsättningar för detaljplan. Dels kan marköversikten preciseras inför detaljplaneläggning, dels kan områdesplanen ligga till grund för projektering av ett område, vilket sedan konfirmeras i en detaljplan. Det är en fördel att formerna för områdesplan ej är så hårt bundna. Därigenom kan både en strategisk, även sektoriell, plan t. ex. en trafikplan och en detaljerad produktionsförberedande plan rymmas inom begreppet.

En motsatt uppfattning hävdas främst av *planverket* som anför:

Två egenskaper hos dagens områdesplaner bör hållas isär vid diskussionen om ett lagreglerat områdesplaneinstitut. I vissa fall kan områdesplanen vara ett instrument för mer långsiktig och schematisk beredskapsplanering. Sådana planer kan betraktas som förstoringar av delar av kommunomfattande planer (markdispositionsplan, kommunöversikt, marköversikt) där närmare studium av förekommande markanvändningsintressen krävs. I dessa områden görs strategiska överväganden om lokalisering av nya utbyggnadsområden, huvudsaklig verksamhet, bevarande av bebyggelsemiljöer och naturområden etc. och anges inriktning för efterföljande plan- och tillståndsbeslut. Dessa typer av områdesplaner upprättas ofta t. ex. i kustavsnitt och älvdalar med stort skyddsvärde och starkt exploateringstryck. Karaktäristiskt är att redovisningen i planen inte går längre i detalj än vad som krävs för att åstadkomma en beredskap för långsiktiga behov eller eventuella initiativ från markägare eller exploatörer.

I andra fall kan områdesplanen avse att mera detaljerat och på relativt kort sikt styra förändringar av markanvändningen. Områdesplanen är då främst tänkt att ligga till grund för efterföljande detaljplanläggning. Även denna mer renodlat produktionsförberedande områdesplan upprättas i allmänhet för ett funktionellt avgränsat område men initiativ till förändringar är oftast tagna och områdesavgränsning, tidshorisont och detaljeringsgrad är därför anpassade till detta. Planen används för att klara ut planeringsproblem beträffande trafiksystem, service, exploateringsgrader, bebyggelsestruktur etc. Ofta kan denna typ av områdesplan ha olika detaljeringsgrad i olika etapputbyggnadsdelar; vissa delar anges då mer schematiskt och får därvid vissa strategiska inslag, men hela områdets utformning och bebyggelsestruktur måste ändå lösas relativt detaljerat och i ett sammanhang. Dessa områdesplaner kan t.ex. upprättas för tätortsdelar vid nyexploatering eller sanering och för industriområden eller fritidsbebyggelse med kända verksamheter och relativt säkra förutsättningar. Planeringsfrågorna börjar här konkretiseras men är fortfarande i stor utsträckning påverkningsbara. Planens detaljeringsnivå gör den därför lämplig som underlag för diskussion med allmänheten om planintentioner, fysisk utformning, miljöfrågor etc.

PBL:s områdesplaneinstitut inbegriper båda dessa typer av områdesplaner. Enligt planverkets mening bör sådana områdesplaner som har mera strategiska långsiktiga inslag vara samma institut som marköversikten eftersom valet mellan marköversikt eller marköversikt plus områdesplaner enbart är en fråga om kartskala. Den formella funktion områdesplanen kan fylla täcks in av marköversiktsinstitutet. Med det system som PBL föreslår skulle denna typ av områdesplan troligen ändå i många fall komma att redovisas som delar av marköversikten, eftersom den då skulle få viss betydelse som underlag vid tillståndsprövning.

Områdesplaneinstitutet bör begränsas till att användas för mer produktionsinriktade planer. Områdesplaner bör upprättas i funktionellt avgränsade områden där förändring är nära förestående, där dess konsekvenser berör en viss avgränsad intressentkrets och där de fysiska åtgärderna, som kanske ibland endast är

koncentrerade till vissa punkter, behöver studeras i ett något vidare sammanhang med avseende på miljö och funktion.

Liknande åsikter uttalas av *länsstyrelserna i Blekinge, Malmöhus, Västmanlands, Gävleborgs* och *Västernorrlands län* samt *Vara kommun.*

d) Många instanser accepterar att områdesplaneinstitutet tas upp som en del i ett kommunalt plansystem men att det bör få utvecklas fritt eller i varje fall få vara mycket flexibelt .

Kommunförbundet anför:

Områdesplaner används i dag i flertalet kommuner. Det är vanligt med variationer i benämning, uppbyggnad, omfattning, innehåll och hantering beroende på lokala förutsättningar och traditioner. Som tidigare framhållits är områdesplanen det planinstrument där de fysiska övervägandena ställs mot verksamhetens innehåll, de sociala konsekvenserna av planeringen samt mot tekniska och ekonomiska restriktioner. För att underlätta samordningen måste områdesplanen få utvecklas fritt och anpassas till de förändringar i den kommunala planeringen i övrigt som sker i takt med samhällsutvecklingen. Styrelsen kan inte finna några skäl varför lagen så som föreslås skall detaljreglera hanteringen av detta planinstitut. En sådan bindning till formella detaljregler kan leda till att planeringen på mellannivå – åtminstone tillfälligt – stannar av.

SKTF anser det vara riktigt att inte låsa områdesplanen i för fasta former:

Områdesplanen, som ett gripbart och praktiskt mellanled i planhierarkin, torde få en stor användning. Dess betydelse kunde motivera en utförligare behandling i lagtext och kommentarer. Det är dock riktigt att den ej låses i fastare former.

Också *hovrätten för Nedre Norrland* menar att områdesplanen skall vara ett flexibelt instrument.

5.3.2 *Innehåll m. m.*

Rörande frågan om områdesplanens detaljeringsgrad kan framhållas att många instanser anser att förslaget på ett förtjänstfullt sätt undviker att göra föreskrifterna alltför bindande och detaljerade. Till dessa hör bl. a. *Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Ale (en minoritet), Kalmar, Leksands, Melleruds, Partille, Sollentuna, Strömstads, Södertälje* och *Älmhults kommuner* .

Andra instanser är mera skeptiska och anser att förslaget innehåller alltför detaljerade bestämmelser. En sådan uppfattning framförs bl. a. av *Uppsala kommun,* som anför:

Eftersom områdesplanerna inte görs obligatoriska ifrågasätter dock kommunstyrelsen den detajeringsgrad beträffande framtagandet som föreslås i betänkandet. Kommunerna bör här ges större frihet att själva organisera sitt planarbete på det sätt som bedöms mest ändamålsenligt. Detaljerade bestämmelser kommer i annat fall att försvåra redan påbörjat arbete inom många kommuner och den anpassning till lokala förhållanden som även utredningen anger som värdefull.

Täby kommun anför:

Kommunen har i princip ingen erinran mot att översikts- och områdesplanering förankras i lagstiftningen, dock kan ifrågasättas om dessa båda plantyper behöver detaljregleras på det sätt som föreslagits. En alltför hård bundenhet för kommunen till de övergripande planerna måste antas komma att medföra praktiska svårigheter, när detaljplaneringen senare skall genomföras.

Planverket har ett utförligt resonemang om värdet av att förlägga programarbetet till den tid då ett område tas upp till produktionsförberedande behandling. Verket anför bl. a.:

I PBL har uppmärksammats värdet av program som instrument för diskussion med medborgarna och förtroendevalda om syfte och mål för visst planarbete. Planverket vill understryka behovet av att på ett tidigt stadium i planeringsprocessen få till stånd en konkret diskussion om utformningen av ett område och avvägningen mellan anspråk och olika slag av resurser.

– – –

Programarbetet får sin största betydelse då ett område börjar ta konkret form och samtidigt är möjligt att påverka. Därför bör det formella kravet på program enligt planverkets uppfattning i första hand knytas till produktionsförberedande områdesplanering. De frågor som behandlas i planverkets anvisning "Bostadens grannskap" måste t. ex. behandlas på områdesplannivå. Ett programskede i områdesplaneringen bör kunna bidra till att på ett realistiskt sätt öka olika parters inflytande på planeringen. Det är då lämpligt att i lagtexten knyta programarbetet till områdesplanen snarare än till detaljplanen och ange att områdesplanearbetet bör inledas med att kommunen uttrycker sina mål för planen i ett program. Detta bör sedan redovisas vid samråd och vid utställningen. Om program hållits tillgängligt för allmänheten bör utställningstiden kunna förkortas.

Länsstyrelserna i Blekinge och *Jämtlands län* betonar också vikten av att väl genomtänkta program upprättas vid områdesplanläggning. *Falköpings, Nyköpings* och *Vara kommuner* har samma åsikt.

Flera sektorsmyndigheter framhåller att deras särskilda frågor passar bra att utreda och behandla på områdesplanenivå.

Naturvårdsverket anför:

Om områdesplanen kommer till användning i samma omfattning som i dag, blir den en från naturvårds- och miljöskyddssynpunkt viktig planform.

Lantbruksstyrelsen och flera lantbruksnämnder anser att områdesplanen är väl lämpad för att bedöma utbyggnadsriktningar med hänsyn till hushållningen med jordbruksmark.

Civilförsvarsstyrelsen anför:

Områdesplaneringen har många beröringspunkter med skyddsrumsplaneringen. Som underlag för planer ligger utredningar om olika sektorer i samhället, som t. ex. bostads-, trafik-, VA-, serviceförsörjning, rekreation, naturvård etc. Här bör även skyddsrumsförsörjningen komma in som en faktor att ta hänsyn till vid sammanvägningen. Konkret innebär detta att områdesplanen i planbeskrivningen bör innehålla en

redovisning av tillgång på och behov av skyddsrum samt riktlinjer för hur skyddsrumsfrågan skall lösas i området. Det är i detta planeringsstadium man har störst möjligheter att styra skyddsrumsbyggandet till ur alla synpunkter – lokaliseringsmässiga, byggnadstekniska, förvaltningsmässiga, ekonomiska etc. – fördelaktiga lägen och därigenom markera de för skyddsrumsbyggande bästa objekten.

Försvarsenheterna i *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus* och *Värmlands län* delar denna uppfattning.

Vissa intresseorganisationer finner också områdesplanen lämplig när det gäller att tillvarata deras intressen.

Samernas riksförbund menar att rennäringsfrågor bör kunna bevakas på områdesplanenivå.

Fastighetsägareförbundet anför:

De synpunkter av rättssäkerhetskaraktär som angivits ovan beträffande marköversikten gäller i än högre grad områdesplaner. Här måste risken också vara större att planerna göres alltför detaljerade. Ofta torde det dock inte vara möjligt att undvika en relativt hög detaljeringsgrad. Det är då viktigt att byggherre- och förvaltningssynpunkter beaktas redan i planarbetet. Önskvärda innovationer torde underlättas, om tänkbara byggherrar eller deras organisationer beredes tillfälle att aktivt delta i planarbetet.

Fastighetsägareförbundet har i olika sammanhang hävdat, att miljö- och kostnadsaspekten vid nyexploatering och stadsförnyelse beaktas bäst med konkurrens i första hand i byggherreledet. En områdesplan får därför inte utformas på ett sådant sätt att önskvärd konkurrens försvåras.

En kommande detaljplan bör som även framhålles i betänkandet upprättas i intimt samråd med blivande byggherrar. Områdesplanen blir också det naturliga underlaget för en fördelning av inte minst kommande bostadsområden under konkurrens. En sådan tävlan kan även innefatta att utforma skisser till detaljplaner. Konkurrens i byggherreledet är enligt fastighetsägareförbundet det bästa sättet att åstadkomma bättre miljö till lägre kostnader.

– – –

Ett viktigt moment vid översiktsplanering, inte minst av förnyelseområden, är att ingående analysera och föreslå förändringar av trafiksystemet. I praktiken genomföres emellertid omfattande trafikregleringar utan stöd av någon fysisk plan. Detta kan inte accepteras. Ändringar i trafiksystemet kan få vittgående konsekvenser inte minst för lokalhyresgäster och därmed också för fastighetsägarna. Det är därför nödvändigt att berörda sakägare beredes möjlighet att påverka dessa frågor. I samband med en kommande lagstiftning måste därför tydligare än i PBL-förslaget anges, att mer omfattande trafikregleringar inte får genomföras utan stöd av en fysisk plan.

Även vissa kommuner tar upp speciella planeringsproblem som lämpar sig väl för områdesplanläggning. *Karlshamns kommun* pekar på konflikten mellan bevarande- och förändringsintressen i stadskärnor. *Sundbybergs kommun* menar att områdesplaneformen kan ha stor betydelse då det gäller diskussion om förnyelseplaner. *Nacka kommun* framhåller att det i omvandlingsområden (förtätning av befintlig bebyggelse och permanentning av fritidsbebyggelse) inte är lämpligt att enbart använda detaljplaner som styrinstrument för bebyggelseutvecklingen. Även förutsättningarna för genomförandet av omvandlingen måste behandlas på en mer översiktlig plannivå än detaljplan.

Länsstyrelsen i Jämtlands län förmodar att reservat kan läggas ut i områdesplaner för t. ex. friluftsområden, vägar etc. Om sådana reservat avses att säkerställas med markförordnanden bör det anges i genomförandebeskrivningen.

Lidingö kommun anser att områdesplanen bör få uppta utredningsområden inom vilka kommunen bör kunna vilandeförklara byggnadsärenden i avvaktan på utredning om markens användning.

Åre kommun föreslår att man bör kunna få upprätta enklare områdesplaner enbart för avgränsning av olika intresseområden.

Älmhults och *Markaryds kommuner* anser att det borde finnas ett förenklat förfarande vid mycket enkla planer i stället för det byråkratiska som är angivet i lagförslaget.

Hedemora kommun är angelägen om att den reglering, som förordas och som innebär ett ökat byråkratiskt förfarande, inte medför ett minskat intresse för den praktiska planeringsform som dispositionsplan/områdesplan innebär.

Östersunds kommun efterlyser också enklare hanteringsregler i vissa fall:

> I de fall där kommunen ej avser att utnyttja avskärandet av underställningsmöjligheten och ej heller anser sig ha behov att låsa syftet med åtföljande detaljplan och tillståndsprövning alltför hårt, kan de formbundna reglerna för områdesplanen anses vara onödigt tunga. Likaså torde kraven på revidering av områdesplanen på grund av att vissa förändringar behöver göras i detaljplanskedet vara för formalistiska.

Halmstads kommun menar att områdesplanen bör få avvika från syftet med marköversikten i mindre frågor. Kommunen anför:

> Att en områdesplan ej får motverka syftet med marköversikten tolkas så att mindre avvikelser godtas. Alternativt kan en bestämmelse formuleras så, att om en områdesplan innebär en mindre avvikelse från marköversikten skall marköversikten anses ha den utformning som områdesplanen anger.

Osby kommun tar upp tydlighetskravet och anför:

> För den enskildes rättssäkerhet är tydlighetskravet, som återkommer för samtliga planinstitut, viktigt. Det kommer att ställa stora krav på planförfattare och -illustratör och på den kommunala informationen. Här fordras utbildning och utveckling av teknik. Om detta inte fungerar kan kravet ge upphov till besvär på formell grund i onödig omfattning.

5.3.3 *Rättsverkan*

Vissa instanser gillar att områdesplanen inte givits rättsverkningar mot enskilda och uppfattar detta så att den endast är avsedd eller åtminstone bör avses som ett utrednings- och inventeringsinstrument av förberedande slag. Denna mening hävdas främst av *NBD* som starkt understryker det angelägna i att översiktsplaner, som inte kan överklagas på materiella grunder, inte bör tillmätas styrande verkningar och därmed indirekt erhålla rättslig effekt.

Samma uppfattning kan utläsas i svaren från *Svenska kraftsverksföreningen* och *Svenska civilingenjörsförbundet.*

Villaägareförbundet vill ha ett minimum av lagreglering och anför:

Förbundet anser att områdesplanen bör innehålla ett minimum av lagreglering och inte tillmätas någon rättsverkan mot den enskilde fastighetsägaren.

UHÄ (Umeå universitet) säger sig instämma med PBL i att områdesplanen lika lite som marköversikten bör ha någon rättsverkan mot enskilda markägare.

KF anför:

Förutsättningarna för områdesplanen anser KF bör vara desamma som för marköversikten. Områdesplanen bör därutöver, utan att vara bindande, ange riktlinjer för markens användning som en förberedelse för detaljplaneläggningen. Frågor om markens användning skall enligt KF:s mening således avgöras först på detaljplanenivån. Sakägare skall i samband med detaljplaneläggningen ha rätt att genom besvär ifrågasätta planeringen.

Sveriges lantmätareförening anför:

Områdesplanen får enligt förslaget inga direkta rättsverkningar gentemot sakägarna. Därigenom skiljer sig PBL-förslaget från BLU-förslaget som SLF på sin tid tillstyrkte. Det synes emellertid klart att en områdesplan utan rättsverkan mot enskild markägare medför bestämda fördelar. Dels slipper man kombinera planen med besvärsrätt, dels utgör den en lämplig underbyggnad till s. k. flexibel detaljplan.

Bromölla, Osby, Ronneby, Svalövs och *Östra Göinge kommuner* anser att områdesplanen främst bör utgöra ett underlag för detaljplan. Även *Lidingö kommun* har denna åsikt men menar att den snarast är att se som ett utredningsinstrument:

Kommunfullmäktige finner att områdesplaner bör användas främst i de fall, där inte tillräckliga riktlinjer kunnat anges i marköversikten, och att även områdesplanen skall syfta till att ange grunddragen för markens användning samt riktlinjer för hur byggnader och anläggningar skall anordnas. Områdesplan kan även användas för att mera direkt förbereda detaljplanearbetet. Den blir då snarast att betrakta som ett utrednings- och detaljprograminstrument för byggnadsnämnden.

Oskarshamns kommun anser det vara en fördel att detaljplanen och inte områdesplanen blir det juridiska redskapet för plangenomförande. *Halmstads kommun* anser liksom *Mönsterås kommun* det vara riktigt att områdesplanen ej ges rättsverkan. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* finner detta naturligt.

Ett stort antal remissinstanser anser att områdesplaneinstitutets ställning bör förstärkas för att ge denna planform bättre genomslagskraft.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anför:

Områdesplanen är i de flesta fall en nödvändig förutsättning för att detaljplanering sker på sätt som överensstämmer med de allmänna riktlinjerna för planläggning. Av den anledningen bör lagtexten innehålla regler om att detaljplanering bör i princip

grundas på områdesplan och att plan – detaljplan eller marköversikt – i vilken detta krav uppenbarligen åsidosatts kan bli föremål för underställning.

Länsstyrelserna i Kristianstads och *Norrbottens län* har samma mening liksom *Hässleholms kommun.*

Planverket anför:

I de fall detaljplan upprättas utan vare sig områdesplan eller program som underlag, något som i dag inte är ovanligt, finns det risk för att planens konsekvenser blir dåligt belysta om det inte bland underlagsmaterialet finns en redovisning av planens inordning i ett större funktionellt sammanhang. En brist i detta avseende blir överprövningsbar genom kraven på begriplig framställning av planförslag. För att undvika svårigheter att tillämpa begriplighetskravet bör relationen områdesplan – detaljplan utvecklas tydligt och läggas till grund för det lagreglerade områdesplaneinstitutet.

Svenska föreningen för byggnadsvård menar att områdesplanen bör kunna ge bindande direktiv för efterföljande detaljplanering:

I vissa fall är det angeläget att de riktlinjer som dragits upp för skydd av miljöer, byggnader och anläggningar fullföljs konsekvent i detaljplan eller markförordnande. Med nu föreslagen konstruktion är översiktsplanerna inte bindande utan endast vägledande handlingsprogram för detaljplaneringen. Även om detta är motiverat för de vanligast förekommande planeringssituationerna bör det finnas en möjlighet att i särskilda fall, bl. a. för starka bevarandeintressen, ge bindande direktiv i översiktsplanen för efterföljande detaljplanering. Detta motiveras inte minst av att staten kan avskäras rätten att inom en femårsperiod ingripa i den kommunala tillämpningen av en antagen plan.

Arkitektförbundet anför:

Områdesplanen bör enligt Arkitektförbundets uppfattning förses med samma styrverkan som tidigare i detta yttrande föreslagits för marköversikten. Skillnaden bör vara den att man i områdesplanen skall kunna detaljera både områdesindelning och riktlinjer för byggandet i förhållande till den grövre marköversikten. I områdesplan gjorda avväganden bör således kunna erhålla styrverkan inte enbart för den kommande planläggningen utan även för byggande och markanvändning utanför detaljplan. Detta är särskilt angeläget för områden med befintlig bebyggelse och vissa inslag av bevarandevärden och där samtidigt en viss omvandling av markanvändningen sker. Sådana områden har ofta inga eller föråldrade detaljplaner och det kan vara svårt att detaljplanelägga dessa heterogena miljöer med realistiska planer inom överskådlig tid. I sådana fall bör genomförandebeskrivningen tillmätas stor vikt vid planantagandet.

SAR anför:

Miljögestaltningen utvecklas i inte oväsentlig omfattning genom arkitekttävlingar av olika slag. Här kan nämnas tävlingar på områdesnivå och totalentreprenadtävlingar, oftast inom kvarter, men ibland omfattande större områden. För att denna typ av utveckling ska kunna fortgå bör dels områdesplaneringen ges en starkare ställning och kunna ges vissa rättsverkningar, vilket behandlas närmare i avsnittet om besvär, dels bör elastiska detaljplaner kunna få användas även i fortsättningen.

Planverket tar också upp det fall då det finns behov av en schematisk plan. Verket anför:

Det finns enligt planverkets erfarenhet i vissa fall, t. ex. vid upphandling, behov av att kunna upprätta relativt detaljerade planer över sammanhängande områden för bebyggelse i vilka endast exploateringsgrader samt vissa riktlinjer för bebyggelsetyper etc. anges, dvs. flexibla stadsplaner enligt nuvarande lagstiftning. Enligt PBL skulle denna typ av plan redovisas som områdesplan. Skillnaden mot i dag blir då att gränser och bestämmelser inte får rättsverkan. Det som redovisas i denna typ av plan är "grunddragen i markanvändning och bebyggelse samt bebyggelsens principer och huvudsakliga utformning", dvs. det som i PBL anges som syftet med planen.

Eftersom sakägare enligt PBL-förslaget inte skall kunna besvära sig över planens syfte kan det heller inte finnas någon egentlig anledning att ge denna typ av plan sådan rättsverkan. Reglering av grannerättsliga förhållanden måste ske utifrån en mer detaljerad redovisning av enskilda byggnaders och gators utformning och läge.

Planverket finner emellertid att det i andra fall kan finnas behov av att upprätta en schematisk plan med rättsverkan, dvs. en flexibel plan av det slag som nu upprättas i form av stadsplan. Verket anför härom:

Den ovan beskrivna planen skulle i vissa fall kunna ges rättsverkan genom att den skulle kunna ersätta detaljplanen som underlag för diskussioner med allmänheten och staten om planens syfte. Den skulle också kunna tjäna som underlag för exploateringsavtal, upphandling, markförordnande om exploateringssamverkan etc. Diskussionen med sakägare om bebyggelsens utformning mer i detalj sker sedan i kompletterande detaljplan, vilken då kan göras relativt enkel. De detaljplaner som upprättas i enlighet med denna områdesplan bör kunna handläggas i samma ordning som föreslås för enkel detaljplaneändring (9 kap. 30 §).

I vissa fall kan dock behov finnas av att entydigt och med rättsverkan för grannar och exploatörer slå fast gränser mot omgivande bebyggelse och reglera exploateringsgrader. Enligt planverkets mening finns det heller inga direkta nackdelar med att behålla möjligheten att upprätta flexibla detaljplaner om samtidigt krav ställs på att mer detaljerade detaljplaner upprättas främst för att reglera grannerättsliga förhållanden men i vissa fall även som underlag för diskussion med allmänheten.

Planverket kan således se två vägar att gå. Antingen behålls möjligheten att upprätta flexibla detaljplaner eller så får områdesplaneinstitutet användas för denna typ av detaljerad redovisning med programkaraktär. PBL-förslaget ger inte underlag för att ta ställning till vilkendera av lösningarna som är att föredra.

Ovan skisserade sätt att via produktionsförberedande planer på mellannivå reglera förändringar borde kunna leda till att man inte i något skede tvingas låsa fler faktorer än som är nödvändigt. Besluten kan då tas stegvis och belastningen på detaljplanerna kan minskas. Efterföljande planläggning bör sedan kunna varieras enligt flera olika kombinationer. Intentioner att avstå från detaljplanläggning eller att lyfta bort samråds- och utställningsskedet från detaljplanläggningen bör alltid anges i den översiktliga plan som skall ersätta detaljplanen i ovannämnda avseenden.

Planverket sammanfattar sin mening i denna fråga på följande sätt:

Områdesplanen bör där de grannelagsrättsliga förhållandena inte motiverar detaljplanläggning kunna ersätta detaljplan som underlag för tillståndsgivning.

Områdesplaneinstitutet inbegriper enligt PBL planer som i dag redovisas som flexibla stadsplaner med programkaraktär. Sådana planer bör kunna ersätta detaljplanen som underlag för diskussioner med allmänheten och staten om planens syfte.

Då behöver endast en reglering av grannelagsrättsliga förhållanden ske i den efterföljande detaljplanen som därför kan göras på samma sätt som enkel detaljplaneändring.

Genom att via produktionsförberedande planer på mellannivå ta beslut stegvis kan belastningen på detaljplanerna minskas. Intentioner att lätta på det generella detaljplanekravet eller förenkla förfarandet vid detaljplaneläggningen bör anges som riktlinjer i de områdesplaner som skall ersätta detaljplanen i ovannämnda avseenden.

Åtskilliga andra instanser har också berört möjligheterna att i någon form bibehålla möjligheterna att upprätta en plan som är enklare än detaljplanen men kan ges viss rättsverkan och därmed kan avlasta detaljplanen, varigenom genomförandet kan underlättas och påskyndas, t. ex. genom dragning av vägar och ledningar, avtal om exploatering, fördelning av byggnadsområden för byggherrar m. m.

Till dessa hör *länsstyrelsen i Västernorrlands län* som anför:

Man skulle kunna renodla områdesplaneinstitutet till att avse produktionsförberedande planer som är avsedda att ganska snart följas av detaljplaner. En områdesplan av denna typ bör i vissa delar kunna ha samma rättsverkan och ge samma besvärsmöjligheter som detaljplanen, t. ex. när det gäller omfattningen av ytor för bebyggelse, rekreation och trafik.

Liknande åsikter anförs av *Laholms* och *Upplands-Väsby kommuner* och även *Nacka kommun* som uttrycker sig på ett sätt som anger att man efterlyser viss rättslig effekt av områdesplanen.

Nacka kommun anför:

Sammanfattningsvis ser Nacka områdesplaneringen som en viktig men eftersatt planeringsuppgift. Områdesplaneinstitutet bör emellertid motiveras bättre i PBL och tillskrivas mera preciserade uppgifter. Områdesplanen bör t. ex. ges en starkare inverkan på tillståndsprövningen och kanske i vissa fall kunna ersätta detaljplanen.

Svenska riksbyggen behandlar områdesplanens betydelse för att fastlägga exploateringsförutsättningar och anför:

I regel kommer områdesplanen att delas upp på ett flertal detaljplaner. I och med att områdesplanen inte har någon rättslig verkan föreligger inga formella hinder att vid upprättandet av detaljplanerna avvika från områdesplanens intentioner och innehåll i flera avseenden. Detta gäller inte minst sådana sidor av områdesplan och detaljplan som kan ha stor exploateringsekonomisk betydelse. Som vi påpekat är samarbete i detaljplaneskedet mellan kommun och exploaterande byggherre ofta en nödvändig förutsättning för att man skall kunna uppnå bästa möjliga exploateringsekonomi utan att några miljövärden behöver äventyras. För att ett sådant samarbete skall kunna etableras är det nödvändigt att områdesplanerna ges sådan bindande verkan att det är meningsfullt att med dessa som underlag teckna avtal om exploatering. Vidare bör det planinnehåll som sannolikt är av den allra största betydelse för den samlade exploateringsekonomin, dvs. utnyttjandegraden, låsas i områdesplanen med bindande verkan på ett sådant sätt att den inte utan vidare kan ändras i detaljplanen. Sådana ändringar skulle leda till orimliga konsekvenser i fråga om kostnadsfördelningen inom en och samma områdesplan mellan å ena sidan kommun och exploaterande byggherrar

och å andra sidan mellan exploaterande byggherrar för olika detaljplaneområden.

Skall områdesplanen bli meningsfull vid planläggningen av ett nytt bostadsområde, måste den bli bindande i den meningen att antagande av detaljplan som helt följer områdesplanen inte skall kunna överklagas. Erinringar som kan leda till överklaganden av detaljplanen måste då slutgiltigt kunna behandlas i områdesplanen.

Stockholms kommun förordar i första hand att en områdesplan som skall ges rättsverkan behandlas enligt reglerna för detaljplan men nämner också möjligheten att bibehålla områdesplanen som ett eget planinstitut som ges rättsverkan, bl. a. lösenrätt och rätt till byggande av vägar och andra specificerade anläggningar. Kommunen anför ytterligare:

I ytterstaden har även det i gällande byggnadslag befintliga generalplaneinstitutet använts i vissa fall och då även medförande av plan till fastställelse. Fastställd generalplan har kommit till användning då det ansetts erforderligt att påbörja generalplaneanläggningar i ett tidigt skede och för att få en fasthet i den kommande områdes- och stadsplaneläggningen. Denna möjlighet till översiktlig planläggning med generalplanens rättsverkningar tycks inte finnas i PBL. Det synes angeläget att göra områdesplanen till ett mer flexibelt och kraftfullt instrument genom att möjliggöra att den ges viss rättsverkan, t. ex. lösenrätt och anvisningar för tillståndsprövning vilket självfallet kräver besvärsrätt i dessa avseenden. Härigenom möjliggörs en effektivare planprocess genom att åtskilliga förberedande genomförandeåtgärder kan inledas utan att man behöver avvakta detaljplanen, särskilt om, som framgår nedan, detaljeringskraven skärps för detaljplan jämfört med dagens stadsplan.

Även *Kalmar kommun* kan tänka sig att områdesplanen vinner laga kraft ungefär som dagens generalplan. Kommunen anför:

Det är inte tillfredsställande att sakägare, under en planprocess som pågått 4–5 år, de sista månaderna skall kunna fördröja en byggstart ett år eller mera. Detta kan bli fallet om PBL-förslaget genomförs och man samtidigt menar något med medborgarinflytande. Vi tror att det skulle gagna planprocessen och medborgarinflytandet om områdesplanen – speciellt när den är produktionsförberedande – skulle kunna vinna laga kraft helt eller delvis, ungefär såsom dagens generalplan fastställs. På så sätt skulle man på ett tidigare skede under ett planprojekt kunna få klarlagt och avgjort enskilda och allmänna intressen och avskära eventuella klagomål längre fram. Ett sådant förfarande skall givetvis följa utställningsreglerna som gäller för detaljplan.

Sundbybergs kommun anför:

För större exploateringsområden kan det vara av vikt att man i tid kan påbörja väg- och ledningsdragningar. Det är då en stor fördel om områdesplanen kunde ges en viss rättsverkan.

Hovrätten för Nedre Norrland anför:

Hovrätten vill ifrågasätta om ej områdesplanen borde göras till ett mer flexibelt och kraftfullt instrument i plansystemet. Det bör övervägas om ej vissa rättsverkningar borde knytas till planen, exempelvis lösenrätt och anvisningar för tillståndsprövning. Detta skulle möjliggöra en effektivare planprocess. Åtskilliga förberedande genomförandeåtgärder skulle kunna påbörjas utan att detaljplan skulle behöva avvaktas. Därest rättsverkningar knyts till planinstitutet bör givetvis berörda sakägare ges rätt till besvär över planbeslutet.

Också *planverket* tar upp områdesplanens användning som underlag för prövning av tillståndsärenden och anför:

I de fall behov av mer detaljerad reglering inte föreligger än vad som inryms i områdesplanen borde tillstånd kunna ges med områdesplanen som underlag. Ett sådant förfarande är tänkbart t. ex. för byar och mindre orter med visst bebyggelsetryck och konkurrerande markanvändningsintressen eller för saneringsområden där de fysiska åtgärderna inte är så omfattande. Eftersom områdesplanen inte skall ge rättsverkan bör den endast vara riktningsgivande för tillståndsprövningen, på samma sätt som den är det för efterföljande detaljplaner, och det måste därför också finnas relativt stort handlingsutrymme vid efterföljande tillståndsprövning inom ramen för områdesplanens syfte. Intentionerna att inte detaljplanlägga före tillståndsprövningen bör anges i områdesplanen och de bör därmed också vara överprövningsbara.

Också *Falköpings, Karlshamns, Motala, Sorsele, Storumans, Tyresö* och *Vara kommuner* menar att områdesplanen måste ges starkare styrande verkningar.

Områdesplanens underställningsavskärande verkan beträffande efterföljande plan- och tillståndsbeslut gillas av många remissinstanser.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anför:

En områdesplan av denna typ bör i vissa delar kunna ha samma rättsverkan och ge samma besvärsmöjligheter som detaljplanen, t. ex. när det gäller omfattningen av ytor för bebyggelse, rekreation och trafik. Därmed bör den också kunna avskära besvärsrätten i efterföljande detaljplan som överensstämmer med områdesplanen. En sådan ordning borde vara fördelaktig för sakägarna genom att de får möjligheten att påverka planeringen i ett tidigare stadium och för kommunerna genom att risken för långt utdragen besvärsprövning och därmed en försenad byggstart minskar.

Svenska riksbyggen anför:

Detaljplan som helt följer gällande områdesplan skall enligt PBL inte kunna underställas länsstyrelsen. Detta är viktigt för att detaljplanearbetet och kompletterande projektering skall kunna drivas enligt en bestämd tidsplan med rimlig säkerhet.

Östersunds kommun anför:

Områdesplanen får rättsverkan gentemot staten genom att den avskär vissa möjligheter till underställning av detaljplaner. Detta är av stor betydelse för den kommunala planeringen, eftersom det ger möjligheter att lösa kontroversiella markanvändningsfrågor i ett tidigare skede än i dag.

Samma mening har *Landskrona, Malungs, Mönsterås, Strömsunds, Trelleborgs* och *Åtvidabergs kommuner*. Sistnämnda kommun och *Motala kommun* önskar att bestämmelserna i frågan förtydligas.
Lantbruksnämnderna i Älvsborgs och *Jämtlands län* antar att kommunerna kommer att utnyttja möjligheterna att upprätta områdesplaner i alla de fall då betydande riksintressen föreligger och därmed få förprövat om avsedd markförändring kan godkännas. Sistnämnda instans anser detta innebära en avsevärd förenkling och rationalisering av planeringen.

Andra remissinstanser är n e g a t i v a till denna verkan av områdesplanen.

Skogsstyrelsen anför:

På samma sätt som beträffande marköversikt bör möjligheterna att genom underställning bevaka de skogliga intressena bibehållas i fråga om mark för vilken gäller områdesplan om det inte klart kan utläsas av planen att markanvändningen skogsbruk är utesluten. Det är ju som ovan anförts, inte möjligt att bedöma inverkan på skogsbruket av den översiktliga reglering av markanvändningen, som både marköversikt och områdesplan innebär.

Lantbruksnämnderna i Stockholms och *Örebro län* är tveksamma och vill att frågan övervägs ytterligare.

TCO och *LO-distriktet i Stockholms län* avstyrker att statens möjligheter att tillvarata riksintressen avskärs.

5.4 Detaljplan

a) Av de instanser som har lämnat allmänna synpunkter på det föreslagna detaljplaneinstitutet har flertalet t i l l s t y r k t h u v u d d r a g e n i f ö r s l a g e t.

Till dessa hör *Föreningen för samhällsplanering* som anför:

Det föreslagna detaljplaneinstitutet, som skall ersätta nuvarande stadsplaner och byggnadsplaner, liknar mycket dagens stadsplaneinstitut och har i allt väsentligt fått en lämplig utformning. Genom anknytningen till det väl inarbetade stadsplaneinstitutet kommer övergången till det nya systemet att bli lättare och inlärningen underlättas. Detta är en klar fördel. Den väsentligaste nyheten i detaljplaneinstitutet är begränsningen av genomförandetiden. Föreningen kan tillstyrka detaljplaneinstitutet i dess huvuddrag inkl. principen med genomförandetid.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *statens vägverk, domänverket, länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Kalmar, Kristanstads, Malmöhus (en minoritet)* och *Hallands län, lantbruksnämnderna i Stockholms* och *Örebro län, Arkitektförbundet, Kommunförbundet, LO-distriktet i Stockholms län, Malmö byggmästareförening, Sveriges praktiserande arkitekter, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt ett 30-tal kommuner.

b) *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* samt *Eskilstuna, Lunds, Uppsala (byggnadsnämnden)* och *Östersunds kommuner* är i olika hänseenden k r i t i s k a mot det föreslagna detaljplaneinstitutet.

Byggnadsnämnden i Uppsala kommun anför:

PBL avskaffar utan större resonemang byggnadsplaneinstitutet och döper om stadsplanen till detaljplan. Vi efterlyser en mera genomtänkt motivering för detta. Byggnadsplanen utgör exempelvis ett lämpligt planinstrument för många ytterområden av vår kommun. Den största skillnaden, i jämförelse med stadsplan, efter det att planen är genomförd, är att en lokal vägförening ålägges vissa uppgifter för området. Detta torde upplevas som ett positivt "självstyre" inom många områden, och kan även leda till mindre kommunala kostnader genom lokala initiativ.

5.4.1 *Detaljplanekravet*

a) Följande instanser anser att det föreslagna detaljplanekravet är för lågt, nämligen *statens handikappsråd, RAÄ, UHÄ (Stockholms universitet), naturvårdsverket, bostadsstyrelsen, planverket, lufttransportutredningen, ca 20 länsstyrelser, lantbruksnämnden i Västerbottens län, länsläkarorganisationen i Örebro län, Arkitektförbundet, Folkpartiet i Skaraborg, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, LO, Länsarkitektföreningen, SAR, SKTF, Stockholms byggmästareförening, Svenska föreningen för byggnadsvård, Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet, Svenska riksbyggen, Svenska samernas riksförbund, Sveriges praktiserande arkitekter, Östergötlands* och *Linköpings stadsmuseum, Stockholms läns landsting (en minoritet)* samt ett 70-tal kommuner.

Naturvårdsverket anför:

Kraven på detaljplaneläggning synes i PBL väsentligt lägre ställda än i nuvarande byggnadslag. Upp till 10–20 bostadshus ska sålunda kunna komma till utan detaljplaneläggning genom att prövas direkt mot bakgrund av marköversikten och de allmänna bestämmelserna i 2–5 kap. PBL.

De hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen finns bl. a. angivna i 2 kap. 5 § PBL. Bestämmelserna innebär att områden av särskild betydelse för naturvården såvitt möjligt ska bevaras. Bestämmelserna avser såväl bebyggelse som kommer till genom detaljplaneläggning som bebyggelse vilken tillståndsprövas från fall till fall utan föregående planläggning.

Sannolikt kommer naturvårdsintressena som regel att bli beaktade, om än inte alltid tillgodosedda, vid detaljplaneläggning. För detta talar bl. a. att detaljplaneprojekten måste behandlas vid samråd med andra myndigheter inklusive länsstyrelsen. Liknande behandling kommer själva förslagen till detaljplaner att utsättas för. Existensen av på förhand givna underställningsmöjligheter kommer vidare att utgöra en viss garanti för att naturvårdens intressen kan komma att tillgodoses.

När det gäller bebyggelse som endast behandlas som tillståndsärende fastän den skulle kunna omfatta upp till 10–20 bostadshus, blir situationen en annan. Det finns anledning att förmoda att naturvårdsintressena lättare kan bli överspelade. Denna förmodan bygger bl. a. på att den föreslagna marköversiktens grova karaktär innebär att stöd för ställningstagande till bebyggelsen i fråga ofta inte kan hämtas ur marköversikten, utan bedömning får i stället ske direkt mot bakgrund av de allmänna bestämmelserna i 2–5 kap. PBL. Insynen blir i sådana situationer mycket liten. Samråd eller utställning blir det inte fråga om. Underställningsmöjligheten kan ordnas genom särskilt förordnande enligt 17 kap. 5 § PBL, men denna paragraf kan knappast inte tillämpas i större omfattning. Det föreligger därför risk att från naturvårdssynpunkt olämplig bebyggelse uppförs utan att lämplighetsprövning gjorts på ett sätt som ger naturvården den vikt den bör tillmätas.

Länsstyrelsen i Hallands län anför:

Detaljplan skall enligt förslaget upprättas för områden där en samlad bebyggelse av betydelse skall komma till stånd och som riktmärke för vad som avses med samlad bebyggelse anges 10–20 enbostadshus eller ett par mindre flerbostadshus. Detta medför uppenbar risk för att kommuner med otillräckliga planeringsresurser underlåter att utnyttja detaljplaneinstitutet även där behov av detaljplaneläggning föreligger. Enligt länsstyrelsens erfarenhet svarar nämligen 10–20 hus ganska väl mot de exploateringsönskemål som enskilda och mindre byggnadsföretag ofta framför.

Vidare undanhålls medborgarna insyn och inflytande och det allmännas möjligheter

att väga skilda intressen mot varandra och att skapa betingelser för vissa miljökvaliteter försämras avsevärt. Detta inger betänkligheter.

Detaljplanen är genom sin detaljeringsgrad det planinstitut som ger bäst förutsättningar för ett reellt medborgarinflytande. Det är därför angeläget att detta inte sätts ur spel vare sig genom att syftet med en föreslagen detaljplan låses redan i underställningsavskärande översiktlig planering eller genom att nuvarande detaljplanekrav kraftigt sänks. Det av utredningen föreslagna detaljplanekravet bör skärpas avsevärt.

b) Några instanser är kritiska mot förslagets precisering av detaljplanekravet. De föreslår i stället att det bör ankomma på kommunen att avgöra när en detaljplan erfordras, eller att detaljplanekravet i vart fall inte bör anges som ett bestämt antal hus.

Till dessa hör *Skellefteå kommun* som anför:

Skellefteå kommun ser det som angeläget att understryka vikten av att planeringsresurserna inriktas på väsentligheter och inte slösas bort på planering av formaliakaraktär. Kommunerna måste också ges stor frihet att välja ambitionsnivå på planeringen.

Av detta skäl är det bra att detaljplanekravet i PBL inte knyts till tätbebyggelsebegreppet, som vållat bl. a. byggnadsnämnderna och allmänheten stora bekymmer under årets lopp. Däremot är det tveksamt om införandet av begreppet "samlad bebyggelse" är någon egentlig förbättring. Det avgörande för om detaljplan krävs är inte i första hand den befintliga bebyggelsens omfattning, utan bebyggelsetrycket och det därav följande behovet av att samordna bl. a. gemensamma tekniska anordningar och grannelagsrättsliga spelregler. Inom exploateringsområden behövs detaljplan redan för det första huset eller anläggningen. Är bebyggelsetrycket lågt bör byggnadslov kunna ges efter en lämplighetsprövning som innefattar planmässiga överväganden utan att formell detaljplan upprättas även om befintlig bebyggelse är mer än 20 bostadsenheter.

Behovet av detaljplanläggning är kommunerna bäst skickade att avgöra. Eftersom markägarnas möjligheter att få tillstånd till åtgärder inom ramen för pågående markanvändning knappast berörs av detaljplanekravet är detta ingen rättssäkerhetsfråga, utan en fråga om på vilket sätt lämpligheten av en tilltänkt ändrad markanvändning skall prövas.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län, Föreningen Sveriges stadsarkitekter* samt *Aneby, Borlänge, Bräcke, Falkenbergs, Gislaveds, Gotlands, Halmstads (en minoritet), Kinda, Krokoms, Lomma, Lycksele, Nacka (en minoritet), Sandvikens, Umeå, Upplands-Väsby, Varbergs, Vellinge, Vänersborgs , Värnamo och Östersunds kommuner.*

c) *Lantmäteriverket, länsstyrelserna i Östergötlands (en minoritet), Jönköpings, Kristiandstads, Västernorrlands (en minoritet)* och *Norrbottens (en minoritet) län, Lantbrukarnas länsförbund i norra och södra Kalmar län, Sveriges lantmätareförening, Sveriges villaägareförbund* samt *Göteborgs (en minoritet), Karlstads, Kristianstads, Motala (en minoritet), Trelleborgs (en minoritet)* och *Upplands Väsby (en minoritet) kommuner* kan i huvudsak godta det föreslagna detaljplanekravet.

d) Vissa instanser är i olika hänseenden kritiska mot förslaget i denna del. Flertalet av dessa anser att förslaget är oklart och att detaljplanekravet bör preciseras ytterligare.

Till dessa hör bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelsen i Gotlands län, arkitekturmuséet* samt *Gullspångs, Hammarö, Lindesbergs, Nyköpings, Ronneby, Sunne, Svedala, Svenljunga, Säffle, Torsås, Vetlanda* och *Växjö kommuner.*

5.4.2 *Förutsättningarna för att anta en detaljplan*

Beträffande förutsättningarna för att anta en detaljplan har remissinstanserna huvudsakligen kommenterat bestämmelserna i 9 kap. 3 §. Många anser att bestämmelserna försvagar de kommunala planintressena.

Till dessa hör *Kommunförbundet* som anför:

> Enligt styrelsens mening riskerar man att med de föreslagna reglerna binda den kommunala planeringen i alltför hög grad särskilt som motiven synes utgå från att räckvidden av stadgandet blir stor. Sålunda anförs att regeln givetvis inte får innebära "något absolut hinder" mot att låta planen bryta mot den pågående faktiska användningen men att det motstående allmänna intresset måste ha "en viss, påtaglig tyngd". En modifiering av regeln – om den nu över huvud skall behållas – i syfte att stärka de kommunala planintressena är därför nödvändig.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* samt *Eskilstuna, Hultsfreds, Järfälla (en minoritet), Kalmar, Kävlinge, Nacka (stadsarkitektkontoret), Ulricehamns* och *Vänersborgs kommuner.*

Huddinge, Järfälla (en minoritet) och *Kävlinge kommuner* anser att även bestämmelserna i 9 kap. 2 § försvagar kommunens ställning.

Planverket, Industrins kommitté för byggbestämmelser samt *Gävle, Haninge, Kalmar, Kristinehamns, Malungs* och *Stockholms kommuner* anser att det är oklart hur den pågående markanvändningen kan regleras av en detaljplan.

Industrins kommitté för byggbestämmelser anför:

> Över huvud taget är det önskvärt med en klarare precisering av vilka frågor, som får respektive skall regleras i detaljplan. Den allmänt hållna hänvisningen till kap. 2–5, som berör i stort sett alla krav, som genom PBL kan ställas på bebyggelsemiljö och byggnader, kan annars leda till alltför stora variationer i vad olika detaljplaner reglerar, vilket skapar osäkerhet och i många fall omotiverade svårigheter för alla de företag av olika slag i byggbranschen, som arbetar i flera kommuner eller över hela landet.

Kommunförbundet (en minoritet) och *Kramfors kommun* tillstyrker den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 3 §.

Lantbruksnämnden i Hallands län anser att bestämmelsen i 9 kap. 3 § försätter den enskilde i ett underläge i förhållande till kommunen.

5.4.3 *Detaljplanens innehåll och utformning*

Många instanser har kommenterat de föreslagna bestämmelserna om vad som skall höra till en detaljplan samt detaljplanebestämmelserna.

a) Följande tillstyrker huvudsakligen förslaget i denna del, nämligen *planverket, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Västman-*

lands och *Kopparbergs län* samt *Danderyds, Gislaveds, Huddinge, Karlstads, Malungs, Sölvesborgs* och *Vänersborgs kommuner.*

Planverket anför:

Under förutsättning att rätten till pågående markanvändning och till förändrad markanvändning "utan betydelse" kan regleras bättre, kan de i PBL föreslagna detaljplanebestämmelserna ge kommunerna nya medel att reglera markanvändningen.

Stadsförnyelsearbetet kan t ex underlättas av de nya möjligheterna att bevara och åtgärda värdefulla bebyggelsemiljöer, att ordna gemensamhetsanläggningar, att ställa i ordning lekplatser etc. Trafiksaneringar kan underlättas av de nya möjligheterna att styra parkeringen på och utanför tomtmark, att åtgärda utfarter, att ange bestämmelser för bullerskydd.

Styrning av industrier och detaljhandel kan underlättas med de nya möjligheterna att i bestämmelserna särskilja ändamål med olika omgivningspåverkan. En styrning av utbyggnaden i etapper kan underlättas av de nya möjligheterna att ange olika genomförandetider i skilda delar av en plan och att göra exploateringsrätten beroende av någon viss anläggning.

b) Några instanser anser att de möjligheter till mycket detaljerade planbestämmelser som erbjuds i förslaget kan leda till alltför starka låsningar av byggprocessen. Detta medför i sin tur en fördyring av byggandet.

Till dessa hör *NBD* som anför:

Utredningen utgår från att planbestämmelser i detaljplan på samma sätt som andra beslut skall ha stöd i lagens bestämmelser. Som förut framgått är dock de allmänna bestämmelserna om planläggning och tillståndsgivning i lagens inledningskapitel – jfr avsnitt 1.4 – så allmänt hållna, att de inte ger nämnvärd vägledning. Syftet att undvika alltför detaljbetonade planföreskrifter kan då gå förlorat, bl. a. därför att det knappast går att påvisa, att skilda förordnanden går utöver gränserna för vad kravkapitlen anger. Några gränser kan ju nämligen ofta inte påvisas. Detta kan, som senare skall beröras i avsnittet om krav och normer i det följande, komma att betyda att så kallade verkställighetsföreskrifter fyller ut oklarheterna med tvingande norminnehåll. Så kan t. ex. tänkas ske i fråga om trafikanordningar, handikappkrav och inte minst bevarandeanspråk, som kan anta restriktionskaraktär. Delegationen vill redan i detta sammanhang varna för att en praktiskt taget oreglerad normgivningsmakt på verksnivå kan uppstå på detta sätt, som leder till skilda former av planföreskrifter/anvisningar, som helt kan förta strävandena till förenkling i lagstiftningen och också betyda inskränkningar i kommunernas tilltänkta självständiga ställning i planläggningsfrågor.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *Samfundet för fastighetsvärdering, Sveriges trähusfabrikers riksförbund* samt *Botkyrka (en minoritet), Lunds, Nacka, Torsby, Täby* och *Årjängs kommuner.*

c) Andra anser att detaljplanebestämmelserna bör kunna preciseras och nyanseras mer än vad som har föreslagits i utredningen. Till dessa hör *konsumentverket, Butiksdelegationen i Göteborgsregionen, SAR, Sveriges köpmannaförbund* samt *Göteborgs, Halmstads, Jönköpings* och *Kalmar kommuner.*

Halmstads kommun anför:

Detaljplanen skall ange olika ändamål. Inom vissa huvudändamål behövs ytterligare uppdelning än som nu används t. ex. industri, småindustri, handel och specialområden för teknisk försörjning etc. Behovet av precisering av olika handelsändamål är särskilt viktig med hänsyn till kommunens ansvar för dagligvarudistributionen. Det bör utarbetas fyllliga anvisningar och metoder för att utveckla bestämmelser för de olika ändamål som detaljplaneläggning för pågående markanvändning kan medföra.

d) Vissa instanser pekar på diverse behov av ytterligare regleringsmöjligheter i en detaljplan. Bland dessa instanser finns *Eskilstuna, Falu (en minoritet), Härjedalens, Järfälla (en minoritet), Kristinehamns, Lunds (en minoritet), Mönsterås (en minoritet), Nyköpings, Storfors* och *Åre kommuner.*

5.4.4 *Genomförandetid*

a) Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget om genomförandetid för detaljplaner. Bland dessa förekommer dock olika uppfattningar om exempelvis inom vilka gränser genomförandetiden skall kunna varieras.

Till dem som i huvudsak tillstyrker förslaget i denna del hör *Sveriges villaägareförbund* som anför:

Förslagen om genomförandetid i 9: 17 innebär en stor nyhet. För att komma ifrån ett system med planer som blir föråldrade samt kunna avskaffa de långa nybyggnadsförbuden torde i en ny lagstiftning någon annan form av reglering än enligt den nuvarande byggnadslagstiftningen komma i fråga. Med hänsyn härtill kan förbundet i princip tillstyrka PBL-utredningens förslag om genomförandetid.

När det gäller genomförandetidernas lämpliga längd vill förbundet starkt framhålla olikheterna mellan nyexploatering av jungfruliga områden och förnyelse av befintliga områden. I de senare fallen måste omdaningen oftast ske varsamt och successivt, vilket måste tas i beaktande när en plan, som syftar till förändrad markanvändning antas. En lång genomförandetid är då motiverad.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, Statens vägverk, byggnadsstyrelsen, RRV, arkitekturmuséet, UHÄ (LTH), naturvårdsverket, bostadsstyrelsen, SIB, lantmäteriverket, institutionen för fastighetsteknik (KTH), länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Malmöhus (en minoritet), Göteborgs och Bohus, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Jämtlands* och *Norrbottens län, lantbruksnämnden i Örebro län, Byggherreföreningen, Fastighetsrådens förening, Föreningen för samhällsplanering, KF, Kommunförbundet, LO-distriktet i Stockholms län, LRF, SKTF, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges fastighetsägareförbund , Uppsala läns landsting, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt ett 80-tal kommuner.

Följande instanser anser att den föreslagna begränsade genomförandetiden är svag som påtryckningsmedel för plangenomförandet, nämligen *planverket, Länsarkitektföreningen* samt *Göteborgs, Umeå, Nynäshamns, Huddinge* och *Jönköpings kommuner.*

Göteborgs kommun anför:

Det är en rimlig princip att detaljplan får en genomförandetid under vilken fastighetsägaren är garanterad ersättning om kommunen vill genomföra planändring samt att ersättningsrätten därefter förfaller. Det kan dock ifrågasättas om reglerna

kring genomförandetid verkligen leder till att fastighetsägarna i tillräcklig utsträckning stimuleras till att genomföra planen medan den är modern. Fastighetsägarna har nämligen full möjlighet att bygga enligt planen även efter genomförandetiden. Som villkor för att kommunen skall kunna ändra eller upphäva planen gäller dessutom att kommunen skall kunna visa "att marken från allmän synpunkt lämpligen bör användas eller bebyggas på annat sätt än planen anger".

Några instanser avstyrker förslaget i denna del. Till dessa hör *hovrätten för Nedre Norrland* som anför:

Till en början kan konstateras att införandet främst torde ha sin betydelse vid nyexploatering. Vid sanering synes införandet av genomförandetider ha en begränsad effekt. En ändrad byggnadsrätt i detaljplan behöver ej innebära att äldre bebyggelse förlorat sin användbarhet. Det kan ur fastighetsägarens synpunkt vara fördelaktigare att fortsätta den skyddade pågående markanvändningen. Vid sådant förhållande befordras ej plangenomförandet genom införandet av genomförandetid.

Även vid nyexploatering kan uppstå komplikationer med risk för rättsförluster för fastighetsägare och kreditgivare. Fastighetsägaren kan hindras i genomförandet av en detaljplan på grund av omständigheter varöver han ej kan råda, såsom kreditrestriktioner och myndighetsbud. Den restriktivitet som utredningen förordar för förlängning av genomförandetid leder i dessa situationer till risk för omotiverade ekonomiska förluster.

Införandet av genomförandetid synes även innebära icke önskvärda konsekvenser i fråga om likabehandling av olika fastighetsägare, vilket kan belysas med följande exempel. Antag att två personer inom ett område med detaljplan äger var sin bebyggbar tomt och att genomförandetiden för planen gått ut. Den ene personen söker bygglov och beviljas sådant, eftersom detaljplanen alltjämt gäller. Den andre personen söker bygglov men vägras sådant, eftersom kommunen avser att använda marken till annat ändamål. I anledning härav följer expropriation av fastigheten. Vid fastställande av ersättningen för den drabbade fastigheten ersätts endast värdet av pågående markanvändning, vilket enligt utredningens uttalande är lågt. Det kan ej ur likabehandlingssynpunkt vara tillfredsställande att kommunen oskäligt berikas genom att till ett lågt pris överta en byggnadstomt. Det finns ej heller något hinder mot att kommunen härefter ändrar planen och härigenom åter skapar ett värde för den obebyggda tomten.

På grund av det anförda avstyrker hovrätten införandet av genomförandetider. I allt fall efterlyses en mer ingående analys av de konsekvenser som systemet om genomförandetider innebär i olika situationer.

Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Östergötlands län (en minoritet), Malmö byggmästarförening, NBD* och *Svenska byggnadsentreprenörföreningen.*

b) Några instanser har tagit upp frågan om detaljplanens ställning efter genomförandetidens slut.

Flertalet av dessa instanser anser att samhället bör ha en starkare ställning efter genomförandetidens slut än vad som föreslagits av utredningen. Detta föreslås ske dels genom att fastighetsägarens möjligheter till förlängning av genomförandetiden begränsas, dels genom att samhällets möjligheter till planändring eller inlösen av mark förstärks efter genomförandetidens slut.

Till dessa hör *Luleå kommun* som anför:

En brist i plansystemet i vad avser genomförandet, synes också vara att den enskilde får väsentligt utvidgade rättigheter utan motsvarande skyldigheter. Så t. ex. kan

kommunens tankegångar med en antagen detaljplan helt omintetgöras genom passivitet från någon fastighetsägares sida. Denna brist skulle kunna avhjälpas genom en bestämmelse som medgav kommunen lösningsrätt till sådan fastighet eller del av fastighet som efter genomförandetidens utgång icke bebyggts i överensstämmelse med planen.

Länsstyrelsen i Gotlands län anför:

Förslaget om genomförandetid för detaljplan tillstyrkes då det i princip löser problemet om nuvarande byggnadsrätter med obegränsad giltighetstid. Man måste dock uppmärksamma att även efter genomförandetidens slut har markägaren sin byggnadsrätt kvar såvida inte kommunen genom planändring eller upphävande visar att det föreligger ett godtagbart allmänt intresse av att markanvändningen blir en annan än den som planen anger. Detta ställer stora krav på kommunala resurser på grund av den föreslagna tvåårsfristen för planläggning. Det torde knappast behövas så många sådana ärenden förrän byggnadsnämndernas planavdelningar blir fullt sysselsatta med denna typ av "avvärjande" detaljplanering eftersom inga andra möjligheter för kommunerna att hindra sådan olämplig bebyggelse föreslagits.

Om man i stället skulle välja att enbart upphäva en sådan gällande detaljplan blir översiktliga riktlinjer i marköversikt och eventuell områdesplan gällande. Därmed skulle man åter vara inne på den besvärliga diskussionen om innebörden av pågående resp. förändrad markanvändning.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus (en minoritet), Skaraborgs* och *Örebro län, Kommunförbundet, Göteborgsregionens kommunalförbund (en minoritet)* samt *Eskilstuna, Falu (en minoritet), Järfälla (en minoritet), Linköpings, Lunds (en minoritet), Mönsterås (en minoritet), Nacka, Partille (en minoritet), Skellefteå, Sundsvalls, Uppsala (en minoritet)* och *Åre kommuner.*

Andra instanser anser att fastighetsägarens ställning efter genomförandetidens slut bör stärkas i förhållande till utredningsförslaget. Till dessa hör bl. a. *Samfundet för fastighetsvärdering, Stockholms byggmästareförening, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges fastighetsägareförbund* och *Västra Sveriges byggföretagare.*

Hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelsen i Kalmar län, Sveriges komunaljuridiska förening samt *Ekerö, Emmaboda, Hallstahammars, Haninge, Stockholms, Torsås* och *Älvkarleby kommuner* menar att möjligheterna att förlänga genomförandetiden är oklara.

5.4.5 *Flexibla detaljplaner*

Nästan samtliga instanser som har yttrat sig i frågan anser att möjligheten bör kvarstå att använda s. k. flexibla detaljplaner.

Till dessa hör *Kommunförbundet* som anför:

Vid upphandling av ett större bostadsprojekt lämnas ofta viss frihet för anbudsgivaren att komma med förslag till alternativ utformning av bebyggelsen. Detta förfarande är väsentligt för idéförnyelsen i stadsbyggandet. Av tidsskäl kan det vara svårt att ändra en redan antagen eller fastställd plan. Det är också orealistiskt att räkna med att ett anbud skall vara bindande under så lång tid som en ändring av planförslaget kräver. Den flexibla planen låser normalt exploateringsgraden genom maximering av antal

tomter, hushöjd, våningsantal, byggnads- eller våningsyta och anger också vilken mark som inte får bebyggas. Detta tillsammans med illustrationskarta och beskrivning bör vara tillräckligt för att klargöra den blivande miljön i den utsträckning som kan vara rimligt med hänsyn till allmänhetens och sakägarnas intressen.

Det är angeläget att den nya lagen utformas så att den inte hindrar användandet av flexibla detaljplaner.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, byggnadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, lantmäteriverket, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Hallands, Göteborgs* och *Bohus, Skaraborgs, Örebro* och *Västmanlands län, Folkpartiet i Skaraborg, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, SAR, SKTF, Samfundet för fastighetsvärdering, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges lantmätareförening, Sveriges praktiserande arkitekter* samt ett 50-tal kommuner.

Eskilstuna och *Kristianstads kommuner* synes i huvudsak ha accepterat förslaget att flexibla detaljplaner inte längre skall få användas.

5.4.6 *Enkel detaljplaneändring*

a) Av de instanser som har lämnat allmänna synpunkter på förslaget i denna del är det många som anser att förfarandet är alltför krångligt.

Till dessa hör *Gislaveds kommun* som anför:

De regler som anges i lagförslaget beträffande information till sakägare vid enklare planförfarande innebär en alltför omständlig process. Lagens regler om information leder till att syftet med en enklare planläggning i stor utsträckning upphävs. Kommunen vill därför betona vikten av att informationen om enklare planer ges en väsentligt enklare utformning i det slutliga lagförslaget.

Liknande synpunkter anför *SAR* samt *Danderyds, Hedemora, Kristianstads, Linköpings, Osby (byggnadsnämnden), Skövde, Vänersborgs, Ängelholms* och *Östra Göinge kommuner.*

Följande instanser tillstyrker förslaget om enkel detaljplaneändring. *NBD* samt *Haninge, Jönköpings, Malungs, Munkedals, Sotenäs, Stockholms, Tranemo, Trollhättans* och *Upplands-Väsby kommuner.*

b) Många jämför dagens dispensförfarande med förfarandet vid enkel detaljplaneändring. Av dessa anser flertalet att det är nödvändigt att behålla ett dispensförfarande i PBL:s system, även om man har ett enklare förfarande för detaljplaneändring i vissa fall.

Till dessa hör *Stockholms kommun* som anför:

Byggnadsnämnden har i dag rätt att ge dispens från gällande plan för sådana åtgärder som inte bedöms innebära någon väsentlig olägenhet. I PBL inskränks denna dispensrätt till att avse endast mindre avvikelser som är förenliga med planens syfte. Flexibiliteten inskränks också beträffande områden för allmänt ändamål då använd-

ningssättet enligt PBL måste vara närmare angivet i planen. I dag används dispensrätten i ungefär hälften av de byggnadslovsärenden som beslutas direkt av byggnadsnämnden. Det är i praktiken nämligen helt omöjligt att hinna justera detaljplaner i den takt ansökningar om byggnadslov kommer in. För att kunna tillmötesgå en allmän önskan om en anpassning till aktuella värderingar är det viktigt att byggnadsnämnden får behålla nuvarande dispensrätt, annars riskeras att angelägna och önskvärda byggprojekt förhalas.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelserna i Jönköpings, Kalmar, Malmöhus (en minoritet)* och *Skaraborgs län, vägförvaltningen i Skaraborgs län, Arkitektförbundet, Föreningen för samhällsplanering, Länsarkitektföreningen* samt ett 30-tal kommuner.

Länsstyrelsen i Västmanlands län, Fastighetsrådens förening, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Kommunförbundet , SKTF, Sveriges villaägareförbund samt *Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix, Kalmar, Kiruna, Ljungby, Luleå, Lycksele, Malungs, Nybro, Nyköpings, Storfors, Surahammars, Svenljunga* och *Varbergs kommuner,* synes g o d t a f ö r s l a g e t att enkel detaljplaneändring till stor del skall ersätta dagens dispensförfarande. Man anser emellertid att en förutsättning för detta är att förfarandet vid enkel detaljplaneändring förenklas i förhållande till utredningsförslaget.

Kommunförbundet anför:

I gällande lag finns möjligheten för byggnadsnämnden att bevilja dispens i ärenden av okomplicerad art. Eftersom denna möjlighet väsentligt begränsas bör i gengäld den s. k. enkla detaljplaneändringen göras mycket smidig. Det är en förutsättning för att dispensrätten skall kunna slopas att en sådan enkel detaljplaneändring kan klaras på ca två veckor.

5.5 Markförordnande

a) Av de instanser som har lämnat a l l m ä n n a s y n p u n k t e r på det föreslagna institutet markförordnande har det övervägande antalet t i l l s t y r k t f ö r s l a g e t.

Till dessa hör *Kommunförbundet* som anför:

Genom bestämmelserna öppnas bl. a. en möjlighet för kommunen att själv besluta om att bevara och skydda kulturhistoriskt värdefulla miljöer samt om att nyttja mark för allmänhetens friluftsliv. Denna möjlighet är välkommen och bör kunna bli ett värdefullt komplement till nuvarande bestämmelser i byggnadsminneslagen respektive naturvårdslagen.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, statens vägverk, naturvårdsverket, planverket, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Kronobergs, Göteborgs och Bohus, Västmanlands* och *Gävleborgs län, lantbruksnämnden i Västernorrlands län, Föreningen Sveriges länsantikvarier, SACO (naturvetareförbundet), Svenska naturskyddsföreningen , Sveriges villaägareförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt ett 50-tal kommuner.

Vissa instanser är i olika hänseenden kritiska mot förslaget i denna del. Till dessa hör *arkitekturmuséet, länsstyrelserna i Hallands* och *Jämtlands län, lantbruksnämnden i Stockholms län, Sveriges advokatsamfund* samt *Lindesbergs, Mörbylånga, Nora, Strömsunds, Sunne, Vaggeryds, Vimmerby* och *Älvkarleby kommuner.*

Sveriges advokatsamfund anför:

Det nya institutet markförordnande utgör en långtgående utbyggnad av gällande föreskrifter i BL om restriktioner i markanvändningen och kan till en del betraktas som ett substitut för fastställd generalplan. Bestämmelserna utgör sammanställningar av ett flertal olikartade förbud och åtgärder, som inte kunnat systematiskt inarbetas i de föreslagna planinstituten. Markförordande innebär "enbart restriktioner och innebär inte någon rätt till förändringar" (s. 361). Gränsdragningen mot detaljplan är emellertid oklar i flera hänseenden och detta gäller även markförordnande i relation till naturvårdslagen.

Även om ersättning i viss mån kan utgå i samband med markförordnande torde ett sådant i många fall kunna få lika olyckliga effekter som de långvariga byggnadsförbud som utredningen eftersträvat att eliminera. En översyn av förslaget i denna del synes erforderlig.

Domänverket, lantbruksnämnden i Örebro län, Östergötlands och Södermanlands handelskammare, LRF, NBD, Skogsindustriernas samarbetsutskott, Svenska kraftverksföreningen och *Stockholms kommun* avstyrker förslaget angående markförordnande.

LRF anför:

LRF har förståelse för att behov kan föreligga av att skydda vissa markområden för att utnyttja dessa för olika fritidsaktiviteter m. m. Förbundet finner det dock uppenbart att markförordnandeinstitutet, sådant detta institut utformats av PBL-utredningen, kan komma att undandra landet betydande produktionskapacitet på jord- och skogsbrukets områden. Omfattningen av markförordnandena i framtiden kan inte förutses, något som i sin tur leder till att de ekonomiska konsekvenserna av institutets införande inte låter sig bedömas. Härtill medverkar också att förutsättningarna för inrättande av markförordnanden enligt PBL angivits i tämligen allmänna ordalag. Risk föreligger för att möjligheten att meddela markförordnanden kommer att tillämpas olika från kommun till annan.

LRF avstyrker med hänvisning till vad ovan upptagits införandet av planinstitutet markförordnande. För den händelse institutet ändock införs vill LRF framhålla nödvändigheten av att fastighetsägare eller annan sakägare som drabbas av restriktionerna hålls skadeslös.

b) De ersättningsbestämmelser som är knutna till markförordnandet anses oklara eller kan, enligt några instanser leda till att det i praktiken inte kommer att användas i någon särskilt stor omfattning.

Ronneby kommun anför:

Markförordnande kallas enklare form för föreskrifter och bestämmelser över ett visst område som kommunen ges möjlighet att införa. Det kan gälla bevarande eller skydd, byggnadslovspliktens omfattning m. m. Ersättning till markägare kan utgå vid skada genom förordnandet, som formellt behandlas lika detaljplan. Detta kan säkert bli ett

användbart instrument i många fall där detaljplan blir för omständlig. Svårt att sia om i vilken grad det kommer att användas, men troligen rätt försiktigt till en början i synnerhet om ersättningsanspråk reses.

Liknande synpunkter anförs av *SIB, Haninge (fritidskontoret), Hylte, Lindesbergs, Markaryds, Mönsterås, Mörbylånga, Nora, Oskarshamns, Sorsele, Storumans, Strömsunds, Sunne, Vaggeryds och Östersunds kommuner.*

5.5.1 *Markförordnandets innehåll*

a) *Länsstyrelsen i Kopparbergs län, lantbruksnämnden i Älvsborgs län, Arkitektförbundet, Friluftsfrämjandet, Föreningen Sveriges landsantikvarier* samt *Haninge (hälso- och miljövårdskontoret), Helsingborgs, Huddinge, Malungs, Nacka, Söderhamns* och *Älmhults kommuner* godtar i huvudsak det föreslagna innehållet i markförordnandet.

Arkitektförbundet:

Arkitektförbundet tillstyrker i huvudsak förslaget markförordnandeinstitut. Kommunen får här tillgång till ett instrument för att mer detaljerat reglera att ta hänsyn till kultur-, miljö- och naturvärden utan att behöva detaljplanelägga. Arkitektförbundet förutsätter att denna konstruktion inte innebär en nedprioritering av det rörliga friluftslivet i förhållande till andra naturvårdsintressen eller av kulturminnesvården i allmänhet. Arkitektförbundet anser dock att reglerna för upprättande och antagande av markförordnande måste göras förenklade i förhållande till motsvarande i fråga om detaljplan.

Friluftsfrämjandet betonar särskilt friluftslivets intressen och anför:

För att bl. a. trygga friluftsintressena kan kommunen lägga ut ett s. k. markförordnande. Genom detta kan man inskränka markägarens rätt att sätta upp stängsel, schakta, fälla träd, använda bekämpningsmedel m. m.

Friluftsfrämjandet ser positivt på att kommunerna får ett instrument för att säkerställa friluftslivets intressen. Friluftsfrämjandet har dock några allvarliga invändningar mot markförordnanden för friluftslivet.

Friluftsfrämjandet befarar att en markägare som har "koncentrerat" friluftsliv på sina ägor i form av den verksamhet som organisationer e. d. bedriver, kan tvinga kommunen att lösa in berörd mark. På så sätt hänvisas t. ex. Friluftsfrämjandets verksamhet till ett fåtal områden, vilket m. a. o. inskränker allemansrätten. Detta motsätter sig Friluftsfrämjandet bestämt. Men om man kopplar markförordnanden till ett väl genomarbetat friluftsprogram – enligt tidigare – bör man kunna komma undan detta problem.

Ett friluftsprogram måste alltså föregå utläggandet av markförordnanden.

b) *Planverket, länsstyrelsen i Gävleborgs län* samt *Kinda och Vara kommuner* anser att flera av de bestämmelser och riktlinjer som kan utfärdas med stöd av markförordnandet i stället bör kopplas till marköversikten.

Planverket anför:

Genom ett markförordnande avses vidare bestämmelser om särskilt hänsynstagande vid framtida markanvändningsbeslut kunna utfärdas samt preciseringar av egenskapskraven i 2–5 kap. kunna ske. Enligt planverkets uppfattning bör marköversikten vara riktningsgivande för såväl fortsatta planeringsöverväganden som tillståndsprövning. De riktlinjer för bebyggelsens utveckling som enligt planverkets uppfattning bör finnas i marköversikten innebär då en uttolkning och konkretisering av de materiella kraven i lagen. Såvida inte bestämmelserna och preciseringarna av egenskapskraven innebär intrång i enskilds rätt bör det vara tillräckligt att ange dem i marköversikten. Den ordning som PBL anvisar skulle innebära en administrativt omöjlig uppgift för många små kommuner, där man således skulle vara tvungen att utfärda en mängd förordnanden för att åstadkomma ett prövningssystem som ungefärligen motsvarar de kommunöversikter som i dag tillämpas av byggnadsnämnden.

c) Enligt förslaget kan i ett markförordnande meddelas bestämmelser till skydd för friluftslivets intressen. Några instanser anser att sådana bestämmelser inte skall få innebära större inskränkningar i skogsbruket än vad som följer av bestämmelserna i skogsvårdslagen eller att de senare ger ett tillräckligt skydd för friluftslivets intressen. Till dessa hör *skogsvårdsstyrelsen i Gotlands län* som anför:

Enligt 1 § punkt 4 ges kommunen möjligheten att för områden av särskild betydelse för rekreation och friluftsliv meddela bestämmelser om bl. a. dikning, trädfällning och skogsplantering. Skogsvårdsstyrelsen anser att restriktioner av här nämnt slag, som kan få menlig inverkan på skogsproduktionen, bör få utfärdas endast i alldeles speciella fall. Att de generellt skulle få utfärdas inom områden av särskild betydelse för rekreation och friluftsliv motsätter sig skogsvårdsstyrelsen. Lagförslaget är vagt formulerat och det framgår inte om kommunens befogenheter även skulle omfatta förbud mot plantering efter avverkning eller föreskrifter om avverkning som är olämplig ur skogsvårdssynpunkt. Skogsvårdsstyrelsen anser att kommunens rätt att föreskriva inskränkningar inom skogsbruket skall begränsas till vad skogsvårdslagen medger. Där föreskrivs att skogsägaren är skyldig att ta hänsyn till naturvårdens och friluftslivets intressen.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *domänverket, skogsvårdsstyrelserna i Östergötlands, Kronobergs, Kristianstads, Örebro* och *Västerbottens län* och *Skogsindustriernas samarbetsutskott.*

Bl. a. *lantbruksnämnderna i Gotlands* och *Norrbottens län* samt *lantbrukarnas länsförbund i Östergötland* uttrycker på liknande sätt oro för inskränkningar i jordbruksdriften. *Samernas riksförbund* pekar på risker för inskränkningar i rennäringen till följd av föreskrifter i ett markförordnande för att trygga friluftslivets intressen.

d) Bl.a. *lantbruksnämnderna i Stockholms, Örebro* och *Norrbottens län* samt *LRF* anser att det vore olyckligt om kommunerna mera allmänt skulle komma att införa tillståndsplikt för ekonomibyggnader.

e) Frågan om reglering av användningen av bekämpningsmedel tas upp av bl. a. *Fältbiologerna* som anför:

Angående markförordnande, vilket är ett nytt planinstitut, ser Fältbiologerna, i och för sig, positivt på att kommunen skall ha möjlighet att begränsa markanvändningen i naturområden även då det gäller större områden än vad som kan detaljplaneras. En risk föreligger dock att man får en ökad gradering av den allemansrättsliga marken. En konsekvens av lagen kan bli att besprutningar med bekämpningsmedel blir stadgad som tillåten inom ett område medan det förbjuds i ett annat område som också är allemansrättsligt tillgängligt. Kan då människor i lugn och ro vistas i det området? Fältbiologerna anser att om ett medel skall förbjudas p. g. a. att det är skadligt för människor då skall det också förbjudas på alla de områden där allmänheten har rätt att vistas. En lämpligare lagstiftning än plan- och byggnadslagen borde då vara Lagen om Hälso- och Miljöfarliga varor. Utifall inte så sker, skapas inte bara speciella friluftsreservat utan också speciella "skogsbruksreservat" där brukningsmetoder som, i och för sig, är skadliga för människan tillåts eftersom området inte är avsett att vistas i. Detta innebär en stark begränsning av allemansrätten.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *UHÄ (Stockholms universitet), lantbruksnämnden i Stockholms län, länsläkarorganisationen i Örebro län, Sveriges hälsovårdstjänstemannaförbund* och *Stockholms kommun.*

f) Möjlighet att i markförordnande meddela vissa riktlinjer för den framtida markanvändningen kritiseras av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland* som anför:

Hovrätten har icke någon erinran mot att markförordnande skall kunna komma till stånd i de angivna situationerna. I sammanhanget vill dock hovrätten påpeka att kommunen med markförordnande kan meddela bestämmelser, vilka till sin innebörd kan jämföras med dagens nybyggnadsförbud men som till skillnad från dessa ej är tidsbegränsade. Genom de möjligheter som sålunda skapas görs avsteg från de grundtankar om upphävande av nybyggnadsförbud som redovisats.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *NBD* och *institutionen för fastighetsteknik (KTH).*

g) Några instanser menar att de vida möjligheter som ges med markförordnandet att skärpa eller mildra prövningsgrunderna för tillståndsprövningen innebär att systemet blir krångligt. Det innebär dessutom att det blir svårt att hålla reda på vad som gäller inom olika områden. Till dessa instanser hör bl. a. *länsstyrelserna i Kronobergs* och *Gävleborgs län* samt *Nybro, Torsås* och *Vallentuna kommuner.*

Vallentuna kommun:

Egenskapskraven i PBL kan preciseras genom markförordnande. Vidare kan såväl skärpningar som lättnader i tillståndsplikt meddelas genom förordnande. Frågor om exploateringssamverkan skall också kunna regleras inom detaljplan med markförordnande. Medan åtgärder i övrigt ska ha förutsatts i plan kan markförordnande uttryckligen utfärdas utan stöd i översiktsplan. Den valda lösningen förefaller krånglig i överkant. Det vore betydligt bättre att fastlägga normala krav i lagen och meddela lättnader i områden som efter planering kan bedömas lämpliga för en enklare hantering. Det förefaller vara en administrativt omöjlig uppgift för många små kommuner att genom förordnanden åstadkomma ett prövningssystem som ungefärligen svarar mot de kommunöversikter som byggnadsnämnden nu börjat lära sig tillämpa.

5.5.2 *Avgränsningen mot naturvårdslagen*

a) Förslaget till gränsdragning mellan naturvårdslagen och PBL kritiseras av många instanser. *Naturvårdsverket* föreslår att gränsdragningsproblemet löses på så sätt att tillämpningsområdet för markförordnandet utvidgas att gälla även sådana naturvårdsfrågor som kan regleras enligt naturvårdslagen:

Naturvårdsverket anser det bra att man tillskapat ett instrument bl. a. som en komplettering till möjligheten att åstadkomma skydd av natur med stöd av naturvårdslagen.

Verket har i skrivelse till regeringen 1979-03-06 föreslagit att kommunerna bör ges möjlighet att avsätta kommunala naturreservat med stöd av 7 § NVL. Kommunerna skulle ges möjlighet att själva värna om lokala naturvårdsobjekt av intresse för friluftsliv, undervisning etc. Dessutom skulle kommunerna inom sina närströvområden få möjlighet att reglera allemansrättsliga frågor för att exempelvis undvika konflikter mellan olika friluftsaktiviteter. Genom verkets förslag, varigenom naturvårdslagen även i detta avseende skulle bli en lag som kommunerna direkt kunde använda, undviks också en onödig gränslinje mellan PBL och NVL och mellan friluftslivets intressen och naturvårdens bevarandeintressen. Verket anser det vara en fördel för naturvårdsintresset om även kommunerna fick möjlighet att använda naturvårdslagen på detta aktiva sätt. Vill en kommun värna om en fågelsjö för fåglarnas skull eller för att nyttja sjön som studieobjekt i undervisning måste kommunen med PBL-utredningens förslag till utformning av lagreglerna gå via "länsstyrelsernas" naturreservatsinstitut. En sjö som skall skyddas med hänsyn till friluftslivets behov kan däremot kommunen enligt PBL-förslaget skydda med egen kraft. En sådan inskränkning i kommunernas möjligheter att värna om natur gynnar enligt verkets bedömning inte förståelsen för naturen och naturvårdens intressen.

Verket tillstyrker sålunda institutet markförordnande, men tillämpningen bör utvidgas till att gälla både naturvårdens och friluftslivets lokala intressen.

Oavsett om kommunen då kommer att använda naturvårdslagen eller plan- och bygglagen innebär det att kommunen får hela ansvaret för urval, skydd och vård av områden av lokalt intresse. Detta medför givetvis också att kostnadsansvaret för lokala intressen ligger på kommunerna.

Utredningen föreslår, som en följd av institutet markförordnande, en ändring av naturvårdslagens 7 § (förslagets 7 a §) som innebär förbud mot att inrätta ett naturreservat om det för samma område finns ett markförordnande. Det är visserligen ett vällovligt syfte att försöka undvika att samma område regleras av beslut enligt olika lagar, men utredningen har inte beaktat den stora skillnaden i motiv som kan ligga bakom skyddet av ett visst område. Om kommunen har utfärdat ett markförordnande för ett närströvområde till en tätort med exempelvis förbud mot användning av kemiska bekämpningsmedel, skulle länsstyrelsen inte kunna gå in och säkerställa en inom området liggande urskog som naturreservat.

Det samråd som självfallet skall ske mellan länsstyrelsen och kommunen vid avsättande av naturreservat finns reglerat i 43 § NVL. Tillämpningen av naturvårdslagen sker sålunda efter samråd mellan kommun och länsstyrelse, på samma sätt som markförordnande bör användas efter samråd mellan dessa myndigheter. Samarbetet mellan länsstyrelser och kommuner vid tillämpningen har utvecklats mycket långt till följd av ändringar i naturvårdsförordningen, arbetet med den fysiska riksplaneringen och den intensifierade fysiska planläggningen i landet under senare år. Kommunerna har också möjlighet att besvära sig över länsstyrelsernas beslut enligt naturvårdslagen, varför det är omotiverat att markförordnande skall begränsa naturvårdslagens tillämpning. Här vill verket upprepa sin tidigare i många sammanhang framförda uppfattning att kostnaderna för objekt av riksintresse för friluftslivet och objekt av

regionalt intresse för naturvård eller friluftsliv bör delas av stat och kommun, medan kostnaderna för skydd och vård av naturvårdsobjekt av riksintresse bör åvila staten ensam.

Sammanfattningsvis föreslår sålunda verket att en utvidgning av tillämpningsmöjligheterna för markförordnande sker och att markförordnandet inte skall inskränka på möjligheten att använda 7 § naturvårdslagen. Motsvarande synpunkter bör gälla beträffande inskränkningen av tillämpningen av 19 § naturvårdslagen.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *planverket, länsstyrelsen i Skaraborgs län* samt *Södertälje* och *Uppsala (naturvårdsintendenten) kommuner.*

Svenska naturskyddsföreningen föreslår att problemet löses genom att markförordnandet inte görs tillämpligt på naturvårdsfrågor och att en möjlighet till "kommunala naturreservat" i stället öppnas i naturvårdslagen:

En nyhet med markförordnandet är att det i avsevärt högre grad än utomplansbestämmelserna föreslås kunna användas för naturvårdsändamål. Kommunerna skulle i och med denna konstruktion bl. a. få det i dag saknade instrumentet för att själv kunna besluta om skydd för värdefulla områden. Markförordnandet skulle också vad gäller strandskyddsregleringen bli en ersättning för den delegation av befogenheter som ett stort antal kommuner fått med stöd av naturvårdslagen.

Föreningen har i en lång rad sammanhang fört fram att det behövs ett ökat kommunalt engagemang i naturvårdsfrågor. Föreningen står självfallet fast vid denna åsikt. Den av PBL-utredningen valda tekniken för att ge kommunerna ökade naturvårdsmöjligheter kan föreningen emellertid inte ställa sig bakom.

Enligt föreningens mening bygger utredningen på ett mycket olyckligt sätt in en polarisering mellan kommun och länsstyrelse i sitt förslag. Denna polarisering tar sig flera uttryck. Man försöker exempelvis dra upp en strikt gräns mellan vilka naturvårdsfrågor som ska vara en kommunal angelägenhet och vilka som ska vara en statlig. Man låter vidare kommunala beslut om markförordnande blockera praktiskt taget alla vidare naturvårdsåtgärder från länsstyrelsens sida. Man väljer skilda regelsystem för i sak samma frågor beroende på vilken myndighet som agerar. Etc., etc.

Enligt föreningens mening måste det framtida naturvårdsarbetet på ett helt annat sätt ske i nära samarbete mellan kommun och länsstyrelse. Det regelsystem som styr arbetet måste vara konstruerat för att underlätta detta. Det bästa sättet att uppnå detta är att låta både kommun och länsstyrelse använda samma lagstiftning. Naturvårdsverket har tidigare presenterat ett förslag som visar att det är möjligt att med endast smärre ändringar i naturvårdslagen ge kommunerna de önskade möjligheterna. Redan i dag finns vidare stora delegationsmöjligheter inbyggda i naturvårdslagen. Ett delegationsförfarande ger också möjlighet att låta kommunerna få naturvårdsbefogenheter i den takt de själva önskar och har skaffat sig erforderlig organisation och personal för att klara. En resurs- och kompetensförstärkning av den kommunala förvaltningen är enligt föreningens mening en ovillkorlig förutsättning för att naturvårdsfogenheter ska kunna ges till kommunerna.

För att ytterligare belysa att markförordnande har så uppenbara nackdelar i naturvårdssammanhang att det inte kan användas för detta ändamål vill föreningen framhålla följande.

Det är för det första både olämpligt och i praktiken ogenomförbart att dra upp en strikt gräns mellan social och kulturellt vetenskaplig naturvård. Mycket ofta finns kulturellt vetenskapliga naturvårdsintressen i reservat som i huvudsak avsatts för det rörliga friluftslivet. Omvänt finns mycket ofta intressen att utnyttja kulturellt vetenskapliga reservat för det rörliga friluftslivet. Båda typerna av naturvård tjänar på

att sådana kombinationsmöjligheter tas till vara.

För det andra ger markförordnande ingen möjlighet att reglera skötseln av det bildade reservatet. Inte heller är det möjligt att inom ramen för detta planinstrument reglera allmänhetens uppträdande i reservatet. En reservatsbildning utan att dessa frågor erhåller en lösning riskerar att bli meningslös.

För det tredje kommer markförordnanden att erhålla en så mångskiftande användning att de av allmänheten i praktiken inte kommer att uppfattas som ett naturvårdsinstrument. Det finns därmed risk att allmänheten inte – såsom fallet däremot är i naturreservat m. m. – "instinktivt" visar större hänsyn och varsamhet trots att de inte känner de exakta reservatsbestämmelserna. Reservatens betydelse minskas betydligt om allmänheten inte visar denna "instinktiva" varsamhetsreaktion.

För det fjärde är det både opraktiskt och i några fall direkt olämpligt att naturvårdsbestämmelser inkluderas i markförordnanden som i huvudsak har andra syften. Ambitionen att undvika "överlappande" bestämmelser får inte ta sig sådana uttryck att naturvårdsarbetet lamslås. Naturvårdsbestämmelser måste alltså kunna läggas "uppe på" det areellt vitt utbredda och till innehållet mångskiftande spektrum av markförordnanden som kan väntas.

Beträffande planinstrumentet markförordnande vill föreningen således sammanfattningsvis framhålla att det är ett värdefullt instrument för att reglera en mångfald olika frågor, men att dess användning inte bör utsträckas till att också gälla naturvårdsfrågor. Kommunerna bör i stället erhålla ökade naturvårdsbefogenheter genom ändringar i naturvårdslagen och delegation med stöd av denna lag.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *lantbruksstyrelsen* samt *länsstyrelserna i Östergötlands, Älvsborgs* och *Skaraborgs län.*

En möjlighet att inrätta naturreservat inom ett område med markförordnande och vice versa bör finnas enligt *länsstyrelsen i Kalmar län* som anför:

Länsstyrelsen kan vidare ansluta sig till förslaget att kommunen genom markförordnande skulle kunna styra markanvändningen inom områden av intresse bl. a. för friluftslivet, t. ex. i närheten av större tätorter. Att på det sättet som förslaget innebär särskilja vetenskapliga intressen från friluftsintressen kan dock få otillfredsställande konsekvenser. Områden av nämnd karaktär kan ofta innefatta vetenskapliga intressen av hög dignitet. Det får därför anses klart olämpligt att, som föreslås genom införande av den föreslagna § 7 a i NVL, förhindra naturreservatsbildning inom sådana områden.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *planverket, länsstyrelserna i Kronobergs, Malmöhus, Älvsborgs, Skaraborgs, Örebro, Kopparbergs* och *Västernorrlands län, Friluftsfrämjandet, Fältbiologerna* och *SACO (naturvetarförbundet).*

Även SIB samt länsstyrelserna i Blekinge, Kristianstads och *Västmanlands län* är i olika hänseenden kritiska mot den föreslagna gränsdragningen mellan naturvårdslagen och PBL.

b) *En minoritet i länsstyrelsen i Malmöhus län* samt *Kristianstads* och *Malmö kommuner* synes i huvudsak godta de föreslagna principerna för gränsdragningen.

c) *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att markförordnandet endast kommer att få b e g r ä n s a d b e t y d e l s e som ett alternativ till naturvårdslagen.

5.6 Regionplan

5.6.1 *Behov av lagreglering*

Flertalet remissinstanser är p o s i t i v a till PBL:s förslag att bibehålla en möjlighet i plan- och byggnadslagstiftningen att besluta om interkommunal plansamverkan i fasta former där behov föreligger av en sådan. *Planverket* anför:

De planeringsfrågor som i allmänhet behöver samordnas mellan olika kommuner är av så varierande sakinnehåll respektive berör så olika geografiska områden att lämpliga områden för en samlad regionplanering i flertalet fall är svåra att avgränsa. Som utredningen föreslår bör flertalet interkommunala planeringsfrågor kunna lösas genom ett informellt samarbete mellan kommunerna i form av exempelvis gemensamma utredningar vars slutsatser sedan förs tillbaka och stadfästes i den kommunala planeringen. I storstadsområdena med deras speciella näringsgeografiska struktur behövs dock en mer kontinuerlig regional planeringsverksamhet.

Naturvårdsverket anser att regionplanering kan bli en viktig form för samarbete mellan staten och ett antal kommuner och anför:

Naturvårdsverket anser att regionplaneringen bör få en mera framskjuten plats i planeringssystemet. Regionplanering är för flera miljövårdsfrågor ett lämpligt planeringsperspektiv och har förutsättningar att vara utgångspunkt för såväl riksöverväganden som för översiktliga överväganden inom de enskilda kommunerna.

Regionplanering enligt nuvarande byggnadslag har, som utredningen konstaterar, hittills inte blivit någon allmänt utbredd planeringsform. Skälen till detta anges främst ha varit problem av administrativ och lagteknisk karaktär, men givetvis har bristen på politisk förankring av regionplaneringen också varit avgörande. Beträffande de sakliga motiven, nämligen att i ett regionalt perspektiv över kommungränserna planera och samordna anspråk på fysiska resurser, kvarstår dessa och de har kanske t. o. m. vuxit i styrka det senaste årtiondet. Miljövårdsfrågor, såsom bevarandet av natur, naturresurshushållning, mark för friluftsliv och avfallshantering, är exempel på frågor som lämpligen belyses genom regional planering.

I utredningen har man varken fört fram mera genomgripande förslag för en bättre fungerande regionplanering eller ens diskuterat möjliga lagtekniska förändringar och sakliga motiv för en sådan planering. I stort hänvisas regionala planeringsfrågor till "informella planeringssamtal" mellan inblandade kommuner. Naturvårdsverket anser att utredningen borde kompletteras med en ordentlig och saklig analys av regionplaneringens för- och nackdelar.

Motiven till mellankommunal planeringssamverkan, dvs. regionplanering bör inte bara vara begränsade till att "de nya kommunerna inte uppfyller kravet att vara näringsgeografiska enheter" som utredningen anger. Frågor som har en naturgeografisk grund, t. ex. naturvård och friluftsliv, är naturligtvis också ett viktigt motiv.

Om man, i åtminstone förhållande till gällande lagtext på området, mera betraktade regionplaneringen som en utredningsform och inte som en planering som leder till planfastställelse och andra formella resultat som känns tvingande för de enskilda kommunerna, skulle kanske intresset för regionplaneringen öka. Naturvårdsverket

anser sålunda att det är väsentligare att för olika frågor göra en regionplanering än att göra en regionplan. Strävandena efter att försöka samordna den regionalekonomiska planeringen och den fysiska planeringen talar också för att regionplanering kan bli en viktig samarbetsform mellan staten och ett antal kommuner.

RRV ifrågasätter inte att det ibland kan föreligga ett behov av denna typ av samordnande planering, speciellt i de fall där länen inte utgör naturliga planeringsområden. Verket tillägger dock:

I större delen av landet bör kommunerna dock kunna lösa interkommunala frågor utan något formellt regionplaneorgan. Att understödja och uppmuntra en sådan samverkan bör vara en central uppgift för länsstyrelsen.

Enligt RRV:s mening föreligger inget behov att jämfört med dagens situation ytterligare formalisera den regionala planering som bedrivs av regionplaneorganen. RRV avstyrker därför de delar av utredningens förslag som innebär att uppgifter som annars åvilar länsstyrelsen överförs till regionplaneorgan. Denna uppdelning av uppgifterna skulle sannolikt medföra att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelse och regionplaneorgan i många fall blev oklar.

Av de elva länsstyrelser som berört frågan om regionplanering i sina remissvar har sex tillstyrkt utredningens förslag att bibehålla ett regionplaneinstitut. Bland dessa befinner sig de tre storstadslänen. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anför:

Enligt länsstyrelsens uppfattning är det nödvändigt att former för samordning av flera kommuners planering inryms i plan- och byggnadslagstiftningen. Framför allt i storstadsområdena är trafikfrågor, arbetsmarknadsfrågor och den kommunala fysiska planeringen så sammanvävda att samordningsmöjligheter måste finnas. I flertalet fall bör emellertid berörda primärkommuner själva kunna utveckla ett samarbete i de former som framstår som mest lämpliga. I många fall torde också samarbetet kunna ske i mindre reglerade former och utan att regionplaneorgan tillskapas. Det får därför förutsättas att den möjlighet som lagtexten innehåller att regeringen kan förordna om bildandet av särskilt regionplaneorgan kommer till användning endast i sällsynta undantagsfall.

Inte heller *länsstyrelserna i Jönköpings, Hallands och Skaraborgs län* har någon erinran mot lagreglering.

Samma principiella inställning har *LRF, Länsarkitektföreningen och Arkitektförbundet. Föreningen för samhällsplanering* finner ett frivilligt regionplaneinstitut ungefär i likhet med vad som föreslås vara nödvändigt och anför:

Dåvarande bygglagutredningen föreslog att det nuvarande regionplaneinstitutet skulle avskaffas. Föreningen kritiserade detta ställningstagande och menade att det fanns behov av ett lagfäst men frivilligt regionplaneinstitut för att ge stadga åt det mellankommunala samarbetet i planfrågor. Vi noterar därför med tillfredsställelse att regionplaneinstitutet nu åter finns med i förslaget till ny lag och konstaterar samtidigt att institutet i allt väsentligt fått en lämplig utformning.

Vi anser det betydelsefullt för regionplaneringen att den baseras på en förankring bland de berörda kommunerna och av dessa uppfattas som deras eget sätt att behandla de mellankommunala problem som kan uppstå. Regionplaneorgan skall bildas efter förordnande av regeringen och vi förutsätter därvid att de berörda kommunerna är ense om att regionplaneorgan behövs och om det ansvarsområde som förordnandet omfattar.

NBD anser förslaget om regionplan vara rationellt och att det kommer närmare delegationens inställning till översiktlig planering än övriga delar av utredningens förslag.

Landstingsförbundet finner starka skäl tala för att den nya lagstiftningen innehåller regler om regionplanering och motiverar detta på följande sätt:

Även om vissa övergripande regionala intentioner vad gäller markanvändningen bör kunna läggas fram och vinna gehör inom ramen för länsplaneringen talar starka skäl för att möjligheter ges i den samlade lagstiftningen att lösa uppkommande samordningsbehov enligt regler för fysisk regionplanering. Förbundsstyrelsen anser sig också i princip kunna tillstyrka utredningens förslag om regionplanering.

För planering i regioner där flera kommuner kan sägas bilda gemensam lokal arbetsmarknad och där inte bara arbetspendling utan även resor mellan bostäder och centra för service av olika slag sträcker sig långt utanför kommungränserna bör detta kunna vara både lämpligt och praktiskt.

Stockholms läns landsting, som i egenskap av huvudman för regionplaneringen i länet har egen erfarenhet av sådan planering, åberopar utlåtanden från landstingets nämnder och förvaltningar, i vilka PBL-förslaget att bibehålla ett lagfäst regionplaneinstitut i princip tillstyrkes. Även minoriteten, som anfört anmärkningar mot åtskilliga enskildheter i förslaget, har samma uppfattning i frågan om lagreglering.

Uppsala läns landsting har denna uppfattning:

Förvaltningsutskottet tillstyrker förslaget om upprättande av regionplaner och finner att en sådan plan ger klarare utgångspunkter för den kommunala översiktsplaneringen. Detta underlättar även medborgarnas insyn och tvingar fram ställningstaganden.

Även *landstingen i Kristianstads, Malmöhus, Västmanlands, Gävleborgs* och *Västerbottens län* lämnar förslaget att bibehålla regionplaneinstitutet i lagstiftningen utan erinran.

De tre kommunalförbund som f. n. bedriver regionplanering tillstyrker PBL-förslaget i denna del.

Sydvästra Skånes kommunalförbund har följande motivering:

I den samhörighetsregion som SSK-området representerar har det efter hand vuxit fram ett behov i kommunerna av att samarbeta. Vår gemensamma arbets- och bostadsmarknad är en viktig förklaring till att kommunerna önskar samverka. Likartade förhållanden förekommer i andra tätbefolkade delar av landet. Det är väsentligt att ett interkommunalt samarbete i sådana områden växer fram successivt och naturligt med utgångspunkt från behoven i de enskilda kommunerna och inte dikteras ovanifrån av statliga eller överkommunala organ. Vi delar utredarnas syn på att också regionplaneringen bör vara reglerad i en ny plan- och bygglag. I förslaget har utredarna enligt vår uppfattning åstadkommit väl avvägda regler just om regionplanering. De ger kommuner, som behöver och önskar samarbete, flexibilitet när det gäller formerna för samarbetet. Samtidigt ger förslaget möjligheter till solidaritet och planeringsansvar över kommungränser.

Av kommunerna anser de tre storstäderna *Stockholm, Göteborg och Malmö* att man bör behålla ett lagreglerat regionplaneinstitut. *Malmö kommun* anför:

Vi delar helt utredningens uppfattning om att PBL bör erbjuda ett system för regionplanering som alternativ till andra sätt att behandla mellankommunala planeringsfrågor. För egen del vill vi peka på det goda resultatet som inom ramen för Sydvästra Skånes kommunalförbund (SSK) uppnåtts i frågor som medlemskommunerna ansett sig böra lösa tillsammans. SSK:s regionplanering har därvid utgjort ett värdefullt stöd för en rad sektoriella studier och program m. m. -- Med tanke på att regeringen enligt PBL får ett avgörande inflytande på frågan om att förordna ett regionplaneorgan bör det i en kommande lag skapas garanti för att regeringen inte utan synnerligen starka skäl fattar beslut som strider mot en uttalad vilja hos de berörda kommunerna.

Följande ytterligare kommuner finner förslaget till lagreglering välmotiverat eller lämnar det utan erinran: *Kävlinge, Mörbylånga, Partille, Solna, Strömsunds, Svedala, Trollhättans, Ale (en minoritet)* och *Danderyds (en minoritet) kommuner:*

Vissa instanser ställer sig t v e k s a m m a till förslaget. Det gäller *länsstyrelserna i Kristianstads* och *Gävleborgs län* och *Aktion Skånemiljö* samt vissa kommuner.

Länsstyrelsen i Kristianstads län anför:

Bygglagutredningen fann att särskilt regionplaneinstitut inte erfordras med hänsyn till den utveckling som ägt rum beträffande regionalpolitik, fysisk riksplanering och utredningsverksamhet avseende natur- och kulturvård, trafikplanering m. m. liksom de förstärkta planeringsförutsättningarna hos länsstyrelserna. Genom kommunindelningsreformen har också behovet av övergripande samverkan mellan kommunerna minskat i vissa avseenden. Det kan tvärtom befaras att en regionplanering i många fall skulle inkräkta på den kommunala självbestämmanderätten i en sådan omfattning som inte skulle uppvägas av de planeringsmässiga vinsterna. Enligt förslaget skulle regionplaneorganet få motsvarande uppgifter som länsstyrelsen bl. a. i fråga om rätt till underställning av planer. Härigenom kan staten komma att mista inflytandet över sysselsättningsfrågor som har samband med fysisk planering. Utredningen själv är tveksam till om formella regionplaner ska upprättas eller inte. Man säger att samarbete om mellankommunala planeringsfrågor i allmänhet torde kunna ske på ett informellt sätt. Länsstyrelsen instämmer häri och anser att regionplanering endast bör komma ifråga där lokala planbeslut har en direkt och påtaglig inverkan på förhållanden utanför den egna kommunen. Länsstyrelsen anser att regionplanering inte är aktuell i länet och att sådan planering överhuvudtaget kommer att användas sällan.

Danderyds kommun anför:

Det är beklagligt att man i PBL ej fullföljer de resonemang som förs i övervägandet om att regionplaneringen inte fått den betydelse som avsågs i byggnadslagen och att lagen därför borde mer väsentligt ändras än vad som nu föreslås. Regionplaneinstitutet bibehålls i stort sett oförändrat. För Stockholmsregionens kommuner är detta fatalt av två skäl. Det ena är att man trots flera försök ej har lyckats få någon klar skiljelinje mellan länsstyrelsens och regionplanenämndens planering. Kommunerna är alltså utsatta för någon slags dubbel överordnad planering, ett förhållande som givetvis är otillfredsställande.

Det andra skälet är den ringa effekt regionplaneringen haft under de gångna tre decennierna. Ett mycket stort arbete läggs ner men nyttan står inte i proportion till detta arbete. Delvis beror detta på – och här är PBL felaktigt underrättad – att plankompetens inte överflyttats från kommunen till regionplaneorgan. Detta senare har helt enkelt inte haft erforderliga styrmedel för att kunna göra sig gällande. Främsta

skälet är dock att regionplaneorganet har för stora ambitioner och så att säga sökt regionplanelägga varje mark i regionen.

En lösning på här nämnda problem skulle givetvis kunna vara att ställningen för regionplaneringsorgan i stället förstärktes på så sätt att de uppgifter som nu tillkommer länsstyrelsen överfördes till regionplaneringen. Denna fråga behandlas ej närmare av PBL och med utgångspunkt från denna måste slutsatsen vara att en ändrad byggnadslag bör ge uttryck för större möjligheter till en förenklad regionplanering.

Svalövs kommun:

Denna möjlighet för staten att kunna påtvinga kommunerna en samordning av den interkommunala planeringen får starkt ifrågasättas. Det löpande arbetet ute i kommunerna visar att dessa själva kan organisera sin samverkan där behovet till en sådan finns.

Landets kommuner har redan sedan 1974 – helt utan tvingande lagregler – samverkat i ett 50-tal regionplaner.

Samma tveksamma inställning intas av *Helsingborgs , Lessebo, Strömstads, Täby, Upplands-Väsby, Växjö, Åtvidabergs, Älvkarleby* och *Östersunds kommuner.*

Några myndigheter och organisationer, ett landsting och ett trettiotal kommuner avstyrker ett bibehållande av ett lagfäst regionplaneinstitut.

Länsstyrelsen i Uppsala län anför:

Även när det gäller mellankommunala intressen förutsätts enligt förslaget att staten bör behålla ett avgörande inflytande över planeringen. Det förefaller då egendomligt att staten i vissa fall skall kunna avhända sig denna uppgift genom att utse ett regionplaneorgan. Detta, som enligt förslaget kommer att sakna statlig representation, kommer då att överta länsstyrelsens roll som samordnare av de mellankommunala intressena. Det kan ifrågasättas om det finns tillräckligt bärande motiv för en sådan konstruktion. Ett statligt organ är enligt länsstyrelsens uppfattning lämpligare än regionplaneorganet som samordnare av mellankommunala markanvändningsfrågor. Ansvaret härför bör därför ligga kvar hos länsstyrelsen.

Samma negativa inställning har *länsstyrelserna i Kalmar* och *Jämtlands län, LO-distriktet i Stockholms län, Sveriges lantmätareförening* samt *Jönköpings läns landsting* som bedömer samordning i markanvändningsfrågor bäst ske genom samarbete på frivillig väg. Förordnande av regionorgan innebär risker för byråkrati och fördyring. Behov av föreskrifter om regionplaneorgan föreligger enligt landstingets mening inte.

Samma negativa inställning till regionplanering efter beslut av regeringen har ett 30-tal kommuner. Samverkan bör vara frivillig anser man. Som exempel kan anföras följande uttalanden:

Kristianstads kommun:

Kommunen kan utifrån den erfarenhet kommunen nu har av kommunal-, mellankommunal- och regional planering inte finna, att det finns behov av att formalisera regionplaneinstitutet i en kommande PBL. De fall där regionala planeringsproblem inte kan lösas genom informella planeringsorganisationer eller inom ramen för

kommunförbunden är så få, att de inte motiverar en formalisering på nu föreslaget sätt. Genom en formalisering kan också institutet komma att användas i större utsträckning än som är nödvändigt. Man kan visserligen hävda att regionala frågor där konfliktsituationer dominerar talar för att det bör finnas regler för hur ett regionalt samarbete skall väckas och i vilka former det skall bedrivas. Kommunens uppfattning är emellertid att de mer övergripande strukturella frågor det här kan vara fråga om såsom exempelvis högspänningsledningar, gasledningar eller produktionsområden för energi och om vilka en region är oense, måste lösas effektivare genom tillämpning av för tredskande kommuner tvingande speciallagstiftning. Det finns också regler för planföreläggande i PBL. I det normala planeringsfallet är det informella arbetssättet att föredra. Kommunerna bör på detta informella sätt liksom hittills kunna lösa interkommunala problem.

Perstorps kommun:

Bygglagutredningen fann att särskilt regionplaneinstitut inte behövs med hänsyn till den utveckling som ägt rum inom regionalpolitiken och den översiktliga planeringen. Genom kommunindelningsreformen har också behovet av övergripande samverkan mellan kommunerna minskat. Det kan därför befaras att en regionplanering i många fall kommer att inkräkta på den kommunala självbestämmanderätten i en omfattning som inte kommer att uppvägas av de planeringsmässiga vinsterna. Samarbete i mellankommunala planeringsfrågor i allmänhet bör kunna ske på ett informellt sätt, varför det formella regionplaneinstitutet bör utgå ur lagförslaget. Regionplanering bör endast komma i fråga inom näringsgeografiska områden där lokala planbeslut har en direkt och påtaglig inverkan på förhållandena utanför den egna kommunen.

5.6.2 *Initiativet*

Vissa remissinstanser anser att om en lagreglering av regionplaneringen skall komma till stånd bör kommunerna ha rätt att ta initiativet. Detta hävdas t. ex. av *Sydvästra Skånes kommunalförbund, Nordvästra Skånes kommunalförbund* samt *Svedala* och *Älvkarleby kommuner.* Andra som är mera tveksamma till värdet av ett lagfäst regionplaneinstitut anser att, om man skall behålla regionplaneformen i lagstiftningen, kommunerna ensamma bör ha befogenhet att väcka fråga om bildande av ett regionplaneorgan och inte riskera att bli tvingade in i en regionplanering som de inte önskar. Denna uppfattning framförs av *SKTF* samt *Ljungby, Vilhelmina* och *Ängelholms kommuner. Även de kommuner som endast kan acceptera en regionplanering i frivilliga former, får anses utgå från en exklusiv initiativrätt för kommunerna.*

Kommunförbundet och landstingsförbundet erinrar inte mot statens initiativrätt men förutsätter att varje förordnande av ett regionplaneorgan bygger på en överenskommelse mellan staten och berörda kommuner. En liknande mening har Föreningen för samhällsplanering samt *Falkenbergs, Göteborgs, Kävlinge, Lessebo* och *Malmö kommuner.*

Jämtlands läns landsting och *Östersunds kommun* anser det viktigt att kommunerna själva får bestämma samarbetsformerna. *Östergötlands läns landsting* efterlyser klarare regler om initiativrätten. *Malmöhus läns landsting* finner det önskvärt att den mellankommunala planeringen – sammanjämkandet av primärkommunernas fysiska planer – får fasta former, vilket förutsätter att regeringen verkligen gör bruk av sin rätt att förordna om

regionplaneorgan varigenom onödiga gränsdragningsproblem och konkurrenssituationer kan undvikas.

5.6.3 *Regionplaneorganet*

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Arkitektförbundet och *Hammarö kommun (en minoritet)* har ingen erinran mot utredningens förslag beträffande regionplaneorgan. *Sydvästra Skånes kommunalförbund* och *Nordvästra Skånes kommunalförbund* anser att förslaget är så flexibelt utformat att det i olika situationer kan anpassas till regioner med starkt skilda krav och förutsättningar. Ingen remissinstans har uttryckligen behandlat frågan om man bör ha kvar möjligheten att utse ett särskilt regionplaneförbund. Några instanser har förordat kommunalförbundsformen som den normala. Till dessa hör *länsstyrelsen i Hallands län, Föreningen för samhällsplanering, Gävleborgs läns landsting* samt *Ale (en minoritet), Falu, Grums, Göteborgs, Leksands, Malmö och Staffanstorps kommuner.*

Länsstyrelsen i Stockholms län, UHÄ (Umeå universitet) samt *landstingen i Stockholms* och *Västerbottens län* liksom *Stockholms kommun* föredrar att uppgiften att vara regionplaneorgan lämnas åt vederbörande landsting, där inte särskilda förhållanden talar för annat.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att man inte bör genom att ta med landstinget som en möjlighet föregripa länsdemokratiutredningens arbete.

Gävleborgs läns landsting hävdar med skärpa att landstinget inte får betraktas som en överkommun. Skall landstinget medverka i regionplaneringen bör det därför ske genom att landstinget ingår som en medlem bland flera i det organ som bildas för uppgiften. Samma åsikt framförs av *Föreningen för samhällsplanering.*

Många kommuner ställer sig mycket tveksamma till att landstinget skall kunna utses till regionplaneorgan. *Borlänge, Kramfors, Lunds, Sundsvalls* och *Örnsköldsviks kommuner* finner sålunda förslaget i denna del mindre välbetänkt. *Hammarö, Karlskrona* och *Täby kommuner* anser det vara principiellt felaktigt att ge uppdraget åt landstinget. *Karlskrona kommun* skriver:

> Förslaget att en landstingskommun skall kunna utgöra regionplaneorgan är främmande ur många synpunkter. Att landstingskommunens gränser i några fall sammanfaller med regionens, t. ex. Stockholm och Örebro, innebär inte i sig att kompetensen ökar. Förslaget innebär en utvidgad kompetens, vilket medför en överordnad ställning gentemot primärkommunen i dessa frågor. Kommunallagen förutsätter att de olika kommunerna är sidoställda och varken över- eller underordnade varandra. Inom landstingskommunerna i gemen finns för närvarande inte nödvändiga planeringsresurser. Landstingskommunen kommer in i samrådsförfarandet (12: 2). Regionplaneringen kan ses som ett utvidgat samrådsförfarande. I denna del bra.

Ett flertal kommuner avstyrker på olika grunder att landstinget skall kunna komma i fråga. Så gör t. ex. *Ale (en minoritet), Grums, Halmstads, Karlshamns, Karlstads, Landskrona, Lessebo, Ragunda, Uppsala (en minoritet), Växjö* och *Östersunds kommuner. Kommunförbundet* samt *Linköpings* och *Norrtälje kommuner* kan acceptera landstinget som regionplaneorgan endast om berörda kommuner godtar detta.

Sydvästra Skånes kommunalförbund anför:

Alla som arbetar på detta sätt blir oavbrutet påminda om att ett regionplaneorgan, som inte har medlemskommunernas fulla förtroende, har små möjligheter att vare sig på lång eller kort sikt kunna påverka utvecklingen i en ur regional synvinkel aldrig så önskvärd riktning. Detta är en utmaning som varje regionplanerande organisation måste leva med och förvalta.

Landstingsförbundet har denna synpunkt i frågan:

Beträffande utredningens resonemang om att regeringen även utan hörande av de inblandade kommunerna kan förordna om att kommunalförbund, regionplaneförbund eller landsting fungerar som regionplaneorgan och ange dess ansvarsområde vill förbundsstyrelsen betona att om de kommunalpolitiska förutsättningarna för samverkan i regionplaneringen är begränsade så blir arbetet inte heller meningsfullt.

5.6.4 *Arbetsuppgifterna*

Socialstyrelsen har denna syn på arbetsuppgifterna för regionplaneringen:

Enligt PBL-förslaget skall regionplaneorganets uppgift främst vara att biträda kommuner, länsstyrelser och olika sektorsmyndigheter med regionala synpunkter på markanvändningen. Det kan gälla tätorters läge och storlek, bostads- och arbetsplatsområden, trafikförsörjningen, friluftsanläggningar och terminaler m. m. Den hittillsvarande regionplaneringen har i stor utsträckning ägnats åt olika regionala strukturfrågor, såsom balansen mellan bosättning och arbetstillfällen kommuner och andra delområden emellan. Enligt socialstyrelsens mening måste detta även framdeles bli en av regionplaneringens mest angelägna uppgifter.

PBL-förslaget rörande regionplaneringens arbetsuppgifter finner *Sydvästra Skånes kommunalförbund* och *Nordvästra Skånes kommunalförbund* samt *landstingsförbundet* vara väl avvägt och säkerställa en anpassning till behoven i de olika fallen. *Kommunförbundet* menar att regeringen inte bör få besluta om vad som skall utredas. *Planverket* vill att det fortlöpande utrednings- och avvägningsarbetet skall prioriteras, medan arbetet på ett plandokument bör sättas i andra hand. Även *Föreningen för samhällsplanering* menar att det är nyttigt att arbetet på en formell regionplan tonas ner och anser liksom utredningen att en plan inte behöver täcka hela regionplaneområdet. *Vägverket* framhåller likaledes vikten av att det fortlöpande utredningsarbetet kommer i förgrunden. *Trelleborgs kommun* har samma uppfattning. *Naturvårdsverket* är mera kritiskt och anser att utredningen inte diskuterat hur en bättre fungerande regionplanering skulle vara beskaffad. Verket föreslår att utredningen kompletteras med en analys av regionplaneringens för- och nackdelar.

Socialstyrelsen anser i likhet med *naturvårdsverket* att samordningen mellan den regionalekonomiska planeringen och den fysiska planeringen är betydelsefull:

I sammanhanget vill socialstyrelsen vidare framhålla betydelsen av att regionplaneringen samordnas med den statliga länsplaneringen. Enligt socialstyrelsens mening har PBL-utredningen inte beaktat frågan i tillräcklig utsträckning.

Även andra instanser tar upp frågan om sambandet mellan fysisk planering och annan samhällsplanering och pekar på regionplaneringens möjligheter i detta sammanhang.

Föreningen för samhällsplanering anför härom:

När det gäller andra former av regional planering måste det enligt vår mening vara konsekvent att hävda likartade krav på öppenhet och information som när det är fråga om regionplanering enligt byggnadslagstiftningen. För allmänheten och för berörda kommuner är det inte mindre väsentligt att t. ex. bli delaktiga i landstingets sjukvårdsplanering eller vägförvaltningarnas vägplaner. Denna fråga har dock inte uppmärksammats i utredningen.

Stockholms läns landsting anser att ansvarsområdet inte bör anges för snävt. Föredragande landstingsrådet anför:

I likhet med regionplane- och näringslivsnämnden anser jag vidare att det är av vikt att ansvarsområdet för regionplaneorganet inte anges alltför restriktivt. Ansvarsområdet bör i en storstadsregion som Stockholms län omfatta regionala frågor som rör bl. a. bostäder, arbetsplatser, kollektivtrafik samt inomregionala ban- och vägnät m. fl. strukturstyrande angelägenheter.

Trafiknämnden i samma landsting vill särskilt framhålla kollektivtrafiken som en regional fråga. *Stockholms energi- och va-verk* är angelägna om att energifrågorna inte hänförs till landstingets regionplanering, eftersom femton kommuner i Stor-Stockholm har bildat ett särskilt bolag för dessa frågor.

Vägförvaltningen i Stockholms län anför:

Trafikproblemen i Stockholmsregionen – liksom i andra större sammanhängande tätortsområden – är mångfacetterade och behandlas av både statliga, regionala och kommunala myndigheter. Planeringsfrågorna är inflätade i varandra och kräver i många fall en samordning av de olika huvudmännens insatser. Sådant konkret planeringsarbete är mycket krävande och måste gå längre än den renodlade markanvändningsplanering, som i första hand leder fram till en samlad redovisning i kartform av regionens markanvändning. Det som är väsentligt för vägplaneringen är enligt vår mening en samordnad regional planering. Vi delar således uppfattningen i PBL att den fortlöpande samrådsverksamheten är viktigare än att upprätta och anta en formell regionplan, som saknar styrverkan i flera avseenden. – Vägverket har i olika sammanhang uttalat att det är nödvändigt att se regionens transportsystem som en helhet. Detta synsätt präglar också de olika samordningsorgan som deltar i den regionala planeringen.

Nacka kommun framhåller att i de fall då landstinget förordnas som regionplaneorgan det är angeläget att skilja på landstingets samordningsuppgift och dess egenplanering för sjukvård etc.

Huddinge kommun anför:

Det är även väsentligt, t. o. m. nödvändigt, att statliga och regionala myndigheter får ta sin del av ansvaret (även det ekonomiska) för sina respektive intressen som förs in i en regionplan. Det kan gälla vägreservat, såsom bl. a. för Huddinges del Flottsbro-

leden eller genomförande av omfattande bostadsbebyggelse för att täcka akuta regionala försörjningsbehov, såsom utbyggnaden av Masmo i Huddinge kommun.

För övrigt är det viktigt att regionplaneorganets ansvarsområde (ämnesområde) så långt möjligt preciseras. Detta för att regionplaneringen skall begränsas till att omfatta och ingående belysa endast de regionala frågorna och inte inkräkta på den kommunala planeringen och dess planmonopol. Detta har inte minst betydelse när det gäller avgränsningen av regionplaneorganets möjligheter att förordna om underställning av kommunal plan.

Även *Ekerö kommun* är angelägen om att regionplaneorganets roll klargörs i lagstiftningen.

Statens geotekniska institut pekar på några specialfrågor som lämpligen bör behandlas i en regionplan:

För sådana tätortsregioner som Stockholm och Göteborg borde det vara lämpligt att med hjälp av regionplan behandla bl. a. sådan undermarksplanering som berör flera kommuner. Även andra markresurser, som t. ex. grustillgångar och större grundvattenförekomster, som har betydelse för regionen, bör uppmärksammas i regionplanesammanhang.

NBD anför i fråga om regionplaneringens uppgifter:

Utredningens förslag om regionplan förefaller rationellt. Av intresse kan vara att konstatera hur utredningen i detta fall varit medveten om att det gäller intresseavvägning mellan olika kommuner och offentliga organ. Som en följd av detta har man ansträngt sig att verkligen göra regionplaneinstrumentet till en form av oförbindande materia, dvs. närmast prognos- och utredningsunderlag.

5.6.5 *Andra frågor*

a) Underställning av regionplan

Länsstyrelsen i Skaraborgs län menar att regionplanen bör vara underställningsbar eller omfattas av något slag av "acceptförfarande". Länsstyrelsen får annars en för svag ställning. Länsstyrelsen anför:

Om samarbetet stat – kommun – enskild skall fungera bra och på ett rationellt sätt måste plansystemet vara logiskt och konsekvent och inte innebära en särställning för någon part som kan ge upphov till kompetenstvister och oklarheter. Länsstyrelsen anser självfallet att en plan som motverkar syftet med en antagen regionplan skall prövas särskilt. Det är ett misstroende mot länsstyrelsens styrelse och inkonsekvent att inte förutsätta att den noga skulle pröva en plan som motverkar regionplanen. Styrelsen har att väga regionplaneorganets skäl mot kommunens.

Skulle man där komma till att planen ändå inte skall "underställas", bör det vara fullt möjligt att förutsätta att regeringen, i PBL-systemet, efter påpekande, utnyttjar 7 §. 1 § i 17 kap. måste kompletteras med en bestämmelse som möjliggör ett underställande av även regionplan. Sammanfattningsvis bör regionplan vara underställningsbar i PBL-systemet eller omfattas av "acceptförfarande" enligt detta yttrande.

Länsarkitektföreningen anser att länsstyrelsen bör kunna underställa en regionplan regeringens prövning. Föreningen anför:

Det är vidare anmärkningsvärt att regionplan, i likhet med marköversikt eller områdesplan, ej skulle kunna underställas av länsstyrelsen enligt PBL. Eftersom regionplanen är styrande för så gott som all annan planering, statlig som kommunal, är det av största vikt att en sådan plan kan ges en allsidig prövning.

Också *Huddinge kommun* menar att det finns anledning överväga om inte regionplanens verkan borde förstärkas genom att det slutliga ställningstagandet fattades av regeringen. En av regeringen godkänd plan skulle ge kommunerna ett gott stöd gentemot sektorsmyndigheter som driver sina egna intressen.

b) Regionplaneorgans underställningsrätt

Många remissinstanser är p o s i t i v a till förslaget att ge regionplaneorganet rätt att underställa kommunala planbeslut.

Socialstyrelsen anför:

Socialstyrelsen tillstyrker också förslaget att regionplaneorganet skall kunna förordna, att ett kommunalt planbeslut måste underställas regeringens prövning, om en kommun antar en plan, som bedöms motverka regionplanens syften. Därigenom ges regeringen det sista avgörandet över i vilken utsträckning som en regionplan skall efterlevas.

Kommunförbundet anför:

Lagen om kommunalförbund erbjuder ett instrument för samverkan mellan kommuner där behovet av samverkan är så stort att mera informella lösningar är otillräckliga. När ett sådant formaliserat samarbete etablerats bör kommunalförbundet, så som sägs i 17 kap. 2 §, ta över länsstyrelsens rätt att förordna om underställning av kommunala planer. För den skull behövs i PBL regler om regionplanering.

Göteborgsregionens kommunalförbund framhåller de ökade möjligheter som förslaget ger primärkommunerna att påverka regionala frågor genom att underställningsrätten i vissa fall förs över från länsstyrelse till regionplaneorganet.

Sydvästra Skånes kommunalförbund, Nordvästra Skånes komunalförbund och *Landstingsförbundet,* som alla tillstyrkt PBL-förslaget om regionplanering, får antas i detta gillande inbegripa regionplaneorganets rätt att underställa kommunala planer.

Andra instanser är mycket n e g a t i v t inställda till detta förslag.

LON anför:

Om ett regionplaneorgan har förordnats får länsstyrelsen inte enligt förslaget förordna om underställning i en fråga som innebär att skilda kommuners intressen inte har samordnats på ett lämpligt sätt. Enligt LON:s mening är det en illa vald begränsning av länsstyrelsens beslutsbefogenheter då länsstyrelsen enligt sin instruktion har att verka bl. a. för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas efter de regionalpolitiska målen för länet. Också inom regionplaneområdet kan behovet att bevaka riksintressen vara påtagligt.

Planverket, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus samt *Skaraborgs län* har också en negativ inställning till förslaget.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län utvecklar närmare varför länsstyrelserna måste kunna även fortsättningsvis hävda regionala intressen. En mera balanserad befogenhetsfördelning mellan stat och kommun bör prövas:

Staten har under senare år gjort stora insatser för att skapa underlag och ramar för den lokala planeringen. Länsplaneringen, den fysiska riksplaneringen samt en omfattande sektoriell utredningsverksamhet avseende natur- och kulturvård, trafik, bostadsbyggande, offentlig service etc. bildar i dag strukturer som måste beaktas i kommunal fysisk planering. Det omfattande statliga planeringsarbetet har haft sin tyngdpunkt på länsplanet och länsstyrelsen har omorganiserats och förstärkts för att som planmyndighet kunna hävda och ansvara för de statliga intressena i planeringen.

Genom de regler utredningen anvisar för regionplanering samt för underställningsrättens tillämpning ställs länsstyrelsen utan möjlighet att hävda regionala intressen på annat sätt än genom information vid samråd. Länsstyrelsen får även underställningsrätten avskuren för primärkommunala planer där regionplaneorgan finns. Enbart regeringen kan förordna om underställning av regionplan. Regionplaneorganet ges härigenom en starkare ställning än regionala statliga organ. Länsstyrelsens samrådsroll blir till stor del beroende av regionplaneorganens initiativ. Andra företrädare för statliga intressen kommer inte heller att ha legal rätt till uppföljning av den regionala planeringsprocessen. Ändock avses regionplanen bli styrande för så gott som all efterföljande planering, såväl statlig som kommunal. Det är av största vikt att ett positivt och konstruktivt samarbete mellan stat och kommun kan etableras under hela planeringsprocessen och att planeringsutfallet kan ges en allsidig prövning. För ett rationellt och väl fungerande planeringssamarbete måste därför enligt länsstyrelsens uppfattning ett logiskt och konsekvent uppbyggt planeringssystem tillskapas som inte ger särställning för någon part med efterföljande kompetenstvister.

Enligt länsstyrelsens mening bör vidare de krav på plankvaliteter som lagförslaget inrymmer även kunna garanteras i en regionplan. Detta särskilt som efterföljande planer noga måste prövas stå i överensstämmelse med regionplanen. Med utgångspunkt från länsstyrelsens nuvarande befogenheter och erfarenheter torde en framtida prövning av överensstämmelsen mellan regionplan och kommunala planer inte erbjuda några problem. Länsstyrelsen torde besitta erforderlig kompetens för en total plansamordning på den regionala nivån.

Sammanfattningsvis torde behov inte föreligga att ge regionplaneorganet befogenheter som praktiskt möjliggör en avskärmning av statligt regionala planeringsintressen. Tvärtom torde det vara av särskild vikt att sådana intressen kan tillgodoses på regional nivå. Länsstyrelsen har intet att erinra mot utredningens förslag till huvudmannaskap för regionplanering men vill ifrågasätta om inte en mer balanserad befogenhetsfördelning mellan stat och kommun bort prövas.

Nacka kommun konstaterar att underställningsrätten ger regionplanen en kraftig styrverkan, vilket kan vara motiverat i storstadsregioner. En begränsning av regionplaneorganets kompetensområde bör dock göras i regeringsbeslutet, där organet förordnas. Kommunen anför:

Regionplaneinstitutet har i PBL utformats så att själva plandokumentet inte preciserats men genom att regionplaneorganet givits rätt att begära underställning av primärkommunalt planbeslut erhåller ändå regionplanen en kraftig styrverkan på främst den översiktliga kommunala planläggningen. Givetvis finns det olika markanvändningsfrågor som behöver samordnas mellan olika kommuner, särskilt i ett

storstadsområde, där primärkommunerna inte utgör geografiskt avgränsade näringsenheter. Ett regionplaneorgan övertar därmed planeringskompetens från primärkommunerna. - - - I regeringsbeslutet där regionplaneorganet förordnas är det lämpligt att närmare ange vilka markanvändningsfrågor som skall samordnas.

c) Genomförandeansvaret

Länsarbetsnämnden i Stockholms län tar upp genomförandeaspekterna av regionplaneringen:

Då det gäller regionplaneringen reglerar det framlagda lagförslaget endast formerna för regionplaneorganets tillkomst, regionplanens innehåll och upprättande samt den formella behandlingen av upprättade planförslag fram till antagandet. Regionplaneorganet ges inte något genomförandeansvar till skillnad från primärkommunernas planering där lagförslaget förutsätter ett kommunalt ansvar för planernas förverkligande.

Därigenom får regionplaneringen en styrande verkan först om regionplaneorganets synpunkter kommer till uttryck i de primärkommunala översiktsplanerna. Det blir primärkommunerna som får det formella ansvaret för att även den regionala planeringen omsätts i praktiken.

För Stockholmsregionen gäller att landstinget, samtidigt som det är regionplaneorgan, påtagit sig ansvaret för en rad genomförandeåtgärder inte bara inom det traditionella vårdområdet såsom hälso- och sjukvård, socialvård och omsorgsvård utan även beträffande den kollektiva lokaltrafiken inom länet samt i viss utsträckning regionalpolitiska insatser och befrämjandet av naturvård och friluftsliv. Det finns därför motiv för att regionplanen ges en starkare ställning än den som betänkandet föreslår.

Stockholms län är uppbyggt av bebyggelseområden med bostads- och arbetsplatscentra som är beroende av varandra. Olika vårdenheter har upptagningsområden som ofta skär över kommungränserna, och lokaltrafikförsörjningen utgör ett för länet i sin helhet integrerat system. Dessa förhållanden medför ett stort behov av interkommunalt samarbete mellan primärkommunerna och landstinget. Enligt nämndens mening borde regionplanens styrande funktion vara större i en sådan utpräglad storstadsregion som Stockholmsområdet än vad som framgår av lagförslagets intentioner.

6 Plangenomförande

Sammanställningen i det följande omfattar inte remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag till bestämmelser om exploateringssamverkan. Remissvaren i den delen redovisas i stället i anslutning till ett separat förslag om exploateringssamverkan som bereds i särskild ordning inom bostadsdepartementet.

Det är positivt att genomförandefrågorna har fått en så framträdande roll i utredningsförslaget anser många instanser. Till dessa hör *länsstyrelsen i Jämtlands län* som anför:

Med tillfredsställelse konstateras att plangenomförandefrågorna ges stor tyngd. De tekniska och ekonomiska förutsättningarna för planens genomförande samt de fastighetsrättsliga genomförandefrågorna har tidigare inte alltid beaktats tillräckligt. I PBL har genomförandefrågorna fått ett eget kapitel, i vilket föreslås att de hålls ihop arbets- och redovisningsmässigt. Som huvudman för genomförandefrågorna föreslås kommunstyrelsen. Detta finner länsstyrelsen vara riktigt med beaktande av den centrala roll kommunstyrelsen i övrigt får i planeringsverksamheten. Tidigare har ofta en kommuns expansion skett genom nyexploatering av råmark. Med tanke på den konkurrens om mark vi redan har och framgent än mer kanske får torde det i framtiden bli nödvändigt att ändra befintliga bebyggelsemiljöer. Plangenomförandet inom områden där förnyelseåtgärder blir aktuella är mycket komplicerade ofta beroende på att marken ägs av olika markägare och att marken har högt värde. Skall planintentionerna inom befintliga bebyggelsemiljöer kunna genomföras kommer det dels att krävas ett stort mått av hänsynstagande till fastighetsägarnas och brukarnas synpunkter, dels att det tillskapas nya former för en dialog mellan samhället å ena sidan och övriga intressenter å den andra. Länsstyrelsen finner de i kapitel II presenterade förslagen hur plangenomförandefrågorna skall behandlas vara väl genomtänkta och tillstyrker i stort förslaget.

Liknande synpunkter har bl. a. *RRV, UHÄ (CTH) , BFR, planverket, lantmäteriverket, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Skaraborgs, Värmlands, Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Länsläkarorganisationen i Östergötlands län, SABO, Sveriges lantmätareförening , Sveriges villaägareförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt ett 20-tal kommuner.

Vägverket och *Vaxholms kommun* anser att det inte går att få en helhetsbild av genomförandefrågorna förrän ett slutligt förslag till lag om kommunvägar föreligger.

Föreningen för samhällsplanering anser att genomförandefrågorna har sådan tyngd att de bör samlas till en särskild genomförandelag.

SIB anser att skillnaderna är små mellan dagens genomförandeinstrument och de föreslagna, varför utredningens förslag i denna del kommer att få endast marginella effekter.

6.1 Fastighetsplan

Av de instanser som har lämnat allmänna synpunkter på förslaget i denna del tillstyrker flertalet huvuddragen i förslaget. Till dessa hör bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, lantmäteriverket, institutionen för fastighetsteknik (KTH), länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Gävleborgs och Norrbottens län, Fastighetsrådens förening, LRF, Samfundet för fastighetsvärdering, Sveriges civilingenjörsförbund, Sveriges lantmätareförening, Sveriges villaägareförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt ett 30-tal kommuner.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län:

Länsstyrelsen anser att fastighetsplaner kan vara till nytta i flera sammanhang i plangenomförandet och tillstyrker utredningsförslaget i stort. Med hänsyn till lagförslagets inskränkning i användningen av detaljplan kommer fastighetsplanen säkerligen att utnyttjas som planinstrument för mindre bebyggelsegrupper, ibland i kombination med markförordnande (s. 380). De allmänna riktlinjerna för planläggning i lagens inledande kapitel skall emellertid inte ligga till grund för fastighetsplanen, varför endast begränsade materiella krav kan göras gällande. Det är därför nödvändigt att det i lagtexten uttalas tämligen snäva begränsningar i möjligheterna att ge fastighetsplan utanför detaljplanelagt område större omfattning än vad som erfordras för att lösa genomförandefrågor för befintlig bebyggelse eller för att utnyttja givna eller aktualiserade lov. I annat fall riskeras att byggnadsnämnden kan komma att känna sig bunden under lång tid av att tomtplatser anvisats i planen för byggnadsobjekt som inte aktualiserats redan vid planens upprättande (jfr de gamla avstyckningsplanerna).

Sorsele kommun:

Fastighetsplan kan komma att bli ett bra planinstitut som i många fall bör kunna ersätta dagens krav på byggnadsplan, exempelvis vid förtätning av befintlig bebyggelse eller för mindre grupper av fritidshus. Samtidigt ger den en ökad information och rättssäkerhet för närboende än vad de nu i praxis förekommande dispositionsplanerna ger.

Många instanser tar upp frågan om fastighetsplan i första hand bör betraktas som ett genomförandeinstrument eller ett planinstitut.

Till de som vill se fastighetsplaner som ett rent genomförandeistrument hör bl. a. *institutionen för fastighetsteknik (KTH), länsstyrelserna i Jönköpings, Gotlands, Malmö hus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Kopparbergs (en minoritet), Gävleborgs* och *Jämtlands län, Arkitektförbundet, Länsarkitektföreningen* samt *Uppsala kommun.*

Länsstyrelsen i Malmöhus län anför:

I fråga om det nyinförda instrumentet fastighetsplan vill länsstyrelsen särskilt framhålla att det är angeläget understryka att planen avses enbart som ett genomförandeinstrument. Genom att instrumentet fått "planbeteckning" ökar risken för att man genom fastighetsplan kan avstå från planläggning genom detaljplan. I sådana situationer kan fastighetsplan upprättas utan att samråd sker med länsstyrelsen, medan länsstyrelsen i efterhand skall godta den fastighetsbildning som följer av fastighetsplanen. Också medborgarnas möjligheter till insyn och inflytande i fastighetsplanens utformning är begränsad. Eftersom det denna väg finns risk för att man åstadkommer en bebyggelsemiljö och en markanvändning utanför detaljplanelagda områden som således inte givits en planmässig prövning är det särskilt angeläget att i förarbetena understryks fastighetsplanens begränsade syften.

Andra instanser vill hellre betrakta fastighetsplanen som ett planinstitut. Till dessa hör *Storfors kommun* som anför:

Fastighetsplanen motsvaras i byggnadslagen av tomtindelningen. Ikraftträdandet av fastighetsbildningslagen 1972 medförde att tomtindelningen ej längre hade fastighetsbildande verkan. Den blev i realiteten därför en plan jämställd med andra planer. Fastighetsplanen kommer sannolikt, liksom tomtindelningen, att bli ett mycket användbart instrument vid plangenomförandet. Dess karaktär av plan bör dock understrykas i lagen, varför den bör ges ett särskilt kapitel i anslutning till övriga planer. Som konsekvens härav bör genomförandebeskrivning även krävas vid fastighetsplan. Frågan om när fastighetsplan skall upprättas bör avgöras av byggnadsnämnden. Föreslagen initiativrätt för fastighetsbildningsmyndigheterna bör därför utgå ur förslaget.

Kammarrätten i Göteborg, UHÄ (CTH), länsstyrelsen i Hallands län, Föreningen för samhällsplanering, Kommunförbundet, SKTF och ett 20-tal kommuner anför liknande synpunkter.

Förslaget att fastighetsbildningsmyndigheten i vissa fall skall ha rätt att ta initiativ till att upprätta en fastighetsplan avstyrks av många instanser. Till dessa hör bl. a. *planverket, folkpartiet (Skaraborg), Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges stads arkitekter, Kommunförbundet, SKTF* samt ett 50-tal kommuner. Många av dessa avstyrker som en följd av att de anser att fastighetsplanen bör betraktas som ett planinstitut.

Vänersborgs kommun:

Eftersom fastighetsplanen ej får någon fastighetsbildande verkan synes den dels vara en form av plan och dels ett medel att ge genomförandebeskrivningen rättsverkan. Fastighetsplanen är ett bra utformat instrument för plangenomförande. Tyngdpunkten torde dock ligga på plansidan och bestämmelserna borde därför redovisas i sammanhang med övriga planer i lagen, möjligen under kapitlet detaljplan. Genom dess karaktär av planinstitut bör initiativrätten förutom hos fastighetsägarna ligga hos BN och ej hos FBM. FBM bör genom en begäran hos BN kunna få till stånd en fastighetsplan, när detta behövs i en viss förrättning.

Några instanser anser vidare att även fastighetsplanen bör kunna påföras en genomförandetid. Denna synpunkt framförs av bl. a. *länsstyrelserna i Stockholms* och *Kronobergs län, SKTF* samt *Halmstads,*

Hedemora, Kalmar, Kristinehamns, Köpings och *Luleå kommuner.*

Planverket, länsstyrelsen i Kalmar län och *Vallentuna kommun* avstyrker förslaget att fastighetsplan kan användas även utom detaljplan.

Kammarrätten i Göteborg och *Älvkarleby kommun* ifrågasätter om inte fastighetsplanen helt kan undvaras. Man menar att motsvarande möjligheter lämpligen kan erbjudas inom detaljplaneinstitutet.

6.2 Genomförandebeskrivning

Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker förslaget om en obligatorisk genomförandebeskrivning till varje plan. Till dessa hör bl. a. *statens vägverk, RRV, UHÄ (Uppsala universitet), bostadsstyrelsen, planverket, lantmäteriverket, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs* och *Norrbottens län, Fastighetsrådens förening, Kommunförbundet, SKTF, Samfundet för fastighetsvärdering, Sveriges civilingenjörsförbund, Sveriges villaägareförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt ett 30-tal kommuner.

Bostadsstyrelsen:

Att varje plan skall åtföljas av en genomförandebeskrivning innefattande tidsplan är mycket eftersträvansvärt. Detta kan göra innehållet i de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen mer realistiskt.

Viss risk finns dock att planeringssystemet blir stelt och tungarbetat. Med hänsyn till de problem av olika slag som uppkommer vid plangenomförandet krävs en flexibilitet som tillåter fortlöpande förändringar. Det hjälper inte att man fattat kommunala beslut om tidpunkter och annat när förutsättningarna radikalt förändras. För mycket beskrivningar och för detaljerade tidsplaner kan leda till missförstånd och misstro till planering. Risken är att planeringsprocessen kommer att förlängas.

Göteborgs kommun:

En annan viktig princip i förslaget är den nära anknytningen mellan markanvändningsplanering och genomförandefrågor. Genomförandebeskrivningar utgör i PBL-förslaget en viktig del i beslutsunderlaget i såväl den översiktliga planeringen som i detaljplaneringen. Detta är enligt kommunstyrelsens uppfattning värdefullt och bör förbättra möjligheterna att fatta realistiska politiska beslut.

Mönsterås kommun anser att det inte är nödvändigt med obligatorisk genomförandebeskrivning till marköversikten och anför:

En genomförandebeskrivning blir således obligatorisk vid all planläggning. Syftet är att frågor av bl. a. ekonomisk art tidigt skall klarläggas, vilket får anses vara värdefullt. Genomförandebeskrivning bör dock ej krävas för marköversikten, eftersom den är strategisk. En konsekvensbeskrivning kan däremot anses vara mera befogad.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus (en minoritet)* och *Jämtlands län, Kommunförbundet, Göteborgsregionens*

kommunalförbund (en minoritet) samt *Gotlands, Göteborgs, Hässleholms, Kristianstads, Kungsörs (byggnadsnämden), Laholms, Ljungby, Mjölby, Mönsterås, Mörbylånga, Partille (en minoritet), Ragunda, Strömsunds, Åre* och *Östersunds kommuner.*

Ett 20-tal kommuner menar att genomförandebeskrivningar bör vara ett obligatorium endast för detaljplanen. Till dessa hör *Älmhults kommun* som anför:

Kommunen känner viss tveksamhet inför nödvändigheten av en genomförandebeskrivning till en marköversikt och en områdesplan. Det finns risk att den kommer att bli mycket urvattnad och inte fyller någon större uppgift. Vad beträffar en detaljplan tycker kommunen däremot att det är nödvändigt att äntligen få en koppling mellan planläggning och genomförande.

Föreningen för samhällsplanering samt *Hedemora, Helsingborgs, Linköpings, Lomma, Norrköpings, Stockholms, Vellinge* och *Västerviks kommuner* anser att genomförandebeskrivningen inte behöver lagregleras för något planinstitut. *Sotenäs, Sunne* och *Västerviks kommuner* anser att genomförande beskrivningen i stället bör ingå i planbeskrivningen.

Föreningen för samhällsplanering anför:

Utredningen föreslår att genomförandet av detaljplaner och översiktliga planer skall närmare beskrivas i planhandlingarna. Föreningen är positiv till denna tanke men finner inte att det är motiverat att införa tvingande regler i detta hänseende. Vi har den uppfattningen att genomförandebeskrivningar normalt finns med i planer i den omfattning det vid planläggningstillfället är möjligt att förutse genomförandet. Dessa möjligheter varierar nämligen i hög grad beroende på planläggningssituationen. Regeln om genomförandebeskrivning bör därför ha karaktär av rekommendation som inte skall kunna åberopas exempelvis vid besvär över detaljplan.

Några instanser menar att kravet på genomförandebeskrivning bör utökas att gälla även fastighetsplanen. Till dessa hör bl. a. *Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, SKTF* samt *Gävle, Hedemora, Kalmar, Luleå* och *Västerås kommuner.*

Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare:

Frågan om genomförandebeskrivning kan komma att få en stor betydelse för ett effektivt plangenomförande. Skäl till att genomförandebeskrivning ej krävs vid upprättande eller ändring av fastighetsplan synes ej föreligga. Då en fastighetsplan i vissa lägen kan ersätta en detaljplan (markförordnande – fastighetsplan i stället för markförordnande – detaljplan) anser föreningen att jämväl fastighetsplan skall ha en genomförandebeskrivning knuten till sig.

Enligt *Jönköpings kommun* finns det anledning att införa ett krav på genomförandebeskrivning även till ett markförordnande i vissa fall.

SJ samt *Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix* och *Kiruna kommuner* anser att genomförandebeskrivningen bör få rättsverkan i vissa fall.

Kommunerna anför:

Genomförandebeskrivningen får ingen självständig rättsverkan. Den skall vara vägledande i fastighetsbildningsmyndighetens arbete och för de kommunala förvaltningarna. Detta får anses vara självklart och naturligt. Möjligheten att införa rättsverkningar borde övervägas i det fall där detaljplanen eller delar av den förutsätter enskilt genomförande.

I genomförandebeskrivningen skulle direkt kunna anges vem som skall vara väghållare t. ex. samfällighetsförening. Plangenomförandet skulle därigenom säkras på ett helt annat sätt än vad PBL-förslaget ger möjlighet till.

Förslaget att kommunstyrelsen skall ha ansvaret för att genomförandebeskrivningar upprättas tillstyrks av bl. a. *länsstyrelsen i Örebro län samt Ale (en minoritet), Bromölla, Gävle, Nora, Osby (byggnadsnämnden), Partille, Sala, Sundsvalls, Sölvesborgs, Tranemo, Åtvidabergs* och *Älmhults kommuner.*

Bl. a. *Helsingborgs* och *Luleå kommuner* anser däremot att ansvaret bör ligga på berörd kommunal nämnd.

6.3 Övriga frågor

PBL-utredningen har inte föreslagit någon lagreglering av exploateringsavtalen. *Lantmäteriverket, länsstyrelsen i Jämtlands län, NBD* samt *Gävle* och *Nynäshamns kommuner* anser emellertid att en lagreglering är önskvärd.

Lantmäteriverket anför:

Utredningen föreslår ingen särskild lagreglering av exploateringsavtalen. Exploateringsavtalen utgör ofta ett mycket väsentligt rättsligt hjälpmedel i plangenomförandet. Med hänsyn till detta förhållande finns det skäl att ta upp en grundläggande bestämmelse om exploateringsavtal i 11 kap. PBL, närmast i syfte att markera avtalstypens betydelse och förankra förfarandet med exploateringsavtal i plangenomförandelagstiftningen.

Enligt *UHÄ (Stockholms universitet), Kommunförbundet, Stockholms byggmästareförening, Sveriges advokatsamfund, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Ale (en minoritet), Laholms, Linköpings* och *Partille kommuner* är det emellertid inte nödvändigt att lagreglera exploateringsavtalen.

UHÄ (Stockholms universitet) anför:

Utredningen har kommit fram till att särskilda regler om exploateringsavtal liksom hittills inte bör upptas i den nya lagen. Närmast kunde det komma i fråga om att ge allmänna föreskrifter om innehållet i dylika avtal för att skydda den enskilde som motpart till kommunen. Det kunde även komma i fråga att reglera exploateringsavtalets verkan mot tredje man. Fakultetsnämnden delar utredningens uppfattning att det är mycket svårt att utforma dylika föreskrifter i lagtext med hänsyn till skiftande förhållanden. Föreskrifterna torde också nödvändigtvis bli så allmänt formulerade att de knappast skulle utgöra något effektivt skydd mot maktmissbruk. Det bör i detta sammanhang påpekas, att exploateringsavtal i likhet med andra avtal på förmögen-

hetsrättens område, är underkastade föreskrifterna i 36 § avtalslagen som är avsedda att skydda den svagare parten.

Huddinge kommun föreslår ett annat sätt att lösa frågan om exploateringsavtalen och anför:

11 kap. 16 och 18 §§ PBL avses ersätta 70, 73 och 113 §§ BL och innehållet motsvarar i stort dessa lagrum.

De bestämmelser som sålunda i stort övertagits i PBL bygger på numera otidsenliga förutsättningar och stämmer inte med de exploateringsavtal som träffas. Den största skillnaden föreligger emellertid när det gäller avstående av mark för och byggande av gator och parker. Man kan utgå från att dessa frågor kommer att behandlas i den kommande lagstiftningen om kommunala vägar. I samband med denna lagstiftning bör PBL kompletteras med moderna exploatörsparagrafer, som är baserade på tidsenliga exploateringsavtal i överensstämmelse med nuvarande praxis i kommunerna.

NO anför beträffande frågan om lagreglering:

Bygglagutredningen (BLU) föreslog i sitt principbetänkande (SOU 1974:21) att vissa grundläggande regler om exploateringsavtal skulle tas in i plan- och byggnadslagstiftningen. Enligt direktiven borde BLU undersöka om praxis på detta område är tillredsställande eller om bättre lösningar kan erbjudas genom ändrade lagregler. BLU hade dock inte genomfört någon metodisk undersökning av de erfarenheter som vunnits av exploateringsavtal men hade inte heller fått del av några anmärkningar mot systemet. Hyresgästernas riksförbund framförde i sitt remissyttrande att exploateringsavtalen verkat kostnadshöjande och därför borde förbjudas i lagstiftningen såsom konkurrensbegränsande. I vart fall ansågs de sakna plats i planlagstiftningen. Det nu av PBL-utredningen framlagda förslaget innehåller ingen särskild reglering av exploateringsavtalen då övriga regler i PBL och annan lagstiftning anses tillräckliga. Någon ytterligare undersökning av exploateringsavtalens effekter i konkurrens- och kostnadshänseende har tydligen inte gjorts efter framläggandet av principbetänkandet. Det finns därför inte underlag för en bedömning huruvida den av Hyresgästernas riksförbund framförda kritiken är befogad. I vart fall kan det finnas anledning till fortsatt uppmärksamhet på effekterna av olika former av exploateringsavtal.

Några kommuner tar upp frågan om kommunala fastighetsbildningsmyndigheter.

Motala kommun anför:

I betänkandet betonas vikten av ett samordnat ansvar för plangenomförandefrågorna, inte minst genom det uttryckliga ansvar som åläggs kommunstyrelsen. Fastighetsbildningsfrågorna ingår som en viktig del i plangenomförandet. Av betydelse för samordningen är därför även huvudmannaskapet för och placeringen av fastighetsbildningsmyndigheten. Mot denna bakgrund bör det övervägas om inte ett kommunalt huvudmannaskap för fastighetsbildningen är att föredra.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *Hedemora, Jönköpings, Kalmar* och *Lidingö kommuner.*

Sveriges lantmätareförening tar upp frågan om i vilken form marköverföringar bör ske. Föreningen anför:

I betänkandet (s. 382 m) anförs att FBL är behäftad med vissa brister som gör att lagen inte är tillräckligt effektiv i plangenomförandesammanhang samt att förslag till

effektivisering av FBL i detta avseende har lämnats i promemorian Ds Ju 1977:12. Med utgångspunkt från att en sådan önskvärd effektivisering av FBL kommer till stånd, bör övervägas att anförtro inlösenfrågor enligt 11 kap. PBL åt FBM. Enligt SLF:s mening är FBM kompetent att handlägga sådana ärenden och en lokal myndighets behandling av ärendena bör totalt sett innebära den för samhället billigaste lösningen.

Bl. a. *länsstyrelsen i Jämtlands län* samt *Gällivare, Jokkmokks* och *Kalix kommuner* är av liknande uppfattning.

7 Bebyggelsemiljöns utformning, byggnader m. m.

7.1 Bebyggelsemiljön

Kritik riktas mot att bestämmelserna är a l l m ä n t h å l l n a och att de i flera avseenden är en upprepning av de allmänna riktlinjerna i 2 kap. Bestämmelserna är alltför v a g a och det finns o k l a r a definitioner, begrepp och formuleringar. Som exempel på svårtolkade begrepp nämns "ändamålsenlig, skäliga, tillfredsställande, lämpligt och tillräckliga."

NBD framhåller:

Uppbyggnaden av 4 kap. och dess innehåll beskrivs av utredningen som ett utflöde av de allmänna riktlinjerna i 2 kap. Denna preciseringsform leder i praktiken till ganska onödiga upprepningar eftersom mycket i 4 kap. ej är nämnvärt mer preciserat än i 2 kap. Lagstiftningstekniken kan därför kritiseras på denna punkt.

Solna kommun gör gällande att 4 kap. innehåller i huvudsak ett antal självklarheter så allmänt hållna att de blivit till intet förpliktande för planeringsorganen och fortsätter:

Om dessa regler över huvud taget skall ha någon funktion bör av lagtexten framgå hur olika värden skall vägas mot varandra när konflikt föreligger. Solna kommun ifrågasätter det lämpliga i en sådan på förhand given rangordning. Stor del av innehållet torde därför kunna utmönstras ur lagtexten. I stället kan eventuellt programförklaringen i 1 kap. 1 § kompletteras i något avseende.

Stockholms kommun påpekar:

Vissa särfrågor fokuseras för starkt med risk för att andra väsentliga aspekter beträffande bebyggelsemiljöns utformning inte kan hävdas med samma styrka, exempelvis i samband med länsstyrelsens prövning av om plan skall underställas enligt 17: 1.3. Det framgår inte av lagtexten – däremot av motiven – att dessa allmänt hållna krav gäller såväl vid planläggning som vid tillståndsprövning.

Strömsunds kommun anser:

Hela fjärde kapitlet är så allmänt hållet att varken myndigheter eller enskilda kan tillämpa det.

Umeå kommun anför:

De grundläggande riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning som ges är inte avsedda att följas av bindande föreskrifter i förordning eller myndighetsförfattning.

Reglerna är allmänt hållna och avses möjliggöra en smidig tillämpning utgående från lokala förutsättningar. Det är lovvärt. Å andra sidan får dessa bestämmelser en central betydelse vid den allmänna lämplighetsprövning som alltid skall göras. Vid den för kommunen viktiga avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen som då sker kommer osäkerhet att råda just på grund av att reglerna är så allmänt hållna. Först efter senare prejudicerande beslut grundade på lokala förutsättningar kommer deras verkan att bestämmas, vilket också kan ses som en svaghet.

Liknande kritik som de nu citerade instanserna framförs i större eller mindre omfattning av bl. a. *RAÄ* samt *Eskilstuna, Gävle, Haninge, Helsingborgs, Lomma, Linköpings, Nora, Perstorps, Sunne, Torsås, Åre* och *Åtvidabergs kommuner.*

Några remissinstanser finner i stort intet att erinra eller tillstyrker den helhetssyn som utredningsförslaget innehåller om bebyggelsemiljöns utformning. Bland dessa finns *FortF, planverket, länsstyrelsen i Blekinge län, Synskadades riksförbund , TCO, LRF, Västmanlands läns landsting* samt *Falköpings, Gotlands, Mönsterås* och *Älmhults kommuner.*

Planverket anför:

Bestämmelserna i 4 kap. äger sin tillämpning i första hand vid upprättande av planer, som i allt väsentligt är en kommunal uppgift. Redan i BLU har sagts att lagbestämmelser om miljöutformning endast bör omfatta sådant som riksdagen vill uttala skall gälla generellt. Lagbestämmelserna om miljöutformning bör också vara desamma för alla planinstitut. Bestämmelserna bör vidare vara sådana att de inte låser detaljutformningen utan anger funktionella krav. Planverket tillstyrkte BLU:s förslag i denna del.

Dessa anspråk på bestämmelser om miljöutformning har varit vägledande också för PBL. Vissa förändringar har dock skett. Planverket kan i stort ansluta sig till de överväganden som gjorts i PBL-förslaget. - - - - Frågan om bestämmelser överhuvudtaget skall återfinnas i lagtexten kan dock behöva diskuteras ytterligare. Det förefaller inte meningsfullt att riksdagen stiftar lagar om man inte samtidigt anvisar någon form för att påtala avvikelser från lagstiftningen. Enligt PBL-förslaget har länsstyrelsen möjlighet att underställa regeringens prövning sådana planer som uppenbart avviker från kravbestämmelserna. Enskilda har dock inte rätt att besvära sig över planer om de inte berör deras enskilda rätt. Den ordning PBL föreslår är enligt planverkets mening i huvudsak riktig, dvs. att staten genom länsstyrelsen har viss kontroll av lagens efterlevnad, även om, som framföres under avsnittet om underställning, planverket anser att länsstyrelsen i större utsträckning bör kunna besluta själv i stället för att vara hänvisad till enbart underställningsmöjligheten. Denna kontrollmöjlighet är inte att jämställa med den nuvarande fastställelseprövningen. Den bör inte uppfattas som något annat än en nödvändig möjlighet att reagera på uppenbara avvikelser från lagens egenskapskrav.

TCO anför:

Bebyggelseplaneringen skall sålunda t. ex. beakta behovet av samhällelig och kommersiell service. Dessutom ges vissa synpunkter på bebyggelsemiljöns utformning. TCO tillstyrker förslaget i detta kapitel men saknar en koppling mellan bostad – arbetsplats. Det borde vara angelägnare att i den nya plan- och bygglagen uttryckligen ange att bebyggelsen skall planeras på så sätt att arbetsplatser blir tillgängliga för de boende än att reglera behovet av utrymmen för fordonsuppställning (6 §). Överhuvudtaget är kap. 4 ett exempel på vad som inledningsvis sades om behovet av att bättre i lagförslaget beakta sambandet arbete–bostad–fritid.

LRF anför:

LRF finner ej anledning till anmärkning mot de särskilda bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning som upptagits i 4 kap. PBL. Förbundet vill dock understryka att detta endast gäller under förutsättning att inte reglerna får till följd att kommunalekonomiska hänsynstaganden blir styrande för tillståndsfrågor avseende enstaka byggnader. Att byggnadslovsfrågorna helt eller nära nog blir helt beroende av ekonomiska överväganden från kommunernas sida kan inte accepteras av LRF.

Många remissinstanser tar upp frågan om föreslagna egenskapskrav är tillräckliga.

Huddinge kommun anför:

Den föreslagna utökningen av kravunderlaget kan endast anses vara en riktig och konsekvent uppföljning av redan i dag uppmärksammade och viktiga miljöaspekter och ger ett tydligare underlag för planverkets råd och anvisningar t. ex. i skriften Bostadens grannskap. Dessa anvisningar bör dock kompletteras särskilt vad avser kravet på bebyggelsemiljöns tillgänglighet för handikappade. I och med att planprövningsförfarandet föreslås bli ett helt annat än det nuvarande bör det dessutom klargöras på vilket sätt denna typ av råd och anvisningar skall anses vara bindande för kommunerna i det nya systemet. Ett sådant klargörande hade underlättat bedömningen av huruvida innehållet i kravkapitlen kan anses tillräckligt eller ej.

Sölvesborgs kommun framhåller:

De i kapitlet redovisade särskilda bestämmelserna om bebyggelsemiljöns utformning synes vara utformade med utgångspunkt från vad som just nu diskuteras i den allmänna debatten. Föreskrifterna blir därigenom mycket tidsbundna.

Kramfors kommun anser:

Hur egenskapskraven skall uppfyllas av tekniska lösningar skall självklart inte tas in i lagtexten. Planverket bör utarbeta bestämmelser som preciserar lagens egenskapskrav.

Halmstads kommun framhåller:

Kommunen förutsätter att de råd och anvisningar som kommer att utarbetas med detta kapitel som grund inte blir bindande, utan enbart rådgivande.

Planverket anför:

Behandlingen av naturförutsättningarna t. ex. mark sker enbart ur teknisk synpunkt. Mark betraktas som en yta eller volym som kan schaktas eller fyllas men inte som ett biologiskt system. Följaktligen kan schaktning och fyllning regleras genom markförordnande men inte förändringar av markens biologiska förutsättningar (t. ex. förändring av markstruktur, borttagning av växttäcke, dränering). Vatten behandlas främst ur vattenförsörjnings- och avloppssynpunkt. Även grundvattensänkning tas upp vilket är positivt. Grundvattensänkningen bör dock inte enbart behandlas ur teknisk synpunkt (ger risk för sättningar) utan även betydelsen ur vegetationssynpunkt. Det bör vidare framgå – och framförallt vara möjligt att reglera – att dagvatten tas tillvara och infiltreras i marken. Vad gäller vegetation behandlas enbart trädfällning. Plantering och bevarande av växttäcke bör också kunna regleras. Detta är t. ex. av stor vikt då ett område ska bebyggas (överföras från skogsbruk till stadsbruk). En skötselplan bör då kunna upprättas med stöd av lagen för att skapa en bra framtida

utemiljö. Klimatet nämns i lagtexten vilket är positivt. Behandlingen är dock fragmentarisk. Endast ljustillförsel, vind och nederbörd nämns utan beskrivning av hur tillfredsställande klimatförhållanden skapas och sambanden mellan olika klimatfaktorer. Klimatet är i dag en försummad faktor i planeringen. Därför krävs ett klart och medvetet stöd i lagstiftningen för att ett hänsynstagande till klimatet ska bli möjligt. Forsknings- och utvecklingsarbete angående klimatet pågår både i Sverige och utomlands och bör utnyttjas. Sambandet mellan olika naturförutsättningar behandlas också bristfälligt. Möjligheter verkar inte heller ha skapats att effektivt reglera ovanstående aspekter beträffande mark, vatten och vegetation inom detaljplan.

Ovanåkers kommun påpekar:

Vid jämförelse med BLU saknar vi följande kravbestämmelser (formuleringar) i PBL: "En socialt och eljest god miljö för den som bor och arbetar där", "anordnad på ekonomiskt lämpligt sätt", "lokaler och utrymmen för fritidsaktiviteter" och "en tillfredsställande kollektiv personbefordran möjliggöres."

Kapitlet avslutas med en bestämmelse som begränsar kravbestämmelserna till att gälla utformningen av ny bebyggelse. "Vid ändring eller komplettering av befintliga bebyggelsemiljöer skall bestämmelserna tillämpas i skälig utsträckning med hänsyn till ekonomiska och andra omständigheter." Denna uttunning av kravbestämmelserna är tveksam eftersom den kan begränsa kommunernas möjligheter att förbättra befintliga bebyggelsemiljöer. Bestämmelsen bör också ses mot bakgrund av att en mycket stor del av samhällsbyggandet inom överskådlig tid kommer att bestå av komplettering av befintliga bebyggelsemiljöer.

Att kravet på en g o d s o c i a l m i l j ö bör inskrivas i lagtexten framförs även av bl. a. *länsstyrelsen i Örebro län, Arbetsgruppen för Bygga och Bo på Kvinnors Villkor* samt *Falköpings, Järfälla (en minoritet), Karlstads (en minoritet)* och *Mönsterås (en minoritet) kommuner.*

L o k a l e r f ö r f r i t i d s a k t i v i t e t e r anser flera instanser vara ett viktigt komplement till bostaden. Bland dessa finns *bostadsstyrelsen, Arbetsgruppen för bygga och bo på kvinnors villkor* samt *Eskilstuna, Kumla (en minoritet) och Lindesbergs (en minoritet) kommuner.*

Hänsynen till k o l l e k t i v t r a f i k e n måste slås fast i lagtexten anser ett antal remissinstanser. Däribland *trafiksäkerhetsverket, bostadsstyrelsen, planverket, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *Eskilstuna, Huddinge, Perstorps, Kumla (en minoritet), Stockholms* och *Åre kommuner.*

S k y d d m o t b u l l e r föreslås som ett särskilt egenskapskrav av bl. a. *luftfartsverket, länsstyrelsen i Kalmar län, Sveriges fastighetsägareförbund, Hörselfrämjandets Riksförbund* och *Täby kommun.*

S k y d d s o m r å d e n i en vidare bemärkelse föreslås av hälsovårdsnämnden i *Hjo kommun* som anför:

Att någon form av skyddsområde införes mellan jordbruksverksamhet (mark) och bostadsbebyggelse. Detta med hänsyn till de dokumenterade olägenheter av sanitär art som blir följden när åkermark gränsar direkt till bostadsplaner. Ett minimiavstånd bör enligt vårt förmenande finnas inskrivet i bygglagen. Därutöver kan bedömningar beträffande avstånd göras beroende av lokala förhållanden och de brukningsmetoder som avses komma till användning exempelvis spridning av ämnen från flygplan. Att liknande form av skyddsområde bör finnas mellan industrier och bostadsbebyggelse. Inom ett industriområde är toleransen ganska hög när det gäller acceptabelt buller. Där upplevs det också som legalt att det bullrar relativt kraftigt exempelvis vid lossning

eller lastning av transportmedel, vilket förutsättes kunna ske såväl dag- som nattetid och även helgdagar.

Några remissinstanser befarar att estetiska frågor kan komma i skymundan. Bland dessa finns *Falkenbergs kommun* som anför:

Vid överprövning av ärenden visar det sig att liten, eller ingen, bedömning sker av den estetiska delen i ett ärende. Där byggnadsnämnden strävat efter att åstadkomma en god boendemiljö kan detta raseras vid en överprövning då ärendet "mallas" mot facit, som är bestämmelser i gällande stads- eller byggnadsplan. Byggnadsnämndernas strävan att åstadkomma en lokalt anpassad byggmiljö ignoreras ofta till förmån för juridiska frågeställningar. Estetiska värderingar lämnas ofta därhän. Byggnadsnämndens strävan att bevara och förstärka den lokala byggtraditionen har ej erforderligt stöd i nu gällande lagstiftning. Dessa frågor bör ytterligare bearbetas i utredningsförslaget. De sista årens sätt att bygga Sverige efter strikta regler, inte minst lånereglerna, torde visa att god stadsbyggnad knappast kan erhållas genom olika "tillståndskataloger". I PBL borde ges ett än större utrymme för estetiska värderingar.

Trafiksäkerhetsverket framhåller:

I kapitel 4 bör trafiksäkerheten ges en mer kraftfull skrivning. Nu framförs mer i förbigående att bebyggelsemiljön skall utformas så att risk för trafikolyckor förebyggs, att olika trafikanters intressen beaktas samt att tillräckliga utrymmen för fordonsuppställning finns. Fara kan föreligga att dessa synpunkter kommer att väga förhållandevis lätt vid detaljplaneläggning av ett bostadsområde mot sådana krav som god hushållning med energi och goda hygieniska förhållanden. Detta synes även vara motiverat vid jämförelse med reglerna om beaktande av möjligheter till samhällelig och kommersiell service enligt 4 kap. 5 §.

7.2 Byggnader, anläggningar och tomtplatser

Några remissinstanser har framfört principiella synpunkter på kravbestämmelsernas innehåll.

RAÄ anför i bevarandefrågan:

När det gäller förhållandet mellan 5 kap. 1 § och 14 § hänvisar utredningen till uppbyggnaden av 38 § BS som en direkt utgångspunkt för utformningen av bestämmelserna. Emellertid finns det grundläggande skillnader mellan reglerna i BS och PBL härvidlag.

38 § BS är klart och entydigt uppbyggd. För alla byggnader gäller vissa egenskapskrav enligt första stycket. För byggnader av större värde gäller därutöver särskilda krav enligt andra stycket. Kraven i båda styckena skall alltid iakttas av den enskilde ägaren och utgör båda grund för tillståndsprövningen enligt 54 § BS. Vid en bygglovprövning kan sökanden alltså nekas tillstånd till en åtgärd på de grunder som anges i andra stycket. I princip är kraven också tillämpliga vid ändring av en byggnad även då åtgärden inte är tillståndspliktig.

I PBL-förslaget är det bara egenskapskraven i 5 kap. 1 § som kan utgöra grund för tillståndsprövningar. Några särskilda krav för byggnader av större värde förekommer inte i 1 §. Tvärtom framhålls i motiveringarna till 5 kap. att förslaget om att man vid byggnaders placering och utformning skall ta hänsyn till strävandena att bevara kultur- och naturvärden "i princip utgör en precisering av 38 § första stycket BS". När det däremot gäller bestämmelserna om bebyggelse av större värde i 5 kap. 14 § skriver utredningen att "det bör 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". Det här är ett mycket egendomligt resonemang, som ju kastar de nuvarande förutsättningarna för tillståndsprövningen helt överända. Vi anser det fullkomligt självklart att kommunerna vid tillståndsprövningen fortsättningsvis skall kunna hävda krav av det slag som nu kan grundas på 38 § andra stycket BS. Vi menar således att det är orimligt att kommunerna skulle tvingas att anta ett markförordnande eller en detaljplan med särskilda skyddsbestämmelser, då en åtgärd som förvanskar en byggnad av större kulturhistoriskt värde aktualiseras genom en ansökan om bygglov. Vi kan inte se att krångel och byråkrati av det här slaget skulle gagna vare sig allmänna eller enskilda intressen.

Länsstyrelserna i Östergötlands, Skaraborgs och *Västernorrlands län, Kommunförbundet* samt *Länsarkitektföreningen* anser att 1 § bör justeras så att lydelsen överensstämmer med den lydelse 38 § BS fått efter regeringens proposition 1979/80: 149.

Vad gäller handikappanpassningen anser bl. a. *HCK* samt *Uppsala* och *Västerviks kommuner* att ambitionsnivån i förslaget bör höjas.

Uppsala kommun anför:

Sociala centralnämnden vill här citera kommunens övergripande mål samt målen för vissa sektorer och samtidigt uttala den förhoppningen att PBL–utredningen ändrar framförallt 5 kap. 7 § i enlighet med nedanstående intentioner.

- Målet är att alla ska få sina behov av utbildning, arbete, information, kulturupplevelser, bostad och tillgång till fritidsaktiviteter tillgodosedda.
- Åtgärder som sätts in för de handikappade ska inte behöva motiveras. I stället ska det vara så att när man inte tar särskild hänsyn till de handikappade ska det kunna motiveras på ett övertygande sätt.
- Vid varje tillfälle som ett avsteg planeras från principen om tillgänglighet och användbarhet för alla ska det särskilt övervägas och motiveras.

Bebyggelse och yttre miljö

- Befintlig bebyggelse och yttre miljö bör successivt göras tillgänglig för alla.
- Man bör inventera och planera för anpassning av bebyggelse och yttre miljö.

Boende

- De bostäder som planeras och byggs ska vara anpassade till människor med handikapp.
- En kartläggning och planering bör göras för att så långt möjligt göra befintligt bostadsbestånd tillgängligt för handikappade.

Västerviks kommun anser emellertid att kravet på tillgänglighet generellt skall få tillämpas i skälig utsträckning.

LO-distriktet i Stockholms län markerar vikten av att PBL utformas så att bl. a. en handikappanpassning följer i bostäder och arbetslokaler.

Sveriges Advokatsamfund anför:

Här kan invändas att villor, kedjehus och liknande bostadsbyggnader inte rimligen alltid skall behöva utformas med dessa höga krav på tillgänglighet. Här måste den enskilde fastighetsägarens uppfattning respekteras och variationer i graden av

tillgänglighet tillåtas inte blott på grund av terrängförhållandena utan också med hänsyn till vad som eljest vid en allmän bedömning ter sig skäligt. Samfundet ifrågasätter sålunda om inte paragrafens tredje stycke bör få ett tillägg av den innebörden.

Enligt sista stycket får byggnadsnämnden medge avvikelse från kravet på tillgänglighet om detta är nödvändigt med hänsyn till arten av den verksamhet som skall bedrivas i utrymmet. Här bör måhända det tillägget göras att även omfattningen av verksamheten skall kunna inverka på bedömningen. Beträffande en verksamhet i t. ex. ett familjeföretag av liten omfattning bör knappast normal grad av tillgänglighet vara ett oeftergivligt krav.

Vad gäller paragrafens räckvidd anför *HCK:*

De lagar och normer som gäller för bostäder ska givetvis omfatta allt boende oavsett om det gäller enskilt boende eller institutionsboende. Som en konsekvens av detta måste institutioner av typ långvårdskliniker, psykiatriska vårdkliniker, skol- och vårdhem för handikappade etc. – alltså institutioner där människor bor under längre perioder – omfattas av samma lagar och normer som bostäder.

Kils kommun anser att kraven bör omfatta även fritidshus.

Eskilstuna kommun anför:

Det undantag från kraven på handikappanpassning, som föreslås för fritidshus, bör inte gälla om dessa hus ingår i grupp som skall hyras ut eller säljas till olika andelshavare. Viss del av fritidshusen bör i så fall vara handikappanpassade jämte alla gemensamma lokaler för att personer med nedsatt rörelseförmåga eller annat handikapp skall kunna komma i åtnjutande av samma rekreationsmöjligheter som övriga människor.

Parkeringsfrågan har berörts av flera remissinstanser.

Några remissinstanser framhåller att de föreslagna reglerna medför en förbättring mot i dag. Bland dem är *Göteborgs stads parkerings AB, LO-distriktet i Stockholms län* samt *Jönköpings, Kalmar, Landskrona* och *Värnamo kommuner.*

Kommunförbundet, SKTF samt *Hässleholms, Kalmar, Kristianstads, Västerås och Ängelholms kommuner* anser att bestämmelserna om parkering i PBL borde ha samlats på ett ställe.

Flera remissinstanser menar att frågorna om s. k. parkeringsköp är oklara och borde ha behandlats bättre.

Göteborgs stads parkerings AB anför t. ex.:

I sina kommentarer till det nya lagförslaget tar PBL upp frågan om parkeringsköp. Det tycks framgå av vad som därvid uttalas att PBL-utredningen inte har den uppfattningen – som vissa kommuner – att parkeringsköp överhuvudtaget innebär en olaglighet. Denna uppfattning är självfallet positiv, även om vi skulle önskat att den uttalades tydligare än vad som skett. Överhuvudtaget skulle en tydligare reglering av parkeringsköpet varit önskvärd med hänsyn till dess stora betydelse ur både praktisk och ekonomisk synpunkt.

För oss återstår flera frågor olösta. Så t. ex. anser vi det vara oklart hur långt planerna på anläggande av parkeringshus skall ha framskridit för att en sådan anläggning skall få användas som underlag för parkeringsköp. Vidare saknar vi uttryckligare regler om kommunernas skyldigheter när avtal om parkeringsköp väl

träffats. I den frågan ger PBL–utredningen endast vissa uttalanden av allmän karaktär som inte svarar exempelvis på frågor vid vilken tidpunkt den ifrågavarande parkeringsanläggningen skall vara utförd.

Andra remissinstanser som anser att frågorna om parkeringsköp borde ha behandlats mer är *Föreningen Sveriges stadsarkitekter, SKTF* samt *Borås, Göteborgs, Halmstads, Hässleholms, Jönköpings, Karlskrona, Kristianstads, Laholms, Ljungby, Varbergs, Västerås* och *Ängelholms kommuner.*

Bostadsstyrelsen, länsstyrelsen i Östergötlands län och *Halmstads kommun* anser att friköp bör kunna krävas där parkering på tomt är olämplig, t. ex. i ett bilfritt centrum.

Malmö kommun framhåller att tillämpningen av bestämmelserna kan leda till att parkering kommer att anordnas där risken för omgivningspåverkan är betydande.

Stockholms kommun och *Sveriges lantmätareförening* anser det lämpligt att genom fastighetsplan skapa gemensamhetsanläggningar för fordonsuppställningar.

Stockholms kommun:

En ytterligare betydelsefull förändring är att förutsättningarna för en gemensamhetsanläggning med bindande verkan skall kunna provas i en fastighetsplan. Båtnadsprovningen skall i fastighetsplanen ske mot bakgrund också av sociala och miljömässiga aspekter liksom mot bakgrund av det berörda fastighetskollektivets nytta, kostnader och olägenheter. Jämfört med nuläget ger denna båtnadsprövning en större tyngdpunkt på anläggningens gemensamma och allmänna nytta vilket torde underlätta tillkomsten av parkeringsanläggningar som gemensamhetsanläggningar, särskilt tillsammans med att kravet inte längre gäller anordning inom den egna tomten.

Sveriges fastighetsägareförbund menar att fastighetsägarens skyldigheter att delta i parkeringsanläggningar bör motsvaras av den båtnad han erhåller, och att resterande kostnader bör finansieras genom skattemedel.

Enligt *Göteborgs stads parkerings AB, Borås* och *Göteborgs kommuner* och *Jönköpings kommun* bör kravet i 5 kap. 17 § att anordna utrymmen för fordonsuppställning kunna hävdas utan stöd av detaljplan.

Stockholms byggmästareförening och *Laholms kommun* påpekar att det förbud mot parkering som kan föreskrivas enligt 5 kap. 17 § 3 st. inte är straffsanktionerat.

Karlskrona kommun hävdar att bestämmelserna i 5 kap. 17 § är otillräckliga som grund för utformning av parkeringsnormer.

Sveriges fastighetsägareförbund och *Göteborgs stads parkerings AB* framhåller att det klart bör framgå att kommunen har ansvaret för att parkeringsproblemen löses.

Sveriges fastighetsägareförbund:

Fastighetsägareförbundet vill dessutom gå ett steg längre och ifrågasätta om det inte i PBL bör inskrivas ett uttryckligt ansvar för kommunerna att lösa parkeringsfrågan såväl i stadsförnyelseområden som rena exploateringsområden. Av såväl ekonomiska som miljömässiga skäl torde kollektiva lösningar när det gäller parkering vara att föredra. Kommunerna är härvid en naturlig huvudman. De kommunala myndigheterna svarar för den fysiska planeringen, där trafikfrågorna är en väsentlig del och har

största förutsättningar att genomföra projekt som berör ett större antal fastighetsägare. I vissa fall kan det vara lämpligt att parkeringsanläggningar uppföres gemensamt av kommun och berörda byggherrar, varvid dock måste krävas att det av enskilda intressenter insatta kapitalet förräntas på ett rimligt sätt.

Länsstyrelsen i Kristianstads län och *Perstorps kommun* påpekar att det bör komma till uttryck i lagtexten att en fastighetsägare skall kunna åläggas att bidra till finansieringen av en kommunal parkeringsanläggning.

Planverket anför om fastighetsägarens ansvar:

Även om kommunen påtar sig ansvaret att uppföra och driva en gemensam anläggning bör fastighetsägarnas ekonomiska ansvar enligt PBL kvarstå. Det synes dock bara gälla de fastighetsägare som alternativt kan välja egna lösningar. Detta förefaller vara en alltför stark begränsning. Fastighetsägaransvaret bör gälla alla även om de ekonomiska förutsättningarna varierar. Samtidigt kan det ligga en fara i att för starkt betona fastighetsägaransvaret. Kravet på en likvärdig behandling av fastighetsägarna kan omöjliggöra att p–anläggningar kommer till stånd. Det borde enligt planverkets uppfattning därför klarare utsägas att fastighetsägarna åläggs ett generellt ansvar men att det kan upphävas genom kommunala parkeringsinsatser. I vilka situationer fastighetsägarna kan fritas från ansvaret bör inte allmänt preciseras i motivtexten utan får bedömas i varje särskilt fall.

Stockholms kommun ifrågasätter om det går att föreskriva och framtvinga parkeringsplatser mot bakgrund av de stora svårigheter med finansieringen som föreligger.

Bostadsstyrelsen tar upp frågan om bostadslånesystemet:

På s. 289 i betänkandet sägs att utformningen av det statliga bostadslånesystemet påverkar möjligheterna att hävda kravet på parkeringsplatser.

Inom exploateringsområden är det knappast något problem att få till stånd parkeringsplatser mot bakgrund av lånebestämmelserna. Inom saneringsområden kan däremot bl. a. lånebestämmelserna utgöra ett hinder för byggande av lämpliga parkeringsanläggningar.

När det gäller lånebestämmelserna har styrelsen för avsikt att förändra dem så att lånemöjligheterna förbättras på marksidan fr. o. m. den 1 juli 1980. En förutsättning för att den bättre belåningen skall kunna erhållas är att kommunen kan redovisa en plan för parkeringen inom området. Det finns alltid en risk för att bättre belåning kan innebära att andra angelägna behov (t. ex. friytor) får svårare att göra sig gällande. Kravet på kommunal plan för parkeringen bör emellertid innebära vissa garantier för en lämplig avvägning mellan olika angelägna behov.

NBD påpekar att kostnads- och ersättningsfrågorna inte har klargjorts tillräckligt.

Göteborgs stads parkerings AB tar upp ett problem när det gäller möjligheterna att använda mark för allmän plats till parkering:

Slutligen skall här nämnas ett rättsligt problem av annorlunda slag som särskilt gäller för sådana kommuner som tillskapat parkeringsbolag. Ett fullt rationellt och ekonomiskt utnyttjande av syftet med parkeringsbolag förutsätter att hela den kommunala parkeringsverksamheten kan ombesörjas av bolaget. Det anses emellertid av viss juridisk expertis inte lagligen möjligt att för parkeringsändamål utarrendera allt slags kommunal mark till parkeringsbolagen. Detta lagliga hinder – som säges grunda sig på vissa allmänna kommunalrättsliga regler vartill vi återkommer nedan – anses omfatta allmän-plats-mark. Det skall emellertid här genast framhållas att denna

tolkning av kommunalrätten inte delas av all juridisk expertis och heller inte är accepterad av undertecknade bolag.

Den rättsregel vi här åsyftar anses innebära att all parkering på allmän-plats-mark måste bedrivas i offentligrättslig ordning, vilket till en början skulle innebära att utarrendering av sådan mark till parkeringsaktiebolag inte är lagligen möjlig. Regeln är som sagt omtvistad. Bland dem som ansluter sig till den angivna uppfattningen är åsikterna vidare delade om vad som i detta sammanhang skall förstås med allmän plats. Vissa förfäktar att regeln äger tillämpning endast på sådan mark som utgör allmän plats enligt byggnadslagen. Andra åter har den åsikten att regeln avser det betydligt mera omfattande allmänna-plats-begreppet i 1 § allmänna ordningsstadgan. Utöver vad som nu angetts om regelns innebörd anses den på sina håll också innebära förbud för kommunen att låta annan, således inte ens parkeringsbolag, ombesörja driften av den offentligrättsliga parkeringen på mark som omfattas av regeln.

- - -

Vi får nu här hemställa att departementet i det fortsatta arbetet med PBL tar upp även det angivna problemet till behandling. I första hand vore det av värde med en genomgripande rättslig analys av problemet. Skulle man därvid komma fram till att det omtvistade rättsliga hindret beträffande den allmänna-plats-marken inte föreligger, vore det av ett oerhört stort intresse för oss med ett bestämt uttalande i den frågan i det fortsatta lagstiftningsarbetet eller i annat liknande officiellt sammanhang. Om departementet emellertid skulle komma till en motsatt åsikt, vill vi föreslå att sådana lagändringar genomföres att det nämnda hindret beträffande användandet av den allmänna-plats-marken undanröjes. Det vore därvid självfallet värdefullast om regeln kunde helt slopas beträffande all allmän-plats-mark. Vi har svårt att inse att de i och för sig vällovliga önskemål om rättssäkerhet för den enskilde m. m. som anses ligga bakom den ifrågavarande kommunalrättsliga regeln inte lika väl skulle kunna tillgodoses efter erforderliga ändringar och tillägg för att uppfylla våra anspråk. Det måste väl också kunna påstås att regeln redan i dag är urholkad – utan uppkomna olägenheter – genom de möjligheter som föreligger för kommunerna bl. a. genom tillämpning av 56: 2 § BS att på mark av nu ifrågavarande slag upplåta utrymmen för bensinstationer, kiosker m. m. som inte överensstämmer med plan. Skillnaderna mellan upplåtelser för sådana ändamål och för parkeringsverksamhet i parkeringsbolags regi är enligt vårt förmenande inte tillräckliga för att motivera en rättslig särbehandling.

Skulle man emellertid i det fortsatta lagstiftningsarbetet anse sig förhindrad att genomföra en lagändring i den omfattning som vi nu föreslagit, vore det i vart fall av värde med ett sådant uttalande eller sådan lagändring att regeln begränsas till att gälla mark som enligt detaljplan utgör allmän plats. Vi anser det särskilt omotiverat med ett användande i detta sammanhang av det vittomfattande allmänna-plats-begreppet i 1 § allmänna ordningsstadgan. Att detta begrepp överhuvudtaget kommit att föras in i diskussionen om innebörden av den omnämnda rättsregeln anser vi bero på att man utgått ifrån den principiellt felaktiga och i varje fall ålderdomliga uppfattningen att parkeringen skulle vara att betrakta som en statlig ordningsfråga och inte en stadsplaneringsfråga. Det är säkerligen en riktig tolkning vi gör av PBL: s inställning till parkeringsfrågorna när vi påstår att man där ansluter sig till vår uppfattning att parkeringen i första hand är en planfråga för vilken allmänna ordningsstadgan är utan intresse. Härtill vill vi fästa uppmärksamheten på de oerhörda svårigheter som det i praktiken innebär att avgöra huruvida mark skall anses falla under allmänna ordningsstadgans allmänna-plats-begrepp med den vaga utformning begreppsbestämningen där har fått.

Det skulle slutligen beträffande detta problem möjligen kunna invändas mot våra nu framlagda förslag att dessa är av mera kommunalrättslig natur och som sådana olämpliga att ta upp i samband med lagstiftning rörande planerande och byggande. Mot detta vill vi till en början invända att PBL ansett sig oförhindrad att föreslå

ändringar i ren kommunalrättslig lagstiftning (avgiftslagen) till främjande av den kommunala parkeringsverksamheten. Våra förslag innebär endast ett ytterligare steg i denna riktning. Vi vill dessutom påpeka det lämpliga att i detta lagstiftningssammanhang gå så långt som möjligt i den ambition att lösa parkeringsfrågorna som PBL-utredningen haft. Att återkomma i annat sammanhang med ändringar i kommunalrättslig lagstiftning för parkeringsfrågornas lösande kan bli svårare att motivera.

Flera remissinstanser anser att utredningsförslaget bör kompletteras med ytterligare bestämmelser.

Planverket anför beträffande regler om inbrottsskydd:

Planverket vill vidare föreslå att en ny paragraf rörande anordnande av byggnad så att den erbjuder visst skydd mot inbrott tas in i 5 kap. Enligt verkets uppfattning talar starka skäl för samhälleliga bestämmelser på detta område. Nuvarande flora av olika krav på inbrottsskydd i försäkringsvillkor för hem- och husförsäkringar är inte ägnad att tillgodose anspråk på visst minimiskydd mot inbrott. Om enhetliga krav för olika slag av byggnader kan ges i tekniska bestämmelser med stöd av PBL, bör en rationell och standardiserad tillverkning av effektiva lås-, dörr- och fönsterprodukter underlättas.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *NO, Byggstandardiseringen, Hyresgästernas riksförbund, Snickerifabrikernas riksförbund* och *Stiftelsen för Trämanufaktur, Teknisk Forskning, Svenska försäkringsbolags riksförbund* samt *Sveriges Låssmeders riksförbund.*

Bankinspektionen anför angående överfallsrisker:

Inspektionen vill i detta sammanhang ta upp en annan fråga som aktualiserats inom området för banktillsynen. Inspektionen avser byggnaders och kommunikationers planläggning och utformning med hänsyn till möjligheterna att förebygga brott. Vad gäller skyddsintressen som ligger banktillsynen särskilt nära kan inspektionen hänvisa till en rapport (PM 1979: 1) som avgivits av en av brottsförebyggande rådet tillsatt arbetsgrupp för värdetransportfrågor. I rapporten (sid. 85 ff) behandlas erfarenheterna med avseende på rån mot värdetransporter. De största riskerna för överfall anses uppstå vid i- och urlastning av värden, vilket understryker behovet av att berörda byggnader projekteras med hänsyn till överfallsrisker o. d., något som hittills varit eftersatt. Vilka åtgärder den väckta frågan bör föranleda synes närmast böra övervägas av myndighet som centralt kommer att svara för information och anvisningar i anledning av den nya lagstiftningen. Inspektionen skulle värdesätta om statsmakterna i anslutning till behandlingen av den nu ifrågavarande lagstiftningen framhåller vikten av att även skyddsaspekter som här avses beaktas vid lokal byggplanering.

ÖEF anför angående beredskapsfrågan:

Det är av största betydelse för beredskapen inom uppvärmningsområdet att möjligheter finns till omställning av oljeeldade pannanläggningar till inhemska bränslen utan omfattade ombyggnadsåtgärder i händelse av minskad eller utebliven import. Föreskrifter härom finns i Svensk Byggnorm (SBN). Det har emellertid kunnat konstateras att avsedd beredskapseffekt inte uppnåtts. Överstyrelsen och statens planverk föreslog i gemensam skrivelse till civildepartementet att bygglagsutredningen skulle få i uppdrag att närmare överväga hur beredskapsfrågorna borde beaktas i bygglagstiftningen. Förslaget föranledde ingen åtgärd.

Det internationella läget på oljemarknaden kan karaktäriseras av ökade risker för kriser. Ovan angivna beredskapsåtgärder är därför angelägna. Överstyrelsen vill med anledning härav föreslå att föreskrifterna i SBN förankras genom att ett grundläggande

krav på att vissa byggnader anordnas så att tillfredsställande uppvärmning kan erhållas även vid minskad eller utebliven tillförsel av importbränslen införs i lagstiftningen. I det av utredningen om omställbara ledningsanläggningar framlagda betänkandet "Övergång till fasta bränslen" (SOU 1980: 9) föreslås en lagstiftning i denna fråga, som i vissa avseenden bättre tillgodoser beredskapen än bestämmelserna i SBN. Det bör därför övervägas om kravet på omställning av eldningsanläggningar bör finnas i bygglagen eller i lagen om utförande av vissa eldningsanläggningar.

Liknande synpunkter framförs av *planverket* och av *Arbetsgruppen för bygga och bo på kvinnors villkor.*

Planverket anför därutöver:

En särskild paragraf för skyddsrum motsvarande andra stycket i 3 § 5 kap. PBL bör införas i nära anknytning till bestämmelserna om krisberedskap vid utebliven tillförsel av importbränsle. Det bör övervägas om härvid även bör regleras skyldighet att utforma ett skyddsrum så att det kan nyttjas i fredssituation, dels för alternativ användning enligt vad som nu eftersträvas, dels för vissa skyddssituationer i fredstid.

Arbetsgruppen för bygga och bo på kvinnors villkor anser att bostäder som värms upp med el, olja eller fjärrvärme skall ha alternativt uppvärmningssystem i varje hushåll.

Flera remissinstanser berör arbetsmiljöfrågan.

Arbetarskyddsstyrelsen anför:

I och för sig torde reglerna i 5 kap. 4 § om hygien, inomhusklimat m. m. och i 5 kap. 5 § om förebyggande av olycksfall vara ägnade att också medverka till en god arbetsmiljö. Åtskilliga viktiga aspekter av arbetsmiljön, t. ex. ergonomiska, lämnas dock utanför. Frågan hur byggnader skall kunna uppföras, repareras och rivas utan olycksfalls- eller hälsorisker för de som utför arbetet tas heller inte upp.

Möjligheterna att få till stånd en tillfredsställande miljö på arbetsplatserna är ofta i hög grad beroende av hur arbetslokaler och andra arbetsplatser utformas. Det är därför väsentligt att arbetsmiljöaspekterna beaktas redan vid planering och tillståndsgivning för arbetslokaler och personalrum. Brister i planeringen och utförandet av sådana lokaler kan ofta medföra stora svårigheter då det gäller att senare åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö i dessa.

Enligt arbetarskyddsstyrelsens uppfattning bör kravet på hänsynstagande till arbetsmiljön markeras ytterligare genom att reglerna i 5 kap. i lagförslaget kompletteras med en allmän bestämmelse, som ger uttryck för kravet på en god arbetsmiljö i byggnader och anläggningar samt vid byggnadsarbete. En sådan bestämmelse kunde t. ex. föreskriva att byggnad, som innehåller arbetslokal eller personalrum, skall utföras så att den medger en god arbetsmiljö.

Liknande synpunkter framförs av *BFR, LO* och *Svenska riksbyggen.*

Arbetarskyddsstyrelsen anför vidare:

Olycksfall i samband med vistelse i eller på en byggnad drabbar ofta personer som inte normalt uppehåller sig i byggnaden utan endast tillfälligt besöker denna t. ex. för att utföra arbete. Arbetsmiljöutredningen pekade i sitt betänkande "Bättre arbetsmiljö" (SOU 1972: 86) särskilt på de risker för olycksfall som uppkommer i samband med olika slag av transport- och distributionsarbete samt renhållningsarbete. Andra

exempel på arbeten som medför liknande risker är olika slag av underhållsarbeten och uppsökande vård.

Skaderisker av detta slag kan delvis angripas med stöd av arbetsmiljölagens bestämmelser. Svårigheter uppkommer dock i de fall då arbetstagarna är sysselsatta på platser över vilka den egna arbetsgivaren inte råder och där verksamhet som faller under arbetsmiljölagen i övrigt inte förekommer. Enligt arbetsmiljöutredningen (s. 222) torde det vara nödvändigt att hålla fast vid att regleringen av hithörande frågor i princip hör till byggnadslagstiftningen.

Utmärkande för de risker som nu beskrivits är bl. a. att problem sällan är stora i nybyggda hus utan framför allt är knutna till de äldre delarna av byggnadsbeståndet. Det är därför av särskild vikt att tillsynsmyndigheterna på byggnadsområdet får möjlighet att ingripa även mot äldre byggnader om det behövs för att godtagbara arbetsförhållanden skall åstadkommas även för nu berörda kategorier av arbetstagare.

Såvitt gäller avfallshantering har denna fråga lösts genom de föreslagna bestämmelserna i 5 kap. 8 § och 6 kap. 2 §. Andra motsvarande situationer har däremot inte fått samma behandling. Enligt styrelsens uppfattning vore det därför lämpligt att ge dessa regler en mera allmän utformning så att de omfattar även andra personer som tillfälligt besöker en byggnad för att utföra underhålls- och servicearbeten där eller för att transportera gods till eller från byggnaden. Bestämmelserna bör i dessa fall ställa krav på att byggnad är så utformad och försedd med sådana anordningar och transportleder att den ger en god arbetsmiljö vid nyssnämnda typer av arbete. Bestämmelserna bör gälla även för äldre byggnader.

Flera remissinstanser tar upp frågan om samordning av byggnadslagstiftningen med annan lagstiftning som rör byggnader.

Planverket anför:

Förutom planverket ger en rad olika myndigheter ut bestämmelser som berör byggandet. PBL–utredningen lämnar i anslutning till sina överväganden och förslag en redogörelse för samhällets strävan att sedan lång tid tillbaka försöka ta in bestämmelser som rör byggandet i byggnadslagstiftningen och att mönstra ut sådana bestämmelser ur annan lagstiftning. Utredningen omnämner bl. a. att frågan behandlades i prop. 1967: 100 (s. 210) om riktlinjer för bostadspolitiken, där föredragande statsrådet framhöll att detta förfaringssätt var en samordningsåtgärd av betydande praktiskt värde. Utredningen slår fast att enighet råder om att byggbestämmelser bör samordnas.

Planverket ansluter sig till utredningens synpunkter i denna fråga och tillstyrker följande samordningsförslag i PBL:

- Ytterligare samordning av *civilförsvarslagen* (SFS 1960:74) och *skyddsrumsbestämmelserna* genom att bestämmelse om utformning av skyddsrum (skyddsrums tekniska anordnande) införs i 5 kap. Tillämpningsföreskrifter bör utarbetas i samarbete mellan planverket och civilförsvarsstyrelsen.
- *Kriskopplingslagen* (SFS 1976:296) upphävs och motsvarande bestämmelser införs i PBL. Bestämmelserna bör dock kunna ges på tillämpningsnivå, med stöd av en mer generellt utformad bestämmelse i PBL om beredskap vid krissituationer.

Planverket föreslår följande samordningsåtgärder utöver vad som är redovisat i PBL–utredningen.

- Bestämmelserna rörande åtgärder i byggnader och mark i förordningen om *brandfarliga varor* (SFS 1961:568) bör mönstras ut ur speciallagstiftningen och inordnas i PBL.

- Specialförfattningarna rörande *hissar* (SFS 1939:783) och *maskindrivna portar* (SFS 1979:210) bör samordnas med PBL. Det särskilda tillståndsförfarandet för hissar bör utgå och prövningen göras i samband med byggnadslovet (se planverkets yttrande dnr T 2269/72). Till skillnad mot nuvarande förhållanden bör byggnadsnämnden vara tillståndsmyndighet för hissar i alla hus, medan yrkesinspektionen bör vara remissinstans vid prövningen. Riksprovplats bör givetvis som nu ge tillstånd till ianspråktagandet och göra fortlöpande kontroll av hissarna.
- Bestämmelserna i *bostadssaneringslagen* (SFS 1973:51) om lägsta godtagbara standard (LGS) bör ersättas och samordnas med föreslagna bestämmelser i 6 kap. PBL om förbättring.

I och med att i PBL redovisas ambitionen att fler kvaliteter bör förbättras än de som LGS-begreppet avser, bör en samordning av kraven ske. Härigenom bör kunna uppnås fördelen att *en* myndighet i kommunen får handlägga alla åtgärderna. Såsom påtalas i avsnitt 6 i detta yttrande bör denna och hithörande frågor behandlas inom stadsförnyelseutredningen (dir. 1979:127).

- Grundläggande regler om *måttsamordning* bör intas i PBL och kungörelsen om tillämpning av svensk standard inom byggnadsverksamheten kan därmed utgå. (Se planverkets skrivelse 1980-04-24).
- I överensstämmelse med vad som sägs i förarbetena till den nya arbetsmiljölagen bör tekniska krav rörande byggnader och installationer avseende god *arbetsmiljö* samlas i Svensk Byggnorm. Därigenom erhålls ett mer samlat normunderlag för projektörer och byggare. Likaså bör erforderliga skyddsåtgärder vid uppförandet av en byggnad, vilka berör tredje man, regleras genom bestämmelser som har stöd i PBL.
- Bestämmelser rörande *sanitära förhållanden* i bostäder, bör – i enlighet med planverkets remissyttrande (dnr A 1816/78) över betänkandet "kommunalt hälsoskydd" (SOU 1978:44) – samordnas med PBL.

Planverket föreslår att frågan om *samordning* närmare utreds i följande frågor:

- Bestämmelser rörande *elinstallationer* i byggnader bör i princip samordnas med övriga bestämmelser för byggnader. I första hand bör ansvaret för att utge elbestämmelser som rör byggnads anordnande övergå från de lokala elverken till planverket.
- Bestämmelser rörande va-ledningar utanför tomtmark samt *fjärrvärmeledningar* och *gasledningar* bör inordnas i byggnadslagstiftningen och enhetliga regler införas i SBN så att lokalt utfärdade särbestämmelser onödiggörs.
- *Lantbrukets produktionsbyggnader* kan numera i många avseenden jämföras med industrins byggnader. Tillämpningsbestämmelser bör, med stöd av bestämmelse i PBL, utarbetas i samarbete mellan planverket och lantbruksstyrelsen.

Liknande synpunkter framförs av *IKB*.

RRV anför:

Statsmakterna har i olika sammanhang uttalat att tekniska bestämmelser om byggnaders utformning så långt möjligt bör samordnas i byggnadslagstiftningen och SBN. Utredningen föreslår att bestämmelser om skyddsrums utformning och krav på s. k. kriskoppling införs i PBL. RRV tillstyrker dessa förslag men anser att man bör gå betydligt längre vad gäller samordning med annan lagstiftning.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* och *Falkenbergs kommun*.

Civilförsvarsstyrelsen anför emellertid:

När det gäller den fredsmässiga planeringen och produktionen av skyddsrum har vid 1975 års riksmöte beslutats om genomgripande förändringar av reglerna för anordnande av skyddsrum. Den 1975 genomförda ändringen av civilförsvarslagen och de därefter utgivna tillämpningsbestämmelserna innebär att kommuner med s. k. skyddsrumsorter skall upprätta skyddsrumsplaner.

Mot bakgrund av vad som anges i planen och beroende på tillgängliga medel avgör sedan kommunen var skyddsrum skall byggas. Hela systemet för anordnande av skyddsrum regleras genom de tillämpningsbestämmelser som civilförsvarsstyrelsen utgivit. Dessa består dels av tekniska bestämmelser (Tekniska bestämmelser för skyddsrum, TB 78. Stockholm 1978. Cfs 1978"2 A1), som reglerar utformning och utrustning av skyddsrum, samt anvisningar för den kommunala skyddsrumsplaneringen (Skyddsrum planeringsbestämmelser. Stockholm 1976. Publ 6.03–27 F) och för produktion av skyddsrum (Skyddsrum produktionsbestämmelser. Förhandsupplaga. Stockholm 1978. Publ 6.03–39 F).

I nuvarande lydelse av civilförsvarslagen 30 § anges att skyddsrum skall *utföras* och *utrustas* så att de ger skydd mot verkningar av stridsmedel.

Nuvarande bestämmelser om skyddsrum är således samlade i *ett* lagkomplex med tillämpningsbestämmelser utfärdade av civilförsvarsstyrelsen. Förslaget till PBL innebär att en del av skyddsrumsbestämmelserna förs över till byggnadslagstiftningen genom ändring av 30 § cfl och förslag till formulering av 5:3 PBL.

PBL-utredningen föreslår att 30 § cfl skall reglera skyddsrums *utrustning* och att i 5 kap. 3 § PBL införs bestämmelse om skyddsrums *utformning*.

Denna uppdelning av skyddsrumsfrågor på två olika lagkomplex förefaller inte rationell. Strikt tolkat skulle den leda till att statens planverk utger bestämmelser om utformning av skyddsrum och civilförsvarsstyrelsen om utrustning. Ur praktisk synpunkt är en sådan uppdelning av bestämmelseskrivandet inte lämplig.

RRV anför vidare:

Utredningen framhåller att samordningsintresset gör sig gällande även i fråga om annan lagstiftning, t. ex. förordningen (1961:568) om brandfarliga varor. Något förslag härom ges dock inte i PBL. RRV har i skrivelse 1978–09–21 till statens industriverk angående verkets föreskrifter om cisterner för förvaring av brandfarlig vätska föreslagit att de byggnadstekniska bestämmelserna i denna förordning överförs till byggnadslagstiftningen.

Utredningen anser att hisskungörelsen (1939:783) och förordningen om maskindrivna portar (1979:210) bör behållas även sedan PBL trätt i kraft. RRV anser att bestämmelser om utformning av hissar, rulltrappor, maskindrivna portar, skidliftar m. m. bör införas i 5 och 6 kap. PBL samt att planverket centralt och byggnadsnämnderna lokalt bör bli tillsynsmyndighet för alla permanenta hissar m. m. Något särskilt tillstånd för att få uppföra hiss m. m. anser RRV inte erforderligt utan regler härför bör kunna inordnas i byggnadslovsansökan. Bestämmelserna om revisionsbesiktning i nuvarande hisskungörelse och förordning om maskinellt drivna portar bör omarbetas och sammanföras i en förordning i anslutning till PBL.

Liknande synpunkter framförs när det gäller brandfarliga varor av bl. a. *Hultsfreds kommun* och i övrigt av bl. a. *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer*. Föreningen framhåller också att sådana angränsande bestämmelser som rör elinstallationer och anläggningar, t. ex. i form av master och torn och va–ledningar utanför tomtmark, bör inordnas i PBL.

Föreningen för samhällsplanering anför:

En rimlig utgångspunkt skulle kunna innebära att delar av de stadganden som nu finns i lagar såsom hälsovårdsstadgan, arbetsmiljölagen och el- och va-lagen fördes in i byggnadslagen så som föreningen förordat vid tidigare remisstillfällen.

Emmaboda kommun anser att väglagens bestämmelser om byggande invid och utmed allmän väg bör intas i PBL i likhet med naturvårdslagens bestämmelser om byggande inom särskilda områden.

Några övriga frågor har berörts av remissinstanserna.

Riksbyggen anför:

Ett område där lagstiftningen kan främja skadeförebyggande åtgärder är skyddet mot vattenskador. Problemet med skador på grund av vattenläckage från ledningssystem i byggnader berörs endast på få ställen av PBL–utredningen. Ändå är det ett växande problem. En illustration är försäkringsbolagens utbetalningar för följdskador på grund av läckage från VVS–system i bostadsutrymmen, som f. n. uppgår till ett årsbelopp om ca en halv miljard kr. (1979).

Landstinget i Jönköpings län anför:

Landstingen eftersträvar att förebygga sjukdomar genom påverkan av faktorer, som förorsakar eller medverkar till uppkomsten av sjukdom. Därvid tilldrar sig de sociala förhållandena och miljöfaktorerna allt större uppmärksamhet. Inom landstingen börjar i allt större utsträckning inrättas särskilda miljömedicinska enheter med uppgift bl. a. att samla in uppgifter om samband mellan hälsa och miljö och föreslå förebyggande åtgärder. De erfarenheter, som på detta sätt erhålls, måste få påverka planeringen av våra samhällen.

Bestämmelserna i femte kapitlet om utformning av byggnader bör med hänsyn till vad ovan framhållits ha en sådan utformning att hälsosynpunkter kan åberopas vid val av byggnadsmaterial. Landstinget vill i detta hänseende erinra om de allvarliga hälsorisker som användningen av asbestmaterial samt vissa typer av lättbetong visat sig medföra.

Trollhättans kommun anför:

Inom tätbebyggda områden föreligger ofta svårigheter att lokalisera viss fastighet om inte byggnad på fastigheten förses med adressnummerskylt. Regler om sådana skyltar finns i allmänhet i lokal ordningsstadga. Det vore värdefullt om i PBL intogs bestämmelse om att byggnad skall förses med adressnummerskylt och att byggnadsnämnden vid slutbesiktning äger förelägga fastighetsägare att uppsätta sådan skylt.

7.3 Krav på befintliga byggnader, underhåll m.m.

En i huvudsak positiv inställning till förslaget har bl. a. *Falköpings, Kumla, Markaryds, Nora, Sollentuna, Värnamo* och *Örnsköldsviks kommuner.*

Bostadsstyrelsen anser att det finns skäl för retroaktivt verkande krav i fler avseenden än som föreslås och anför bl. a.:

Bostadsstyrelsen har bl. a. i anslagsframställningen för budgetåret 1979/80 fört fram förslag om områdesvis planering av tillgängligheten för handikappade. Installation av hissar och andra handikappanpassningsåtgärder ska i första hand utföras där de är mest motiverade från sociala utgångspunkter och där de också är tekniskt och ekonomiskt enklast att utföra. En sådan planering förutsätter att såväl juridiska som finansiella genomförandeinstrument tillskapas. Frågan om retroaktivt verkande byggbestämmelser bör dock utredas närmare. En rad frågor, bl. a. om ersättning för intrång samt om tvångsverkställighet, har inte belysts i PBL.

Planverket tillstyrker i princip att det i PBL införs en generell regel om förbättring i skälig utsträckning av säkerheten i befintliga byggnader, men anser bl. a. följande:

Frågan om omfattningen och kravnivån för förbättringskraven bör ytterligare utredas. Det bör i första hand ske i utredningen rörande stadsförnyelse (dir. 1979:127). I anslutning härtill bör tillämpningsföreskrifter utarbetas, varvid även genomförandefrågor bör beaktas.

BFR anser bl. a. att föreskrifterna i 6 kap. är påfallande försiktiga och ofullständiga och anför:

PBL är ålderdomlig såtillvida att den i huvudsak endast föreskriver hur det nybyggda byggnadsverket skall vara beskaffat. Från brukarnas utgångspunkt är det emellertid viktigare vilka egenskaper byggnaden i bruk över tiden har som boende- eller arbetsmiljö. På sikt måste byggnadslagstiftningen också komma att bli inriktad på att ge föreskrifter om byggnaden i bruk, inte om det nyuppförda byggnadsverket. Med ett sådant synsätt skulle byggnadsdelars beständighet och utbytbarhet, underhållet av byggnaden och dess delar, driften av uppvärmnings- och ventilationssystem etc. bli lika betydelsefulla som den funktionella och tekniska utformningen av byggnadsverket. Bestämmelser om beständighet, utbytbarhet, underhåll, drift m. m. skulle då också behöva få en helt annan tyngd än i nu föreliggande förslag till PBL. - - - Kravet på beständighet gäller bärande delar och fast inredning. Ingenting sägs om de tekniska installationernas beständighet. I fråga om utbytbarhet ges överhuvudtaget inga föreskrifter i dessa kapitel. Ändå är det uppenbart att byggnadsdelar har olika livslängd och att ett utbyte måste ske under byggnadens livstid, för vissa delar flera gånger.

Även *Föreningen för samhällsplanering* anser att reglerna för befintliga byggnader är påfallande blygsamma.

LO anför:

PBL-förslaget är enligt LO:s mening inriktat så gott som helt på nyproduktion och ger ett bristfälligt underlag för att påverka den nuvarande bebyggelsen. Visserligen anges i 6:e kapitlet särskilda krav beträffande vissa befintliga byggnader, men i stort sett ges inga möjligheter för samhället att ställa krav på befintlig bebyggelses egenskaper och speciellt inte i fråga om underhåll. Tvärtom synes fastighetsägarens rätt vara så långt skyddad att han kan låta sin byggnad förfalla till den grad där den börjar utgöra en fara för boende och andra. Enligt LO:s mening borde i lagstiftningen ha reglerats vilka egenskaper en byggnad i bruk ska ha och därmed också vilka krav som från myndigheternas sida kan ställas i fråga om funktioner av olika slag och även i fråga om en byggnads underhåll.

NBD anser att förslaget är alltför långtgående och anför:

Skötselplikten i 6 kap. bör begränsas till vad som är nödvändigt för att förhindra skada och olycksfall. Reglerna om uppsikt i skötselsyfte i övrigt hör enligt delegationens uppfattning däremot inte hemma i planlagstiftningen utan bör förbehållas speciallagstiftning.

Sveriges villaägareförbund tillstyrker en återhållsamhet när det gäller förbättringskraven.

Även bl. a. *Orusts kommun* anser att bestämmelserna om underhåll, rivning och ingripanden bör tillämpas med stor varsamhet och anför:

Det kostar den enskilde mycket utan att tjäna samhällsnyttan i särskilt hög grad. Föreligger ett verkligt allmänt intresse bör också samhället stå för kostnaderna. Att underhåll brister kan ofta vara förklarligt och ursäktligt i ett samhälle där förfoganderätten över egen egendom genom lagstiftning i stor utsträckning frånhänts den enskilde.

Uppsala kommun tar upp de sociala kostnaderna och anför:

§§ 1–5. Det sägs i dessa paragrafer att hänsyn bl. a. ska tas till kostnaderna för nödvändiga åtgärder avseende förbättring och underhåll av byggnader.

Sociala centralnämndens åsikt är att dessa kostnader ska redovisas i planeringsunderlaget, detta för att man ska kunna få öppen diskussion om vad som är de verkliga kostnaderna för en åtgärd. Sociala kostnader är exempelvis något som man ofta talar om, men inte har möjlighet att redovisa helt enkelt därför att man inte kunnat precisera vad som avses med detta begrepp. En öppen redovisning av kostnaderna skulle enligt nämndens uppfattning på sikt bidra till att begreppet sociala kostnader kunde definieras och göras praktiskt användbart.

Flera remissinstanser föreslår att ytterligare förbättringskrav införs.

RRV anför:

6 kap. PBL innehåller inte regler om förbättringar av befintliga byggnader i brandskyddshänseende. Utredningen anger att gällande rätt torde medge att brandmyndigheterna ställer krav på förbättringsåtgärder med stöd av 14 § brandlagen (1974:80) under förutsättning att det finns tvingande säkerhetsskäl. Enligt RRV:s uppfattning är det oklart om brandlagstiftningen ger någon generell rätt att i samband med brandsyn föreskriva åtgärder, som jämfört med gällande byggnadslov innebär en förbättring av brandskyddet. En lagändring kan således erfordras, liksom anvisningar från statens brandnämnd, för att uppnå en enhetlig tillämpning av bestämmelserna.

Statens brandnämnd föreslår att brandskyddskrav förs in som ett tillägg till 6 kap. 1 §.

Föreningen Sveriges landsantikvarier och *Stiftelsen Jämtlands läns museum* anser:

I detta kapitel bör tillfogas en paragraf om ägarens ansvar för befintlig byggnad, som fastställer grundprincipen att en byggnads utseende inte utan skäl får förändras. Med en sådan paragraf utesluter man överdrifter i tolkningen av pågående markanvändning och möjliggör skydd enligt BML och PBL (5:14).

Malmö kommun (byggnadsnämnden):

Jämfört med BLU:s förslag rörande befintliga byggnader har kravet på förbättring och underhåll av de byggnadsdelar som inte är bärande fallit bort. Sammalunda gäller byggnads fasta inredning. Enligt byggnadsnämndens uppfattning bör dessa – för byggnadens nyttjande och underhåll – i många fall väsentliga delar omfattas av kraven på förbättring och underhåll. En samordning mellan bestämmelserna i 5 och 6 kapitlen bör därför komma till stånd.

I anslutning till förslaget om förbättringskrav för befintliga byggnader har utredningen tagit upp bestämmelserna om hissar och maskindrivna portar. Dessa anordningar finns idag reglerade i sidoförfattningar till bl. a. byggnadslagstiftningen. Enligt utredningens mening bör dessa författningar behållas. Byggnadsnämnden delar inte denna uppfattning utan anser att en samordning av dessa bestämmelser med övriga bestämmelser om byggande bör ske i PBL. Tillämpningsföreskrifter för maskindrivna portar finns redan framtagna i planverkets regi.

Täby kommun:

Kraven på förbättring av befintliga byggnader gäller beständighet, sophantering och handikappanpassning. Det vore även rimligt att krav kunde ställas på förbättring med avseende på hälsofarliga byggnaders material.

Planverket anför bl a:

Kravet på förbättring i 6 kap. 1 § begränsas till byggnadens bärande delar och skydd mot olycksfall.

Det synes lämpligt att det i PBL införs en generell regel om förbättring av säkerheten i befintliga byggnader. Det bör dock observeras att den ambitionsnivå som anges i motiveringarna synes innebära en avsevärd skärpning i förhållande till nuvarande lagstiftning. Konsekvenserna härav är svåra att exakt uppskatta men torde medföra avsevärda kostnadsökningar, dels för byggkostnaderna och dels för samhällets övervakning och kontroll av genomförandet. Det kan även ifrågasättas om det är nödvändigt att ställa förbättringskrav beträffande beständighet.

I dag finns i lagstiftningen retroaktiva förbättringskrav i säkerhetshänseenden när det gäller takskyddsanordningar samt maskindrivna portar. Ett generellt förbättringskrav borde i första hand inriktas på mycket påtagliga säkerhetsrisker enligt samma principer som i 48 a §, andra stycket BS (krav på icke berörda delar vid ombyggnad) ... "skola sådana brister som avse hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden och som innebär så avsevärda olägenheter att de inte skäligen kunna godtas undanröjas". Denna ambitionsnivå bör komma till uttryck i lagen eller dess förarbeten. Innan den nya lagen träder i kraft måste nya tillämpningsföreskrifter utarbetas varvid bl. a. frågan om kostnadskonsekvenser måste få väga tungt. Sådana tillämpningsföreskrifter måste även behandla genomförandefrågor såsom genomförandetid, initiering, uppföljning och kontroll m. m.

Planverket tar även upp arbetsmiljön och anför:

Insatser inom arbetsmiljöns område har fått ökat stöd genom en relativt ny arbetsmiljölagstiftning. Det är naturligt att en ny byggnadslagstiftning också samverkar till en bättre arbetsmiljö. Påtagliga brister avseende säkerhet och hygien m. m. i arbetslokaler är av förklarliga skäl vanligare i äldre anläggningar än i sådana av senare datum, varför det kan finnas anledning att ställa krav på förbättringsåtgärder på likartat sätt som för bostäder. Utarbetandet av tillämpningsbestämmelser förutsätts givetvis ske enligt samma principer som nu, nämligen genom en samordning av kraven enligt arbetsmiljölagstiftningen och kraven enligt byggnadslagstiftningen, varvid krav av byggnadsteknisk art inordnas i Svensk byggnorm.

Planverket tar upp frågor om inspektion, drift och skötsel och anför:

Tillståndet för byggnadsdelar och anordningar med avseende på deras funktioner och egenskaper måste i första hand bevakas av fastighetsägaren. Med de komplicerade byggnadsdelar och anordningar som förekommer nu för tiden är behovet av skriftlig information stort. Därför bör ägaren ha tillgång till erforderliga instruktioner för inspektion, drift och skötsel, underhållsåtgärder etc. Instruktioner skall nu enligt SBN finnas för ventilationssystem, underhåll av bärande konstruktioner m. m. Instruktionerna skall förevisas vid slutbesiktningen. I PBL bör därför ställas krav på att åtminstone viktigare instruktioner skall upprättas och följa med fastigheten samt handhas och efterföljas av ägaren.

Hyresgästernas riksförbund anför:

I 6 kap. bör ställas krav på att fastighetsägare regelbundet besiktigar sina fastigheter. Kommunen och hyresgästorganisation bör ha rätt kräva att besiktningsprotokoll redovisas. Hyresgästerna är i allmänhet de första som märker att en fastighetsägare inte sköter sina fastigheter. Därför bör hyresgästorganisation ha rätt att påkalla byggnadsnämndens ingripande.

Konsumentverket anser att tillsynen av byggnader bör vidgas till att avse bl. a. balkonger och anordningar för brandskydd.

Planverket har också krav på ökad tillsyn och anför:

I dag förekommer samhällsstyrd periodisk tillsyn för anordningar där säkerhetsfrågorna anses vara betydelsefulla, såsom hissar, maskindrivna portar, skorstenar, eldstäder m. m. Denna tillsyn bör utökas att gälla även andra väsentliga säkerhetsanordningar såsom brandventilationsluckor i vissa trapphus, säkerhetsanordningar till uppvärmningssystem, brandspjäll, vattensprinkler m. m.

Ytterligare behov av periodisk tillsyn kan gälla ventilationssystem (luftkvalitet), energihushållning, balkonger, trappor, elinstallationer.

Planverket anför vidare:

PBL kap. 6 §§ 4 - 5 måste tolkas så att det påvilar ägaren att svara för underhållet. Det förekommer dock att ägarna brister i denna skyldighet. Det kan därför ifrågasättas om det inte föreligger behov av samhälleliga insatser för att undvika detta, särskilt när hälsoskyddet och säkerheten berörs. Detta bör utredas närmare. Bland annat bör undersökas möjligheter av att i PBL införa en databaserad periodisk anmälningsplikt beträffande viktigare byggnadsdelars och anordningars funktionstillstånd med utgångspunkt från besiktningar utförda av lämpliga sakkunniga personer. Kraven på besiktningsförrättaren bör kunna göras beroende av betydelsen av den anordning som skall besiktigas. Perioderna kan vara olika för olika delar och anordningar, t. ex. 10, 20 eller eventuellt 30 år.

Stockholms kommun:

Kapitlet innehåller krav på förbättring av vissa byggnader samt krav på underhåll av byggnader m. m. Byggnadsnämnds tillsyn beträffande bestämmelsernas efterlevnad behandlas inte särskilt i lagförslaget. I motivering (s. 295) konstateras att det självfallet inte är möjligt för byggnadsnämnden att ha kommunens hela byggnadsbestånd under konstant uppsikt utan i stor utsträckning är nämnden beroende av anmälningar från andra. Enligt betänkandet är det sålunda inte avsikten att införa krav på periodisk tillsyn. Om sådant krav skulle komma att uppställas medför detta en avsevärd

arbetsinsats från byggnadsnämndens sida. I den mån byggnadsnämnder får ansvaret för granskningen av och den fortsatta tillsynen beträffande statliga och landstingskommunala byggnader - jfr 13:24 - torde arbetsbelastningen för nämndens personal väsentligt öka. Därtill kommer att nämnden ofta torde sakna arkivhandlingar rörande dessa byggnader. Vare sig nämndens tillsyn blir periodisk eller inskränker sig till ingripande t. ex. efter anmälan måste frågan om resursbehov och kostnadstäckning för verksamheten beaktas.

Eskilstuna kommun anför:

I flera lagrum i kapitel 6 återfinns kravet att hänsyn skall tas till en byggnads "återstående användningstid". Vem bedömer denna, fastighetsägaren, hyresgästerna, byggnadsnämnden? Begreppet är såväl svårtolkat som svårbedömbart och måste förtydligas.

Samma åsikt har *Mönsterås kommun.*

Några instanser tar upp samordningsfrågor. *Göteborgs kommun* anför:

Kommunstyrelsen vill erinra om att krav på underhåll i sanitärt avseende även uppställs i hälsovårdslagstiftningen vilket förbigås av PBL-utredningen. Övervägande antalet sanktioner mot försumliga ägare av bostadsfastigheter meddelas av hälsovårdsnämnderna, varför samordningsfrågorna är särskilt framträdande vid kontrollen av fastighetsunderhållet. Det hade därför varit naturligt att ta upp frågan om gemensam rättslig reglering i detta avsnitt.

Samordningsfrågor tar även bl. a. *planverket* upp och anför:

Beträffande sanitära förhållanden och brandskydd är det angeläget ur samordningssynpunkt att dessa frågor införs i ifrågavarande förbättringsparagraf. Tillhörande tillämpningsföreskrifter skulle då med fördel kunna samordnas och läggas på en sådan nivå som idag behandlas i hälsovårdsstadgan resp. brandlagen. En konsekvens kan annars bli att en byggnadsnämnd vid behandling av ett enskilt fall, t. ex. ombyggnad av ett bostadshus i icke berörda delar, kan ställa krav på säkerhet med stöd av förbättringsparagrafen i alla frågor utom vad gäller brandskydd. Om inte denna komplettering görs skulle brandskyddskravet behöva upprätthållas genom brandmyndigheterna med stöd av brandlagstiftningen. Motsvarande gäller beträffande sanitära frågor i relation till hälsovårdslagstiftningen. Det är därtill oklart hur långt brand- resp. hälsovårdslagarna ger stöd för generella förbättringsåtgärder.

Samma åsikt har *RRV* som föreslår:

6 kap. föreslås inte bli tillämpligt i fråga om hygieniska krav, t. ex. i fråga om luftkvalitet och ventilation, där särskilt radonproblemet och formaldehydproblemet under senare tid uppmärksammats. Regler härom förutsätts införas i hälsovårdsstadgan. Hälsovårdsstadgans bestämmelser om skydd mot sanitär olägenhet är dock endast tillämpliga på vissa typer av byggnader, nämligen bostäder, samlingslokaler, hotell, pensionat samt anläggningar för bad och hygienisk behandling. Följden blir att t. ex. gränsvärden för radon kommer att behöva utfärdas av planverket, såväl i fråga om nybyggnad som ombyggnad. I fråga om befintlig bebyggelse ankommer det på socialstyrelsen att utfärda gränsvärden vad gäller nyss nämnda lokaler och på arbetarskyddsstyrelsen vad gäller arbetslokaler och personalrum.

I samordningssyfte föreslår RRV att bestämmelser om förbättring med avseende på brandskydd och hygien införs i 6 kap. PBL. I förenklingssyfte anser RRV även att regeringen, eller efter dess bemyndigande planverket, får meddela föreskrifter för

tillämpningen av 6 kap. 1-3 §§ PBL. Härigenom skulle riksdagen slippa att behandla frågor om mindre ändringar och moderniseringar av ombyggnads- och förbättringsbestämmelserna.

I huvudsak liknande synpunkter har *Hyresgästernas riksförbund* och *Malmö kommun.*

Länsstyrelsen i Malmöhus län tar upp samordningsfrågor med bostadssaneringslagen och anför:

I inledningen av 6 kapitlet innehåller lagförslaget stadgande om krav på förbättringar av vissa byggnader. Länsstyrelsen vill ifrågasätta lämpligheten av att krav på förbättringsåtgärder nu införs i lagstiftningen om inte samtidigt nu gällande ordning, där dessa frågor i huvudsak regleras genom bostadssaneringslagen, kan samordnas med lagförslaget. Om krav på förbättringsåtgärder skall regleras dels genom den nya plan- och bygglagen via byggnadsnämnden, dels genom bostadssaneringslagen via fastighetsnämnden i kommunen uppkommer risk för bristande synkronisering mellan myndigheterna. Eftersom den nuvarande ordningen i huvudsak synes fungera väl bör de tre första paragraferna i kapitlet kunna utgå, alternativt bör motsvarande bestämmelser utgå ur bostadssaneringslagstiftningen.

Planverket anför i denna fråga bl. a. följande:

Bestämmelserna i bostadssaneringslagen (SFS 1973:531) om lägsta godtagbara standard (LGS) bör ersättas och samordnas med föreslagna bestämmelser i 6 kap. PBL om förbättring.

I och med att i PBL redovisas ambitionen att fler kvaliteter bör förbättras än de som LGS-begreppet avser, bör en samordning av kraven ske. Härigenom bör kunna uppnås fördelen att en myndighet i kommunen får handlägga alla åtgärderna. Såsom påtalas i avsnitt 6 i detta yttrande bör denna och hithörande frågor behandlas inom stadsförnyelseutredningen (dir. 1979:127).

Hyresgästernas riksförbund förordar en samordning. Ett självklart krav är att hyresgästorganisation får den ställning den har i bostadssaneringslagen.

Föreningen Sveriges stadsarkitekter:

Föreningen anser att det är viktigt att byggnadsnämnden kan ge dispens från de materiella kraven i kap. 6. För enstaka objekt bör icke mot byggnadsnämndens vilja länsstyrelse eller Statens planverk kunna meddela dispens från dessa krav. Detta behöver komma till uttryck.

8 Medborgarinflytande, sakägarkretsen och förfaranderegler

8.1 Allmänt

a) Ett stort antal remissinstanser ställer sig i princip positiva till att medborgarinflytandet stärks. Till dem hör bl. a. *statskontoret, UHÄ, (Umeå universitet, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, CTH och LTH),kulturrådet, naturvårdsverket, domänverket, bostadsstyrelsen, planverket, länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Kalmar, Gävleborgs och Västerbottens län, Aktion Skåne-miljö, Arkitektförbundet, Friluftsfrämjandet, Göteborgsregionens kommunalförbund, HSB:s riksförbund, Hyresgästernas riksförbund, Kalmar läns TCO-distrikt, Kommunförbundet, LO-distriktet i Stockholms län, LRF, Lantbrukarnas länsförbund i Västerbotten, SAR, SKTF, Samfundet för fastighetsvärdering, Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Sveriges villaägareförbund* samt ett 60-tal kommuner.

Kommunförbundet anför:

Medborgarnas intresse för samhällsfrågor och deltagande i samhällsdebatten är grunden för en livskraftig demokrati. De senare årens opinionsyttringar i miljöfrågor, saneringsfrågor och annat har på ett nytt sätt fäst uppmärksamheten vid att medborgarnas inflytande måste förstärkas i olika led av den kommunala planerings- och beslutsprocessen.

Upplands-Väsby kommun:

Att fler människor ges möjlighet delta i den fysiska planeringen ser kommunen som mycket positivt ur flera aspekter. För att ett utvidgat deltagande skall leda till ett verkligt inflytande i planfrågor är det emellertid nödvändigt att deltagande möjliggörs redan i planeringens inledningsfas då möjligheterna till påverkan är som störst.

Särskilt bör uppmärksammas de speciella krav på planhandlingarnas utformning som kan uppstå för att möjliggöra för t. ex. invandrare, handikappade m. fl. att delta i planeringsprocessen. Därvid bör muntlig framställning inte undervärderas.

Att få fler synpunkter och kommentarer till en fysisk planläggning kan inte vara en nackdel – även om besvärsfrågorna eventuellt skulle öka i antal. Visserligen kommer sannolikt arbetsbördan för kommunens tjänstemän därvid att växa, men detta får vägas mot de fördelar för kommunens invånare, som förslaget innebär. Det bör dock påpekas att den formella hanteringen av underrättelse till sakägare bör få en sådan form, att ett smidigt och korrekt genomförande underlättas.

b) Ett stort antal remissinstanser, även bland dem som är positiva till ett utökat medborgarinflytande, pekar på att detta kan bli alltför tidsödande och kostnadskrävande.

Länsstyrelsen i Kalmar län utvecklar detta på följande sätt:

Som anförts i det föregående får det anses vara en förtjänst i förslaget att den strävan till vidgat medborgarinflytande som redan sedan länge gjort sig gällande i flertalet kommuners planering nu läggs fast i lag och i viss utsträckning formaliseras. Förslaget kan emellertid i detta avseende även medföra problem.

Antalet som skall räknas som berörda och sakägare vid detaljplanering vidgas väsentligt – t. ex. skall hyresgäster räknas som sakägare både vid planer och bygglov. Skärpta krav ställs på handlingars åskådlighet och begriplighet. Antalet tillfällen när information skall ges ökar.

Det kan vidare bli svårt och administrativt tungrott att få fram uppgifter på sakägare i detaljplaneärenden (t. ex. innehavare av fiske- och jakträtt). Om man missar några kan detta utgöra besvärsgrund. En ökad besvärsfrekvens kan bli följden både av den vidgade sakägarekretsen och av de uppställda långtgående kraven på planhandlingars innehåll och utformning. Vissa kommuner som redan idag har begränsade planeringsresurser kommer att försättas i en ohållbar situation om de inte får en ordentlig förstärkning av teknisk personal och även tillgång till juridisk expertis. Det framstår som osäkert om nuvarande samhällsekonomiska läge ger utrymme för erforderliga förstärkningar.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *hovrätten för Skåne och Blekinge, hovrätten för Nedre Norrland, UHÄ, (LTH), länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Blekinge, Hallands, Göteborgs och Bohus, Västernorrlands och Jämtlands län, Folkpartiet i Skaraborgs län, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Göteborgsregionens kommunalförbund, Industrins kommitté för byggbestämmelser, Kalmar läns TCO-distrikt, Kommunförbundet, Länsarkitektföreningen, SKTF, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen, Sveriges praktiserande arkitekter* samt ett 80-tal kommuner.

c) Många remissinstanser finner det tveksamt om de föreslagna reglerna leder till ett ökat medborgarinflytande.

SIB utvecklar detta närmare på följande sätt:

I vilken mån som dessa förslag, om de genomförs, också leder till ett faktiskt ökat inflytande för allmänheten i planeringen beror på om de planläggningsansvariga låter sig påverkas av de synpunkter och krav som ett ökat deltagande kan resultera i. De föreslagna lagbestämmelserna i sig utgör ingen garanti för att detta kommer att ske.

– – –

Resultatet av medborgarmedverkan i planeringen beror i hög grad av hur kommunen organiserar denna. Undersökningar visar att det finns stora brister härvidlag. Information om planer når oftast endast begränsade skikt bland befolkningen, mest troligt dem som redan har en förhållandevis god insyn och jämförelsevis stort inflytande (Wikforss, a. a.). I de fall som kommunala myndigheter har bildat referensgrupper för att få till stånd ett aktivt samråd om planer har det också visat sig att det är de grupper som har relativt goda möjligheter till påverkan på annat sätt som

deltar. Denna tendens har förstärkts av att man ofta rekryterat personer till sådana referensgrupper via existerande föreningar på orten. Härigenom har troligen insynen och inflytandet varit oförändrat litet för alla dem som inte har anknytning till föreningslivet. De som på detta sätt hamnar utanför är oftare kvinnor än män, oftare lågutbildade än högutbildade, oftare kroppsarbetare än tjänstemän. För att undvika snedrekrytering behövs en mer medvetet uppsökande verksamhet än vad som varit vanligt hittills.

Resultatet av medborgarmedverkan beror även av det sätt som myndigheternas planinformation läggs upp. I många fall har detta skett på ett ensidigt sätt. Alternativa planer som möjliggör val framställs sällan. Här behövs ett omfattande utvecklingsarbete för att åstadkomma en aktiv medverkan från olika medborgargrupper. Underlagsmaterial och planer måste utformas så att man inte försvårar för människor utan särskilda kunskaper om planering och byggande att deltaga.

I detta sammanhang vill vi särskilt kommentera utredningens uppfattning att "man inte behöver lägga ner lika mycket arbete på förberedelser i form av skriftligt informationsmaterial och kartor" vid ett brett upplagt samverkansförfarande med hyresgäster. Utredningen menar att "problem och frågor kan ofta klaras ut direkt vid sammankomsterna och genom det kontinuerliga samarbetet". Undersökningar vid SIB visar att det krävs klara förutsättningar och frågeställningar, ett väl anpassat underlagsmaterial, en medveten aktivering av alla deltagare och framför allt god tid för att de för planeringen väsentliga frågorna och problemen skall kunna klaras ut. Den omständigheten att man vid löpande samråd inte behöver presentera ett fullständigt utställningsmaterial (vilket f.ö. är direkt olämpligt då) bör inte tolkas som att inga förberedelser krävs. Ett oförberett samråd gynnar dem som har vana att diskutera och som effektivt kan föra fram sin mening men missgynnar den majoritet av hyresgäster och kommunmedlemmar som inte har det.

Det kan här observeras att de försök med medborgarinflytande i planeringen som genomförts i Sverige oftast visat upp mycket måttliga konkreta resultat; trots att dessa försök i flera fall varit mycket mer ambitiösa när det gäller insyn och deltagande än vad utredningen och lagförslaget anvisar (Miller, 1980). Samma sak gäller, i stort sett, de försök som genomförts när det gäller hyresgästinflytande (Hjärne m. fl., 1979).

– – –

Utredningen hävdar att det faktum att den översiktliga planeringen görs obligatorisk för kommunerna ger varje kommunmedlem möjlighet till inflytande över denna planering. Det bör här framhållas att den faktiska möjligheten till inflytande begränsas av att olika kommunmedlemmar har mycket skilda förutsättningar att påverka ställningstaganden i kommunfullmäktige där de översiktliga planerna skall antas. En liknande synpunkt kan anföras beträffande förslaget att också hyresgäster skall vara sakägare och därmed ges rätt att yttra sig i planeringens samrådsskede och att senare anföra besvär över planer. Hyresgästerna kommer, om förslaget genomförs, att få större möjligheter till insyn än tidigare, men det faktiska inflytandet begränsas av de faktorer som nämnts tidigare. Avgörandet blir här sannolikt om samrådet kommer att ske med hyresgästföreningarnas representanter enbart eller med de berörda boende själva samt vilka ansträngningar som kommer att göras för att nå de boende med information och samla dem för diskussion. Om samrådet endast sker med hyresgästföreningens representanter är det tveksamt om de boendes insyn eller inflytande ökar.

Ökar eller minskar medborgarnas makt?

Utredningen tror, slutligen, att beslutsfattare på lokal nivå kommer att utsättas för ett ökat politiskt tryck som följd av att kommunerna, enligt förslaget, ges mer beslutsbefogenheter i planfrågor och att detta bör vara ägnat att stärka den representativa demokratin. Det finns dock knappast någon sådan enkel automatik.

Karaktären av och nivån på det politiska trycket på beslutsfattarna beror i avgörande grad på vilken politik och vilka planeringsåtgärder som kommunen vidtar och hur dessa påverkar kommunmedlemmarnas liv och miljö. Om den representativa demokratin stärks eller försvagas i situationer av ökande politiskt tryck beror i sin tur troligen på om olika representativa organ i kommunen och politiska partier med säte där förmår svara på de opinioner som finns i kommunen. Det förhållandet att kommunfullmäktige och byggnadsnämnd tillämpar lagbestämmelser istället för länsstyrelsen leder därför inte automatiskt till ökat inflytande för medborgarna. De genom lagförslaget förbättrade formella möjligheterna till insyn och deltagande kan tänkas uppvägas av en risk för att makten hos de styrande i kommunen ökar i förhållande till dess invånare genom att de styrande inte behöver utsätta sina förslag för granskning av annan myndighet. Här är det angeläget med forskning för att klarlägga vilka effekterna för allmänheten faktiskt blir.

Slutsats

Lagförslaget förbättrar i någon mån de formella förutsättningarna för insyn och deltagande från allmänheten i den fysiska planeringen inom kommunerna. Effekterna på inflytandet torde dock bli mycket marginella. För att påtagligt förbättra medborgarnas inflytande över bl. a. den fysiska planeringen behövs troligen en mer djupgående reformering av hela den kommunala demokratin. Hur medborgarinflytandet faktiskt kommer att utvecklas beror av en rad omständigheter vilka en lagstiftning av den föreslagna typen föga påverkar. En sådan omständighet som har betydelse i detta sammanhang är vilka faktiska ansträngningar enskilda kommuner kommer att vidta för att engagera allmänheten i plandiskussioner och i vilken mån man kommer att vara lyhörda för de synpunkter och krav som framställs. Här kommer ekonomiska och politiska realiteter att vara utslagsgivande, inte den föreslagna lagstiftningen. Vilka de faktiska effekterna blir bör vara en viktig forskningsuppgift.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

I lagtexten anges ingen skyldighet att samråda med kommuninvånarna, om ej dessa är sådana, som kan anses ha väsentligt intresse av marköversikten. I 1 kap. 11 § anges att kommunstyrelsens uppgift är bl. a. att verka för en offentlig debatt om den fysiska planeringens mål och innehåll. Det är, har det visat sig, svårt att väcka en inträngande offentlig debatt. Allmänna formuleringar garanterar inte att kontroversiella frågor tas upp. Det är ett motsatsförhållande mellan att kunna påverka tidigt i planeringen, när besluten ännu ej är låsta men problemen är abstrakta och svåra att penetrera, och att kunna påverka när detaljerna är bättre klarlagda, men besluten redan låsta. Kommunmedlemmarna har ingen besvärsrätt angående sakfrågor, endast angående den formella handlingen. Vad sedan gäller besvärsrätt i detaljplanesammanhang får besvär ej anföras mot syftet med planen, då detta redan tidigare lagts fast i marköversikt och kanske i områdesplan. Det förefaller som om kommuninvånarnas möjlighet att påverka inriktningen av planeringen trots allt är ganska begränsad.

Liknande sypunkter anförs av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, socialstyrelsen, UHÄ (CTH* och *Uppsala universitet), statens kulturråd, länsstyrelserna i Uppsala, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Gävleborgs, Västernorrlands* och *Jämtlands län, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Länsarkitektföreningen* samt *Borlänge, Göteborgs, Hedemora, Kalmar, Kumla, Malmö, Nybro, Stockholms, Svenljunga, Tranemo, Uppsala (byggnadsnämnden)* och *Örkelljunga kommuner.*

d) Några remissinstanser hävdar att formella regler om medborgarinflytandet inte bör tas in i PBL utan att de i stället hör hemma i kommunallagen.

Marks kommun anför härom:

Formerna för hur demokratin skall fungera och utvecklingen av det demokratiska arbetet kan inte enbart gälla en del av kommunala verksamheten. Att därför i en speciallagstiftning lägga fast detaljerade former för medborgarinflytandet finner vi tveksamt. Förutsättningarna i olika kommuner och olika planers innehåll gör att varje kommun själv måste söka formerna för att få den kommunala demokratin att fungera på bästa sätt. Medborgarinflytandet och dess utveckling bör ske inom den kommunala demokratins ram.

Liknande invändningar framförs av bl. a. *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Föreningen för samhällsplanering samt Borlänge, Göteborgs, Partille (en minoritet), Stockholms, Storumans, Växjö och Östersunds kommuner.*

e) Många remissinstanser påpekar att medborgarinflytandet i första hand bör ske genom den representativa demokratin. Sådana synpunkter förs fram av bl.a. *länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Hallands och Göteborgs och Bohus (en minoritet) län, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, SAR, SKTF, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Svenska riksbyggen* och ett 30-tal kommuner.

Vissa av dessa, t.ex. *Göteborgsregionens kommunalförbund* anser att den representativa demokratin stärks genom förslaget:

Med den uppläggning som PBL-utredningen har i det här avseendet kan medborgarna ges förespeglingar om ett omfattande och direkt inflytande i planeringsprocessen, som varken är möjligt eller önskvärt att åstadkomma. Kraven på vidgat medborgarinflytande får inte medföra att betydelsen av arbetet i kommunala organ och politiska organisationer minskar. Grunden i den demokratiska processen måste ändå vara att inflytandet skall kanaliseras genom våra politiska församlingar.

Mot bakgrund av ett sådant synsätt är det möjligt att i huvudsak tillstyrka utredningens förslag till ökade möjligheter till insyn och inflytande. Förutsättningar skapas för en livlig debatt i samhällsfrågor och därmed för ett ökat politiskt tryck på partierna och beslutsfattarna, något som bör vara ägnat att stärka den representativa demokratin.

Länsstyrelsen i Hallands län anser däremot att den representativa demokratin kan komma att åsidosättas och anför:

Det är utredningens förhoppning att reformerna skall leda till en ökad politisering av planfrågorna. Risken är dock uppenbar för att den representativa demokratin genom vissa av de föreslagna förändringarna i ökad omfattning kan komma att åsidosättas till förmån för mer eller mindre tillfälliga grupperingar vars representativitet många gånger torde tåla att diskuteras. Länsstyrelsen vill ifrågasätta om ett sådant ökat politiskt tryck kommer att stärka den representativa demokratin eller resultera i en bättre kommunal planering.

f) Medborgarinflytandet bör ske i ett tidigt skede av planprocessen. Detta anser bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, bankinspektionen, socialstyrelsen, UHÄ (Uppsala universitet), bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms och Göteborgs och Bohus län, Arkitektförbundet, Friluftsfrämjandet, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, HSB:s riksförbund, KF, SAR, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska riksbyggen, samt Ale, Danderyds (en minoritet), Filipstads, Göteborgs, Järfälla, Kalmar, Ljusdals, Mönsterås, Nybro, Nynäshamns, Sundbybergs, Tyresö, Täby, Väsby, Uppsala (byggnadsnämnden)* och *Vingåkers kommuner.*

Uppsala universitet motiverar detta på följande sätt:

Det viktigaste är dock att medborgarna kommer in i planeringen redan före utställningsskedet. Det finns då större möjligheter att beakta de synpunkter som framförs. Dagens planeringsprocess kan innehålla två moment före utställningen, nämligen dels ett samrådsförfarande, som sker genom överläggningar med markägare och andra viktiga intresseföreträdare, dels en remiss av det preliminära förslaget, ev. av flera alternativa förslag. Under denna senare remiss finns det möjlighet att även ge allmänheten, enskilt eller i grupp, tillfälle att framföra sina synpunkter. I de kommuner där detta dubbla förfarande prövats har erfarenheterna ofta varit goda av att på detta sätt informera allmänheten om planarbetet och samla in synpunkter även från den gruppen av intressenter. Trots att samråd med allmänheten kommer att ta tid i anspråk, ofta kvällstid (s. 414), är emellertid vinsten med att på ett tidigt skede få in en aktiv medverkan från allmänheten så stor att ett förfarande med offentliga överläggningar bör ingå som ett normalt moment i planarbetet. Man kan då i gengäld vinna tid under senare skede genom att antalet anmärkningar och överklaganden blir mindre. För planer som innebär viktiga förändringar kan det rentav finnas skäl att lagfästa skyldighet att samråda med allmänheten – förslagsvis genom ett tillägg till 9:21.

Socialstyrelsen:

Enligt PBL-förslaget skall samrådet i planeringsprocessen följa efter det eventuella programarbetet och innehålla en redovisning av sådana planeringsunderlag som bedöms vara av betydelse. Detta innebär att planeringsunderlag skall redovisas i stället för att erhållas under detta arbete. Enligt PBL-förslaget skall samrådet vidare främst omfatta de berörda samhällsorganen samt övriga i den mån de kan anses ha ett väsentligt intresse av planförslaget. Detta påminner i hög grad om de remissomgångar som dagens planeringsprocesser i regel inrymmer i sitt slutskede. Sådana remissomgångar kommer sannolikt att fylla en viktig funktion även i framtida planeringssituationer, men inte heller då kunna tillgodose de behov som ett samrådsförfarande med medborgarna under en särskild programfas kan tillgodose.

Enligt socialstyrelsens mening bör samrådsförfarandet således huvudsakligen inrymmas i programarbetet och då avse medborgarna, vid sidan om olika myndigheter, föreningar och organisationer samt bostadsförvaltare m. fl. Under programarbetet kan och bör samrådet i hög grad vara lika med medborgarnas direkta medverkan i planeringsarbetet. Därför bör detta samråd också till stor del ske på fältnivå ute i de områden som är föremål för planeringsinsatserna.

Såvitt socialstyrelsen kan bedöma innebär PBL-förslaget i sin nuvarande form bl. a. att de planförslag som kommunen i planeringsprocessens slutskede ställer ut för granskning, helt kan vara utarbetade, utan någon som helst medborgarmedverkan.

Föreningen för samhällsplanering:

Utvecklingen under senare år har vidare inneburit att planläggningen inträffar allt senare i tillblivelsen av ett projekt. Ofta är numera stadsplanen bara bekräftelsen på tidigare träffade ståndpunkter i nära anknytning till byggnadsprojektering och byggnadslov. Ju senare i denna process som medborgarnas synpunkter kommer in desto svårare är det att tillgodose förändrade önskemål genom att tid och kostnader har hunnit läggas ner. Det innebär därför en förstärkning av medborgarnas möjligheter till inflytande om detta kan flyttas till tidigare skeden i planeringsprocessen. Fokuseringen på detaljplanerna bör därför minskas till förmån för en ökad öppenhet i den kommunala planeringen i allmänhet och en betoning i synnerhet på marköversikten.

Några remissinstanser, bland dem *socialstyrelsen* samt *Sundbybergs* och *Vingåkers kommuner,* anser att medborgarinflytandet får betydelse framför allt för områdesplanerna.

Näringslivets byggnadsdelegation och *Stockholms kommun,* kammarkontoret hävdar att medborgarinflytandet bör ske sent i planeringsprocessen.

Näringslivets byggnadsdelegation anför:

På ett förplaneringsstadium är det fortfarande oklart, vad som skall hända, och man splittrar beslutsordningen på flera stadier i en utsträckning som blir svår att överblicka. Vilka frågor som avgörs med verkan för framtiden redan på förplaneringsstadiet, torde för flertalet medborgare vara svårt att få någon uppfattning om, när förplaneringen innefattar all tänkbar utveckling i en hel kommun på olika områden kanske under en femårsperiod. Enligt vår uppfattning får en större allmänhet bättre möjlighet till orientering, om beslutsprocessen koncentreras. Kontakterna bör med andra ord utvecklas vid tillfällen, då de avgörande besluten träffas.

8.2 Sakägarkretsens omfattning

a) Ett stort antal remissinstanser anser det vara i princip positivt att sakägarkretsen vidgas till att omfatta även t. ex. hyresgäster.

Kammarrätten i Göteborg anför:

Vad beträffar 1 kap. 4 § andra stycket tillstyrker kammarrätten att sakägarkretsen utvidgas till att omfatta även innehavare av särskild rätt till en fastighet. Inte minst positivt är det att hyresgäster och bostadsrättshavare får en reell möjlighet att påverka beslut om rivning och ändring av bebyggelse i redan etablerade bostadsområden.

Nacka kommun, stadsarkitektkontoret:

Beträffande bostadsområden vore det önskvärt att kunna ge större tyngd åt de mera långsiktiga synpunkter som här gäller miljön och de bostadssociala frågorna.

Därför är det angeläget att brukarnas, de boendes, synpunkter ges större utrymme vare sig brukaren är ägare eller hyresgäster och andra nyttjanderättshavare. Utökningen av sakägarekretsen i PBL synes ha detta syfte.

Huruvida detta kommer att leda till något reellt ökat inflytande för brukarsynpunkterna är beroende av den politiska viljan och det utrymme lagen ger för ett sådant hänsynstagande.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *socialstyrelsen, RRV, UHÄ (Stockholms universitet, Uppsala universitet* och *LTH), statens kulturråd, lantbruksstyrelsen, bostadsstyrelsen, planverket, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Älvsborgs , Jämtlands och Västerbottens län, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Göteborgsregionens kommunalförbund, Hyresgästernas riksförbund, KF, LO, LO-distriktet i Stockholms län, lantbruksnämnderna i Västerbottens och Norrbottens län, länsbostadsnämnden i Stockholms län, Malmö byggmästareförening, SABO, SAR, Samernas riksförbund, Svenska riksbyggen* och ett 50-tal kommuner.

Kritiska mot att sakägarkretsen vidgas är bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Älvsborgs, Skaraborgs, Kopparbergs och Gävleborgs län, Fastighetsrådens förening, Kommunförbundet (en minoritet), Svenska byggnadsentreprenörföreningen* och ett 20-tal kommuner.

Årjängs kommun anför:

Sakägarekretsen vidgas till att omfatta bl. a. även bostadsrättshavare och enstaka hyresgäster.

Ur demokratisk synpunkt torde detta få anses tillfredsställande. Följden härav blir emellertid tillsammans med andra föreslagna ändringar i samband med upprättandet av planförslag som t. ex. ökat samrådsförfarande i övrigt att tidsutdräkten ökar och att genvägar söks för att på enklare sätt lösa planfrågor av i varje fall mindre kontroversiell natur.

Byggnadsnämnden bedömer att nuvarande regler borde vara tillfyllest.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anför:

Länsstyrelsen ifrågasätter om det verkligen kan vara motiverat med en sådan omfattande utvidgning av sakägarbegreppet som föreslås i betänkandet jämfört med gällande byggnadslagstiftning. När det först gäller innehavare av fiskerätt och jakträtt anser länsstyrelsen det onödigt att innehavare av sådana rättigheter blir sakägare. Det måste anses tillfyllest att fastighetens ägare är sakägare i plan- och byggfrågor samt att ägaren i denna sin egenskap företräder även jakt- och fiskeintressena. I fråga om övriga rättigheter bör det vara tillräckligt att, förutom arrendatorer och hyresgäster med skriftliga avtal, endast de är sakägare, som innehar offentligt registrerade rättigheter. En sådan avgränsning eliminerar i huvudsak risken för besvär över kallelseförfarandet eftersom entydiga regler kan ges för hur detta praktiskt bör utföras.

b) *Kammarrätten i Göteborg, planverket, länsstyrelserna i Östergötlands* och *Kristianstads län* samt *Gotlands, Värnamo, Älmhults och Örkelljunga kommuner* anser det vara positivt att sakägarbegreppet definieras i lagtexten.

Kammarrätten i Göteborg anför:

Det kan diskuteras om det över huvud taget behövs någon allmän legaldefinition av sakägarbegreppet. Någon sådan brukar normalt inte finnas i svensk lagstiftning. Det kan dock i detta fall finnas skäl att på en central plats i lagförslaget ha en definition av sakägarbegreppet, där man anger den utvidgning av detta begrepp som avses. Rent tekniskt kan det också vara en fördel att ha en allmän definition av begreppet. I annat

fall måste man ta in en definition på olika ställen i lagförslaget eller också falla tillbaka på en allmän juridisk uppfattning om vad som menas med sakägare resp. allmänna bestämmelser i förvaltningslagen om vem ett beslut angår och som därför anses ha klagorätt.

Planverket anför:

Å andra sidan torde uppräkningen kunna anses innebära en viss lättnad för den ansvariga myndigheten därigenom att andra än de nämnda rättigheterna inte torde behöva beaktas, även om sådana skulle kunna konstateras från fastighetsbok eller fastighetsdata eller på annat sätt. Huruvida denna omständighet får anses försvagande för sakägares ställning torde inte vara någon praktisk fråga, eftersom uppräkningen i 1 kap. 4 § PBL synes täcka de flesta förekommande fall.

Hovrätten för Nedre Norrland anser inte det vara motiverat att definiera sakägarbegreppet och anför härom:

Utredningen har ej närmare redovisat skälen för att definiera sakägarbegreppet. Bland åtgärder som avses stärka medborgarinflytandet anför utredningen (s. 411, 414) att sakägarbegreppet skall omfatta även hyresgäster. Det får därför antagas att detta utgör ett viktigt skäl för att definiera begreppet. Enligt hovrättens mening kan inte detta utgöra tillräckliga skäl för att införa begreppet. Önskemålet att bereda hyresgäster inflytande i plan- och tillståndsärenden, bör kunna tillgodoses på annat sätt.

Hovrätten för Skåne och Blekinge och *Trelleborgs kommun* har gett uttryck för samma uppfattning.

c) Ett flertal remissinstanser hävdar att olika intresseorganisationer främst hyresgästorganisationer, bör vara sakägare i stället för eller vid sidan av de enskilda sakägarna.

Sveriges villaägareförbund anför:

Sakägarkretsen vidgas avsevärt genom förslagen i 1 kap. 4 § PBL. Genom att sakägarkretsen blir så stor i vissa fall kan starka krav komma att riktas på förenklade förfaranderegler. Förbundet ser detta som en risk för att de nuvarande sakägargruppernas ställning försämras. Hyresgästerna bör också av principiella skäl inte individuellt betraktas som sakägare. Däremot anser förbundet att föreningar och sammanslutningar som representerar fastighetsägare och brukare bör ges besvärsrätt. Villaägareföreningar och hyresgästorganisationer är därvid självklara. För legitimering i detta sammanhang, t. ex. av miljöorganisationer och andra grupper, bör krävas en fast organiserad verksamhet med stadgar.

Hyresgästernas riksförbund anför:

Förbundet hälsar med tillfredsställelse att hyresgästerna får ställning som sakägare. Detta innebär en uppluckring av ägandets exklusiva särställning. Av flera skäl anser förbundet att även hyresgästorganisationen måste bli sakägare. Om hyresgästernas synpunkter skall kunna påverka den kommunala beslutsprocessen måste de samordnas och kanaliseras. Det är naturligt att detta sker via hyresgäströrelsen, som är det enda representativa organet för hyresgästerna. Hyresgäströrelsens organisation är dessutom så decentraliserad att inflytandet kan ske på rätt nivå. Då sakägarekretsen vidgas till hyres- och bostadsrättshavare finns en risk att kommunen strävar efter att begränsa den krets som kan anses berörda av en detaljplan eller ett markförordnande.

Genom att organisationen blir sakägare finns möjligheter till inflytande för hyresgäster som ej anses vara sakägare men kanske ändå påverkas av planen och ett hyresgästinflytande kan åstadkommas även vid nyexploatering. Ytterligare ett motiv för att organisationen skall vara sakägare är att om underrättelse till denna sker skriftligen kan det accepteras att underrättelse till enskilda hyresgäster sker genom anslag i fastigheten så som föreslås i PBL. Dessutom är det viktigt att en samordning av formerna för hyresgästinflytandet sker.

I bostadssaneringslagen är hyresgästorganisation sakägare. Förbundet anser med stöd av ovanstående att organisation av hyresgäster skall vara sakägare i beslut som fattas med stöd av PBL.

Stockholms kommun anför:

När nu hyresgästerna enligt PBL som individuella lägenhetsinnehavare ges status som sakägare kan man anta att BN kommer att ställas inför svåra avvägningsproblem i de fall hyresgästföreningen och de boende har olika uppfattning om lämpligheten av de åtgärder bygglovsansökan gäller. Motsättningarna mellan hyresgästförening och de boende i berörda fastigheter kan i vissa fall sannolikt bli besvärande.

Enligt kontorets uppfattning bör parallellitet föreligga mellan PBL och bostadssaneringslagen i fråga om hyresgästorganisations och de enskilda hyresgästernas roll. Att hyresgästföreningen är part och yttrar sig på hyresgästkollektivets vägnar kan kombineras med en bibehållen rätt för enskilda hyresgäster att framföra avvikande synpunkter. I de fall där det kan finnas motsatta uppfattningar bör det vara ett värde att synpunkter från hyresgästerna såväl i egenskap av individer som i egenskap av kollektiv kan komma till tals.

Andra remissinstanser med liknande synpunkter är bl. a. *statens handikapprråd, Arbetsgruppen för bygga och bo på kvinnors villkor, De handikappades riksförbund, Föreningen för samhällsplanering, HSB:s riksförbund, Hyresgästföreningen i Östra Östergötland, SABO,* och ett 20-tal kommuner.

Sveriges villaägareförbund menar att sakägarbegreppet bör vidgas ytterligare enligt följande:

Sakägarkretsen bör i ett annat avseende vidgas. Enligt den nuvarande byggnadslagstiftningen är avgränsningen, såvitt gäller till en plan angränsande fastigheter, restriktiv. Sakägare bör här vara den som mer objektivt sett påverkas av förslagen, dvs. inte endast de till planförslaget fysiskt angränsande fastigheterna. Många planer får konsekvenser för sakägare även långt ifrån planområdet, t. ex. ur trafiksynpunkt. På närmare håll kan det gälla t. ex. parker, stadsmiljö eller immissioner. Förbundet hemställer om en komplettering av PBL i nu berört hänseende.

8.3 Övriga frågor

a) Några remissinstanser påpekar att formerna för samrådsförfarandet bör preciseras. Sådana synpunkter framförs av bl. a. *statskontoret, statens kulturråd, länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län, Gävleborgs* och *Jämtlands län, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Göteborgs hembygdsförening, LRF, Sveriges jordägareförbund samt Kungsbacka, Nynäshamns (en minoritet)* och *Säffle kommuner.*

Länsstyrelsen i Gävleborgs län utvecklar detta på följande sätt:

Formerna för samrådsförfarandet och länsstyrelsens initiativrätt i detta sammanhang har inte närmare diskuterats av utredningen. Nuvarande samrådsförfarande har i huvudsak den omfattning som utredningen förutsätter, men har till stor del utgångspunkter i länsstyrelsens fastställelseprövning. PBL medför sålunda förändringar beträffande samrådsmotiv, samrådsinnehåll och samrådsformer. Samråden kommer i flertalet fall att utgöra länsstyrelsens enda konkreta utgångspunkt för utövandet av sitt tillsynsansvar. En viss formalisering av samrådsskyldighet och initiativansvar samt samrådens relationer till stadier i den kommunala planprocessens framskridande torde erfordras. Även om samråden på grund av varierande planeringsproblem måste kunna bedrivas i relativt fria former anser länsstyrelsen att det ändock måste finnas regler för ett visst minimiförfarande och för dokumentation av ställningstaganden.

b) Många remissinstanser tycker att kravet på planhandlingarnas tydlighet och åskådlighet är bra.

Planverket framför sålunda:

PBL har skärpt kravet på detaljplanens utformning med hänsyn till tydlighet, åskådlighet och fattbarhet för allmänheten och sakägarna (9 kap. 5 och 6 §§). Detta får hälsas med tillfredställelse, eftersom det rör sig om tämligen svårtillgängligt material, som dock genom viss åskådlighet synes kunna göras begripligt för envar.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *socialstyrelsen, statens handikapprråd, konsumentverket, länsstyrelsen i Västernorrlands län, Arbetsgruppen bygga och bo på kvinnors villkor, Göteborgs hembygdsförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet* samt *Bromölla, Kramfors, Kungsörs, Markaryds, Nacka (stadsarkitektkontoret), Oskarshamns (en minoritet), Uppsala* och *Älmhults kommuner.*

Sveriges advokatsamfund har samma principiella inställning men tillägger:

Om detaljplanen görs mer preciserad och planbeskrivningen åskådligare samt om det nya kravet på genomförandebeskrivning blir effektivt, underlättas förståelsen och ett bättre debattunderlag skapas. Emellertid medför en större precisering och utförligare beskrivning högre krav på att genomförandet sker helt efter angivna förutsättningar. Med hänsyn till rättssäkerheten kan avvikelser accepteras i mindre omfattning än enligt nuvarande ordning. Detaljplan enligt PBL kan därigenom ge byggnadsprocessen en hårdare styrning än vad som nu är fallet. Detta torde göra det nödvändigt att ytterligare överväga vilken grad av detaljutformning planförslagen bör erhålla.

Liknande invändningar framförs av *Lessebo kommun.*

Emmaboda, Halmstads och *Huddinge kommuner* menar att kraven på åskådlighet är alltför högt ställda.

Huddinge kommun:

Kraven har ställts för att underlätta medborgarnas ställningstagande. Ambitionerna är lovvärda men det är frågan om ändå inte PBL ställer alltför långtgående krav. Hur gör man en plan så att den i alla sina delar blir förstådd av alla medborgare? Misslyckas kommunen i någon del härmed utgör detta en grund för framgång med besvär över planbeslutet. Kan inte PBL:s krav på lättfattlighet leda till att mera komplicerade tekniska och ekonomiska delar överhuvudtaget inte kan ges ett meningsfullt uttryck i planhandlingarna?

De högt ställda kraven kommer att innebära stora påfrestningar på kommunen och leda till att önskvärd effektivitet i planläggningen kommer att motverkas. Kraven måste därför sänkas till en rimlig nivå.

Några remissinstanser, bland dem *länsstyrelsen i Jönköpings län* samt *Bengtsfors, Bräcke, Dals-Eds, Emmaboda* och *Karlshamns kommuner* anser att det bör preciseras bättre vilka krav man ställer på en plan beträffande åskådlighet m. m. för att den skall anses ha tillkommit i laga ordning.

c) *Socialstyrelsen* samt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Trollhättans kommun* anser att det är positivt att kommunstyrelsen skall verka för en offentlig debatt om den fysiska planeringen.

Trollhättans kommun motiverar detta på följande sätt:

Förslaget att lagreglera kommunstyrelsens roll tillstyrks. En särskilt maktpåliggande uppgift får kommunstyrelsen genom den föreslagna skyldigheten att verka för offentlig debatt i planfrågor. Inom planväsendet har på få år skett en stor och viktig omsvängning. Från att tidigare ha varit ett ämnesområde vari sekretessbeläggning av planeringsmaterial varit möjlig och vanlig utgör nu den fysiska planeringen ett område där den politiska eller eljest offentliga debatten väntas öva inflytande över planeringen. När kommunstyrelsen föreslås verka för att offentlig debatt kommer till stånd tjänar detta uppenbarligen syftet att "fördjupa" demokratin. Det är viktigt att ett samhällsområde, där den kommunala verksamheten så djupt präglar människans vardag, som den fysiska närmiljön – bostäder, arbetsplatser och deras omgivning – öppnas för en bred samhällsdebatt, som i sig kan förbättra planeringen och vitalisera den kommunala demokratin.

Flera remissinstanser menar att kravet på kommunstyrelsen att verka för en allmän debatt är alltför oprecist.

Statskontoret anför:

Kommunstyrelsen åläggs att ansvara för att en informationsverksamhet kommer till stånd som syftar till en debatt bland kommunens invånare om den fysiska planeringens innehåll och mål. För detta ändamål skall väl utarbetade och lättfattliga programförslag tas fram och hållas lätt åtkomliga för allmänheten. Erfarenhetsmässigt kan det dock vara trögt att åstadkomma ett engagemang bland medborgarna i planeringsprocessen, framförallt när det gäller mera översiktliga planinstitut. Det stärkta medborgarinflytandet är angeläget men frågan hur kommunerna skall svara upp mot kravet att aktivt verka för att en debatt kommer till stånd bör konkretiseras bättre innan kravet fastställs.

Karlstads kommun anför:

Kommunen delar inte utredningens förslag till detaljutformning av kommunens skyldigheter att skapa debatt i planärenden, även om kommunen i allt väsentligt delar utredningens förslag beträffande ett förbättrat medborgarinflytande. Utredningens avsikt måste vara den, att det skapas förutsättningar för en debatt i anslutning till att förslagen väcks. Förslaget till lydelse av 1 kap. 11 § p. 2 bör därför omformuleras så att det framgår att kommunstyrelsen inte har ansvaret för debattens innehåll och omfattning, utan för informationen om förslagen så att det ges möjligheter till en offentlig debatt.

Liknande kritik framförs av bl. a. *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, (en minoritet), Kommun förbundet, LRF, Svenska riksbyggen samt Grums, Göteborgs (en minoritet), Hammarö, Tibro, Torsby* och *Älmhults kommuner.*

d) *NDB* anser att reglerna bör kompletteras med någon form av "hearing" eller offentlig utfrågning under utställningstiden och motiverar detta på följande sätt:

I beslutsordningen bör vidare kunna ingå direkt information till allmänheten, då myndigheter och sakägare, planförfattare med flera kan utbyta synpunkter. Sådan information ger mer effekt, om den blir muntlig, och skulle då kunna ta formen av en hearing eller utfrågning från intresserade parters sida. Sådana offentliga försammanträden sker t. ex. vid företag som planeras enligt vattenlagen och har föreslagits också för miljöskyddslagens vidkommande. Lämpligen kan försammanträdena utgöra ett led i utställningsförfarandet, då material och information om ett aktuellt planförslag lämnas av närmast ansvariga inför ett plangenomförande. Framställningar och påpekanden vid försammanträdet bör protokollföras och kunna beaktas av myndigheterna. Försammanträdet blir på så sätt en enklare och bekvämare form för allmänhet och sakägare än formella skriftliga erinringar under utställningstiden, och en meningsyttring vid försammanträdet bör således godtas som påpekande på samma sätt som skriftliga erinringar under utställningstiden.

Liknande förslag om olika former av offentliga möten framförs av *länsstyrelsen i Västerbottens län* samt *Eskilstuna, Gislaveds, Hylte, Nynäshamns, Vaggeryds* och *Varbergs kommuner.*

Ekerö kommun föreslår att det vid varje planering bör upprättas en särskild informationsplan. I planen anges hur, när och till vem information skall lämnas och vad den skall innehålla.

f) *SIB* menar att vissa minimikrav beträffande medborgarinflytandet bör lagfästas och anför närmare om detta:

Utifrån de erfarenheter som redovisats ovan är det tveksamt att, som utredningen föreslår, helt överlåta till kommunerna att själva utarbeta ändamålsenliga metoder för att vidga inflytandet. Det kan inte uteslutas, att kommunerna kommer att finna det svårt att förena kraven på insyn och inflytande i planeringen med de planeringsansvarigas krav på snabb och enkel planläggning. Det kan mycket väl uppstå situationer där kommunerna kommer att undvika det merarbete som krävs för att åstadkomma en god insyn och ett reellt inflytande för den allmänhet som idag har föga inflytande. Risken är uppenbar att det blir en mycket varierande praxis i olika kommuner. Det är därför befogat att ta in bestämmelser som anger vissa minimikrav på kommunernas åtgärder. Man kan t. ex. ställa krav på bildande av rådgivande medborgargrupper med allsidig representation med avseende på ålder, kön och yrkesgrupper, krav på alternativa planförslag och allmänna möten i berörda områden där olika planförslag diskusteras etc. De i betänkandet framförda förslagen till lagbestämmelser rörande kungörelse, utställning, åskådlighet, lättfattlighet, tydlighet, samråd och allmän debatt ställer enligt vår uppfattning inga tydliga sådana minimikrav på uppläggningen av medborgardeltagandet.

Många remissinstanser hävdar däremot att medborgarinflytandet inte bör detaljregleras utan att PBL bör vara en ramlagstiftning.

Kommunförbundet:

I en vällovlig avsikt att slå vakt om medborgarinflytandet och den enskildes rätt har i lagförslaget tagits in detaljerade bestämmelser om kommunernas formella hantering av planläggnings- och tillståndsfrågor. Det är styrelsens bestämda uppfattning att dessa bestämmelser bör kunna inskränkas avsevärt utan att några problem beträffande rättssäkerheten för den enskilde uppkommer. De detaljerade bestämmelserna kommer att försvåra den samordning inom kommunen och den anpassning till de lokala förhållandena som utredningen anger som värdefull. Bestämmelserna kan härigenom också snarare försvåra än befrämja ett reellt medborgarinflytande. PBL måste i större utsträckning ges formen av en ramlagstiftning.

Kalix kommun:

Regeln om att alla kommunmedlemmar har besvärsrätt på formella grunder dvs. hur kommunen har handlagt sin information är alltför allmänt hållen. Att lagreglera detaljer i informationsskyldigheten förefaller ogörligt.

Det bör överlåtas till kommunerna att utarbeta regler för hur informationen kring olika planeringsåtgärder skall bedrivas inom ramen för PBL. Reglerna bör anpassas till lokala förutsättningar och de resurser som kommunerna förfogar över.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelsen i Västerbottens län, SAR samt Aneby, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kinna, Kävlinge, Lindesbergs, Ljungby, Malmö, Stockholms, Söderhamns, Uppsala och Vellinge kommuner.*

g) Ett stort antal remissinstanser anser att formerna för medborgarinflytandet måste förenklas. Flera av dessa har även kommit med konkreta förslag till sådana förenklingar.

Många remissinstanser anser t. ex. att utställningstiderna bör vara avsevärt kortare än vad som har föreslagits.

Föreningen för samhällsplanering:

Det nuvarande utställningsförfarandet, som när det infördes säkert var väl motiverat och lämpligt, har med den utveckling som varit blivit alltmer otillfredsställande. Genom samråd i ett tidigt skede blir nu alla väsentliga synpunkter kända långt före utställningsskedet. Utställningen har därför alltmer utvecklats till en rent formell bekräftelse på att framförda erinringar beaktas. Utställningen ger inte de berörda någon ny information och leder heller knappast till att nya synpunkter kommer fram. Utställningen av stadsplaner har utvecklats från ett medel för insyn och inflytande till en formell belastning i stadsplaneprocessen som i stort sett saknar annan betydelse.

Det hade varit rimligt om PBL-förslaget beaktat denna utveckling och omprövat utställningsförfarandet, gett det annat innehåll eller förändrat det i tiden. Så har emellertid inte skett, vilket vi anser vara beklagligt. I stället förlängs nu utställningstiden från tre till fyra eller åtta veckor. Att utställningstiden blir längre om inte tidigare planprogram eller översiktsplan funnits tillgänglig för allmänhetens granskning är motiverat och ligger i linje med vad som framförts ovan. Men att, när sådan granskning skett i programskedet, ändå bibehålla och till och med förlänga utställningstiden leder endast till en förlängning av planläggningsproceduren utan att allmänhetens möjligheter till inflytande nämnvärt förbättras.

Arboga kommun:

Kommunen anser, då det i praktiken visat sig att yttranden över planer inkommer under de två första utställningsveckorna att en så lång utställningstid som föreslagits ej är behövlig. De utställningstider som föreskrivs i nuvarande lagstiftning är, enligt kommunens bedömande, helt tillfyllest.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länstyrelsen i Stockholms län* och ett 30-tal kommuner.

Fältbiologerna och *Svenska naturskyddsföreningen* anser däremot att utställnigstiden bör vara längre.

Några remissinstanser hävdar att kommunens underrättelseskyldighet bör begränsas till de sakägare som är kända för byggnadsnämnden eller som lätt går att få kännedom om.

Göteborgsregionens kommunalförbund anför:

Genom att innehavare av särskild rätt oftast inte kan återfinnas i officiella register, har kommunen inte möjlighet att få kännedom om sådana sakägare, innan dessa eller fastighetsägaren självmant till kommunen uppgivit denna rätt. Kommunens skyldighet bör därför begränsas till att avse underrättelse enbart till av kommunen kända sakägare.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *kammarrätten i Göteborg, länsstyrelserna i Jänköpings* och *Kristianstads län, Länsarkitektföreningen, SKTF* samt *Ale (en minoritet), Gotlands, Luleå, Norrköpings* och *Västerås kommuner.*

Flera remissinstanser föreslår att kungörelse bör kunna användas i större utsträckning för att underrätta t. ex. hyresgäster. Till dem hör *länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Älvsborgs* och *Västmanlands län* samt *Falköpings, Gotlands, Grums, Härjedalens, Ljungby , Sala, Sollentuna, Trelleborgs* och *Vara kommuner.*

Lidingö, Mjölby, Mora, Mörbylånga och *Trelleborgs kommuner* anser att hyresgästerna bör kunna underrättas genom sina hyresgästorganisationer.

Haninge, Helsingborgs, Lycksele, Malungs, Skellefteå och *Trelleborgs kommuner* föreslår att hyresvärden får ansvara för att hyresgästerna underrättas.

9 Bevarandefrågor

9.1 Grundläggande frågor

a) Många remissinstanser anser att förslaget i princip är bra eller innebär en förbättring jämfört med idag.

UHÄ (Uppsala universitet) anför t. ex.:

PBL-förslaget markerar visserligen på olika sätt värdet i den befintliga bebyggelsen och bebyggelsemiljön (2:6 m. fl.). Möjligheten att genom beslut i detaljplan eller markförordnande ge skyddsbestämmelser för byggnader med större värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (5:14, 9:11 och 10:1 st. 1 p. 3) innebär en klar förbättring jämfört med de tämligen svaga styrmedlen av idag genom BS 38 § 2 st. och genom det ibland tillämpade men inte lagfästa institutet med Q-märkning och q-märkning. Särskilt tillfredsställande är att dessa nya regler gör det möjligt för kommunen att ingripa med skyddsbestämmelser även mot fastighetsägarens vilja – låt vara mot ersättning.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *kammarkollegiet, UHÄ (Stockholms universitet, Lunds universitet* och *CTH), SIB, länsstyrelserna i Uppsala, Malmöhus, Skaraborgs, Älvsborgs* och *Gävleborgs län, länsantikvarien i Värmlands län, lantbruksnämnden i Jämtlands län, Föreningen Sveriges länsantikvarier, LO-distriktet i Stockholms län, Samfundet Sankt Erik, Svenska föreningen för byggnadsvård* och ett 20-tal kommuner.

Några remissinstanser menar att de föreslagna reglerna ger ett sämre skydd än idag. Bland dessa är *Nora kommun*, som anför:

Om reglerna beträffande byggnaders tekniska kvalitet är noggranna och i vissa fall möjligen onödigt stränga är bestämmelserna om hänsyn till kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer häpnadsväckande intetsägande. De generella bestämmelserna i 1 § torde i allt väsentligt ge betydligt sämre möjligheter till skydd för kulturhistoriskt värdefulla miljöer än nuvarande regler i 38 § BS vilket måste anses vara en utomordentligt allvarlig brist i förslaget.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *Stiftelsen Jämtlands läns muséum, Föreningen Sveriges landsantikvarier* samt *Nynäshamns, Söderhamns* och *Trelleborgs kommuner.*

Arkitekturmuséet framför liknande kritik:

Arkitekturmuséet konstaterar, att förslagets lagtext sätter ändamålsenlighet i första rummet och ger estetiska och kulturella värden en sekundär plats. Det är ingen självfallen avvägning. Vi vill erinra om, att nu gällande lagstiftning tillkommit under ett skede, då en tongivande mening varit att ändamålsenlighet och estetiska värden har en direkt koppling. Det har under tidigare skeden förekommit, att statsmakterna givit de estetiska kraven prioritet i bebyggelseregleringen. Det kommer alltid att ske kulturella skiftningar i synen på dessa frågor. Eftersom utredningen inte tagit upp dessa aspekter till analys, bör man undvika formuleringar som anger ett ställningstagande i bestämd riktning. Det sker enklast genom att man likställer de värden som planläggning och tillståndprövning avser att befordra. Därmed ansluter man sig till huvudlinjen i den byggnadskultur vi tillhör, som ställer ändamålsenlighet, säkerhet och skönhet som jämbördiga krav.

Om det däremot är utredningens bestämda mening, att estetiska krav är sekundära, så borde den givit detta ett så klart uttryck i förslag till lagtext och motiveringar att ett entydigt politiskt ställningstagande i frågan är möjligt. Detta kan framhållas med så mycket större skärpa mot bakgrund av att en av de mest påtagliga tvistigheterna rörande tillämpningen av nuvarande lagstiftning, närmast 38 § BS, har gällt just dessa aspekter. För arkitekturmuseet förefaller det anmärkningsvärt, om vårt land i dag i sina bebyggelseregler skulle uttrycka en lägre ambitionsnivå i fråga om gestaltnings- och upplevelsemässiga kvaliteter än vad generationer med långt mindre resurser kunnat tillåta sig. Dessa synpunkter gäller i 2 kap. särskilt formuleringen av 7 §, men får sina mest konkreta konsekvenser för paragraferna i 4 kap. och 5 kap.

b) Många remissinstanser, även bland dem som är positivt inställda, hävdar att betydelsen av de föreslagna reglerna kommer att reduceras dels genom kommunernas bristande resurser för planläggning, dels genom ersättningsbestämmelserna.

Stockholms kommun anför:

Den mycket väsentliga skillnaden mot gällande rätt är emellertid att skyldigheten att uppfylla kravbestämmelserna inskränks till att gälla endast när bestämmelserna härom fastlagts i detaljplan eller markförordnande. Ett sådant förhållande kan ur kulturminnesvårdens synvinkel inte accepteras.

Ett väsentligt skäl härför är bl. a. tidsaspekten. Endast i Stockholms innerstad har t. ex. betydligt över tusentalet fastigheter klassificerats som kulturhistoriskt värdefulla eller av så betydande värde för den befintliga stadsbilden att de för framtiden bör bevaras och underhållas med hänsyn härtill. Dessutom finns stora bebyggelsegrupper som kan hänföras till kategorien "ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär". Gällande stadsplaner är till stor del starkt föråldrade både vad gäller byggnadsrätten och bestämmelser och saknar överensstämmelse med dagens inriktning på sanering genom ombyggnad – en verksamhet som till stor del idag styrs genom rivningsförbud enligt 35 a § BL, dispensgivning från gällande plan och med hävdandet av 38 § BS.

Ett genomförande av PBL skulle i ett slag upphäva dessa styrmedel och ställa denna bebyggelse helt utan skydd mot rivning och förvanskning. Arbetet med att ändra gällande planer eller förse dem med tilläggsbestämmelser för att åtminstone kunna upprätthålla nuvarande möjligheter till skydd mot rivning och förvanskning torde bli utomordentligt omfattande, och kommer dessutom sannolikt att fördröjas av att en ny förhandlingssituation uppstår genom att ersättningsanspråk kan resas enligt PBL (se 20 kap.). Det torde inte vara orealistiskt att i detta sammanhang tala om decennier. Sådana konsekvenser kan knappast vara förenliga med lagförslagets anda.

Riksrevisionsverket anför:

RRV anser vidare att det är viktigt att kommunens möjligheter att skydda intressanta bebyggelsemiljöer samt att tillvarata friluftslivets intressen stärks. RRV ifrågasätter emellertid den reella innebörden av att en kommun genom ett markförordnande kan meddela bestämmelser till skydd för bebyggelse samt friluftslivet. Sådana bestämmelser kan innebära ersättningskrav vilka kan förmodas ibland bli väsentliga och ekonomiskt betungande för kommunen. Detta kan i ett pressat kommunalekonomiskt läge leda till att kommunen i ringa omfattning använder sig av möjligheten till markförordnande.

Liknande synpunkter framförs av bl.a. *UHÄ (Uppsala universitet), LTH och CTH, statens kulturråd, bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs samt Gävleborgs län, länsantikvarien i Värmlands län, Östergötlands och Linköpings stads muséum, Stiftelsen Jämtlands läns muséum, Föreningen Sveriges länsantikvarier, Göteborgs hembygdsförbund, Samfundet Sankt Erik* samt ett 20-tal kommuner.

c) *Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Hyresgästernas riksförbund, NBD, Sveriges praktiserande arkitekter* och *Härnösands kommun (en minoritet)* hävdar att bevarandeaspekterna har överbetonats.

NBD anför t. ex.:

Bevarandesynpunkter tar enligt utredningsförslaget överhanden på ett sätt som knappast ter sig välavvägt från intresseavvägningssynpunkt. Också intresset av en förnyelse av byggnadsbeståndet har ju stor betydelse. En långtgående underhållsplikt som kan uppfattas som en ansats att hejda nästan varje "åldrande" i byggnadsbeståndet torde för övrigt vara en så långtgående förändring, att förutsättningarna bl.a. från tekniska och ekonomiska utgångspunkter måste utredas ingående för att belysa konsekvenserna, innan man tar ett sådant steg. Det måste även observeras, att underhållsplikten kommer att gälla byggnader av alla slag, dvs. även industribyggnader och lokaler. Att t. ex. maskiner, som ingår i den fasta egendomen, formellt skulle omfattas av en ständig skyldighet att bevara installationerna, när nyanskaffning av maskinell utrustning eller helt nya produktionsformer behövs, vore direkt verklighetsfrämmande. Detta är förmodligen heller inte avsikten med förslaget. Men skillnaden mellan en industribyggnad och ett modernt bostadshus i fråga om teknisk utrustning bör inte övervärderas. Också det moderna bostadshuset är i betydande grad något av en "bostadsmaskin", där den tekniska utrustningen dominerar i investeringskostnader. Med andra ord är en renodlad bevarande/underhållslinje inte nämnvärt mer realistisk för moderna bostadsfastigheter än för t. ex. industribyggnader.

d) *Upplands-Väsby kommun (kultursekretariatet)* anför beträffande kommunens ansvar för bevarandefrågorna:

I PBL läggs huvudansvaret för bebyggelseplaneringen mer än tidigare på kommunerna, som själva får fastställa sina planer på olika nivåer utan prövning av statliga organ. Ur kommunal synpunkt är detta givetvis ingen nackdel men för kulturminnesvårdens och den antikvariska byggnadsvårdens del kan vissa svårigheter därigenom komma att uppstå. Visserligen betonas på flera ställen i förslaget att kulturminnesvårdens intressen skall tillgodoses men ingenstans formuleras kravet så bestämt att det kan uppfattas som tvingande. Kommunen kan i exempelvis en detaljplan utfärda

regler för kulturhistoriskt intressant bebyggelse men behöver inte göra det.

För att lagen skall kunna utgöra ett fullgott skydd för kommunernas bevarandeintressen krävs både ett underlag med värderingar och prioriteringar samt resurser att utöva tillsyn. I PBL ställs kravet att en redovisning av natur-, kultur- och skönhetsvärden skall göras i en områdesplan som syftar till förändrad markanvändning. Eftersom områdesplanen inte är obligatorisk bör detta krav ställas även på övriga nivåer – dvs. redan i samband med att marköversikten utarbetas bör kommunen anta ett kulturmiljöprogram omfattande kulturhistorisk bebyggelse, fornminnen, värdefull natur o.s.v.

Liknande synpunkter framförs av *UHÄ (Lunds universitet).*

Flera remissinstanser hävdar att fastighetsägarna måste ha större skyldigheter när det gäller att bevara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

UHÄ (CTH) anför:

Det befintliga byggnadsbeståndet representerar stora värden i samhället. Detta inte bara i ekonomiska termer. Byggnader och anläggningar representerar viktiga symbolvärden för människor. De minner om tidigare kulturer och om nuvarande samhällsförhållanden, de utgör orienteringsmärken och är kopplade till individuella upplevelser. Byggnadsbeståndet är därför inte fastighetsägares ensak. Byggnader och anläggningar är allmänna tillgångar ("public goods"). Det är därför rimligt att allmänheten och det allmänna ges möjlighet att påverka fastigheters tillkomst och förändring. En fastighet kan inte enbart betraktas som ett investeringsobjekt, och det är inte rimligt att fastighetsägaren befrias från en allmän skyldighet att tillvarataga byggnaders kulturhistoriska värde. En sådan allmän skyldighet bör införas i lagförslaget.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelserna i Östergötlands* och *Göteborgs och Bohus län, Stiftelsen Jämtlands läns muséum, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Svenska föreningen för byggnadsvård* samt *Eskilstuna, Gotlands, Göteborgs, Hylte, Malmö, Oskarshamns, Stockholms* och *Vaggeryds kommuner.*

e) Många remissinstanser menar att kravbestämmelserna skall ha generell giltighet. Kritiken vänder sig dels mot att bestämmelserna endast är avsedda att gälla i beslutssituationer, dels att det skall krävas föreskrifter i en detaljplan eller ett markförordnande för att 5 kap. 14 § skall kunna tillämpas.

Svenska föreningen för byggnadsvård utvecklar detta på följande sätt:

En allvarlig inskränkning beträffande 14 § är att den endast avses kunna gälla efter särskilt meddelade bestämmelser härom i detaljplan eller i markförordnande. Ett stort antal byggnader och många bebyggelsegrupper i samtliga kommuner behöver skyddas genom denna bestämmelse. I många fall finns för närvarande visst skydd i gällande planer, genom rivningsförbud enligt 35 a § BL eller genom hävdandet av 38 § BS. Dessa styrmedel upphävs om PBL skulle genomföras med nu föreslaget innehåll och under lång tid ställa denna bebyggelse utan skydd mot rivning eller förvanskning. Arbetet med att upprätta nya detaljplaner, komplettera befintliga planer och utfärda markförordnanden för att åstadkomma det skydd av kulturmiljön som PBL åsyftar är omöjligt att genomföra på kort tid med tanke på det omständliga rättsliga förfarandet,

det stora administrativa arbetet och den ekonomiska belastning det skulle medföra för kommunerna.

Den omöjliga situation som här skisserats kan undvikas om 14 § ges generell räckvidd så som 38 § BS har idag. Med viss omformulering av paragrafen bör detta inte innebära några svårigheter. Kapitlets första paragraf som i huvudsak ersätter 38 § BS första stycket har inskränkts att tillämpas endast i beslutssituationer. Det kommer alltså inte att föreligga någon allmän skyldighet att följa dessa föreskrifter trots att de är av grundläggande betydelse för den yttre miljöns utformning. Föreningen anser att paragrafen måste ges generell giltighet.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *RAÄ, UHÄ (Uppsala universitet, Stockholms universitet och CTH), kulturrådet, länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar och Göteborgs och Bohus län, Samfundet Sankt Erik, Sveriges museimannaförbund, vitterhetsakademien, Östergötlands och Linköpings stads muséum* samt *Borås, Bräcke, Jönköpings, Kumla, Malmö, Nacka (kulturnämnden), Nora, Oskarshamns, Stockholms, Strömsunds, Sundsvalls, Svenljunga, Tanums, Uppsala (kulturnämnden)* och *Åre kommuner.*

Några remissinstanser uttrycker farhågor för att begreppet p å g å e n d e m a r k a n v ä n d n i n g kan utgöra en fara för byggnadsbeståndet.

Malmö kommun anför:

"Pågående markanvändning" är ett begrepp som ger den enskilde påfallande stora rättigheter, och som ur kulturminnesvårdssynpunkt kan komma att utgöra ett hot mot bevarandevärd bebyggelse, som inte tål stora förändringar.

Liknande synpunkter framförs av *UHÄ (CTH), länsstyrelserna i Östergötlands* och *Gävleborgs län, Östergötlands och Linköpings stads muséum, Stiftelsen Jämtlands läns muséum* samt *Borlänge kommun (en minoritet).*

f) Många remissinstanser betonar särskilt det utökade b e h o v e t a v e x p e r t i s r ö r a n d e n a t u r - o c h k u l t u r v å r d hos kommunerna som förslaget förutsätter.

Svenska föreningen för byggnadsvård anför:

I byggnads- och bevarandefrågor ställs kommunerna ofta inför beslut, vars genomförande får oåterkalleliga konsekvenser, såsom rivningen av en historisk byggnad. En varsam och insiktsfull hantering av dessa frågor är därför nödvändig. För att uppnå detta är det viktigt att de politiskt ansvariga har bästa möjliga kunskapsunderlag för de beslut som måste fattas. Goda kunskaper om de kulturvärden som står på spel bör öka förståelsen och ansvarskänslan hos beslutsfattarna. De behöver för detta stöd av kulturhistorisk sakkunskap i större omfattning än vad som idag är möjligt. En förstärkning av den kommunala kompetensen på detta område är därför nödvändig. Endast ett fåtal stora kommuner förfogar idag över egen kulturhistorisk sakkunskap. Flertalet kommuner utnyttjar den sakkunskap som finns på länsmuséer och länsstyrelser. Det torde knappast vara möjligt att inom överskådlig tid tillföra samtliga kommuner egen sakkunskap för de kulturminnesvårdande uppgifterna. Liksom hittills måste därför många kommuner tills vidare räkna med att utnyttja länsmuseernas expertis. Den upprustning som under 1970-talet skett inom kulturminnesvården på den regionala sidan behöver i så fall utökas ytterligare. Det är annars risk för att PBL:s intentioner i fråga om kulturminnesvården inte kan fullföljas.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *UHÄ (Stockholm s universitet), SIB, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Malmöhus (en minoritet), Örebro* och *Jämtlands län, Östergötlands* och *Linköpings stads muséum, länsantikvarien i Värmlands län, Riksförbundet för hembygdsvård, vitterhetsakademien* samt *Haninge, Malmö, Uppsala (naturvårdsintendenten)* och *Värmdö kommuner.*

9.2 Underhåll och förbättring

a) Många remissinstanser anser att de föreslagna reglerna om underhåll och förbättring är b r a eller lämnar förslaget u t a n e r i n r a n. Till dem hör *UHÄ (Göteborgs universitet och CTH), underhållsfondsutredningen, länsstyrelsen i Kristianstads län, Föreningen Sveriges byggnad snämndssekreterare* samt *Borås, Huddinge, Sjöbo, Sunne, Vara, Varbergs, Åtvidabergs* och *Älmhults kommuner.*

b) S t ö r r e k r a v bör kunna ställas p å f ö r b ä t t r i n g a r t. ex. beträffande handikappanpassning och energihushållning hävdar bl. a. *Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen* samt *Huddinge, Kalix, Kristinehamns, Lunds (en minoritet), Södertälje och Upplands-Bro kommuner.*

Huddinge kommun anför härom:

> Frågan är dock om man inte när det gäller befintlig bebyggelse skall gå ett steg längre. Utöver ovan nämnda smärre möjligheter till retroaktiva krav har samhället i stort sett inga möjligheter att kräva att bebyggelsens egenskaper skall förändras för att kunna anpassas till handikappade, för energihushållning, för andra krav på bebyggelse som med tiden ändrat synsätt kan ge upphov till m. m. Enligt PBL ingår i en fastighetsägares rättighetskatalog att han får låta sin fastighet förfalla ända till dess den utgör en fara. Det är kanske i stället att föredra att samhället ges möjligheter att kräva att en byggnad i bruk skall ha vissa egenskaper som anges relaterade till den standardnivå, som tid efter annan är önskvärd. Härigenom skulle finnas möjligheter till att bebyggelsen fortlöpande förändrades och anpassades till vid varje tidpunkt rådande väsentliga krav.

Länsarkitektföreningen och *Malmö kommun* anser att det bör ställas större krav på att hänsyn tas till en byggnads kulturhistoriska värde vid underhåll.

Länsarkitektföreningen anför:

> Mot principen om rätt till pågående markanvändning skulle kunna ställas en princip om skyldighet att bibehålla "pågående" utseende. Krav på vidmakthållande av de karaktärsbärande egenskaperna vid underhåll bör då ej heller vara ersättningsberättigande.

c) *NBD* menar att bestämmelserna om underhållskrav i de flesta fall är överflödiga och anför:

Den omfattande skötselplikt som samtidigt introduceras ter sig också orealistisk, om man tilltror fastighetsförvaltningen nämnvärd kompetens. Att i detalj kontrollera, när det är lämpligt att avskriva byggnader och utrustning för totalförnyelse i stället för utbyte och underhåll, blir en vidlyftig uppgift för byggnadsnämnderna. Den förefaller vidare helt överflödig när det finns en kompetent fastighetsförvaltning, som kan bedöma samma frågor. Planmyndigheternas resurser borde därför kunna användas för angelägnare uppgifter än skötselkontroll.

– – –

De av utredningen föreslagna reglerna om underhållsplikt hör enligt delegationens uppfattning inte hemma i planlagstiftning. Underhållsregler i PBL bör begränsas till vad som är nödvändigt för att förhindra skada och olycksfall.

d) *Hovrätten för Nedre Norrland* påpekar att bestämmelserna om underhåll av äldre bebyggelse utgör r e t r o a k t i v l a g s t i f t n i n g och att en lösning liknande den som BLU föreslog skulle vara att föredra.

Hovrätten utvecklar detta närmare på följande sätt:

Enligt gällande lagstiftning skall byggnader underhållas så att hållfastheten inte äventyras och så att brandfara, sanitär olägenhet och vanprydnad inte uppkommer. Vidare skall anordningar för omhändertagande av avfall hållas i stånd även som möjligheten till god energihushållning i byggnader utförda enligt 44 a § BS.

BLU:s förslag innebar att byggnader uppförda före 1 juli 1960 skulle underhållas så att skäliga anspråk på säkerhet, hygien och vårdat yttre tillgodoses samt att byggnader uppförda efter nämnda tidpunkt skulle underhållas så att de egenskaper som krävdes vid uppförandet behålls. BLU:s förslag tillstyrktes eller lämnades utan erinran av ett stort antal remissinstanser.

Utredningen föreslår med frångående av BLU:s förslag en vittgående underhållsplikt, som enligt hovrättens mening utgör en form av retroaktiv lagstiftning. Som skäl för att frångå BLU:s förslag anför utredningen att enligt förslaget i 6 kap. 1 § alla byggnader i princip skall uppfylla vissa minimikrav i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet hos de bärande delarna samt skydd mot olycksfall. Vidare anför utredningen att det skulle föra för långt och i en del fall vara omöjligt att utreda vilka krav som gällde när byggnaden uppfördes. Vid utformningen av underhållsbestämmelserna tar utredningen härefter upp de krav som enligt förslaget kan ställas på nya byggnader (5 kap. 3-8 §§) och uttalar att några bärande skäl inte finns för att något av dessa krav skall undantas från underhållsskyldigheten. Bestämmelsen innebär enligt motiven att byggnader uppförda före PBL:s ikraftträdande – i förening med förbättringsbestämmelsen – förutsätts uppfylla de minimikrav som anges i förbättringsbestämmelsen och att den fortsättningsvis underhålls så att de funktioner som dessa krav tillgodoser behålls.

Det sistnämnda framgår emellertid enligt hovrättens mening ej av 6 kap. 4 §. I stället synes bestämmelsen innebära en längre gående underhållsplikt för äldre byggnader än som framgår av förbättringsbestämmelsen. Hovrätten vill emellertid ifrågasätta om ej BLU:s förslag beträffande underhåll är att föredra. De skäl som utredningen har för att gå ifrån BLU är ej övertygande. För byggnader tillkomna efter 1960 torde det ej vara svårt att utreda vilka egenskapskrav som vid varje tidpunkt ställts. Dessa framgår av byggnadslovhandlingar. BLU:s förslag innebär att de egenskaper hos byggnader som samhället ställt krav på också skall vidmakthållas. Härigenom skulle ovan påtalade risker för en retroaktiv lagstiftning om underhåll undvikas.

Därest bestämmelsen erhåller den utformning som i PBL föreslås kan man fråga sig om det ej finns skäl att införa ytterligare underhållspliktiga egenskaper såsom anordningar för hushållning med vatten.

9.3 Rivning

a) *Falkenbergs, Huddinge, Malmö, Malungs* och *Umeå kommuner* nämner uttryckligen att reglerna om rivning är bra. *Falkenbergs kommun* anför vidare:

Utredningens förslag att stärka kommunens möjligheter att vägra rivningslov tillstyrkes. Förslaget att kunna vilandeförklara ansökan om rivningslov för att ge kommunen rådrum synes vara en god lösning. Hyresgäster som kan komma att påverkas av beslut i ett rivningsärende ges starka möjligheter att framföra synpunkter. Detta måste betraktas som positivt för dessa, men å andra sidan kan svårigheter uppstå när begreppet "skälig hänsyn" skall tolkas då synpunkter lämnats av hyresgästerna i en fastighet.

Många remissinstanser har hävdat att rivningsreglerna inte ger tillräckligt skydd bl. a. med hänsyn till att skyddsbestämmelser måste meddelas i en detaljplan eller ett markförordnande och vilandetiden för en rivningslovsansökan, 2 år, är för kort tid.

RAÄ anför t. ex.:

I fjärde avdelningen behandlas också grunderna för vägran av rivningslov. Vi ställer oss mycket tveksamma till principen att ett nekat rivningslov på miljömässiga och kulturhistoriska grunder skall medföra en ovillkorlig skyldighet att utfärda skyddsbestämmelser med stöd av PBL eller lagen om byggnadsminnen för byggnaden. I synnerhet gäller denna invändning övergångsskedet mellan nuvarande lagstiftning och PBL, som antagligen kommer att kräva mycket stora planeringsinsatser i kommunerna. Här behöver åtminstone tiden för vilandeförklaringar förlängas betydligt, för att de bevarandeambitioner som ligger till grund för dagens rivningsförbud skall kunna upprätthållas.

Liknande kritik framförs av bl. a. *UHÄ (Umeå universitet), statens kulturråd, bostadsstyrelsen , länsstyrelserna i Kalmar, Älvsborgs och Gävleborgs län, Svenska föreningen för byggnadsvård, Östergötlands och Linköpings stads muséum* samt ett 20-tal kommuner.

b) Några remissinstanser påpekar att kommunerna ofta saknar resurser för de utredningar som krävs i rivningslovsärendena.

Jönköpings kommun anför:

Att avgöra om rivningslov skall meddelas eller ej är en komplicerad fråga som kräver stora resurser. Byggnadsnämnden har inte tillgång till denna sakkunskap. Ökade resurser kommer att erfordras såväl för byggnadsnämndens utvärderingar som för anlitande av konsulter.

Liknande synpunkter framförs av *SKTF* samt *Göteborgs, Stockholms* och *Umeå kommuner.*

Köpings och *Karlstads kommuner* avstyrker att byggnadsnämnderna skall få göra fastighetsekonomiska avväganden i samband med rivningslovsprövningen enligt 13 kap. 43§ och anser att detta bör ankomma på hyresnämnderna.

c) *Svenska fastighetsägareförbundet* och *Västra Sveriges byggföretagare* hävdar att större hänsyn skall tas till fastighetsekonomiska aspekter vid rivningslovsprövningen. *Sveriges fastighetsägareförbund* anför vidare:

Däremot synes i varje fall själva lagtexten i 13:40 rörande möjligheterna att vägra rivningslov ur bostadsförsörjningssynpunkt allt för vagt utformad. Här avses byggnader som inte har något påtagligt kulturhistoriskt eller miljömässigt intresse. Förbundet anser, att i sådana fall måste fastighetsekonomiska synpunkter ges hög prioritet. Bedömningen måste också göras i ett längre tidsperspektiv. Den efterfrågan som avses i motiven (s. 460, 4 st.) får inte vara enbart tillfällig utan en avvägning måste göras för byggnadens hela återstående livslängd. Vidare bör fastighetsägaren kunna förvänta – inte bara upprustningskostnaden – utan även fastighetens värde före upprustning.

d) *Näringslivets byggnadsdelegation* förordar att rivningsförbuden ges en varaktighet av högst fem år, alternativt med en inlösenskyldighet för kommunen efter fem år. *Malmö byggmästareförening* anser att rivning överhuvudtaget ej skall kunna hindras av bostadspolitiska eller kulturhistoriska skäl. *Sveriges kommunaljuridiska förening* framhåller att det är osäkert vilka konsekvenser förslaget kommer att få beträffande fastigheter med dåliga grundförhållanden. *Norrköpingskretsen för hembygdsvård* menar att rivning ej skall få ske om det inte finns garantier för att fastigheten åter bebyggs eller får annan vettig användning. *Lantbrukarnas länsförbund i norra och södra Kalmar län* hävdar att rivningslov ej skall kunna vägras för ekonomibyggnader som inte behövs för jordbrukets behov och därför bara utgör en ekonomisk belastning.

9.4 Skydd av naturmiljön

a) *UHÄ (LTH), länsstyrelserna i Malmöhus (en minoritet)*, *Göteborgs* och *Bohus* och *Gävleborgs län* samt *Helsingborgs, Linköpings, Sundsvalls* och *Älmhults kommuner* framhåller det positiva i att kommunen får möjligheter att skydda områden av värde för naturvård och friluftsliv.

b) Några remissinstanser efterlyser möjligheter att ge aktiva skötselföreskrifter i markförordnanden. *Länstyrelsen i Gävleborgs län* anför t. ex.:

Utredningen har bortsett från behovet av skötselåtgärder vid tillämpning av markförordnande. Även den skyldighet beträffande sådana åtgärder som markägaren idag har att tåla vid förordnande om naturvårdsområde synes ha förbisetts. Behovet av skötselåtgärder var en väsentlig anledning till att 19 § naturvårdslagen ändrades till att omfatta naturvårdsområde i stället för enbart skydd för landskapsbilden. Enligt länsstyrelsens mening bör skötselfrågan även kunna regleras genom ett markförordnande i den omfattning som gäller vid bildande av naturvårdsområde. Såväl skötsel- som ordningsföreskrifter bör enligt länsstyrelsens mening anses utgöra viktiga integrerade delar i ett beslut om viss markanvändning.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *planverket, länsstyrelserna i Södermanlands, Kronobergs, Hallands* och *Jämtlands län* samt *Uppsala kommun (naturvårdsintendenten).*

c) *Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller vikten av att kommunala naturvårdsprogram upprättas och efterlyser vidare stöd i lagtexten för de regionala intressena. Även *länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att regionala intressen bör beaktas i större utsträckning.

d) *Länsstyrelserna i Södermanlands* och *Hallands län* samt *Gotlands kommun* anser att en översyn bör göras beträffande befintliga och föreslagna institut för naturmiljön.

Länsstyrelsen i Hallands län anför:

Innan ytterligare bevarandeinstitut för värdefulla natur- och landskapsmiljöer skapas är det enligt länsstyrelsens mening angeläget att man gör en ingående översyn av alla befintliga och föreslagna institut. Antalet institut bör begränsas samtidigt som de kvarvarande görs effektiva och samordnas, så att de kan täcka varierande bevarandesyften.

Skogsstyrelsen och *skogsvårdsstyrelsen i Kronobergs län* framhåller att skogsvårdslagens hänsynsregler är tillräckliga. *Skogsstyrelsen* anför vidare:

Det bör poängteras att möjligheterna att i skogsbruket inom den nya skogsvårdslagens ram ta speciella hänsyn i områden som är av intresse från friluftslivssynpunkt, t. ex. i sådana friluftsområden som avses i 5 kap. 15 § PBL, är goda. Skogsstyrelsen har i samband med att den nya skogsvårdslagen infördes rekommenderat att skogsvårdsstyrelserna gemensamt med kommunerna klarar ut var det med hänsyn till främst friluftslivet är motiverat med särskilda hänsynstaganden i skogsbruket. Genom att på ett sådant sätt avgränsa de känsliga områdena och därefter vid tillsynen enligt skogsvårdslagen bevaka att erforderliga hänsyn till naturvårds- och friluftsintressena tas kan en stor del av det skyddsinstresse som angivits som motiv för föreslagen reglering i PBL tillgodoses (observera vad som ovan sagts om samrådsplikt enligt 21 § skogsvårdsförordningen). För områden som är av utpräglat intresse för naturvården eller det rörliga friluftslivet kan dessutom enligt 22 § skogsvårdsförordningen på det allmännas bekostnad upprättas naturvårdsinriktade skogsbruksplaner.

9.5 Ansvarsfördelningen stat-kommun

Ett stort antal remissinstanser menar att förslaget kommer att medföra att kostnadsansvaret för bevarande förs över till kommunerna i många fall där staten torde ha detta ansvar, t. ex. i fråga om riksintressen.

Kommunförbundet anför:

Styrelsen vill dock påtala en skrivning i betänkandet (s. 655). Där sägs beträffande val av instrument för att säkerställa objekt som är av intresse för naturvård och friluftsliv att i fall där enbart friluftslivets intressen företräds, bör PBL användas oavsett om intresset är av lokal karaktär eller av riksintresse. Eftersom kommunen blir

ersättningsskyldig gentemot markägaren när PBL används innebär skrivningen, att ofta små och ekonomiskt svaga kommuner med områden av riksintresse för det rörliga friluftslivet, får ta på sig kostnaderna för dessa områden som i huvudsak utnyttjas av andra än kommuninvånarna. Styrelsen anser det självklart att det ekonomiska ansvaret för skydd av riksintressen i sådana fall skall åvila staten. Likaså bör det vara självklart att staten skall svara för ersättningar när markförordnande inrättas till skydd för statliga intressen, t. ex. att säga slå igenom försvarsanläggningar. Inte heller i övrigt får de här öppnade möjligheterna för kommunerna att tillvarata bevarandeintressen leda till att statens ekonomiska ansvar överförs på kommunerna.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län (en minoritet), Folkpartiet i Skaraborgs län, Föreningen för samhällsplanering, Göteborgsregionens kommunalförbund, SKTF, Sveriges kommunaljuridiska förening* samt ett 50-tal kommuner.

Många remissinstanser påpekar att det i förslaget inte har klargjorts hur kostnadsansvaret skall fördelas mellan stat och kommun, särskilt när det gäller områden och objekt av riksintresse. Sådana synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelserna i Stockholms, Blekinge, Göteborgs* och *Bohus, Skaraborgs* och *Örebro län, lantbruksnämnden i Västerbottens län, Folkpartiet i Skaraborgs län, Föreningen för samhällsplanering, SKTF, Sveriges kommunaljuridiska förening* samt ett 20-tal kommuner.

Halmstads kommun anför:

Avvägningen när kommunen genom PBL eller staten genom speciallagstiftning – BML, NVL, VL o. s. v. – skall ingripa för att bevara bebyggelsemiljöer, trygga mark för friluftsintressena, genomföra utfartsförbud m. m., kommer att medföra problem om inte klara riktlinjer finns. Risk föreligger att man från båda håll undandrar sig ansvaret och avvaktar då ingen vill ta på sig kostnaden. Handlingsförlamning skapas härigenom lätt. Det finns redan exempel på att staten p. g. a. brist på medel tvingar kommuner, som ju mera påtagligt drabbas av problemen, att bygga ut och bekosta allmänna vägar. Det finns således risk för att staten försöker undandra sig kostnader och att kommunen istället får bära dessa. I vilka fall kommunen resp. staten skall ha ansvaret och svara för kostnaderna måste klarläggas.

Gävle kommun framhåller angående initiativrätten:

Av lagtexten eller i förarbetena till den nya lagen bör klart framgå vilken eller vilka myndigheter och instanser som har initiativrätt i bevarandefrågor enligt PBL. I betänkandet saknas en redogörelse för detta.

Länsstyrelserna i Stockholms och *Jämtlands län* menar att uppdelningen mellan friluftslivets och den vetenskapliga naturvårdens intressen inte har klargjorts tillräckligt i förslaget. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför:

Länsstyrelsen har ovan understrukit vikten av att markförordnande i praktiken blir ett användbart och väsentligt planinstitut. Inom dess föreslagna ram döljer sig dock exempel på samordningsfrågor som inte bringats till en godtagbar lösning i förslaget. Gränsen mellan social naturvård av friluftslivskaraktär och vetenskaplig naturvård behöver klaras ut tydligare. Dels för att stat-kommun över huvud taget skall veta vem som behöver agera. Dels för att därigenom stat-kommun skall få riktlinjer för kostnads- och skötselansvaret.

Andra aspekter av denna fråga har behandlats under avsnitt 5.5.2.

Sveriges kommunaljuridiska förening påtalar att kommunen genom reglerna om underställning och planföreläggande kan tvingas att utfärda skyddsbestämmelser för riksintressanta objekt och anför vidare:

> Man kan mot bakgrunden av det anförda fråga sig hur ett riksintresse beträffande exempelvis kulturminnesvården skall så att säga slå igenom eller effektueras i en detaljplan.
>
> – – –
>
> Ehuru det av någon anledning ej otvetydigt redovisats i betänkandet är uppenbarligen tanken den att om det föreligger ett riksintresseobjekt enligt 3 kap. 2 § specificerat i förordning så skall – om bevarandeintresset skall tillgodoses enligt PBL – det förhållandet från kommunens sida utlösa skyddsbestämmelser i detaljplan grundade på 5 kap. 14 § och/eller 6 kap. 4 § tredje stycket. Detta kan alltså betyda att objekt som nu skall skyddas med hjälp av byggnadsminneslagen och för vilket i vissa fall statlig kompensation utgår till fastighetsägaren istället kan ankomma på kommunerna att svara för skyddet av och i förekommande fall utge kompensation till fastighetsägarna för. Det är värt att notera i sammanhanget att utredningen såvitt man kan finna icke någonstans i betänkandet tagit upp frågan om ersättning från stat till kommun i anledning av institutet riksintresse.
>
> Ovan nämndes att det statliga ingripandet vid riksintressen kan ske bl. a. genom att ett kommunalt beslut om antagande av en plan kan underställas regeringens prövning och upphävas om något riksintresse blivit åsidosatt. Detta betyder i princip att om kommun i förekommande fall ej vill vid planläggning utlösa tillämpning av 5 kap. 14 § på grund av ekonomiska skäl så kan sådana planbeslut vid underställning baserat på riksintresset komma att upphävas. Härigenom och genom institutet planföreläggande kan alltså i princip staten tvinga kommun till visst planinnehåll med hänsyn till riksintresse utan att – i vart fall i betänkandet – frågan om ersättning från stat till kommun reglerats.

10 Tillståndsprövning

10.1 Variation av tillståndspliktens omfattning

a) Följande instanser tillstyrker i princip förslaget att tillståndsplikten skall kunna både utökas och minskas, nämligen bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, RRV, RAÄ, naturvårdsverket, planverket, länsstyrelserna i Jönköpings, Göteborgs och Bohus samt Kopparbergs län, Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Göteborgsregionens kommunalförbund, Sveriges Villaägareförbund* och ett 20-tal kommuner.

Planverket anför:

Tillståndsprövningen enligt PBL skall liksom f. n. avse dels lokaliseringen i stort bedömd från plansynpunkt, dels detaljlokalisering, utformning m. m. av intresse främst för den närmaste omgivningen, dels planlösning, tekniskt utförande m. m. av intresse främst för blivande brukare. Behovet av förhandsgranskning och kontroll från dessa utgångspunkter varierar i förhållande till dels åtgärdens art dels platsen för åtgärden. Det finns därför skäl för en variation av tillståndspliktens omfattning, som utredningen föreslår. För att få ett så långt som möjligt enhetligt och lättfattligt system bör man i första hand hålla fast vid och även vidareutveckla det nuvarande automatiska sambandet mellan detaljplan och tillståndsplikt. Härigenom får man en grunduppsättning av tillståndspliktiga åtgärder och ett tilläggspaket för detaljplanelagda områden. Om dessa standardpaket får ett väl avvägt innehåll torde behovet av ytterligare lokala variationer vara ringa i stora delar av landet. Möjligheter till variation såväl uppåt som nedåt bör dock finnas.

Även *RAÄ* och *Sundbybergs kommun* anser att man bör behålla systemet med detaljplan som ett instrument vilket automatiskt medför viss tillståndsplikt.

Stockholms kommun pekar på ett övergångsproblem och anför:

Att i plan kunna variera dels vissa i dag generella bestämmelser och dels skyldigheten att för vissa andra åtgärder söka byggnadslov är i och för sig positivt. Härigenom blir det möjligt att nyansera tidigare stela bestämmelser och finna anpassningar som bättre passar de lokala förhållandena. I sin föreslagna utformning medför emellertid bestämmelserna stora problem om inte kompletteringar görs t. ex. i form av övergångsbestämmelser. Som följd av att vissa krav skall kunna varieras i detaljplan har motsvarande generella bestämmelser satts betydligt lägre än i dag. Men gällande detaljplaner har naturligt nog inte motsvarande bestämmelser. När de generella

bestämmelserna begränsas till en väsentligt lägre kravnivå kommer denna miniminivå automatiskt att inträda för alla områden med äldre planer. Detta innebär bl. a. att byte av fasadmaterial, omfärgning, skyltar och förvanskning av kulturhistorisk bebyggelse i ett slag skulle bli möjlig. Kommunens möjlighet att hindra detta skulle vara att ändra de aktuella stadsplanerna och föra in högre kravnivåer som planbestämmelser. Detta är emellertid, med tanke på det stora antalet planer det rör sig om, en omöjlig uppgift. Det är därför nödvändigt att PBL inför övergångsregler av innebörden att dagens generella krav fortfar att gälla för planer fastställda före PBL:s ikraftträdande.

Göteborgs kommun tar upp samma problem och anger följande tre alternativa lösningar:

Alt. A

De ovan nämnda åtgärderna i 5 §, överförs till 1 § respektive 3 § och blir härigenom generellt byggnadslovspliktiga. 4 § bör då kompletteras så att kommunen kan befria dessa åtgärder från bygglov. Detta bör kunna ske genom tilläggsbestämmelser till äldre detaljplaner eller genom markförordnanden som enbart gäller bygglovplikten för stora områden av kommunen. Om de flesta åtgärder av betydelse förs till den grupp som normalt kräver tillstånd och gruppen med skärpning av kraven görs så liten som möjligt erhålls enhetligare linjer. Härigenom undviks också missförstånd från allmänhetens sida med härtill hörande påföljder och ingripanden som följd.

Alt. B

Tillståndsplikten för de aktuella åtgärderna kopplas på samma sätt som föreslagits för rivningslov till områden med detaljplan. Även då bör 4 § kompletteras för att ge kommunen möjlighet att befria från skyldighet att söka bygglov.

Alt. C

Övergångsbestämmelser kan införas som ger kommunen tid att se över vilken variation av bygglov som är lämplig för olika delar av kommunen. Under tiden bör nuvarande regler för bygglovskyldighet gälla för ifrågavarande åtgärder avsevärd fasadförändring överallt, omfärgning av fasad inom detaljplan osv.

Även om kommunen skulle haft erforderliga resurser att före 1985-01-01 göra en inventering av kommunens olika områden för att, där så finns påkallat, utvidga (inskränka) bygglovskyldigheten, finns det enligt gällande lagstiftning inte någon möjlighet att föreskriva detta i detaljplan eller markförordnande.

En grupp bland de inledningsvis nämnda instanserna anser att skärpning av tillståndsplikten bör vara möjlig endast för att tillgodose särskilda bevarandeintressen. Den gruppen består av bl. a. *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter, Göteborgsregionens kommunalförbund samt Hallstahammars, Halmstads , Partille och Upplands-Väsby kommuner.*

Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter motiverar förslaget på följande sätt:

Utredningen föreslår att variationer i byggnadslovsplikten inom relativt vida ramar skall kunna föreskrivas av kommun i planer m. m. Nackdelarna med ett sådant system har dock underskattats av utredningen. Informationen till allmänheten i byggnadsfrågor är redan i dag svår att få ut. Den skulle ytterligare försvåras genom de föreslagna variationerna, som dessutom kan befaras bli oenhetliga och inte mötas av förståelse

hos allmänheten. Behovet att variera byggnadslovspliktens omfattning synes främst föranlett av att markanvändning och byggande kan behöva detaljstyras inom sådana områden som rymmer särskilt värdefull bebyggelse (5 kap. 14 §) eller som är av betydelse för rekreation och friluftsliv (5 kap. 15 §). Detta behov bör emellertid kunna tillgodoses genom att man just för dessa områden reserverar möjligheten för kommunen att utvidga byggnadslovsplikten. De som bor inom områden som bedömts vara av särskilt värde ur naturvårds- eller kulturvårdssynpunkt håller sig som regel underrättade om vilka särskilda regler som där gäller för markanvändning och byggande. Det kan å andra sidan finnas ett behov av att inom just dessa områden variera tillståndsplikten utöver de ramar som utredningen föreslår. Något hinder mot en sådan variationsmöjlighet bör ej resas. Det kan erinras om att ett system liknande det som här skisserats har fungerat väl inom de reservat och skyddsområden som tillskapats med stöd av naturvårdslagen. I övrigt bör däremot inom en kommun gälla enhetliga bestämmelser i fråga om byggnadslovspliktens omfattning.

b) Följande instanser föreslår att enbart lättnader i tillståndsplikten skall vara möjliga (ofta önskar dessa instanser en något högre normalnivå än enligt förslaget), nämligen bl. a. *UHÄ (CTH), bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Söderm anlands, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Arkitektförbundet, Arkitekturmuséet, Folkpartiet Skaraborg, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Kommunförbundet, Länsarkitektföreningen, SACO (museimannaförbundet), SAR, SKTF, Svenska föreningen för byggnadsvård, Svenska riksbyggen, Sveriges praktiserande arkitekter, Sveriges trähusfabrikers riksförbund, Stiftelsen Jämtlands läns muséum, Östergötlands och Linköpings stadsmuséum* och ett 50-tal kommuner.

Hjo kommun:

Förslaget om en varierad tillståndsplikt för olika delar av en kommun är positivt. PBL-metoden att lägga tillståndsplikten på en "medelnivå", med möjlighet att både öka och minska plikten är dock tveksam.

Den korta tid som stått till förfogande för att få erfarenhet av de 1980-01-01 införda lättnaderna i byggnadslovsplikten visar, att allmänheten har svårt att skilja på åtgärder som kräver byggnadslov och sådana som inte kräver lov. Tveksamheter kan uppstå exempelvis inom detaljplan med särskilda bestämmelser, inom strandskyddsområde m.m. Totalt anger nuvarande lagstiftning ett system av byggnadslovspliktiga åtgärder som är svårt att överblicka. En ny lagstiftning bör därför ange ett överskådligt system.

En utökning av en tillståndsplikt lagd på "medelnivå" medför betydande svårigheter. Ökad tillståndsplikt kan endast införas genom detaljplan eller markföreordnande, varvid bl. a. gäller en omfattande underrättelseskyldighet. I betänkandet har problemet uppmärksammats och där bl. a. pekats på tveksamheter ur rättssäkerhetssynpunkt.

Det föreslagna systemet medför en onödig byråkrati och innebär svårigheter för såväl allmänhet, politiker som tjänstemän. Ett överskådligt system bör i grunden ha en relativt omfattande tillståndsplikt. Härtill skall sedan finnas möjlighet att införa lättnader i tillståndsplikten för exempelvis vissa typer av åtgärder inom hela eller delar av kommunen.

Svenska föreningen för byggnadsvård:

Förutom det olämpliga i att allmänheten kan få föreställningar och förväntningar om större lättnader än vad lagförslaget i verkligheten syftar till medför förfaringssättet många praktiska olägenheter.

Skärpning av regler och bestämmelser är administrativt mer betungande än införande av lättnader. De ansvariga kommunalpolitikerna torde rimligen ha en benägenhet att vidta minsta möjliga åtgärder i fråga om skärpta bestämmelser. Meningsskiljaktigheter mellan tjänstemän och politiker och beslutsfattarna sinsemellan kan fördröja och försvåra genomförandet av den nya lagens syften. Man måste också vänta sig överklaganden från allmänhetens sida i större omfattning vid införande av skärpta bestämmelser än om lättnader vidtas.

Inte minst allvarliga blir olägenheterna under övergångstiden efter den nya lagens ikraftträdande. Det torde vara praktiskt omöjligt för kommunerna att tidsmässigt och idémässigt genomföra behövliga detaljplaner och markförordnanden utan att skyddet för äldre bebyggelse försämras eller uteblir under lång tid.

Den önskvärda differentieringen av bestämmelser för olika områden bör kunna åstadkommas med bättre och säkrare resultat och med mindre administrativt arbete om de generella regler som slås fast i lagtexten är mer restriktiva och lättnader i stället får införas i större omfattning genom kommunala initiativ i planarbetet. Slutresultatet skulle inte behöva skilja sig i nämnvärd grad från vad PBL åsyftar. Kommunalpolitikernas vilja och möjligheter att fullfölja lagstiftningens intentioner skulle däremot öka.

c) Följande instanser avstyrker eller ifrågasätter att tillståndsplikten skall kunna varieras, nämligen bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, civilförsvarsstyrelsen, SIB, länsstyrelserna i Kristianstads och Värmlands län, Industrins kommitté för byggbestämmelser, NBD, de socialdemokratiska grupperna i kommunstyrelsen och byggnadsnämnden i Härnösands kommun* och ett 20-tal kommuner.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anför:

I 1951 års byggnadsutredning Förenklad byggnadslagstiftning (SOU 1957:21) anfördes som skäl för avskaffandet av de då gällande byggnadsordningarna bl. a. att det för de byggande, speciellt för sådana företagare som bedriver verksamhet på flera orter, är en avsevärd olägenhet att alltid behöva räkna med möjligheten av att byggnadsordningen kan innehålla särbestämmelser (s. 176). Det förtjänar anmärkas, att utredningen återinfört denna olägenhet genom förslaget om variation av bygglovpliktens omfattning. Olägenheten blir än mer påtaglig genom att förslagets utformning leder till sådan variation inte bara mellan olika kommuner utan även mellan skilda områden inom samma kommun. Härtill kommer att skyldigheten att söka bygglov utvidgats. Hovrätten är medveten om att förslaget leder till ökade kontrollmöjligheter från kommunernas sida men det bör tillika framhållas, att det så ofta påtalade byggkrånglet kommer att öka därest kommunerna regelmässigt skärper kravet på bygglov enligt 5 §. Förslaget kan sålunda motverka syftet i prop. 1978/79:111, Bilaga 12, att åstadkomma förenkling av bestämmelserna om bygglov m. m. Det bör i detta sammanhang också framhållas, att en utvidgning av bygglovplikten inte bort införas utan en fullständig omarbetning av LPI.

NBD:

Behovet att införa sådana variationer kan diskuteras. Från praktisk och lagteknisk synpunkt är sådana oregelbundenheter i ett regelsystem inte bra. Det skapar osäkerhet

och olikheter i tillämpningen. Risken är också, att lokala skärpningar i tillståndsgivningen blir så vanliga, att förenklingssyftet med lagstiftningen förfelas.

Justeras reglerna om restriktionsplanläggning för bevarande på det sätt delegationen förordat – jfr 5.4 nyss – försvinner ett flertal av de skärpningar som utredningen tänkt sig som obehövliga, eftersom de tar sikte på bevarandefrågor, som kan regleras direkt i restriktionsplaneförordnandena – jfr bl. a. 13:5.4. En annan anledning till skärpt tillståndsplikt har uppstått genom att vissa byggnadsåtgärder – bl. a. uppförande av småbyggnader – undantagits från byggnadslovsplikt över huvud taget – jfr 13:2. Denna "frikrets" finner utredningen nödvändigt att "återreglera" inom planlagda områden. Också denna fråga skulle med fördel kunna lösas på enklare sätt. Det finns anledning ifrågasätta, om inte de generella lättnaderna i byggnadslovsplikten enbart borde gälla utanför detaljplanelagd bebyggelse. Vidare kan byggnadslovsplikten inom planlagda områden då förenklas så, att den vanligtvis reduceras till en anmälningsplikt för kontroll att grannar ej motsätter sig åtgärden – jfr bilaga s. 44, samt delegationens remissvar 79-02-06 angående förenklad bygglovgivning – Ds Bo 1978:3.

e) De föreslagna f o r m e r n a för variation av tillståndsplikten tillstyrks av *planverket* som anför:

De förenklingar i förfarandet som föreslås i 10 kap. 8 § förefaller härvid lämpliga. Av hänsyn till enskilda som förbereder en byggnadsåtgärd bör en ökning av tillståndsplikten inte träda i kraft förrän viss tid efter det att beslutet kungjorts. Tiden kan lämpligen sättas till tre månader. En speciell form av ökning av tillståndsplikten är upphävande av ett tidigare förordnande om minskning. Det bör klargöras att bestämmelserna om ökning av tillståndsplikten skall tillämpas även i detta fall.

Kommunförbundet anför beträffande förfarandet:

Om de kommunala besluten i huvudsak kommer att avse lättnader i skyldigheten att söka bygglov bör de administrativa reglerna kunna göras enklare, vilket utredningen också i viss omfattning föreslagit. När det gäller att begränsa bygglovplikten i ett markförordnande har sålunda ett förenklat förfarande medgivits i 10 kap. 8 § tredje stycket. Hur förfarandet blir när bygglovplikten skall regleras i detaljplan synes oklart. Några särskilda bestämmelser om ett förenklat förfarande vid enbart en begränsning har inte intagits i 9 kap. I motiven (s. 352) anges emellertid att enkel detaljplaneändring (9:30) bedöms kunna användas bl. a. vid såväl inskränkning som utvidgning av tillståndsplikt.

Vissa instanser föreslår att l ä t t n a d e r i tillståndsplikten bör kunna medges även i m a r k ö v e r s i k t e n. Dessa är bl. a. *Arkitektförbundet, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Stiftelsen Jämtlands läns muséum, Svenska föreningen för byggnadsvård, Sveriges praktiserande arkitekter* samt *Köpings, Nacka, Nyköpings, Nynäshamns* och *Västerviks kommuner.*

Borlänge kommun anser – i andra hand – att t marköversikten bör vara det instrument där bygglovsplikten kan varieras.

Partille kommun anför beträffande ändringar av tillståndsplikten inom detaljplan:

Vid förändring av bygglovplikten inom detaljplan krävs omarbetning av äldre planer. Sannolikt kan en omarbetning i mycket stora delar då bli nödvändig. Vi anser att en sådan reglering av bygglovplikten skulle underlättas genom att tillåta markförordnan-

de för lättnader även inom detaljplan, särskilt för att klara problemet övergångsvis i samband med lagens ikraftträdande. Detta skulle kräva ändring i 10 kap. 1 § 2 st., så att bestämmelser enligt 1 st. pkt 1-5, inte skulle gälla inom område med detaljplan.

RAÄ anser det vara rimligt att överväga ett alternativ som innebär att kommunen i marköversikten kan föreskriva om tillståndsplikt för utvändig ändring av en byggnad. RAÄ motiverar detta på följande sätt:

Vi har ingen erinran mot det andra alternativet som utredningen nämner, att tillståndsplikten för väsentlig ändring av en byggnads yttre skall vara generellt tillståndspliktig med möjlighet för kommunerna att i en detaljplan eller ett markförordnande göra undantag från denna regel. Vi anser emellertid att ytterligare ett alternativ kan övervägas under förutsättning att bestämmelserna i 5 kap. utformas som en generellt giltig regel som varje fastighetsägare har att iaktta, oavsett om åtgärden kräver tillstånd eller ej.

En huvudprincip i PBL-förslagets plansystem är att det översiktliga planinstitutet, marköversikten, inte skall ha någon rättsverkan gentemot den enskilde. Utgår man från vårt förslag, att bestämmelserna i 5 kap. skall utformas som generella regler, som i princip ger fastighetsägaren samma ansvar som exempelvis underhållsreglerna i PBL-förslaget, kan bestämmelser om tillståndsprövningens omfattning i en marköversikt inte anses medföra en inverkan av annan karaktär än vad som följer redan av utredningens förslag. Överhuvudtaget menar vi att bygglovprövningen under senare år alldeles i onödan har bragts i vanrykte som ett utslag av samhällets mer eller mindre missriktade krångel och byråkrati. Vi vill i stället se bygglovprövningen som en garanti för att en sakkunnig service kan lämnas åt den enskilde i samband med de åtgärder som han vidtar på sin fastighet och som samtidigt påverkar den offentliga miljön. Prövningsprocessen bör sedan naturligtvis ges sådana former att den på ett ändamålsenligt sätt svarar mot både allmänna och enskilda intressen.

10.2 Bygglovpliktens normala omfattning

a) Förslaget om bygglovfrihet för ett obegränsat antal små byggnader godtas av bl. a. *bankinspektionen, länsstyrelsen i Värmlands län (en minoritet)* samt *Botkyrka (en minoritet), Katrineholms (en minoritet), Umeå* och *Älmhults kommuner*. Umeå kommun anser att det bör skrivas in i lagtexten att det gäller kompletteringsbyggnader.

Tingsryds kommun anser att tre byggnader bör få uppföras utan lov.

Förslaget i denna del avstyrks av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Göteborg, RAÄ, arkitekturmuséet, naturvårdsverket, SIB, planverket, länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Göteborgs och Bohus (en minoritet), Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands , Kopparbergs* och *Västernorrlands län, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges länsantikvarier, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet, Länsläkarorganisationen i Örebro län, SAR, SKTF, Stiftelsen Jämtlands läns muséum, Svenska föreningen för byggnadsvård, Svenska hälsovårdstjänstemmannaförbundet* och ett 80-tal kommuner.

Kommunförbundet:

Enligt styrelsens mening har basreglerna även som sådana i vissa avseenden kommit att bli alltför begränsade och undantagen från bygglovplikten för vidsträckta.

Så är bl. a. fallet med byggnad vars byggnadsarea efter åtgärden inte blir större än 10 kvm och vars taknockshöjd efter åtgärden inte överstiger 3 meter. Antalet byggnader är inte begränsat och undantaget gäller inte heller enbart uthusbyggnader. Undantaget reglerar inte de fall där gällande plan anger annat avstånd till fastighetsgränsen än 4,5 meter. I flera avseenden skiljer sig således reglerna i PBL från dem som genom ändringar i byggnadsstadgan trädde i kraft den 1 januari 1980 (SFS 1979:902).

Särskilt den slopade antalsbegränsningen men också den slopade ändamålsbestämningen väcker betänklighet. Man har inte uppställt några villkor beträffande användningssättet eller byggnadens ändamål. De hittills vunna erfarenheterna av den nyligen genomförda reformen med förenklad byggnadslovsprövning utvisar också att svårigheter uppstått när det gäller att inpassa dessa fria byggnader i en detaljplan. Särskilt är så fallet med detaljplanens bestämmelser om avståndsgränser och punktprickade områden. Det är angeläget att dessa samordningskrav tillgodoses antingen genom en tillämpning av de allmänna egenskapsbestämmelserna om placering inom tomt m. m. i 5 kap. eller genom särskilda föreskrifter i avsnittet om tillståndsprövning. Enligt 30 § skall byggnadslov ges om den sökta åtgärden uppfyller dels kraven på vad som kan tillåtas på platsen med hänsyn till bestämmelserna om planenlighetskrav och dels bestämmelserna i 5 kap. om placering inom tomt m. m. och i föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Planenlighetskravet bör enligt styrelsens mening gälla också för bygglovfria åtgärder.

Styrelsen hävdar därför att nivån för basreglerna bör läggas högre än som skett och förslagsvis omfatta i huvudsak de åtgärder som anges i 5 § samt de med 2 § 2 stycket avsedda ekonomibyggnaderna. I den mån byggnader av den storleksordning som anges i 2 § 1 stycket inte skall ingå i basreglerna bör – såsom nu – antalet begränsas till två och ändamålet vara uthus med anknytning till huvudbyggnad.

Länsstyrelsen i Gotlands län:

Den i PBL föreslagna utökade bygglovfriheten till ett obegränsat antal byggnader mindre än 10 kvm synes medföra nya möjligheter för den fritidshusbyggande allmänheten som härigenom inte bara kan bygga uthus på tidigare bebyggda tomter. Förslaget innebär på denna punkt faktiskt att även på förut obebyggd mark exempelvis omedelbart utanför strandskyddsområden kan helt utan samhällelig prövning byggas en eller flera små stugor för exempelvis fritidsändamål. På Gotland är även byggnader av den angivna storleken efterfrågade som fritidshus och möjligheten finns ju också att dela upp funktionerna så att kök och matplats inryms i ett hus, sovplatser i ett osv. När väl verksamheten har etablerats på platsen torde den enligt förslaget vara att hänföra till pågående markanvändning och därmed ha förutsättningar för bygglov för om- och tillbyggnad.

Länsstyrelsen ser allvarligt på denna möjlighet att utanför samhällets inflytande etablera bostads- och fritidsbebyggelse och anser det nödvändigt att ej utöka bygglovfriheten utöver vad som gäller från och med innevarande år.

Östersunds kommun:

Enligt gällande lagstiftning krävs ej byggnadslov för nybyggnad av högst två uthus med en sammanlagd yta av maximalt 10 kvm. Undantaget är förknippat med vissa villkor och avser enbart fastigheter med en- och tvåfamiljshus. Ett viktigt villkor är att dessa uthus ej nyttjas för bostadsändamål.

I bostadsområden av radhustyp med små tomter kan denna generella byggnadsrätt tyvärr komma att få mycket negativa följder för den byggda miljön med närmast kaotiska byggnadsförhållanden, ty, även om en enstaka mindre byggnad inte har någon avgörande effekt på den fysiska miljön är det ett stort misstag att tro att en mängd mindre byggnader, planlöst utplacerade i ett tätt bostadsområde, inte skulle vara förödande för miljön.

I förslag till PBL föreslås ändringar i rätten att uppföra mindre byggnader utan byggnadslovsprövning som ytterligare skulle kunna förvärra situationen. Så vitt kan bedömas finns i förslaget ingen begränsning av antalet byggnader som får uppföras inom en fastighet och ej heller inskränkningar att byggnad ej får nyttjas till bostad.

Något minimiavstånd mellan byggnader finns ej angivet i lagförslaget varför teoretiskt ett antal mindre byggnader om vardera maximalt 10 kvm skulle kunna uppföras intill varandra och tillsammans ge en avsevärd "sammanhängande" yta som mycket väl kunde användas för bostadsändamål. Denna rätt skulle gälla för alla typer av fastigheter.

En annan negativ konsekvens av lagförslaget skulle vara att husvagnar, vilka normalt är mindre än 10 kvm, skulle kunna uppställas permanent för bostadsändamål praktiskt taget var som helst. Inom täta bostadsområden skulle det kunna vara mycket störande för närboende och i naturen ge mindre önskvärda effekter. Den yttersta konsekvensen är stora husvagnsläger.

De påtalade konsekvenserna måste föranleda en precisering i lagstiftningen.

Sala kommun:

Möjligheten att uppföra ett obegränsat antal byggnader om vardera högst 10 kvm är inte lämpligt. Nuvarande lagstiftning är i detta fall bättre. Däremot kan det diskuteras om inte sådana mindre byggnader av uthuskaraktär (förråd, växthus och liknande) kan placeras närmare fastighetsgränsen än 4,5 m, förslagsvis 2,0 m. Grannens godkännande bör i så fall finnas, vilket då föreslås ankomma på den enskilde att utverka.

Flertalet av de nyss angivna instanserna önskar att d a g e n s r e g l e r om bygglovfrihet för mindre byggnader skall bestå.

Följande instanser förordar emellertid att i n g e n g e n e r e l l b y g g l o v f r i h e t bör råda för mindre byggnader, nämligen bl. a *arkitekturmuséet, SIB, länsstyrelserna i Kronobergs och Hallands län, Svenska föreningen för byggnadsvård* samt *Falu (en minoritet), Karlstads (en minoritet), Kumla (en minoritet), Ljusdals, Lunds (en minoritet), Mönsterås (en minoritet)* och *Säffle kommuner.*

Kristinehamns kommun pekar på vissa oklarheter med dagens regler och anför:

Genom lagändring SFS 1979:902 tillåter man uppförandet av en del mindre byggnadsverk utan byggnadslov. Som framgår av planverkets cirkulär till byggnadsnämnderna februari 1980, 123/80, innebär lagändringen en stor mängd problem, som måste vara oöverskådliga för allmänheten. Det är nödvändigt att med förtur göra en utvärdering av erfarenheterna av lagändringen och ändra PBL-förslaget så att bestämmelserna stramas åt. Frågan om hur många uthus man skall få uppföra utan byggnadslov har inte tagits med i PBL-förslaget och detta har inte motiverats (13:2).

b) Förslaget att yttre åtgärder med byggnader kräver lov endast efter särskilt beslut om detta godtas av bl. a. *bankinspektionen, länsstyrelserna i Östergötlands (en minoritet)* och *Värmlands (en minoritet) län.*

Att yttre åtgärder bör generellt kräva lov anser bl. a. *RAÄ, arkitekturmuséet, UHÄ (Stockholms universitet), SIB, länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Hallands, Värmlands och Örebro län, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges länsantikvarier, Kommunförbundet, Stiftelsen Jämtlands läns muséum, Svenska föreningen för byggnadsvård, Sveriges praktiserande arkitekter, Synskadades riksförbund, vitterhetsakademien,* samt *Borås, Gotlands, Hjo, Jönköpings, Kalmar, Karlsborgs, Ovanåkers, Sala, Sigtuna, Solna, Stockholms, Sundbybergs, Tomelilla, Trelleborgs, Upplands Väsby, Varbergs* och *Örnsköldsviks kommuner.*

Mora och *Söderköpings kommuner* anser att bygglovplikt för yttre åtgärder bör föreligga inom detaljplan.

RAÄ:

När vi nu övergår till frågan om vilka åtgärder som bör vara tillståndspliktiga i normalfallet tar vi först upp åtgärder som avsevärt påverkar en byggnads yttre utan att vara tillbyggnad. Sådana åtgärder kan gälla omfärgning, byte av fasad- och takmaterial, upptagande av eller förändring av fönster och dörrar, tillägg av skärmtak etc.

Utredningen har här formulerat två alternativ: Att antingen hänföra sådana åtgärder 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.

Till grund för valet av det senare alternativet anför utredningen att åtgärder av det här slaget i allmänhet inte är av sådan art att de behöver kontrolleras. Vi delar uppfattningen att kontrollen bör vara flexibel men vill erinra om utredningens grundprincip, att de åtgärder som skall kunna omfattas av en utsträckt bygglovplikt "bör bli av ganska speciell natur och att de därför inte kommer att beröra särskilt många fastigheter". Valet av det senare alternativet kan självfallet inte förenas med denna princip. Byggnadsnämndens uppgift att se till att de miljömässiga och kulturhistoriska värdena inte förvanskas genom genomgripande förändringar av den befintliga bebyggelsens utformning, färgsättning och materialverkan varken är eller får vara någon tämligen marginell uppgift som berör ett fåtal speciellt utvalda fastigheter. Naturligtvis skulle PBL-förslaget härvidlag i stället leda till ett febrilt och enormt resurskrävande arbete med markförordnanden och nya eller ändrade detaljplaner som syftar till att bibehålla tillståndsprövningen på åtminstone den nuvarande nivån. Det närmast absurda i situationen kan illustreras med de drygt 5 000 stadsplaner i Stockholms kommun som skulle behöva ändras för att bibehålla dagens möjligheter att påverka de miljöförändringar som det här är frågan om. Vi anser sammanfattningsvis att utredningens val av alternativ utan vidare måste avfärdas från fortsatt diskussion.

Stockholms kommun:

Lagförslagets uppbyggnad är enligt kontorets uppfattning riktig och logisk men kan i ett övergångsskede medföra problem som måste undanröjas. Hit hör nyheten att omfärgning av en byggnad eller utbyte av fasadbeklädnad normalt ej skall kräva bygglov (fr. o. m. 1 januari 1980 gäller att omfärgning av småhus är befriat från

bygglov). För Stockholms del särskilt vad gäller innerstadens och ytterstadens (Stockholms trädgårdsstäder) mera miljökänsliga delar skulle fri färgsättning och byte av fasadmaterial kunna medföra drastiska förändringar i stadsbilden. Att genomföra ändringar av stadsplaner kräver normalt relativt lång tid. Kontoret föreslår därför att reglerna ändras så att dessa åtgärder, när PBL träder i kraft, skall vara bygglovspliktiga, men att kommunen efterhand i vissa detaljplaner kan föreskriva att skyldighet att söka byggnadslov för nämnda åtgärder ej behövs. För Stockholms kommun kan nyheterna om omfärgning av fasad m. m. medföra stora problem i ett övergångsskede om inte enkla regler kan erhållas för att föreskriva bygglovsplikt inom områden med befintliga stadsplaner.

Planverket, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer och *Stockholms kommun* vill att det införs krav på bygglov för väsentlig förändring av ytterväggs värmeisolering.

c) Förslaget att en samlad prövning av skyltar skall göras av byggnadsnämnden tillstyrks uttryckligen *av bl. a. länsstyrelsen i Kalmar län, Kommunförbundet* och *Ödeshögs kommun.*

Länsstyrelsen i Kronobergs län godtar förslaget till en viss del:

Länsstyrelsen har ingen anledning motsätta sig överflyttning av nuvarande tillståndsgivning enligt naturvårdslagen till kommunerna. Länsstyrelsen har anledning tro att kommunerna såväl som staten är angelägna om att icke tillåta onödig och störande reklamskyltning ute i naturen. Hittills har myndigheterna varit mycket restriktiva mot reklamskyltning utomhus. I praktiken kan man säga att det rått ett förbud mot reklamskyltar utanför planlagt område. Om tillståndsgivningen nu överflyttas till kommunerna bör på lämpligt sätt antingen i PBL eller i tillämpningsbestämmelser anges närmare riktlinjer för tillståndsgivningen.

När det gäller reklamskyltning i närheten av allmänna vägar tillkommer en annan aspekt nämligen hänsynen till trafiksäkerheten. Här är det mera tveksamt om kommunerna bör få överta rätten till medgivande av skyltning enär trafiksäkerheten på de allmänna vägarna inte endast är en angelägenhet för berörda kommuner utan snarare ett riksintresse. Risk kan finnas att olika praxis utvecklas i kommunerna till men för trafiksäkerheten. Likaväl som länsstyrelsen alltjämt enligt 47 § väglagen skall ge tillstånd till byggande invid väg bör länsstyrelsen ha hand om tillståndsgivningen när det gäller skyltar i närheten av åtminstone viktigare trafikleder. I förslaget anges att endast varaktigt anbringande av skylt kräver tillstånd. Den rätt som sålunda föreligger för tillfälligt uppsättande av skyltar kan missbrukas och försvåra tillsynen av skyltningen ute i naturen. Därför bör något varaktighetskrav för tillståndsplikt inte uppställas.

Att prövningen flyttas över från NVL godtas också av *naturvårdsverket.*

I likhet med länsstyrelsen i Kronobergs län hävdar bl. a. *vägverket* samt *vägförvaltningarna i Stockholms och Jämtlands län* att regleringen av skyltar i väglagen bör vara kvar. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* vill att man skall överväga att ha kvar prövningen av skyltar hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Östergötlands län vill göra skillnad mellan områden utanför resp. inom detaljplan. Länsstyrelsen har ingen erinran mot förslaget i vad det avser skyltar inom detaljplan. Däremot bör skyltar i områden utanför detaljplan regleras i en särskild förordning, dit man överför nuvarande bestämmelser om skyltar i byggnadslagstiftningen, NVL och väglagen liksom de bestämmelser om vägvisning som finns i vägmärkesförordningen.

När det gäller bygglovpliktens omfattning finns det flera invändningar mot förslaget att s. k. affärsskyltar skall kräva lov endast efter ett särskilt beslut om detta. Förslaget kritiseras av bl. a. *länsstyrelsen i Västernorrlands län, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet, Synskadades riksförbund* och ett 30-tal kommuner.

Södertälje kommun anför om detta:

Förslaget enligt 13 § 2, att bygglov generellt inte ska krävas för en anordning som tjänar till upplysning om en affärsrörelse eller någon annan verksamhet som bedrivs på platsen, kan inte godtas av kommunen. Det är onödigt omfattande administrativa åtgärder, som måste vidtas, om skyldighet att söka byggnadslov för sådana anordningar måste skrivas in i detaljplan eller markförordnande.

Kommunförbundet och *Avesta kommun* föreslår att skyltar bör generellt kräva lov inom detaljplan och inom ett avstånd av 50 meter från allmän väg.

Obligatorisk bygglovplikt inom detaljplan föreslås också av *Hultsfreds kommun.* Obligatorisk bygglovplikt inom 50 meter från allmän väg föreslår även *Gävle kommun.*

Solna kommun anser att även anslagstavlor bör kräva lov.

d) Den nuvarande befrielsen från bygglovplikt inom vissa industriområden bör vara kvar anser bl. a. *statens industriverk, statens vattenfallsverk, CDL* och *Svenska elverksföreningen.*

Statens industriverk anför:

Utredningen anser att någon bygglovplikt inte bör införas beträffande kraftledningar. Kommunernas inflytande bör kunna göras gällande vid koncessionsprövningen. Då det gäller transformatorstationer och ställverk synes utredningen utgå från att bygglovplikt skall föreligga. Industriverket har ingen erinran häremot. Det bör dock klart anges att om tillstånd har beviljats för transformatorstation eller ställverk så skall anläggningsinnehavaren ej behöva söka tillstånd även för utbyggnad eller tillbyggnad av sådan anläggning inom inhägnat område.

Alla åtgärder som strider mot någon planbestämmelse bör kräva lov enligt bl. a. *Filipstads, Karlstads* och *Luleå kommuner.*

Karlstads kommun anför:

Det bör noteras, att planenlighetskravet endast gäller tillståndspliktiga åtgärder. Ekonomibyggnader för jordbrukets m. m. behov kan enligt förslaget uppföras i strid mot gällande plan, om inte tillståndsplikt föreskrivits i planen eller föreskrivits genom markförordnande. Denna olägenhet torde kunna undvikas genom att alla åtgärder som strider mot planbestämmelser medför tillståndsplikt.

Luleå kommun menar att en sådan regel skulle kunna hindra att byggnader uppförs t. ex. på ett u-område.

Krisitinehamns kommun föreslår att uppförande eller väsentlig ändring av mur och plank skall ingå i den kategori åtgärder som normalt kräver lov.

Rivning bör normalt kräva lov även utanför detaljplan anser *Föreningen Sveriges länsantikvarier* och *Nacka kommun.*

Schaktning och fyllning bör obligatoriskt kräva lov inom bebyggda områden enligt *Nacka kommun.*

Förslaget om att bygglovplikt bör införas för vissa utrymmeskrävande anläggningar (för idrotts- eller fritidsändamål, parkeringsplatser m. m.) mottas positivt av bl. a. *kammarrätten i Göteborg, naturvårdsverket, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Gävleborgs och Kopparbergs län, Föreningen för samhällsplanering, Svenska föreningen för byggnadsvård, Synskadades riksförbund* och ett 20-tal kommuner.

Förslag om bygglovplikt för ytterligare kategorier av anläggningar föreligger enligt följande.

Större broar föreslås av bl. a. *länsstyrelsen i Skaraborgs län, Arkitektförbundet, Föreningen för samhällsplanering, Kommunförbundet, Länsarkitektföreningen samt Borlänge, Halmstads, Kungsörs* och *Nacka (en minoritet) kommuner. Haninge kommun* nämner vägbroar.

Större bryggor föreslås av *planverket, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *Nyköpings kommun.*

Täkter föreslås av bl. a. *SAR* samt *Borlänge, Halmstads, Kalmar* och *Nacka kommuner.*

Vindkraftverk föreslås av bl. a. *naturvårdsverket, länsstyrelsen i Skaraborgs län, Kommunförbundet, Länsarkitektföreningen* samt *Gotlands* och *Norrtälje kommuner. Kalmar kommun* nämner kraftledningar.

Långtidsuppställning av husvagn och husbåt föreslås av *länsstyrelsen i Skaraborgs län* och *Länsarkitektföreningen.* Båtuppläggning berörs även *av Sollentuna kommun.* Landgång till färja föreslås av *Gotlands kommun.*

Enskilda vattentäkter föreslås av *Nyköpings kommun.*

Skjutbanor föreslås av *länsstyrelserna i Jönköpings* och *Skaraborgs län* samt *Länsarkitektföreningen.*

Sopdestruktionsanläggningar föreslås av bl. a. *länsstyrelsen i Skaraborgs län, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Länsarkitektföreningen* och *Kalmar kommun.*

Flygplatser föreslås av *länsstyrelserna i Kronobergs, Skaraborgs, Värmlands, Gävleborgs, Jämtlands och Västerbottens län, Länsarkitektföreningen* och *Vänersborgs kommun.*

Storbåtshamnar föreslås av bl. a. *länsstyrelserna i Kronobergs, Skaraborgs, Värmlands, Gävleborgs och Västerbottens län* samt *Länsarkitektföreningen.* Fasta kranar och stora flytdockor nämns av *Göteborgs kommun.*

Vägbyggen föreslås av bl. a. *länsstyrelsen i Jönköpings län, SACO (museimannaförbundet)* och *Borlänge kommun.*

Tillfälliga reklamskyltar och cykeluppställning på gångytor samt alla ljusanordningar föreslås av *Synskadades riksförbund.*

Energilagringssystem förelås av *SACO (naturvetareförbundet):*

SN vill i detta sammanhang föreslå att det införs en generell bygglovplikt för olika typer av energilagringssystem som bygger på lagring eller uttag av värme ur marken. Det finns en mängd olika anläggningar i dag som utförs utan någon som helst kontroll från myndigheternas sida. Det är först när en skada inträffat som samhället kan gripa in, men då har skadan redan medfört att markprofilen förstörts och sådan skada går inte att reparera resp. att återställa marken i ursprungligt skick. Detta gäller skador på mark genom uttorkning eller nedkylning, liksom läckage från slangsystem som innehåller etylenglykol t. ex.

SN föreslår därför att en generell tillståndsplikt införs i PBL för energilagringssystem, såväl ytjords- som djupjordssystem, i den mån dessa inte prövas av annan lagstiftning (Vattenlagen, Miljöskyddslagen).

Även *naturvårdsverket* och *Kommunförbundet* efterlyser regler om ytjordvärmelanläggningar. Vindgenerator och solfångare anges av *Helsingborgs kommun. Jönköpings kommun* nämner solfångare.

Planverket föreslår värmepumpar, solvärmesystem, braskaminer, värmeåtervinningssystem och nämner även silo, maskindrivna portar och sopinstallationer av väsentligare slag. I stort sett samma anordningar nämns också av *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer,* som tillägger hiss och rulltrappor. Silo anges även av *Växjö kommun.*

Badbassänger föreslås av *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* och *Danderyds kommun.*

Vaxholms kommun efterlyser möjligheter till lättnader i tillståndsplikten för kommunens egna mark- och anläggningsarbeten.

Stockholms kommun har en annan uppfattning och anför:

Kommunens byggnadslovgivning innebär inte bara en prövning av den allmänna "lämpligheten" för ett objekt – vilket i de här sammanhangen prövas i annan ordning – utan också om objektet uppfyller vissa grundläggande byggnadstekniska fordringar etc. I samband med byggnadslovgivningen samråder byggnadsnämnden också med olika kommunala fackförvaltningar, t. ex. fastighetskontoret och Va-verket som ibland kan redovisa tekniska invändningar mot ett visst utförande. Därför finns det goda skäl att byggnadslovpröva all byggnads- och anläggningsverksamhet, således också kommunens egen verksamhet. Det är också svårt att motivera ett generellt undantag för kommunen, när vi tillstyrker att byggnadslovsplikt införs för staten och landstinget.

10.3 Ekonomibyggnader

a) Utredningens förslag att ekonomibyggnader i grunden skall vara fria från bygglovplikt men kunna underkastas prövning efter ett särskilt beslut godtas i princip av bl. a. *lantbruksstyrelsen, planverket, domänverket, länsstyrelserna i Stockholms (en minoritet), Kalmar (en minoritet), Hallands* och *Örebro (en minoritet) län, lantbruksnämnderna i Malmöhus, Älvsborgs, Kopparbergs* och *Jämtlands län, LRF, SAR, Länsarkitektföreningen* samt *Kinda, Marks, Mönsterås (en minoritet), Nybro, Nyköpings (en minoritet), Sala (en minoritet)* och *Älmhults kommuner.*

Lantbruksstyrelsen:

Utredarens skäl mot generell bygglovplikt för ekonomibyggnader är enligt lantbruksstyrelsens mening övertygande. Att vid sidan av den prövning som i många fall redan sker av jordbrukets ekonomibyggnader införa en generell byggnadslovplikt skulle fördyra och komplicera den byggnadsverksamhet som i många företag bedrivs som en ganska kontinuerlig verksamhet inom ramen för en från allmän synpunkt angelägen rationalisering av företagens byggnads- och anläggningsbestånd. En generell bygglovplikt skulle dessutom leda till en ökad belastning på byggnadsnämnderna inom ett fackområde där man för närvarande ej har några erfarenheter.

Lantbruksstyrelsen har förståelse för att kommunen bör ha möjlighet att för vissa områden t. ex. där från kulturhistorisk synpunkt särskilt värdefull bebyggelse finns genom ett markförordnande kunna utvidga bygglovplikten till att även avse de areella näringarnas ekonomibyggnader. Styrelsen anser dock att möjligheten att utvidga bygglovplikten bör utnyttjas mycket restriktivt och med beaktande av att en rationell produktion ej nämnvärt försvåras. Styrelsen anser vidare, vilket utvecklas i det följande, att tillståndsprövningen ej bör göras så omfattande som föreslås i betänkandet.

Lantbruksstyrelsen anser det dock ej vara påkallat att utöka bygglovplikten inom strandskyddsområde till att även generellt omfatta ekonomibyggnader för de areella näringarna. På jordbruksmark har allmänheten normalt ej möjlighet att färdas fritt. Tillkommande ekonomibyggnad för jordbruksändamål medför således ej någon större förändring i allemansrätten. I de fall ekonomibyggnader för jordbruksändamål redan finns inom strandskyddsområde är allemansrätten upphävd varför ny-, till- eller ombyggnad i direkt anslutning till befintlig byggnad måste kunna medges. Byggnader och anläggningar för renskötseln förläggs eller anknyts av funktionella skäl normalt till sjöar och vattendrag. Ett renstängsel måste tillåtas gå fram till sjöar och vattendrag om det skall få avsedd funktion. Renskötarstugor läggs vid sjöar och vattendrag för att de skall kunna användas både för renskötseländamål och för fiske. Med hänsyn till detta torde de flesta ekonomibyggnader och anläggningar för jordbruk och renskötsel kunna uppfylla kraven i 5 kap. 13 § 2 st. för vilka byggnadsnämnden kan medge undantag från bestämmelserna för strandskydd. Fördelarna med att införa bygglovplikt för lantbrukets och rennäringens ekonomibyggnader och anläggningar inom strandskyddsområde torde därför knappast stå i rimlig proportion till de olägenheter detta skulle medföra för lantbruk och rennäring samt det merarbete som skulle uppkomma för byggnadsnämnderna.

Enligt vad som framgår av betänkandet (s. 430) är det i första hand ekonomibyggnadernas inplacering i landskapet samt dess yttre utformning, färg- och materialverkan som utgör skäl för att i vissa fall göra ekonomibyggnader bygglovpliktiga. Lantbruksstyrelsen anser därför att i de fall ekonomibyggnader blir bygglovpliktiga bör det vara tillfyllest med prövning endast enligt 1 och 2 §§ i 5 kap.

Om tillståndsprövningen skulle göras mer omfattande än vad lantbruksstyrelsen anser nödvändigt och komma att omfatta även de funktions- och byggnadstekniska kraven i 5 kap. bör styrelsens "anvisningar för produktionsbyggnader inom Lantbruks- och Trädgårdsnäringen, LALT", tillämpas. Tillämpning av Svensk Byggnorm på jordbrukets ekonomibyggnader skulle medföra en sakligt omotiverad kostnadsförhöjning. Det vore orimligt om de ekonomibyggnader som kan bli bygglovpliktiga skall åsamkas avsevärd kostnadshöjning p. g. a. att Svensk Byggnorm blir tillämplig på dessa, enligt vad utredaren synes mena.

LALT är i princip en vidareutveckling av de anvisningar och rekommendationer för jordbruksbyggnader som utarbetades i slutet av 1940-talet av Jordbrukets byggnadsstudiekommitte. Dessutom beskrivs och samordnas i LALT den praxis som utbildats inom lantbrukets byggnadsverksamhet under mer än tre decennier. LALT fungerar som ett komplement till Svensk Byggnorm. I LALT beaktas de speciella förhållanden

som råder för lantbrukets produktionsbyggnader vad gäller exempelvis krav på formell brottsäkerhet, stabilitet och nedböjningar samt krav på värme, ventilation, belysning, ljudklimat och brandskydd. LALT tillämpas vid lantbruksnämndernas handläggning av byggnadsärenden rörande statligt stöd till produktionsbyggnader i lantbruksföretag. Vid handläggningen av dessa ärenden beaktas enligt lantbruksstyrelsens mening de funktions- och byggnadstekniska krav som avses i lagförslagets 5 kap.

En bygglovprövning av ekonomibyggnader enbart enligt 1 och 2 §§ i 5 kap. skulle förenkla bygglovshandläggningen genom att tillämpning av två anvisningar, dvs. såväl SBN som LALT, då ej skulle vara aktuell. Eftersom bygglovprövningen ändå bara torde komma att avse en liten del av ekonomibyggnadsbeståndet blir fördelarna av en mer fullständig prövning dessutom mycket begränsade.

I de fall ritningar godkänts av lantbruksnämnd i samband med ett statligt stödärende bör det enligt lantbruksstyrelsens mening under alla förhållanden vara helt klart att en eventuell bygglovprövning skall begränsas till en prövning enligt 5 kap. 1 och 2 §§. Styrelsen anser att det ej bör ankomma på planverket att bedöma lantbruksverkets kompetens att utfärda anvisningar för produktionsbyggnader inom lantbruks- och trädgårdsnäringen samt att granska byggnadsritningar i enlighet härmed. Undvikande av eventuell dubbelgranskning bör således lösas på annat sätt än genom utfärdande av kompetensbevis enligt 13 kap. 24 §.

LRF:

LRF finner att krav på byggnadslov för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader och anläggningar ej bör uppställas. Att ifrågavarande anordningar faller utanför i dag gällande byggnadslovsprövning har inte medfört några olägenheter av betydelse. Skäl för att i framtiden, annat än rent undantagsvis, kräva byggnadslovsprövning saknas därför. Särskilt angeläget är det att inte det i PBL föreslagna institutet markförordnande, därest detsamma införs, utnyttjas för att mer generellt införa byggnadslovsprövning för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader och anläggningar. Att byggnadslovsplikt endast undantagsvis får införas via markförordnande bör komma till direkt uttryck i lagtexten. Kulturhistoriska, estetiska eller naturhänsyn av betydande tyngd måste föreligga. I fall där byggnadslovsplikt trots allt införs för ekonomibyggnader och anläggningar skall skälen härför klart angivas i beslutet. Om så ej sker bör beslutet kunna överklagas redan på den grunden att detsamma innehåller en formell brist. LRF vill i sammanhanget också framhålla nödvändigheten av att kraven på en byggnads placering och estetiska utformning, t. ex. färgsättningen ges en i förhållande till den enskilde fastighetsägaren rimlig tillämpning.

LRF förutsätter att inte reglerna om strandskyddsområden skall hindra uppförandet av erfordeliga ekonomibyggnader invid små sjöar och vattendrag, vilka får anses oväsentliga för allemansrättens upprätthållande. Likaledes förutsätter förbundet att inte tillkomsten av exempelvis för skogsbrukets behov erforderliga vägar och liknande anläggningar förhindras av strandskyddsreglerna.

b) Dagens ordning med bygglovfrihet och ingen möjlighet att föreskriva om prövning bör fortsätta att gälla hävdar bl. a. *naturvårdsverket (en minoritet), planverket (en minoritet), länsstyrelserna i Kronobergs (en minoritet) och Hallands (en minoritet) län, lantbruksnämnderna i Stockholms, Kalmar* och *Gotlands län, Lantbrukarnas länsförbund i Västerbottens län* och *Katrineholms kommun (en minoritet).*

Lantbruksnämnden i Stockholms län:

Lantbruksnämnden ansluter sig till denna utrednings återhållsamhet med att utvidga tillståndsplikten för lantbrukets byggnader. Nämnden anser inte heller den utökning av bygglovplikten, som utredningen föreslår, vara motiverad. Byggandet inom lantbruket prövas såsom redovisas i betänkandet redan i många fall (s. 431). Nuvarande ordning tycks inte ha lett till några nämnvärda olägenheter. För övrigt har den landskapsbild, som uppstått bl. a. genom byggande under relativt stor frihet, i många fall resulterat i miljöer som i dag anses skyddsvärda från kulturminnesvårds- och landskapsbildssynpunkt. De föreslagna bestämmelserna i 13 kap. 2 § och 5 § punkt 1 bör enligt nämndens mening korrigeras i enlighet med det sagda.

I de fall bygglovprövning blir aktuell bör genom samrådsförfarande rörande utformning och lokalisering av nya byggnader antalet vägrade bygglov kunna hållas nere. Bygglovprövningen bör, när ritningar godkänts av lantbruksnämnden begränsas till en prövning av byggnadens placering inom den aktuella tomten och av om byggnaden utseendemässigt är acceptabel.

Lantbruksnämnden i Kalmar län:

Följden kan bli att inom samma län kommer att gälla helt olika krav och bedömningar för jordbrukets ekonomibyggnader. Detta är mycket olyckligt och förvirrande för den enskilde lantbrukaren. Han kommer att få uppleva att bedömningen av hans ärende utförs av en myndighet med krav enligt Svensk Byggnorm medan hans grannes byggnadsärende bedöms av en annan myndighet med krav enligt lantbruksstyrelsens anvisningar för produktionsbyggnader inom lantbruks- och trädgårdsnäringen. Bedömningen kan alltså skifta beroende på vilken sida om en kommungräns man bor. Olika bedömningar med olika krav som grund kan komma att påverka byggnadskostnaderna, dels genom att bygglovet i sig självt i vissa kommuner är mycket kostnadskrävande, dels genom att andra krav på konstruktioner och utförande kan fördyra byggnaderna. Risk finns för att allt detta också kommer att påverka laglydnaden negativt.

Lantbruksnämnden anser därför att jordbrukets ekonomibyggnader även i fortsättningen bör undantagas från byggnadslovsplikt utan risk för inskränkningar.

Lantbruksnämnden i Jämtlands län anser att renskötselns ekonomibyggnader bör vara fria från prövning.

Tanums kommun anser att sjöbodar för yrkesfiskare inte bör vara tillståndspliktiga. *Hultsfreds kommun* framhåller att ekonomibyggnaderna bör kräva lov inom detaljplan. *Västerås kommun (en minoritet)* förordar ett system med anmälningsplikt.

c) Följande instanser förordar att ekonomibyggnaderna underkastas en generell bygglovplikt, nämligen bl. a. *RRV, RAÄ, UHÄ (Chalmers tekniska högskola), statens kulturråd, naturvårdsverket, länsstyrelserna i Kronobergs, Kalmar, Kristianstads (en minoritet), Värmlands, Västmanlands, Kopparbergs* och *Västerbottens län, Föreningen Sveriges länsantikvarier, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet, SACO, (museimannaförbundet), SKTF , Östergötlands och Linköpings stads muséum* och ett 30-tal kommuner.

Naturvårdsverket:

Att jordbrukets och liknande näringars ekonomibyggnader föreslås bli bygglovpliktiga inom strandskyddsområden finner naturvårdsverket mycket tillfredsställande. Verket anser emellertid att bygglovplikten bör gälla för jordbrukets m. fl. näringars ekonomibyggnader även inom övriga områden. Utredningen anför åtskilliga skäl för att man bör slopa den särställning som ekonomibyggnaderna intar. Naturvårdsverket får här tillägga att även färgsättningen på dessa byggnader bör kunna påverkas med hänsyn till landskapsbilden.

Utredningen har fäst särskilt avseende vid att byggandet inom lantbruket redan i dag prövas på olika sätt, t. ex. enligt förordningen (1978:250) om statligt stöd till jordbrukets rationalisering, djurstallkungörelsen (1973:270) samt miljöskyddskungörelsen och miljöskyddslagen (1969:387 och 388). Även om det någon gång formellt kan finnas en möjlighet att beakta landskapsestetiska synpunkter vid prövning enligt sådana specialförfattningar torde detta emellertid sällan ske. Härtill kommer att det finns åtskilliga ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk och därmed jämförliga näringar som inte prövas enligt specialförfattningar av det berörda slaget.

Med hänsyn till skyddet för landskapsbilden torde det vara tillräckligt om byggnaderna granskas beträffande deras yttre utformning, fasad- och takmaterial, färgsättning och inplacering i landskapet. Naturvårdsverkets förslag framställs således inte med utgångspunkt i några önskemål om att bygglovplikten även skall avse byggnadernas tekniska utformning i övrigt (t. ex. om Svensk byggnorm skall behöva tillämpas även på ekonomibyggnader av ifrågavarande slag).

Eskilstuna kommun:

Ekonomibyggnader för areella näringar undantas från bygglovplikt i 13:2 punkt 2. Den hantverksskicklighet som tidigare fanns hos bonden när det gäller byggverksamhet är numera som regel borta. Den säkerhetsmarginal som förr fanns genom att allt som regel överdimensionerades har försvunnit med nuvarande materialpriser. Att stora lador eller stallbyggnader där många djur vistas och som utgör arbetslokaler inte behöver granskas beträffande konstruktion och brandskydd och att sådana byggnaders utseende och anpassning till landskapsbilden och kommunala markanvändningsplaner ej skall prövas ur lämplighetssynpunkt förefaller fel.

Motiven som redovisas i PBL-utredningens betänkande och som utgör bevekelsegrund till att bygglovplikt ej erfordras kan likaväl appliceras på industrisektorn. Om kravet på likhet inför lagen skall gälla bör PBL-förslaget på denna punkt ändras.

d) Somliga instanser vill begränsa tillståndsplikten till att omfatta endast ekonomibyggnader av en viss angiven storlek. Till dessa instanser hör *SIB, Länsläkaren i Örebro län, Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet, Kristinehamns, Norrtäje* och *Sunne kommuner.*

Växjö kommun vill införa bygglovplikt bara för sådana ekonomibyggnader som inte ligger på "moderfastigheten" och *Hässleholms kommun* önskar att byggnader i anslutning till brukningscentrum blir fria från prövning.

En del instanser vill göra ekonomibyggnaderna normalt tillståndspliktiga men införa möjligheter för kommunerna att göra lättnader. Bland dessa ingår *arkitekturmuséet, länsstyrelserna i Älvsborgs, Skaraborgs* och *Örebro län, Svenska föreningen för byggnadsvård* samt *Alingsås, Bollnäs, Falkenbergs, Hedemora, Kalmar, Landskrona* och *Västerås kommuner.*

Västerås kommun:

Konsekvensen av att ekonomibyggnader för jordbruk och skogsbruk är undantagna från bygglovsprövning kan bli att dessa i väsentlig grad inverkar menligt på landskapsbilden. Utformningsmässigt och med hänsyn till byggnadsmaterialen påminner dessa byggnader numera mera om industrianläggningar än om traditionella jordbruksbyggnader. Byggnaderna utsätts dessutom för stora statiska och dynamiska belastningar samt utgör arbetsplatser för både ägaren och oftast anställd personal.

Generellt krav på bygglovstvång för ekonomibyggnader enligt ovan bör införas med hänsyn både till miljömässiga och arbetshygieniska synpunkter. Om särskilda skäl föreligger bör givetvis byggnadsnämnden kunna undantaga dessa från bygglovsprövning inom vissa områden.

Förslaget att ekonomibyggnaderna skall kräva lov inom strandskyddsområden godtas av bl. a. *lantbruksnämnderna i Älvsborgs, Kopparbergs* och *Jämtlands län.*

Som har framgått av det förut återgivna citatet avstyrks förslaget i denna del av *lantbruksstyrelsen.* Samma inställning har *Mönsterås kommun (en minoritet).*

Den föreslagna bygglovplikten bör ersättas eller kombineras med en skyldighet att samråda med lantbruksnämnden anser bl. a. *länsstyrelsen i Gotlands län, lantbruksnämnderna i Stockholms, Gotlands, Örebro* och *Västerbottens län, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Stiftelsen Jämtlands läns muséum* och *Ljusdals kommun.*

10.4 Staten och landstingen

a) Förslaget om bygglovplikt för staten och landstingen godtas i princip av bl. a. *kammarrätten i Göteborg, RRV, SIB, statens handikappråd, länsstyrelsen i Blekinge län, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Landstingsförbundet, Svenska brandförsvarsföreningen, Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund, Landstingen i Stockholms, Kalmar, Malmöhus, Hallands, Göteborgs* och *Bohus, Västmanlands, Kopparbergs och Västerbottens län* samt ett 30-tal kommuner.

ÖEF tillstyrker förslaget vad det gäller lagringsanläggningar ovan jord och icke hemliga underjordsanläggningar.

Flera av de ovan nämnda instanserna godtar förslaget med vissa förbehåll. Två exempel på detta kan lämnas här.

Landstingsförbundet:

Förbundsstyrelsen har för sin del inget att invända i princip utan anser att förslaget ligger väl i linje med det grundläggande primärkommunala ansvaret för utformningen av den fysiska miljön. Förbundsstyrelsen vill i detta sammanhang dock betona att förslaget kommer att kräva en betydande resursförstärkning hos kommunerna för att klara tillståndsgivningen. Detta kan komma att innebära betydande kostnadsökningar, inte minst för landstingen när de söker bygglov. Dessutom kan erinras om att Spri i samband med avveckling av olika statliga tillståndsbestämmelser bygger upp en rådgivningsfunktion till sjukvårdshuvudmännen avseende byggnadernas utformning och standard.

Styrelsen förutsätter då i sitt tillstyrkande att kraven på detaljeringsgrad vid tillståndsprövningen beträffande byggnader för t. ex. akutvård och högkvalificerad vård kan begränsas och att hänsyn även i övrigt tas till de speciella överväganden som ligger bakom och den hantering som måste ske vid lokalisering och byggande av inrättningar för hälso- och sjukvård.

Landstinget i Kopparbergs län:

Skulle byggnadslovsplikten införas för landstingens byggnader förutsättes, att landstingen svarar för granskning av ansökningshandlingar, tillsyn över byggnadsarbetena samt prövning av ansvarig arbetsledare i samma utsträckning som gäller nu. Ett kommunalt övertagande av detta ansvar kan enligt förvaltningsutskottet innebära en onödig dubblering av ovannämnda arbete med eventuellt tillhörande tidsförlängning för genomförandet av byggnadsföretaget.

b) Förslaget om bygglovplikt för staten och landstingen a v s t y r k s av bl. a. *FortF, postverket, SJ, byggnadsstyrelsen, AMS, landstingen i Östergöt lands, Kronobergs, Kristianstads, Örebro, Gävleborgs, Jämtlands* och *Västernorrlands län* samt *Jönköpings kommun.*

FortF:

Enligt FortF:s bedömning torde den föreslagna ordningen komma att medföra ökad administration för planverket, statliga byggande myndigheter, landsting och byggnadsnämnder samt ett därmed ökat personalbehov vid såväl myndigheterna som vid byggnadsnämnderna. Förslaget bör därför ses över i syfte att finna en handläggningsordning, som reducerar personalbehovet så långt som möjligt och i vart fall inte kräver större personalresurser än för närvarande. FortF bedömer det möjligt att genom särskilda dispenser i anslutning till planinstituten erhålla sådana effekter utan att PBL-utredningens principer för decentraliserad beslutsfattning därigenom behöver frångås. Ett sådant tillvägagångssätt bedöms också i allt väsentligt motsvara det av ÖB inledningsvis angivna kravet på modifieringar av tillståndstvånget för statlig byggande myndighet.

SJ:

Det kan t. ex. inte vara behövligt att SJ skall söka byggnadslov varje gång olika delar av ett järnvägsområde skall användas för upplag. SJ vill därför angeläget yrka på att den nya lagstiftningen ändras så att SJ inom områden för järnvägsändamål på eget ansvar kan vidta de åtgärder avseende spår, anläggningar och byggnader, som erfordras för att järnvägstrafik i behörig omfattning skall kunna bedrivas.

Byggnadsstyrelsen:

Förslaget att i konsekvens med huvudprincipen befrielse ej heller skall ges staten när det gäller skyldigheten att söka bygglov för vissa smärre byggprojekt kommer att märkbart både påverka arbetsbelastningen för byggnadsstyrelsen och kommunerna och tiden för genomförandet av objekten. Förslaget innebär således att det inte endast är fråga om att vid ny- och tillbyggnader utbyta anmälningsskyldighet mot skyldighet att söka bygglov. Förändringen innebär också bygglovplikt för alla ombyggnadsföretag och andra ändringsåtgärder som enligt lagförslaget skall vara bygglovpliktiga. Det innebär att staten underkastas bygglovplikt även för sådana åtgärder som f. n. inte ens är anmälningspliktiga. Denna utökning skulle avsevärt öka arbetsbelastningen vid såväl byggnadsstyrelsen som kommunerna och skulle äventyra verkets möjligheter att

på ett smidigt sätt anpassa lokalerna till lokalbrukarnas förändrade behov. Byggnadsstyrelsens uppfattning är att kompetenta statliga byggande organ bör befrias inte bara från skyldigheten att söka bygglov utan även från anmälningsplikt för sådana åtgärder som saknar inverkan på den kommunala samhällsplaneringen eller miljön. Främst kommer detta att gälla inre ombyggnader. Befrielsen bör kunna meddelas i det förutnämnda kompetensbeviset. Här kan också hänvisas till vad som tidigare sagts om att många av de byggnader som byggnadsstyrelsen förvaltar har sådana flexibla tekniska lösningar att de förhållandevis lätt kan anpassas till förändrade verksamheter.

De nya anvisningarna för handläggning av statliga lokalförsörjningsärenden (budgetdep. 1979) innebär att regeringen lämnar uppdrag för projektering direkt till och med bygghandlingar. Under projekteringen, då systemhandlingar är klara, redovisas projektet för regeringen med begäran om bygguppdrag. Projekteringen av bygghandlingar fortsätter dock utan avbrott. Anmälan till byggnadsnämnden enligt 66 § BS sker med systemhandlingar efter underhandskontakter med bl. a. kommunala organ och utgör en formell bekräftelse på underhandskontakterna. Som tidigare påpekats är det viktigt att former finns för en fortsatt rationell handläggning av statliga byggprojekt bl. a. beroende på att statligt byggande används i sysselsättningsutjämnande syfte. Utredningen har visserligen, s. 647, konstaterat att statens byggande ofta är hårt programmerat i tiden och att den föreslagna byggnadslovplikten kan komma att innebära fördröjningar i förhållande till nuvarande anmälningsskyldighet. Utredningen anför att det föreslagna förhandslovet skapar en tillfredsställande projekteringstrygghet. Enligt byggnadsstyrelsens uppfattning ger förhandslovet visserligen projekteringstrygghet men det medger ej, med hänsyn till den ofta långa behandlingstiden av ett byggnadslov, den flexibilitet som verket har att svara för när det gäller igångsättning av statliga byggen ur sysselsättningssynpunkt. Även från denna utgångspunkt är det befogat att ha ett förenklat förfarande vid statligt byggande.

Landstinget i Östergötlands län:

Om en landstingskommun t. ex. finner att reduceringen av bygglovsavgiften ej motsvarar kostnaden för egna granskningsresurser kan den underlåta att skaffa sig egen kompetens. Därmed torde för granskning av funktion m. m. inom ett sjukhusprojekt sakkunnig personal, som för närvarande finns hos landstinget, saknas hos byggnadsnämnden.

Vid såväl ny- som ombyggnader sker projektering i samarbete med arbetsgrupper samt kontakter sker med såväl centrala som lokala myndigheter t. ex. yrkesinspektion, hälsovårdsnämnd, brandmyndighet, vilkas synpunkter beaktas. Byggnadsnämndens granskning av funktion m. m. blir således mycket begränsad.

Som sammanfattning av kapitel 13 kan sägas att ett genomförande enligt PBL-förslaget kommer under alla omständigheter att innebära ökade arbetsinsatser för primärkommunen, men att motsvarande avlastning hos landstingskommunen ej synes ske. Kommunernas, inom ett landstingsområde, resurser för bygglovsprövning varierar idag starkt. Däremot innehar landstingen, med nuvarande krav som egen byggnadsnämnd, den specialinriktade kompetens som erfordras för granskning av sjukhusobjekt. Då nuvarande system enligt landstingets uppfattning fungerar väl och inga erinringar mot detsamma påvisats talar starka skäl för att PBL utformas så att den gamla ordningen vad avser bygglovsplikten bibehålles. Därtill kan nämnas att arbetsmiljölagen och MBL tillkommit för att tillförsäkra arbetstagarens intressen.

c) Förslag om en på olika sätt b e g r ä n s a d b y g g l o v p r ö v n i n g förs fram av en del remissinstanser.

Prövningen av bygglov för landstingets byggnader bör i n t e a v s e d e t

inre utförandet och funktionen enligt *landstingen i Uppsala* och *Älvsborgs län.*

Landstinget i Uppsala län föreslår vidare undantag för vissa anläggningar:

Förvaltningsutskottet finner det inte heller logiskt att stat och landstingskommun måste söka byggnadslov för i anspråktagande av mark för fritids- och idrottsanläggningar såsom skidlift, campingplats, motorbana och golfbana medan enskilda fastighetsägare får göra sådana anläggningar för personligt bruk utan byggnadslov.

Vid byggnadsarbete av mindre omfattning bör enligt *landstinget i Göteborgs och Bohus län* kommunerna kunna föreskriva att skyldighet inte skall föreligga för landstinget att söka byggnadslov.

Även *landstinget i Jämtlands län* föreslår ett sådant system:

Landstinget föreslår att en möjlighet införes för primärkommunen att besluta att landsting tidsbegränsat befrias från byggnadslovsplikt och att plikten ersätts med en anmälningsskyldighet enligt nu gällande mönster. Fördelarna med förslaget är uppenbara. Primärkommunen får beslutanderätten enligt PBL:s grundtanke. Kommunen kan anpassa sig till sina resurser. Landstingets resurser vägs in i bedömningen. Personalökningen på kommunens sida kan införas då utrymme för de ekonomiska och tekniska resurserna finns.

Liknande förslag förs fram av *landstinget i Kristianstads län.*

d) Förslaget om ett kompetensbevis, utfärdat av planverket avstyrks av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, civilförsvarsstyrelsen, planverket, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, HCK, landstingen i Malmöhus* och *Jämtlands län* samt *Kalmar kommun.*

Planverket anför:

Bakom förslaget ligger en bedömning att berörda organ själva har erforderlig teknisk kompetens. Utredningen själv synes dock inte helt lita på denna bedömning, vilket förslaget om kompetensbevis från planverket visar. Denna ordning innebär en form av auktorisation som i och för sig skulle kunna vara lika motiverad för vissa andra byggherrar eller projektörer. Det kan inte vara motiverat att slå in på en sådan väg.

Ansvaret för övervakningen av att PBL:s bestämmelser för byggnadsverksamheten iakttas bör odelat åvila byggnadsnämnden som specialreglerad myndighet.

Landstinget i Malmöhus län anser att samtliga landsting generellt bör tillerkännas kompetensen utan särskild prövning av planverket.

Byggnadsstyrelsen föreslår att planverket får möjlighet att i kompetensbeviset – förutom att förklara sökanden kompetent att utföra egen teknisk granskning och bevilja generell befrielse från skyldigheten att söka bygglov – även ge generell dispens från kraven på teknisk detaljredovisning för åtgärder som saknar inverkan på den kommunala samhällsplaneringen, i huvudsak inre ombyggnader.

Kammarrätten i Göteborg och *byggnadsstyrelsen* föreslår att kompetensbeviset skall få andra konsekvenser för byggnadsnämndens prövning än enligt utredningen.

Byggnadsstyrelsen anför:

Utredningen har inte funnit skäl för att frånta en byggnadsnämnd rätten att utföra ovannämnda granskning. Det måste emellertid ur ekonomisk synpunkt vara önskvärt att en kostsam dubbelkontroll undvikes. Utredningen antar att arbetsbelastningen på byggnadsnämnderna motverkar en eventuell benägenhet att utföra egen granskning inom nämnden. Byggnadsstyrelsen anser att åtminstone i inledningsskedet detta kommer att gälla. Det förutsättes också i kommentarerna att bygglovavgiften nedsätts i den utsträckning som byggnadsnämnden kan minska sin egen arbetsinsats. I konsekvens med det sagda anser byggnadsstyrelsen att 13 kap. 24 § bör ändras så att det inte bara ges möjlighet för byggnadsnämnden att underlåta egen granskning utan att det dessutom klart uttrycks som det normala förfarandet när en statlig byggherre har egen kompetens dokumenterad i ett kompetensbevis.

10.5 Förhandslov

Förslaget om att reglera rättsverkningarna av ett principtillstånd, kallat förhandslov, tillstyrks av bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, UHÄ (Chalmers tekniska högskola), länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Gotlands, Kristianstads, Älvsborgs* och *Kopparbergs län, Industrins kommitté för byggbestämmelser, Malmö byggmästareförening, Sveriges trähusfabrikers riksförbund, Sveriges villaägareförbund* och ett 20-tal kommuner.

Benämningen förhandslov anses av några remissinstanser vara mindre lämplig. Det bör i stället heta principbesked *(Falköpings, Gotlands* och *Vara kommuner)*, förhandsbesked *(hovrätten över Skåne och Blekinge, Falköpings, Nässjö* och *Vara kommuner)*, eller lokaliseringslov *(Alingsås kommun)*.

Förslaget om ett bindande förhandslov avstyrks av *de socialdemokratiska grupperna i kommunstyrelsen och byggnadsnämnden i Härnösands kommun.*

Reglerna om förhandslov bör gälla bara utanför detaljplan anser *länsstyrelsen i Kristianstads län:*

Mot bakgrund av nuvarande förekomst av s. k. förhandsbesked kan sägas att behovet av förhandslov främst gör sig gällande vid avsedd bebyggelselokalisering utanför detaljplanelagda områden. Här kan det vara angeläget att få rättskraftigt avgjort hur marköversiktens mer allmänna riktlinjer skall tolkas i konreta bebyggelsefrågor. Emellertid anger inte lagtexten någon formell begränsning av rätten att begära förhandslov till situationer av sistnämnda slag (13 kap. 27 §). En markägare skulle alltså kunna begära förhandslov om olika åtgärder inom en detaljplan är att hänföra till pågående markanvändning och därmed kräva besked i juridiskt svårbedömbara frågor. Om så skulle vara fallet är det självfallet naturligt att ha samma besvärsväg för förhandslov som för det efterföljande bygglovet. Det måste emellertid övervägas om inte förhandslovens användningsområde bör begränsas till rent planmässiga bedömningar av lokaliseringsfrågor utom detaljplan. I så fall kan en generell besvärsväg till regeringen anvisas för förhandslov.

Vissa komplikationer med besvärsreglerna berörs också av *Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter.*

Rättsverkningarna av positiva förhandslov anses oklara av vissa instanser.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anför:

Utredningen framhåller, att det i praxis utbildats en möjlighet att begära s. k. förhandsbesked men att oklarhet råder i fråga om dess innebörd (s. 782). Viss oklarhet vidlåder också utredningens förslag. Man får väl reda på att förhandslovet inte medför någon rätt att påbörja den sökta åtgärden men man får däremot inte veta vilken rätt beslutet medför. Det bör av beslutet klart framgå, att det innebär ett slutligt tillstånd att använda marken för visst ändamål och att denna prövning sålunda inte åter får företas vid prövningen av ansökan om bygglov.

Länsstyrelsen i Kristianstads län:

Ytterligare kan här tilläggas att det kan uppstå vissa svårigheter att utforma positiva förhandslov med rättsverkan för efterföljande prövning. Läget kan vara det att bebyggelse kan tillåtas endast under särskilda förutsättningar i fråga om storlek, sanitära anordningar eller utseendemässig utformning. Det bör alltså betonas att det krävs att byggnadsnämnder och besvärsorgan närmare klargör förutsättningarna för förhandsloven så att inte sökandena missförstår besluten och tror att alla hinder är undanröjda.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län:

Rättsverkningarna av de positiva förhandsloven synes dock oklara och bör belysas närmare. Detta gäller t. ex. om va-frågan inte närmare prövats av byggnadsnämnden och va-frågan sedermera visar sig vara avgörande för företagets lokalisering på platsen.

Frågan om vilka v i l l k o r man kan ställa i ett förhandslov tas upp av några instanser.

Länsstyrelsen i Östergötlands län:

Betydande kostnadsbesparingar kan uppnås genom en principiell prövning av byggnadsföretag utan att t. ex. vatten- och avloppsförhållanden behöver ha närmare utretts eller byggnadsritningar upprättats. De förhållanden som sålunda inte prövats vid förhandslovet anges därvid såsom villkor i beslutet.

Länsstyrelsen i Gotlands län:

Länsstyrelsen vill härvid framhålla att ofta kan ett positivt beslut om lokalisering av en byggnad vara förknippat med speciella hänsynstaganden till befintliga miljövärden. I syfte att bättre kunna bevara dessa är det önskvärt med möjligheter för byggnadsnämnden att kunna koppla ett förhandslov med vissa villkor om byggande i enlighet med exempelvis lokal byggnadstradition utan att behöva ta till ett administrativt resurskrävande markförordnande för varje särskilt fall.

Frågan om v i l l k o r a d e f ö r h a n d s l o v tas upp även av bl. a. *Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter, Göteborgs, Uppsala* och *Älvkarleby kommuner.*

Den maximala g i l t i g h e t s t i d e n för ett förhandslov bör inte – som enligt förslaget – vara 5 år utan k o r t a r e anser bl. a. *Lycksele* (2 år), *Orusts* (2 år), *Skellefteå* (3 år), *Umeå* (3 år) och *Örnsköldsviks* (2 år) *kommuner.*

I lagtexten bör det inte anges någon maximitid anser *FortF:*

Det kan synas som om tidsfristen högst fem år är tillräcklig för vilket projekt som helst. Med hänsyn till den osäkerhet som av ekonomiska och andra orsaker alltid vidlåder försvarets byggnadsplanering och medelsutfall kan ett fullföljande av ärendet inte alltid förutses så att en på förhand angiven tidsfrist kan hållas. FortF föreslår därför att den i 29 § angivna tidsfristen utan inskränkningen "högst fem år" får anges av byggnadsnämnden med hänsynstagande både till sökandens förslag och till i aktuellt fall gällande planer och markförordnanden. Sökanden bör dessutom ha möjlighet att, när den av byggnadsnämnden angivna tidsfristen inte synes kunna hållas, inkomma med ansökan om förlängd tidsfrist.

En prövning i två steg bör vara obligatorisk utanför detaljplan, hävdar *Mönsterås kommun.*

Västerås kommun vill se förhandslovet som ett avslutat ärende och inte som ett delbeslut i bygglovärendet.

10.6 Förfarandet vid tillståndsprövning

Reglerna om delgivning av ansökningar med sakägarna är alltför betungande för byggnadsnämnden anser bl. a. *planverket* som anför:

PBL innehåller flera nyheter i fråga om sakägarinflytandet vid tillståndsgivning. Enligt 13 kap. 13 § skall således sakägare, som berörs av den sökta åtgärden, lämnas tillfälle att yttra sig över ansökningen. BN ansvarar för att detta sker. Som ovan nämnts förekommer i PBL endast en form av tillstånd – bygglov. Därav följer att samtliga tillståndsärenden före beslut skall kommuniceras med berörda sakägare och inte – som enligt gällande rätt – endast de som innebär avsteg från en plan eller ett byggnadsförbud (dispensärenden). Detta synes innebära att bygglovärenden, som är helt problemfria genom att de överensstämmer med en kanske nyligen fastställd plan – beträffande vilken sakägarna haft tillfälle avge synpunkter – ånyo kommer att kommuniceras med samma sakägare. Att PBL-utredningen avser en sådan tolkning bekräftas av kommentaren till lagtexten (s. 477) som lyder:

"Bostads- och lokalhyresgäster kommer således att få tillfälle att yttra sig över bygglovsansökan 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."

I nu nämnda fall kan det finnas ett intresse för sakägare att ge sig tillkänna även när bygglovärendet blir aktuellt. Om bygglovet endast utgör en uppföljning av en aktuell plan saknas emellertid ett sådant intresse. Att ändå fullgöra en kommunikation i dessa fall torde vara ett slöseri med resurser och inte innebära någon förstärkning av sakägarinflytandet.

Som nämnts ovan synes PBL utgå från att den angivna sakägarkretsen skall underrättas under alla förhållanden oavsett om det är lätt eller svårt att få kännedom om sakägarnas existens. Bestämmelsen i 13 kap. 13 § att BN vid tillståndsgivning ansvarar för att detta sker har ingen motsvarighet på plansidan. Detta synes antyda att BN här har ett tyngre ansvar när det gäller kommunikation av bygglov. Formuleringen för tanken till 3 kap. 2 §, skadeståndslagen, som reglerar stats och kommuns ansvar för fel och försummelse vid myndighetsutövning. För att skadeståndsskyldighet skall inträda krävs att myndigheten normalt håller en viss standard i sin myndighetsutöv-

ning. PBL:s kategoriska uttalande att BN ansvarar för kommuniceringen antyder att BN här bör hålla en hög standard – högre än den som gäller för plansidan.

Genom BN:s eventuella fel eller försummelse kan således kommunen utsättas för skadeståndsskyldighet. En ambitiös byggnadsnämnd, som inte vill ta några risker, torde komma att tolka PBL:s bestämmelse i 13 kap. 13 § restriktivt, varav följer att delgivningsproceduren helt måste utföras av BN:s tjänstemän. Sökandens medverkan kan då antas bli synnerligen begränsad, även om BN kan lämna skriftlig anvisning om hur förfarandet skall skötas.

Vad beträffar underrättelse till hyresgäster och bostadsrättshavare kan sådan ske genom anslag i fastigheten enligt 9 kap. 23 §, som behandlar planprocessen. Någon motsvarande anvisning för tillvägagångssättet saknas dock i lagtexten på tillståndssidan. I specialmotiveringen (s. 777 nederst) utsägs dock att om företaget berör hyresgästerna i en bostadsbyggnad kan underrättelse lämpligen ske genom anslag i trappuppgången. Blanketter för sådana anslag bör nämnden också tillhandahålla. Hyresvärden antas i vissa fall i stället för BN kunna sköta kommunicering och redovisning av yttranden från de berörda. Han skall i sådana fall avge ett intyg att sakägarna beretts tillfälle att yttra sig. Med ett sådant förfaringssätt torde BN – med sitt ansvar för kommuniceringen – ha anledning känna en viss osäkerhet. Som PBL-kommentaren inom ett annat avsnitt (s. 476) påpekar kan en sökande många gånger ha ett begränsat intresse av att underrätta sakägare. Ett anslag i en hyresfastighet synes inte heller ge fullständig garanti för att berörda sakägare nås av budskapet, vare sig hyresvärden eller BN står för uppsättandet. Anslaget kan rivas ned när som helst. En hyresgäst som är berörd av byggföretaget kanske saknar förmåga att ta del av anslaget på grund av syn- eller språksvårigheter.

Den omständigheten att lagtexten på tillståndssidan inte nämner anslagsmöjligheten för delgivning med hyresgäster och därutöver särskilt poängterar BN:s ansvar för kommunikationen – vilket saknas på plansidan – kan komma att föranleda byggnadsnämnderna att välja en säkrare och omständligare väg för kommunikation vid tillstånd än vid plan. Detta förefaller inte rimligt eftersom planen normalt är det viktigaste institutet, medan tillståndsgivning ofta är problemfri, om den följer upp planen.

Planverkets uppfattning att det är olämpligt att höra alla sakägare även om den sökta åtgärden inte strider mot gällande detaljplan delas av bl. a. *länsstyrelsen i Örebro län, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Kommunförbundet, SKTF* och ett 30-tal kommuner.

Några instanser föreslår att endast sakägare som är kända av byggnadsnämnden skall behöva höras. Till dessa instanser hör *Göteborgsregionens kommunalförbund, SKTF* samt *Partille* och *Västerås kommuner.*

Flera instanser motsätter sig förslaget att byggnadsnämnden skall ha ansvaret för att berörda sakägare underrättas om den sökta åtgärden och anser att denna kommunikationsskyldighet i stället bör ligga på sökanden. Till dessa instanser hör *Emmaboda, Falköpings, Gullspångs, Hedemora, Karlstads, Klippans, Krokens, Kävlinge, Marks, Nora, Sotenäs, Torsås, Åmåls, Älvkarleby* och *Ängelholms kommuner.*

Skellefteå och *Umeå kommuner* hävdar att principen om sökandens underrättelseskyldighet bör gälla åtminstone beträffande hyresgästerna.

Förslaget att byggnadsnämnden skall delge sakägarna tillståndsbesluten kritiseras av flera instanser, som anser att dagens ordning bör fortsätta att gälla, dvs. en underrättelseskyldighet för sökanden. Bland dessa instanser ingår *Kommunförbundet, Klippans, Kävlinge, Marks,*

Munkedals, Sala, Sotenäs, Västerås och *Östersunds kommuner.*

Några instanser anser det vara bra att byggnadsnämnden ges ett uttryckligt ansvar för informationen till sakägarna, nämligen bl. a. *Svenska villaägareförbundet* och *Laxå kommun* samt med viss tvekan *Sjöbo kommun.*

Ytterligare ett antal instanser har i allmänna ordalag kritiserat det föreslagna delgivningsförfarandet såsom alltför krångligt och tidsödande, nämligen bl. a. *Arkitektförbundet, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Stockholms byggmästareförening* och ett 20-tal kommuner.

Ett förslag till begränsning av kommunikationsskyldigheten framförs av *kammarrätten i Göteborg:*

> Regeln i 13 kap. 13 § att ansökningar i tillståndsärenden skall kommuniceras med "sakägare som berörs av den sökta åtgärden" är enligt kammarrättens mening alltför långtgående. Detta är bl. a. en konsekvens av utvidgningen enligt 1 kap. 4 § av sakägarkretsen. Som framhållits i det föregående kan kammarrätten i stort sett ansluta sig till den föreslagna utvidgningen av sakägarkretsen. Kretsen av sakägare, med vilka en ansökan i ett tillståndsärende skall kommuniceras, måste emellertid begränsas, om förfarandet inte skall bli helt ohanterligt för byggnadsnämnderna. Man får därför acceptera att den nämnda kretsen kan bli betydligt snävare än kretsen av besvärsberättigade. Olägenheterna härav bör inte överdrivas, om kommunikationsskyldigheten begränsas till sådana sakägare som kan förutses ha invändningar av någon tyngd mot det sökta tillståndet. Kammarrätten föreslår därför att kommunikationsregeln ges ungefär följande utformning: "Ägare av grannfastighet eller annan sakägare vars förhållanden kan antagas väsentligt påverkas av den sökta åtgärden skall underrättas om ansökningen och lämnas tillfälle att yttra sig över den."

Arkitekturmuséet anser att utredningen inte har insett att tillståndsprövningen kan ha en viktig funktion för medborgarinflytandet i bebyggelseprocessen.

SJ anser att PBL bör innehålla en föreskrift om skyldighet för byggnadsnämnden att samråda med SJ vid prövning av lov till uppsättande av skyltar och reklamanordningar.

Hylte kommun föreslår:

> Delgivning av ex. hyresgäster i grannfastighet borde kunna göras genom informationsmöte. Kallelse till sådan information borde kunna göras genom uppsättande av anslag i trappuppgång. Bestämmelser om att detta slags anslag får sättas upp i trappuppgångar bör tas med i PBL.

10.7 Vilandeförklaring av ansökan

Förslaget om en tid för vilandeförklaring på två år tillstyrks av bl. a. *NBD, Stockholms byggmästareförening* samt *Lidingö (en minoritet)* och *Motala (en minoritet) kommuner.*

Bl. a. följande instanser anser två år vara för kort tid, nämligen *länsstyrelsen i Stockholms län, Arkitektförbundet, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Göteborgsregionens kommunalförbund, SKTF* och ett 20-tal kommuner.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför:

Vissa ansökningar skall kunna vilandeförklaras, exempelvis ansökan om bygglov. Detta skall få ske under högst två år. Under denna betänkligt korta tid förutsätts kommunen kunna exempelvis klara av proceduren fram t. o. m. antagande av ny detaljplan för berörd fastighet. Frekvensen av sådana situationer är inte möjlig att ange men länsstyrelsen påstår att det blir fråga om en hög frekvens. Mot detta exempel kan ställas att den enskilde skall kunna få fem år på sig för att fullfölja ett s. k. förhandslov genom ansökan om bygglov. Obalansen allmänt-enskilt synes odiskutabel, inte minst när man betänker mängden ansökningar av olika slag som självklart är att räkna med särskilt inför och under de första åren av den nya lagstiftningens giltighetstid. Tiderna måste således justeras och bättre anpassas till verklighetsanknutna möjligheter att sakligt hantera uppkommande ärenden.

Göteborgs kommun anför beträffande ansökan om rivningslov:

Om kommunen från kulturhistorisk, miljömässig och/eller konstnärlig synpunkt vill bevara byggnaden, är det troligt att man överväger att göra en detaljplan med skyddsbestämmelser. Som kommunstyrelsen framhållit ovan är många av Göteborgs äldre byggnader sättningsskadade. Innan ett ev. arbete med en sådan plan påbörjas bör därför en utredning av de ekonomiska konsekvenserna för kommunen göras. Någon möjlighet att förlänga "vilandetiden" för en sådan utredning finns inte. Kommunen måste således på två år ta fram underlagsmaterial för att kunna bedöma om en detaljplan skall göras samt, om man beslutar att byggnaden skall bevaras, föra detaljplan fram till kommunfullmäktige för antagande.

Handläggningen av en detaljplan är i de flesta sådana fall en komplicerad och tidskrävande process. Grundläggningstekniska undersökningar måste ofta göras för ett helt kvarter. Parkerings- och gårdsmiljöfrågor kan behöva lösas i ett större sammanhang. Den politiska behandlingen av bevarandefrågor med kommunalekonomiska konsekvenser kan ta avsevärd tid. Sammantaget innebär detta, att den föreslagna tvåårsperioden ofta blir helt otillräcklig, i synnerhet om antalet ärenden av detta slag blir stort.

SKTF anför:

Den stipulerade längsta giltighetstiden, två år, för vilande-förklaring av en bygglovsansökan är enligt föreningens mening alltför kort. Detta inte minst med tanke på den ökade tid som planernas administrativa behandling inom kommunen kommer att kräva med de nya lagbestämmelserna. Föreningen föreslår en utökad tid till fem år för antagande av detaljplan. Möjligen kan bestämmelsen i stället ges den ändrade innebörden att planarbetet skall ha påbörjats inom tre år och att vilandeförklaringen annars upphävs.

I likhet med *länsstyrelsen i Stockholms län* anser bl. a. *länsstyrelsen i Kalmar län* samt *Bromölla, Kalmar* och *Täby kommuner* att en längre tid bör medges i vart fall övergångsvis. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser dock att man måste särskilt analysera om en sådan längre respittid är rimlig även för områden där nybyggnadsförbud eller rivningsförbud redan har gällt en längre tid.

I likhet med *Göteborgs kommun* efterlyser några instanser en möjlighet till förlängning av vilandetiden. Till dessa hör *Lidingö, Melleruds, Nynäshamns* och *Täby kommuner*. Sistnämnda instans anför:

Det föreslagna förfarandet vid upprättande av detaljplan har kommenterats tidigare. Proceduren är omfattande och tidskrävande och torde endast i undantagsfall kunna genomföras inom en tidrymd av 2 år. Det är därför nödvändigt ge kommunen möjligheter att förlänga tidrymden för vilandeförklaringen om planärendets behandling fordrar detta. Utredarna torde inte vara omedvetna om att detaljplanering gäller ekonomiska värden av betydande omfattning. Många fall är tänkbara där de föreslagna bestämmelserna, fördomsfritt utnyttjade av en markägare, kan tvinga kommunen till avsevärda ekonomiska satsningar som inte är försvarbara ur allmän synpunkt.

Den tidspress som det föreslagna systemet sätter på kommunen kan leda till att man antar planförslag som inte går att genomföra antingen genom att det innehåller element som sannolikt gör att överprövning måste ske eller att kommunen själv efter antagandet dröjer med genomförandet och i stället vidtar åtgärder för stadsplaneändringar, som ger ytterligare 2 års respit.

Den avvägning mellan enskilda och allmänna intressen som fordras för en bedömning av det diskuterade problemkomplexet är omöjligt att göra invändningsfri. Ur allmän synpunkt vore det emellertid bestämt gynnsammare om vilandeförklaringen förlängdes avsevärt till förslagsvis 5 år.

Samma alternativa förslag som *SKTF* framför om att det bör räcka med att planarbetet har påbörjats inom två år återfinns också i yttrandena från bl. a. *Karlskrona* och *Västerås kommuner.*

Sveriges fastighetsägareförbund anser två år vara för lång tid och föreslår i stället ett år med möjlighet till förlängning ytterligare ett år om särskilda skäl föreligger.

Även *Sveriges villaägareförbund* föreslår kortare tid:

En ansökan om bygglov kan i vissa fall förklaras vilande (13 kap. 37 § PBL). Bestämmelsen behöver övervägas ytterligare då den i sin nuvarande utformning rimmar illa med målsättningen att avskaffa nybyggnadsförbuden. Redan två års vilandeförklaring – och ännu kortare tid – kan medföra besvärande ovisshet och ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Effekten av den föreslagna bestämmelsen är att den enskilde kan få vänta en mycket längre tid än två år på beskedet. Punkten 1 i 37 § avser endast ansökan om tillstånd till expropriation. I övrigt, och beträffande samtliga angivna punkter som medger vilandeförklaring, skall byggnadsnämnden ta upp bygglovfrågan till prövning så snart det föreligger ett lagakraftvunnet beslut i den fråga som har föranlett beslutet om vilandeförklaring (motiven s. 787). I praktiken kan detta ta många år utöver de två första för vilandeförklaringen, och PBL synes därmed ha öppnat nya möjligheter till långa nybyggnadsförbud. Förbundet kan därför inte tillstyrka 13 kap. 37 § i sin nuvarande utformning.

När den enskilde skall komma med svar till en myndighet får han eller hon normalt endast ett par veckor på sig att reagera. Detta står i bjärt kontrast med de nu av PBL-utredningen föreslagna bestämmelserna. Förbundet föreslår att 13 kap. 37 § PBL inriktas mot ett innehåll enligt följande. Tiden för kommunens överväganden om att expropriation skall ske, plan upprättas osv. bör sättas till högst ett par månader. I övrigt måste arbetet med expropriation, planläggning osv. påskyndas genom förslag i PBL och angränsande lagstiftning så att detta arbete är avslutat inom den i 37 § angivna tvåårsgränsen.

Enligt *Sjöbo kommun* bör ingen vilandeförklaring få ske under genomförandetiden för en detaljplan. Utanför detaljplan föreslår samma kommun att vilandeförklaring får ske endast om kommunen har beslutat att upprätta detaljplan eller markförordnande.

Ansökan bör kunna vilandeförklaras även för upprättande av fastighetsplan, anser bl. a. *länsstyrelsen i Hallands län, Göteborgsregionens kommunal förbund* samt *Göteborgs, Halmstads, Huddinge, Mjölby, Mörbylånga, Norrköpings, Stockholms* och *Västerviks kommuner.* Samma mening har *Malmö kommun* som tillägger att ansökan bör kunna vilandeförklaras även i avvaktan på fastighetsbildning enligt gällande fastighetsplan. *Sveriges lantmätareförening* delar denna uppfattning och anför följande motivering:

Rätten att fortsätta pågående markanvändning kommer sannolikt att medföra besvärliga konkurrenssituationer inom fastighetsplan. Förtursrätten till inlösen kan förändras. Sådana byggnadslov bör kunna förklaras vilande i avvaktan på fastighetsbildning.

Länsstyrelsen i Kalmar län, Kommunförbundet, SKTF samt *Borlänge, Halmstads, Kalmar, Luleå, Nyköpings, Stockholms, Storfors* och *Västerås kommuner* anser att även ansökan om marklov bör kunna förklaras vilande.

10.8 Anmälningsförfarande

NBD för fram tanken på ett anmälningsförfarande i stället för ett system med variationer av bygglovplikten:

I en permanent ordning anser vi att ett anmälningsförfarande vore en lämpligare lösning från intresseavvägningssynpunkt. I princip skulle förfarandet kunna skisseras på följande sätt:

För åsyftade mindre byggnadsåtgärder krävs i princip inte bygglov från allmän synpunkt. Däremot åtar sig det allmänna att beakta grannelagsintressen då sådana förekommer. Detta betyder att bygglovssökande enligt lagen skall ha skyldighet att underrätta ägare till fastigheter som omedelbart angränsar den tilltänkta byggnadstomten. I praktiken inhämtar sökanden grannarnas skriftliga medgivanden. Får han dessa, inges de till byggnadsnämnden tillsammans med en kort orientering om vad åtgärden innebär. Vägrar grannarna medge åtgärden finns uppenbarligen från grannelagssynpunkt ett skäl för byggnadsnämnden att diskutera frågan.

Andra instanser tänker sig någon form av anmälan till byggnadsnämnden beträffande sådana enklare åtgärder som har undantagits från bygglovprövning. Till dessa instanser hör *SIB, länsstyrelsen i Skaraborgs län, SAR* samt *Gullspångs, Hagfors, Laholms, Ljusdals, Malungs, Melleruds, Norrtälje, Nynäshamns, Orusts, Sandvikens, Vänersborgs, Åtvidabergs* och *Östhammars kommuner.*

Orusts kommun:

Tillståndsplikten skall kunna slopas för bl. a. mindre byggnader av enklare beskaffenhet. En sådan regel synes vara på gott och ont. Inom planreglerade områden kan en sådan regel leda till okontrollerad och förfulande bebyggelse som kan skapa irritation och osämja mellan grannar. Ett sätt att komma från dessa problem, vilka annars hamnar hos byggnadsnämnden, är att föreskriva anmälningsplikt för denna kategori av byggnader. Med utgångspunkt från anmälan skall byggnadsnämnden, om den anser det befogat, kunna anvisa bl. a. läge på tomten. Anvisning bör även kunna omfatta grannfastighet.

Nynäshamns kommun:

Byggnadsnämnden kunde åläggas att snabbt och enkelt behandla mindre ärenden, t. ex. genom att svara på en anmälan och då ange huruvida bygglov eller kompletterande samråd är nödvändigt. Detta skulle också ge nämnden fler tillfällen att utöva sin viktiga uppgift att genom rådgivning vårda bebyggelsemiljön.

Sveriges villaägareförbund:

Förbundet anser att man bör pröva övergång till ett i jämförelse med nuvarande praxis och föreslagna regler starkt förenklat system med ett anmälningsförfarande. Den som önskar bygga inhämtar själv godkännande till detta av grannarna samt anmäler sin önskan till byggnadsnämnden. Om inte nämnden inom viss tid, exempelvis tre veckor, förklarar att hinder föreligger med hänsyn till riksintresse, landskapsbild o. d., eller att av annan orsak tillståndsfrågan bör prövas i vanlig ordning, skall rätt att bygga på det föreslagna sättet anses ha uppkommit.

11 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete, tillsyn m. m.

11.1 Byggnadsnämnden

Byggnadsnämndens roll som opartiskt organ och dess service- resp. tillsynsuppgifter kommenteras av flera remissinstanser.

SIB anser att lagförslaget ställer byggnadsnämnderna vid en skiljeväg och anför:

Den ena, förebyggande och aktiva vägen innebär att kommunens styrning blir till fromma såväl för det allmänna som för den enskilde byggaren. Den andra, efterhandskontrollerande och passiva, riskerar att leda till att en oredig situation utvecklar sig.

SIB som förordar en förebyggande och serviceinriktad tillsyn, anför vidare:

Det är förhållandevis lätt att genom lagar och föreskrifter framtvinga kontroll i efterhand. Det är betydligt svårare att med hjälp av en lag framtvinga en rådgivande och förebyggande verksamhet. Tvärtom får i och för sig angelägna krav på kontroll, om de införs i efterhand, till följd att den förebyggande verksamheten åsidosätts och kontrollverksamheten skjuts i förgrunden. Efterhandskontroll kommer att dra med sig mycket höga kostnader om verksamheten skall bedrivas meningsfullt och med betryggande resultat. Enligt institutets bedömning uppskattas dagens kommunala tillsyn kosta minst 330 milj. kr. per år exklusive kostnaderna för politikerna. En mer omfattande ökning av tillsynens kostnader synes inte vara realistiska i dagens kommunalekonomiska läge.

SIB förordar även att tjänstemän skall få ökad rätt att på platsen ge smärre dispenser från föreskrifter och att – allmänt sett – byggnadsnämndens roll som kvalitetsbevarande expertorgan bör utvecklas och främjas.

Även *Kommunförbundet* och *Tyresö kommun* förordar en byggnadsnämndstillsyn som inriktas på förebyggande verksamhet. Besiktningar bör därför om möjligt förläggas till sådan tidpunkt att rättelse av felaktigheter kan ske utan större olägenhet. Liknande synpunkter redovisas av *Kramfors kommun.*

Hyltebruks och *Vaggeryds kommuner* anser att den i 13 kap. föreslagna varierande tillståndsplikten i sin oklarhet kan medföra att byggnadsnämndens tillsynsverksamhet mer måste inriktas mot att i efterhand bringa reda i problemärenden och svartbyggen än att ägnas åt förebyggande och rådgivande insatser. *Halmstads kommun* anför liknande synpunkter.

Länsstyrelsen i Jämtlands län, som diskuterar byggnadsnämndens roll som

självständigt expertorgan, anser att man inte bör hysa någon överdriven farhåga för att byggnadsnämnden i stort kommer att få en ställning som ett "utskott" åt kommunstyrelsen. Också i det föreslagna nya systemet kommer byggnadsnämnden att bli ett opartiskt rättstillämpande och prövande organ för sin gren av förvaltningen.

Fastighetsrådens förening anser att byggnadsnämndernas roll som myndigheter bör framhävas och anför:

> Byggnadsnämnden har i många avseenden rena myndighetsuppgifter. Den skall – oberoende av politisk sammansättning – tillämpa viss lag, främst BL (PBL). Emellertid har nämnderna under senare år alltmer kommit att verka som rent politiska organ. Detta är i vissa avseenden inte tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Ett ärende kan med tillämpning av BL – före ett val avgöras på ett sätt och ett likartat ärende efter val avgöras på ett helt annat sätt. I en grannkommun kan ett likartat ärende behandlas på rakt motsatt sätt. Särskilt besvärande kan det nämnda bli i kommuner där majoriteten växlar. Vad nu sagts innebär självfallet inte att byggnadsnämnden inte dessutom skall fullgöra sin funktion som verkställare av politiskt fattade beslut.

Halmstads kommun (en minoritet) anser att byggnadsnämndernas uppgifter redan i dag är överväldigande i relation till resurserna. Det synes osannolikt att nämnden skall kunna ha ett totalt grepp om byggandet. Liknande synpunkter redovisar *Jönköpings kommun. Hässleholms kommun* anser att besiktningsdelen kommit i skymundan för plansidan och därför måste vidare bearbetas.

Kinda kommun anser att lagen bör ge utrymme för att anpassa kraven på byggnadsnämnden efter de lokala förhållanden som finns. *Industrins kommitté för byggbestämmelser* pekar på de olägenheter som ibland vållas av mycket långa handläggningstider hos byggnadsnämnden. En ny bygglag bör på något sätt reglera och begränsa handläggningstiden.

Arbetsgruppen för bygga och bo på kvinnors villkor anser, beträffande byggnadsnämndens uppgifter, att det vore lämpligt med extra betoning på information till kommunens innevånare, att dessa kan få hjälp vid förfrågan, att t. ex. teknisk service ges kostnadsfritt åt enskilda.

Vendelsö fastighetsägarförening ifrågasätter behovet av byggnadsnämnderna.

Byggnadsnämndernas uppgift att ansvara för vården av befintlig och kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kommenteras av några remissinstanser.

RAÄ anför:

> Enligt PBL–förslaget åligger det byggnadsnämnden att främja en god byggnads- och landskapskultur, bevaka miljöfrågor samt verka för en god offentlig miljö inom kommunerna (14 kap. 1 § 1). Enligt 14 kap. 5 §, skall byggnadsnämnden ha biträde av stadsarkitekt och byggnadsinspektör samt i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter.
>
> Utan tvekan är det helt nödvändigt att kulturhistorisk sakkunskap regelmässigt medverkar i handläggningen av de ärenden som faller inom byggnadsnämndens ansvarsområde. Ser man till situationen i dag kan man konstatera dels att endast ett fåtal kommuner förfogar över internkommunal kompetens på detta område och dels att denna kompetens företräds av kulturnämnderna och att den som regel är knuten till

de kommunala muséerna. Vi ser detta nära samband mellan kulturminnesvård och muséiverksamhet som en kvalitet som bör kunna tas till vara enligt samma principer som varit vägledande för kulturminnesvårdens regionala organisation. Vi anser också att den dubbla uppgiften att ta till vara kulturarbetet och att göra det levande talar för att kulturnämnderna även fortsättningsvis bör ges en aktiv roll i den kommunala planeringen.

Vi har konstaterat att byggnadsnämndens internkommunala samrådsskyldighet enligt PBL–förslaget endast gäller kommunala organ som svarar för erforderliga tillstånd för bygglov. Kulturnämnden är inte något sådant organ. Vi har inte i det yttre velat gå in på någon diskussion om en framtida ansvarsfördelning mellan byggnadsnämnderna och kulturnämnderna. Vi anser dock att denna fråga bör ägnas särskild uppmärksamhet i fortsatta överväganden kring beredningS- och beslutsprocesserna enligt PBL.

Oavsett hur en samverkan mellan byggnadsnämnden och kulturnämnden utvecklas, betraktar vi det som ogörligt att inom överskådlig tid tillföra samtliga kommuner egen sakkunskap för de kulturminnesvårdande uppgifterna. Här får alltså länsmuséerna som basinstitutioner för den kommunala kulturminnesvården en utomordentligt viktig roll som motiverar en utbyggnad av länsmuséernas resurser inom detta område.

Föreningen Skånska gårdar anser att byggnadsnämnderna genom rådgivning till fastighetsägare m. m. bör ge byggnadsvården ökad tyngd och väcka husägarens ansvar inför en restaurering.

Jämtlands läns muséum redovisar liknande synpunkter och anför:

I kapitlet saknas bestämmelser om att byggnadsnämnden ska ha biträde av expertis inom kulturminnesvård och naturvård. Den omfattande ökning av det kommunala ansvaret som uppkommer om fastställelseprövningen på länsstyrelsen slopas innebär att intressen som inte bevakas av handläggare inom kommunen riskerar att bli lidande. Beträffande kulturminnesvården kan detta lösas på ett enkelt sätt genom att man stadgar om att byggnadsnämnden skall ha biträde av kommunantikvarie, eller om sådan saknas, av länsmuséet. Kompetensbevis för den antikvariska expertisen bör utfärdas av riksantikvarieämbetet. Man bör också överväga om till kapitlet kan fogas stadgande om antikvarisk kontroll vid arbeten på 5: 14-hus (jfr §§ 8-9).

Sveriges landsantikvarier anför liknande synpunkter.

Byggnadsnämndernas uppgift att svara för detaljplanering, kartering m. m. kommenteras av några remissinstanser.

Borlänge kommun anser att frågorna om en mätningsteknisk och kartteknisk verksamhet hos byggnadsnämnden är viktiga och att en ytterligare utredning och bearbetning inom dessa områden är nödvändig.

Haninge kommun anför:

Sedan detaljplan eller fastighetsplanen antagits vidtager arbetet med omsättande av planförfattarens intentioner till koordinater för upprättande av förrättnings-, nybyggnads-, lednings- och projekteringskartor m. m. samt vid behov utsättning av de tolkade gränserna på marken. Det är av största vikt att detta arbete sker centralt och under byggnadsnämndens ansvar. Nämnden skall ha erforderlig expertis till sitt förfogande för dessa arbetsuppgifter.

Den tekniska verksamheten som stadsingenjörskontoren under byggnadsnämnderna i dag har att handlägga berörs i mycket liten omfattning av PBL-förslaget.

Grundläggande bestämmelser om kommunens primära ansvar för stomnät och storskalig kartframställning till grund för planläggning och byggande ävensom arkiveringsskyldighet och serviceansvar gentemot allmänheten, måste ingå i den nya lagstiftningen.

Tyresö kommun anför liknande synpunkter.

Vänersborgs kommun anser att byggnadsnämndens ansvar för detaljplaner bör fastläggas och att person som är planförfattare bör ha uttrycklig kompetens och ansvar för detta. Även ansvaret för markägarförteckningen bör preciseras.

Gränsdragningen mellan byggnadsnämnden och hälsovårdsnämndens ansvarsområden berörs av *Stockholms kommun* som anför:

I avsnittet berörs bl. a. byggnadsnämndens ansvar och arbetsområde. Enligt 2 § åligger det byggnadsnämnden särskilt att bl. a. bevaka miljöfrågor. Av den föreslagna lagtexten med tillhörande kommentarer framgår dock icke vad som i sammanhanget avses med miljöfrågor. I enlighet med vad som avhandlats i tidigare avsnitt utgår dock förvaltningen från att uttrycket avser förebyggande av exempelvis vatten- och luftföroreningar, bullerstörningar samt omhändertagande av avfall.

Förvaltningen ser det som angeläget att man inom alla sektorer av den kommunala verksamheten beaktar och bevakar frågorna kring den yttre miljön. Byggnadsnämnden har här ett särskilt ansvar genom de uppgifter nämnden har vad avser den fysiska planeringen och byggnadsverksamheten i kommunen. Samtidigt vill dock miljö- och hälsovårdsförvaltningen poängtera att det enligt gällande instruktion åligger miljö- och hälsovårdsnämnden att tillse att vattenföroreningar, luftföroreningar, buller och andra sådana störningar motverkas inom kommunen. Nämnden skall följa den yttre miljöns tillstånd och utveckling samt efter samråd med berörda statliga och kommunala myndigheter låta utarbeta och underställa vederbörande organ inom kommunen planer och handlingsprogram för miljövården.

Dessutom bör i sammanhanget uppmärksammas hälsovårdsstadgeutredningens tidigare omnämnda förslag till hälsoskyddslag. Av detta förslags 4 § framgår att det särkilt bör åligga miljö- och hälsoskyddsnämnd (utredningens namnförslag) att bl. a. ägna uppmärksamhet åt utvecklingen inom kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende, att därvid utarbeta de planer och upprätta de förslag som är påkallade samt medverka i övrig planeringsverksamhet där miljö- och hälsoskyddsfrågor berörs.

Miljö- och hälsovårdsnämnden har sålunda redan i dag huvudansvaret för miljövården inom kommunen, ett ansvar som hälsovårdsstadgeutredningen föreslår inskrivet i lag. Förvaltningen utgår därför från att även fortsättningsvis miljö- och hälsovårdsnämnden kommer att ha detta ansvar för miljövårdsfrågorna i kommunen. Enligt förvaltningens uppfattning är det dock en uppenbar brist i det nu framlagda betänkandet att denna frågeställning inte tas upp till diskussion. Under förutsättning att ett klargörande på denna punkt sker torde det nu framlagda förslaget kunna vidga möjligheterna till en bevakning av miljöfrågorna i den fysiska planeringen samt skapa förutsättningar för ett utvidgat samarbete över nämnd- och förvaltningsgränserna. Detta anser förvaltningen vara värdefullt.

Även Gislaveds och *Ovanåkers kommuner* anser att förtydligande bör göras beträffande byggnadsnämndens resp. hälsovårdsnämndens ansvarsområden.

11.2 Byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll

Några remissinstanser lämnar synpunkter på den tekniska kontrollen av handlingar och byggnadsarbeten. *Bostadsstyrelsen* anför:

Enligt PBL är det i huvudsak tre former av byggnadskontroll som förekommer: 1/ byggnadsnämndens besiktningar och den ansvarige arbetsledarens tillsyn 2/ förmedlingsorganets kontroll (avseende statsbelånade hus) och 3/ byggherrens egen kontroll (s. 490–491).

– – –

I praktiken har förmedlingsorganets kontroll i stor utsträckning samordnats med byggnadsnämndens tillsyn. Undantag härvidlag utgör de större kommunerna, där förmedlingsorganets organisation och verksamhet varit tillräckligt stor för att bära en egen kontrollantverksamhet. I konsekvens med att Svensk Byggnorm utvecklats till en riksgiltig och alltmer fullständig föreskriftssamling för husbyggandet och kommunernas verksamhet inom byggandet blivit mer kvalificerad har därvid byggnadsnämndens kontroll och tillsyn fått ökad tyngd, under det att den ursprungliga, s. k. "fo–kontrollen", fått minskad självständig betydelse. Det formella kravet på förmedlingsorganets godkännande av byggnadsarbetenas utförande i låneärendet kvarstår dock. I realiteten är det ofta byggnadsnämndens kontroll som ligger till grund för förmedlingsorganets yttrande.

Byggnadsnämndens tillsyn och kontroll enligt byggnadsstadgan sker emellertid, som PBL nämner, i stor utsträckning genom stickprovsundersökningar. Parallellt med den nyss beskrivna utvecklingen har behovet av en mera kontinuerlig byggnadskontroll gjort sig påmint. Med stöd av 60 § bostadsfinansieringsförordningen har därför länsbostadsnämnderna givits möjlighet att föreskriva s. k. särskild byggnadskontroll som villkor för bostadslån. Härvid gäller vissa förutsättningar ifråga om kontrollens utförande, kontrollantens integritet m. m. Huvudsakligen torde denna kontroll tillämpas vid gruppbyggda småhus.

Genom 11 a § förordningen om beräkning av låneunderlag och pantvärde för bostadslån har det – vad gäller egenägda småhus och småhus med bostadsrätt – blivit möjligt att finansiera kostnaden för denna kontroll, och kostnaden för vissa garanti – och försäkringsåtaganden, med bostadslån genom ett schablontillägg till låneunderlaget. När det gäller förtillverkade hus, kan motsvarande kostnad för tillverkningskontroll på fabrik (med viss begränsning) beaktas i låneunderlaget.

Genom de nämnda finansieringsmöjligheterna torde ekonomiska förutsättningar för en rimlig byggnadskontroll anses föreligga när det gäller statsbelånade bostäder i småhus, även om viss diskussion om schablonbeloppen förekommer.

Planverket anser inte att det finns anledning att väsentligt ändra på det system för granskning och godkännande av handlingar samt tillsyn under byggskedet som hittills tillämpats. Tillsynen och kontrollen av byggandet bör dock förbättras enligt verket, som redovisar några problem med tillsynen och kontrollen av byggandet enligt byggnadsstadgan:

- konstruktionshandlingar saknas ibland, hinner inte alltid infordras av byggnadsnämnden, och kan vara av otillräcklig kvalitet eller omfattning,
- byggnadsnämnden har inte alltid tillräcklig tid att granska handlingar och kan sakna kompetens för att granska handlingar upprättade för komplicerade konstruktioner eller installationer,
- granskning och kontroll rörande förtillverkade produkter med hög förtillverkningsgrad som levereras till byggnadsplats – särskilt installationsprodukter – "svarta lådor" – kan inte på ett meningsfullt sätt utföras av byggnadsnämnden,
- entydiga regler saknas för hur rättelse eller komplettering av uteblivna eller bristfälliga konstruktionshandlingar skall åstadkommas vid s. k. skede 2-hantering,
- förekomsten av en rad olika konsulter, entreprenörer och leverantörer för ett

byggnadsobjekt kan försvåra genomdrivandet av föreskrifter, givna av byggnadsnämnden,
- uppdelningen av arbetena på en byggnadsplats i många delentreprenader kan förhindra systemtänkande och strävan efter en sammantaget god funktion,
- den bristande insikten hos olika parter om behovet av en välutvecklad kontroll på byggplatsen skapar orimliga förväntningar på byggnadsnämndskontrollens kapacitet och detaljeringsgrad,
- en adekvat slutkontroll av installationssystemens funktion tillämpas inte i tillräcklig utsträckning.

SIB anser att byggnadsnämnden skall kunna ställa krav på byggherrekontrollen. *Laholms kommun* vill ifrågasätta om inte byggnadsnämndens tekniska kontroll kan slopas eller i varje fall minskas. Den kontroll- och tillsynsverksamhet som erfordras beträffande statligt belånade hus bör kunna ordnas på annat sätt och kombineras med den entreprenadkontroll som brister vad gäller enskilt byggda statligt belånade småhus, anser kommunen. *Söderhamns kommun* anser att ett utökat ansvar för byggherre eller ansvarig arbetsledare genom krav på s. k. dagkontroll för villor och större objekt bör övervägas. *Södertälje kommun* anser att ett klargörande av byggnadsnämndens besiktningsskyldighet är nödvändigt. *Varbergs kommun* anser att dagkontroll, långtidsgarantier, typgodkännande osv. medverkar till att man i vissa fall bör kunna inskränka tillsynen till stickprovskontroller.

Länsbostadsnämnden i Stockholms län understryker att byggnadsnämndens tekniska granskning inte enbart bör avse teknisk utrustning och anför:

> Länsbostadsnämnden vill understryka att den tekniska granskningen inte enbart bör avse teknisk utrustning av typ ventilation, köksinredning och hygienutrymmesstandard, utan i lika hög grad gäller valda planlösningar, dvs. rumssamband och bostadens funktion.
>
> Det är av särskild vikt att denna granskning fungerar beträffande förnyelseverksamheten av den äldre bebyggelsen. Dåliga planlösningar eller andra brister som kan förväntas skapa krav på förändringar inom en relativt kort tid återverkar på länsbostadsnämndens bedömning av bostadslånets amorteringstid och av den för lånet ställda pantens säkerhet.

Statens handikappråd anser att periodisk tillsyn bör finnas och anför:

> För att graden på tillgänglighet ska bibehållas krävs möjlighet till periodisk tillsyn. Tillsynsfrågan har inte behandlats av utredningen. Rådet anser att en sådan bör finnas och att formerna härför närmare bör utredas.

Enligt *planverket* bör 14 kap. kompletteras med bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om periodisk tillsyn i en förordning.

Flera remissinstanser har tagit upp frågor om byggnadsnämndernas ansvar för besikting och kontroll och därmed sammanhängande frågor.

Planverket anser att PBL-utredningen inte på något avgörande sätt ändrat på ansvars- och kontrollbestämmelserna i BS rörande byggnader. Verket föreslår att justeringar görs i PBL så att följande principer följs:

> – Byggnadsnämnden skall vid bygglovsprövningen – skede 1 – inrikta sin tekniska granskning på att kontrollera att de tekniska förutsättningarna för projekteringen är riktiga. Relativt höga krav på en sådan kontrollinsats torde härvid kunna fordras, och

byggnadsnämnden bör därmed också ta ansvar för att uppgifterna i de fastställda handlingarna är riktiga. Den byggande skall sedan ta ansvaret för att projekteringsinsatsen blir i enlighet med de godkända förutsättningarna och gällande tekniska detaljbestämmelser. Byggnadsnämnden skall ha till uppgift att göra en stickprovskontroll av de detaljerade konstruktionshandlingarna genom att infordra någon väsentlig del av dessa och granska dem.

– Producenten skall svara för en egenkontroll, i erforderlig omfattning redovisad i en kontrollplan. För denna egenkontroll skall den ansvarige arbetsledaren svara. Denne skall, liksom nu, ha ett på den personliga kompetensen grundat mandat. I likhet med PBL-utredningen anser planverket att denna princip för egenkontroll bör kunna utvecklas med hjälp av checklistor och andra hjälpmedel.

– Den byggande bör kunna ta ett större ansvar för att egenkontrollen på byggplatsen genomförs på ett tillfredsställande sätt. Detta bör kunna ske genom att erforderliga kontrollåtgärder redovisas i de handlingar som upprättas genom byggherrens försorg och föreläggs byggnadsnämnden. Omfattningen av tillsynen bör anpassas efter byggnadsobjektets storlek och komplexitet och olika delars och komponenters känslighet för dåligt arbetsutförande. Tillämpningsföreskrifter om detta bör ges med stöd av bestämmelser i PBL.

– Krav på funktionskontroller bör kunna ställas med stöd av bestämmelser i PBL. Planverket anser att PBL bör förtydligas i detta avseende.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att det är ofullständigt belyst vilket ansvar byggnadsnämnden har i fråga om besiktningsverksamheten beträffande skyddsrum.

Svenska kommunaljuridiska föreningen tar upp frågan om byggnadsnämndens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning och anför:

Frågan rörande bestämmelser om byggnadsarbete samt byggnadsnämndens tillsyn och kontroll innefattar även byggnadsnämndens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. Utredningen har mycket kort berört detta ansvar.

Det har varit i hög grad önskvärt att utredningen i vidare mån än som skett tagit upp och belyst frågan om myndighetsansvar. Att så ej skett framstår som en brist bl. a. med hänsyn till den ökade vikt som i betänkandet läggs vid grundvattenfrågor, djupbyggande m. m. och mot bakgrund av bl. a. bygglovpliktens utökning till att omfatta exempelvis sådana företag som utförande av tunnlar och bergrum. Bland bestämmelserna om byggnadsarbete och tillsyn m. m. finns stadgandet i 14 kap. 6 § enligt vilket byggnads- och anläggningsarbeten skall utföras enligt gällande bestämmelser och enligt de föreskrifter i övrigt som byggnadsnämnden beslutar. Vidare gäller enligt bestämmelsen i 14 kap. 7 § andra stycket att underjordsarbeten skall utföras så att sådana förändringar av grundvattennivån undviks som är skadliga för omgivningen. Bland reglerna om tillståndsprövning finns bestämmelsen i 13 kap. 16 § enligt vilken i ett tillståndsbeslut skall anges bl. a. de föreskrifter om arbetets utförande som behövs. Det är oklart och tveksamt vad detta regelkomplex kommer att medföra i fråga om eventuellt myndighetsansvar – och dettas avgränsning mot den byggandes ansvar gentemot skadelidande – beträffande exempelvis sådana anläggningar som utförande av tunnlar m. m.

Stockholms kommun (juridiska avdelningen) anför liknande synpunkter.

Sveriges trähusfabrikers Riksförbund anför:

Vartefter som byggnaderna blir mer komplicerade, antalet material- och konstruktionsvarianter ökar och antalet intresseområden för byggbestämmelser ökar får byggnadsnämnderna fler frågor att ta ställning till vid granskning och tillsyn. Det ligger i både byggnadsnämndernas och byggnadsbranschens intresse att byggbestämmelser-

na koncentreras till de mest väsentliga kraven och att dessa krav tolkas likformigt i landet. Det finns vissa oklarheter i fråga om ansvar för byggen som är underkastade samhällets tillsyn och om kommunernas ekonomiska ansvar för fel på grund av försumlig kontroll.

Det nuvarande systemet för kommunal tillsyn över byggandet och ansvaret för att byggnader har de i lagen föreskrivna egenskaperna har lång tradition. Genomgripande ändringar i systemet får långtgående verkningar i principer för entreprenadavtal och ansvar för byggnadernas konstruktioner, materialval, arbetsutförande och skötsel. Den pågående utvecklingen av förstärkt konsumentskydd vid småhusköp är en så viktig förändring att den bör vara förutsedd i den nya bygglagens regler om granskning och tillsyn.

STR yrkar, att byggnadsnämndens, den ansvarige arbetsledarens, materialleverantörens, entreprenörens och byggherrens roll och ekonomiska ansvar belyses ytterligare, innan reglerna om granskning och tillsyn fastställs.

Falköpings kommun anser att ansvars- och kontrollreglerna är oklara och anför:

F. n. är reglerna om byggnadsnämnden resp. den byggandes ansvar och kontroll oklara. I PBL har utredningen ej klarlagt dessa frågor. Ansvarsfrågan är olöst liksom frågan om syftet och omfattningen av granskningen och tillsynen. Kommunen vill påpeka att det är en resursfråga med ekonomiska konsekvenser som bör belysas närmare.

Liknande synpunkter anförs av *Gotlands, Kristianstads, Skövde* och *Vara kommuner.*

Jönköpings kommun anför:

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).

Även om flera strävar efter att minimera mängden av föreskrifter och bestämmelser inom byggandet, kommer ändå granskningsvolymen att verka stor. Det bör ju vara så att den som projekterar måste i likhet med den som granskar, känna till alla de krav som ställs på en byggnad eller anläggning i lagar, förordningar och bestämmelser för att kunna utföra sin uppgift tillfredsställande.

Det är mycket allvarligt att byggnadsnämndernas granskande och kontrollerande verksamhet föreslås skall ökas när redan med nuvarande lagstiftningen byggnadsnämndernas resurser är för små. De som fattar beslut i lagar som gör att byggnadsnämndernas arbetsuppgifter ökar måste då även se till att resurser finns möjliga att få fram.

Kristinehamns kommun anför:

Allmänhetens syn att byggnadslovshanteringen och – tillsynen är tidsödande och detaljerad måste jämföras bl. a. med skadeståndslagen SFS 1972:207. PBL-utredningens skrivning på s. 494 är långtgående och innebär stora ekonomiska åtaganden för kommunen. Gränserna för byggnadsnämndens ansvar måste utredas och de kommunalekonomiska konsekvenserna diskuteras. Det är inte rimligt att kommunen kan vara ekonomiskt ansvarig för att en brist i bygglovshandlingarna inte har uppdagats vid granskningen.

Lerums kommun anlägger följande synsätt:

Den enskilde som söker bygglov och även uppför byggnadsföretaget ansvarar primärt för

- att handlingar som läggs till grund för ansökan uppfyller de materiella kraven i PBL
- att erforderliga kommunala tillstånd inhämtas
- att byggnadsföretaget uppföres enligt givna tillstånd i PBL (genom ansvarig arbetsledare).

Byggnadsnämnden ansvarar för kontrollen av att ovanstående är riktigt utfört även vad avser övriga kommunala tillstånd. Självklart har byggnadsnämnden kvar sin rådgivande funktion i de olika skedena.

En oklarhet i ansvarsfördelningen den enskilde-byggnadsnämnden riskerar att medföra förseningar och fördyringar såväl för den enskilde som för kommunen, då uppgifter ej tas fram i tid utan får kompletteras i efterhand, ofta med omständlig brevväxling som följd.

Säffle kommun anser att det förefaller helt orimligt att byggnadsnämndens ansvar beträffande säkerhetsföreskrifterna skall omfatta även icke tillståndspliktiga byggnader.

Några remissinstanser tar upp frågan om ansvarig projektör, etableringskontroll m.m.

Industrins kommitté för byggbestämmelser anför:

Enbart den traditionella kontrollen på byggnadsplatsen ger emellertid ingen garanti för byggnadens kvalitet. Vid ett nyligen avhållet seminarium anordnat av EOQC (European Organization of Quality Control) framhölls: "Enbart kontroll på byggplatsen garanterar bara, att eventuella fel i projekteringsledet troget realiseras på byggplatsen".

Ju mer kompetent, kunnig och erfaren projektören kan förutsättas vara, desto mindre är behovet av reglering genom detaljföreskrifter i SBN. Att införa begreppet "ansvarig projektör" i meningen ansvarig gentemot myndigheter kan vara en väg till minskning av den detaljreglering av byggandet som i olika sammanhang kritiserats. IKB är medveten om att "ansvarig projektör" också inrymmer problem, men anser dock att frågan bör närmare utredas.

Även *Hyltebruks kommun* föreslår krav om ansvarig projektör i PBL. Kraven torde enligt kommunen kunna utformas enligt samma principer som för ansvariga arbetsledare.

Göteborgs kommun anser att en ansvarig projektör skall underteckna en redovisning över i vilka avseenden byggnadsföretaget avviker från PBL eller från tillämpningsbestämmelser till denna. Kommunen anför:

För att underlätta granskningsarbetet föreslås att i lagtexten ska föreskrivas att det i bygglovhandlingarna ska redovisas på vilka punkter byggnadsföretaget avviker från kraven i PBL eller från bestämmelser som utfärdats med stöd av denna. Redovisningen bör undertecknas av "ansvarig" projektör/konstruktör. Härigenom läggs ett större ansvar över på den byggande och byggnadsnämnden kan med lagen som stöd nöja sig med att genom stickprov kontrollera att de lagstadgade kraven uppfylls. Då det gäller åtgärder av mindre omfattning bör byggnadsnämnden ges möjligheter att befria från den föreslagna redovisningen.

Älmhults kommun anser att större krav bör ställas på byggnadskonsulter. *LO-distriktet i Stockholms län* anser att etableringskontroll bör införas för att stödja seriösa byggnadsföretag och att ett sekundärt arbetsgivaransvar åläggs byggherren. *LO-distriktet* anför:

Inom byggnadsbranschen förekommer ett mycket omfattande entreprenörsystem. Vid uppförandet av en fastighet kan ett flertal entreprenörer och underentreprenörer vara inblandade i verksamheten och tyvärr är många av dessa ej seriöst verkande företag.

PBL borde som en förutsättning för bygglov ange vissa grundläggande krav på byggherren eller bygglovsökanden för att tillstånd skall ges. Ett sekundärt arbetsgivaransvar bör åläggas byggherren som anlitas. Endast etablerade företag bör ges tillstånd (undantag s. k. självbyggeri) för att på detta sätt stävja den "grå arbetskraften". S. k. konkursexperter och skattefifflare borde därigenom kunna utestängas.

Frågor om egenansvar för producenten och dennes ansvarige arbetsledare behandlas av några remissinstanser.

Bostadsstyrelsen anför:

God kvalitet i byggandet torde emellertid inte kunna säkerställas utöver en viss nivå enbart genom kontrollåtgärder och övervakande funktioner. På längre sikt torde det därför vara nödvändigt att pröva lösningar som innebär ett ökat egenansvar hos producenten. Om regelsystemet är uppbyggt så, att det klart ligger i producentens eget intresse att fel och brister i den färdiga produkten undviks blir kontrollen lättare än om den skall organiseras som en särskild funktion.

Industrins kommitté för byggbestämmelser anför:

PBL ansluter sig i "Byggnadsarbete och tillsyn" i stort sett till vad som nu gäller i fråga om besiktning, kontroll och ansvarig arbetsledare. Den anordningen, som i Sverige har en lång tradition bakom sig, att den som av byggherren utsetts att leda arbetet på byggplatsen också inför myndigheterna ansvarar för att givna föreskrifter följs, har enligt IKBs mening fungerat väl i fråga om de egentliga byggnadsarbetena. Det är i och för sig en praktisk och lämplig anordning att den som fattar och är med om alla väsentliga beslut på byggplatsen också är den som svarar för att bygget utförs enligt av BN godkända handlingar och att utförandet i övrigt är normenligt.

Det bör emellertid observeras, att systemet med "ansvarig arbetsledare" vuxit fram under ett skede i byggandet, då *en* arbetsledare kunde ha ansvar för hela bygget. Idag är detta i många fall inte möjligt. Redan SBN förutsätter för olika arbeten särskilda arbetsledare med speciell kompetens och den alltmer vanliga uppdelningen av arbetet i under- och specialentreprenader leder också till att arbetsledaransvaret blir uppdelat. Detta är en ofrånkomlig följd av den tekniska utvecklingen och torde i och för sig vara en garanti för att varje delarbete leds av just därför kompetent arbetsledare.

– – –

Dagens ansvarige arbetsledare har emellertid inte bara att se till att regler i BS och SBN följs. Han skall dessutom såsom arbetsledare svara för att krav enligt arbetarskyddslagen uppfylls och detta är en uppgift, som ofta tar en mycket stor del av hans tid i anspråk.

Dessa alltmer krävande uppgifter gentemot myndigheter skall han sköta vid sidan om sin egentliga uppgift att leda och organisera bygget på ett rationellt sätt. Det är därför av vikt, att ansvarige arbetsledaren inte åläggs fler och större kontrolluppgifter än oundgängligen nödvändigt. Utvecklingen kan också medföra att den som i

verkligheten har ansvaret för och bestämmer om arbetets utförande inte nödvändigtvis är den, som på byggnadsplatsen tillser att ritningar och andra bygghandlingar följs. Det är därför av vikt att reglerna för ansvarig arbetsledare utformas så, att de möjliggör en anpassning efter de i olika fall aktuella produktionsförutsättningarna. Det bör heller inte få vara så, att för en viss typ av arbete (exempelvis installationsarbeten) kräver vissa BNr att ansvarig ledare för arbetet skall vara någon som under hela arbetets utförande finns på platsen medan andra BNr som ansvarig arbetsledare godtar kompetent person med annan placering i det för arbetet ansvariga företaget, under förutsättning att denne har sådan ställning att han kan påta sig ansvaret för arbetets utförande. Den praxis, som utbildats för tillverkningskontroll av typgodkända produkter torde därvid kunna vara vägledande.

Byggnadsnämndernas tillsyn av statliga och landstingskommunala byggnader m. m. kommenteras av *byggnadsstyrelsen* som anför:

I 14 kap. 9 § regleras den ansvarige arbetsledarens anmälningsskyldighet. Även i detta avseende bör införas vissa särbestämmelser vid statligt byggande. På samma sätt som statlig myndighet förklaras kompetent att svara för den tekniska granskningen bör myndighet med egen bygg- och installationskompetens också förklaras kompetent att svara för besiktningsuppgifterna. Visserligen anges i 9 § att byggnadsnämnden ska kunna medge befrielse helt eller delvis från anmälningsskyldigheten. Enligt byggnadsstyrelsens uppfattning bör för att undvika dubbelarbete med kontroll och besiktning samt möjlighet att långsiktigt dimensionera personalresurserna befrielsen ges generell giltighet i det av planverket utfärdade kompetensbeviset. Här avses inte sådana besiktningar som har samband med anslutning till kommunala försörjningssystem, brandskyddsfrågor m. m.

SJ anser att byggnadsnämndens tillsynsverksamhet inte behöver omfatta SJ-anläggningar.

Även *Sundsvalls kommun* delar denna syn på byggnadsnämndens tillsynsansvar för statliga och landstingskommunala byggnader. Kommunen anför:

Ett önskvärt tillägg till 13 kap. 24 § om granskning av statlig och landstingskommunal byggnad är att besiktning av sådan byggnad på samma villkor ej heller bör ske. Om så ej blir fallet erfordras förstärkning av kommunala byggnadsinspektionsverksamheten.

Nässjö kommun:

Vissa i lagtexten uppräknade krav enligt 5 kap. är avsedda att tillämpas även på jordbrukets ekonomibyggnader, trots att i normalfallet denna typ av byggnader inte omfattas av byggnadslovsplikt. Skall samhällelig tillsyn omfatta även denna typ av byggnader faller det sig naturligt att låta lantbruksnämnden handha dessa ärenden, med hänsyn till att viss granskning för uppförandet utföres av nämnden. En tudelning mellan lantbruksnämnd och byggnadsnämnd är olycklig.

Frågan om erfarenhetsåterföring tas upp av *planverket* som anför:

Mycket stora resurser uppoffras årligen för att uppföra och förvalta byggnader. Om de goda eller dåliga erfarenheter som görs i samband därmed på ett systematiskt sätt kunde komma alla berörda parter till del är det sannolikt att miljardbelopp skulle kunna sparas. Mot bakgrund av den intressanta besparingspotential, som fortlöpande

finns, synes det angeläget att närmare undersöka möjligheterna att få till stånd en erfarenhetsåterföring som effektivt kunde betjäna flera inblandade parter i samband med byggande, förvaltning och brukande av byggnader: projektörer, byggherrar, entreprenörer, material- och komponentleverantörer, förvaltare, brukare, myndigheter, undervisnings- och forskningsinstitutioner.

Samtliga dessa parter har behov av omfattande erfarenhetsåterföring i sin verksamhet om årskostnaderna för nyttjande av byggnader skall kunna begränsas. Sannolikt är mycket av den kunskap som behövs därtill gemensam för flera av branschens parter. Sålunda behövs erfarenhetsåterföring rörande olika materials tekniska egenskaper (inklusive uppgifter om livslängder), konstruktionsprinciper och byggmetoder, investeringskostnader, förvaltningsekonomi innefattande drift- och underhållskostnader, sorterade brukarerfarenheter, byggbestämmelsers konsekvenser etc.

Olika ansatser för att uppnå en fungerande erfarenhetsåterföring har gjorts sedan tidigt 50-tal och görs på nytt av olika parter i Sverige. Resultaten har mestadels varit ganska blygsamma och framförallt inte lett till någon kontinuitet. En huvudsaklig anledning till detta torde vara att insatta resurser kraftigt har understigit undre tröskelvärdet för erforderlig livskraft. Därmed har projekten "runnit ut i sanden" t. o. m. innan de formellt har avslutats.

Det är angeläget att en studie rörande olika parters behov av erfarenhetsåterföring görs. En sådan studie kan avslöja ett behov av en för flera parter gemensam erfarenhetsåterföring. Denna kan i så fall ges en sådan omfattning att den får en tillräcklig kontinuitet och livskraft.

12 Underställning

12.1 Grunddragen i förslaget

a) Principerna för beslutsfattandet inom det föreslagna underställningsinstitutet godtas – i många fall dock med vissa reservationer – av bl. a. *kammarrätten i Göteborg, vägverket, UHÄ (Uppsala universitet), skogsstyrelsen, naturvårdsverket, planverket (en minoritet), domänverket, statskontrollkommittén, länsstyrelserna i Jönköpings, Kronobergs (en minoritet), Kalmar (en minoritet), Blekinge (en minoritet), Älvsborgs (en minoritet), Västmanlands* och *Gävleborgs län, lantbruksnämnderna i Östergötlands, Malmöhus, Älvsborgs* och *Jämtlands län, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet, LRF, Älvräddarnas samorganisation* och ett 50-tal kommuner.

Många av dessa instanser pekar på att systemets effektivitet kommer att i hög grad bero på hur praxis utvecklas. Många, däribland *Härjedalens, Leksands, Lessebo, Lomma* och *Östersunds kommuner,* anser att det föreslagna systemet innebär alltför långa handläggningstider.

Statskontrollkommittén anför:

> Det överprövningssystem i fråga om kommunala planbeslut som föreslås av PBL-utredningen är enligt statskontrollkommitténs mening inte helt invändningsfritt. Även om den obligatoriska fastställelseprövningen tas bort, ges länsstyrelsen relativt vittgående möjligheter att förordna att visst kommunalt planbeslut skall underställas regeringens prövning. Kommittén är helt medveten om att brytningar i praktiken kan uppstå mellan å ena sidan statliga och regionala intressen och å andra sidan lokala intressen. För att lösa dessa intressekonflikter kunde åtminstone rent teoretiskt en alternativ lösning vara att statskontrollen på ifrågavarande område skedde inom ramen för ett vidgat besvärsförfarande. Kommittén anser dock att svåra principiella problem är förenade med ett sådant kontrollsystem. Om de avsedda effekterna med en förändring av besvärsmöjligheterna skall uppnås, torde krävas att vissa statliga sektorsmyndigheter och länsstyrelsen ges rätt att anföra förvaltningsbesvär över kommunala planbeslut.
>
> Det nu sagda leder statskontrollkommittén till slutsatsen att det överprövningssystem avseende kommunala beslut om planer som föreslås av PBL-utredningen kan – i fråga om underställning – accepteras från de synpunkter kommittén har att företräda med hänsyn till det markanta behov av samordning av olika samhälleliga ävensom enskilda intressen som obestridligen finns i planläggnings- och byggnadsfrågor. Kommittén vill dock kraftigt understryka att den utgår ifrån att länsstyrelsen när den i det enskilda fallet prövar om ett förordnande om underställning skall meddelas gör en

mycket noggrann bedömning av de statliga synpunkternas vikt. Enligt kommitténs mening bör länsstyrelsens bedömningar vara av översiktlig natur och inte beröra detaljer i kommunernas planläggning.

Länsstyrelsen i Kronobergs län (en minoritet):

Det kan göras gällande att det innebär en centralisering av beslutsfattandet om alla planer, vilka blir föremål för underställning, skall prövas av regeringen. Att i stället lägga underställelseprövningen på länsstyrelsen ter sig dock mindre tilltalande, eftersom länsstyrelsen då framstår både såsom en slags åklagare och domare i samma mål. Därjämte är det ytterst tveksamt om ett sådant förfarande innebär någon tidsvinst. De flesta planer, vars giltighet länsstyrelsen underkänner, torde ändock genom besvär föras upp till regeringen. Man kan sålunda snarast befara en utsträckt prövotid, om länsstyrelsen först skall fatta beslut i dessa ärenden.

Flera instanser anser att förslaget innebär en olämplig centralisering till regeringen och förordar att länsstyrelsen får en starkare ställning som beslutsfattare. Till dessa instanser hör *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, planverket,* samtliga länsstyrelser utom länsstyrelserna i Jönköpings, Västmanlands och Gävleborgs län, *lantbruksnämnden i Stockholms län, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges länsantikvarier, LON, Länsarkitektföreningen, SACO (sektionen för lokal statsförvaltning* och *muséimannaförbundet), Stiftelsen Jämtlands läns muséum, TCO* samt *Alingsås, Eskilstuna, Falkenbergs, Falköpings, Gotlands, Upplands-Bro, Uppsala* och *Vara kommuner.*

Planverket anför:

Skillnaden är rent formell om länsstyrelsen fattar ett beslut i sak eller om styrelsen fattar ett underställningsbeslut. Att lyfta upp avgörande i varje ärende till regeringen innebär dock en centralisering av beslutsfattandet som inte förefaller nödvändig. Regeringens ställningstagande kunde enligt planverkets uppfattning istället begränsas till de fall då kommunen inte godtar länsstyrelsens beslut och överklagar eller när länsstyrelsen själv vill få frågan prövad av regeringen, med hänsyn till frågans principiella betydelse eller stora vikt.

Länsstyrelsen skulle enligt detta förslag således kunna fatta ett beslut om upphävande av en kommunal plan till vissa delar. Därefter kan kommunen bedöma om man vill överklaga beslutet eller kan tänka sig ändra avvägningarna i planen.

Om avgörandet ligger hos länsstyrelsen eller regeringen kan dock komma att få betydelse i fråga om förfarandet vid bevakning av riksintressen. Kraven på underlag och förhandsbesked från regeringen till länsstyrelserna blir större om regeringen har att räkna med att länsstyrelserna tar beslut på egen hand än om regeringen generellt kan ta de slutliga besluten. Lagstiftningen reglerar inte dessa förhållanden eftersom de kan betraktas som en statens inre angelägenhet. Från kommunal synpunkt är det emellertid av väsentlig betydelse med vilken säkerhet riksintressenas innebörd kan överblickas på förhand till ledning för kommunens markanvändningsplanering. Möjligheterna till samförstånd respektive konflikt mellan stat och kommun påverkas på ett avgörande sätt av detta. Förhandsbesked gagnar en solidarisk medverkan från kommunerna i bevakningen av riksintressen medan efterprövning skapar konflikter som länsstyrelserna ytterst sällan kan väntas vara benägna att orsaka genom underställning. Från den utgångspunkten framstår en indragning av den beslutanderätt som i gällande lagstiftning delegerats till länsstyrelserna, som en onödig centralisering som i längden riskerar att försämra samverkan mellan stat och kommun till förfång för i första hand riksintressenas behandling.

Frågan om hur valet av överprövningssystem påverkar preciseringsgraden hos riksintressena tas även upp av *länsstyrelsen i Norrbottens län* som anför:

PBL föreslår nu ett prövningssystem som synes nödvändiggöra den långtgående precisering av riksintressena och delvis deras geografiska omfattning som kommer till uttryck i kap. 3. Länsstyrelsen anser, som nämnts tidigare, visserligen att det är angeläget att fastställa riksplaneringens status. Detta får dock inte leda till sådana låsningar som pekar mot en bindande riksplan i stället för en rullande riksplanering i samspel mellan stat och kommun.

Med ett annat planprövningssystem än det som nu föreslås skulle så långtgående preciseringar inte bli nödvändiga. Detta förutsätter emellertid ett statligt godkännande eller "accept" av länsstyrelsen av att riksintressena beaktas på ett tillfredsställande sätt i översiktsplaneringen. Detta öppnar möjligheter att på ett smidigare sätt uppnå lämpliga lösningar där stat och kommun samverkar kontinuerligt under beaktande av de faktorer som är underställningsgrundande, t. ex. riksintressen.

Länsstyrelserna i Skaraborgs och *Västerbottens län* framför samma uppfattning.

Länsarkitektföreningen anför beträffande det beräknade antalet underställningsärenden:

PBL påstår på s. 522 att besvärsrätten undantagslöst skulle utnyttjas om länsstyrelsen hade de uppgifter som PBL föreslår att regeringen skall ha. Länsarkitektföreningen delar ej denna uppfattning. Flertalet planer som förs till regeringen förs dit på grund av besvär från enskilda och inte på grund av att länsstyrelsen vägrat fastställelse eller gjort undantag. I ca 10 % av antalet planer som fastställelseprövas har länsstyrelserna gjort undantag. Ytterst få av dessa ärenden har förts vidare till regeringen av kommunen. Huvuddelen har i stället vunnit laga kraft efter tre veckor, vilket har gagnat kommunen. Detta är ett snabbare förfarande än det PBL föreslår och talar för att länsstyrelsen skall ha de uppgifter PBL föreslår för regeringen i planprövningsprocessen. Eftersom föreslagna underställningsgrunder – med vissa kompletteringar – i stort ansluter till dagens praxis för statligt ingripande innebär detta att regeringen, i förhållande till PBL-förslaget, befrias från prövning av uppskattningsvis cirka 300 detaljplaner per år. Dessutom förkortas handläggningstiden.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län har samma uppfattning.

Länsstyrelsen i Kristianstads län:

Som skäl för att lägga besluten i underställningsärenden direkt på regeringen och inte på länsstyrelsen anför utredningen främst att de fåtaliga ärenden, som avses bli underställda statlig prövning, kan väntas vara så kontroversiella att de i vilket fall som helst besvärsvägen förs till regeringen och att i så fall beslut i länsstyrelsen endast vållar tidsutdräkt. Mot detta kan emellertid sägas att det ligger ett egenvärde i att decentralisera beslutsfattandet till länsplanet och att detta inte behöver innebära några fördröjningar. Vidare kan länsstyrelsebeslut i större frågor föredras och förankras i verksstyrelsen, vilket kan innebära att besluten får sådan tyngd att kommunen accepterar dem. Någon gång kan det också bli aktuellt att underställa rena tillståndsfrågor, exempelvis om statliga säkerhetsbestämmelser eller betydelsefulla miljökrav i riksintressanta områden skulle åsidosättas. Att lägga besluten i sådana ärenden direkt på regeringsnivå är olämpligt ur decentraliseringssynpunkt.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Den kännedom om de lokala förhållandena som såväl förtroendemännen i styrelsen som länsstyrelsens tjänstemän besitter talar för att en statlig överprövning i första hand bör ske i länsstyrelsen. Länsstyrelsen har dessutom inom den egna myndigheten tillgång till sakkunskap i bl. a. plan-, naturvårds-, kulturvårds-, fastighetsbildnings-, försvars- samt regionalpolitiska frågor. Motsvarande sakkunskap kan naturligtvis tillföras ärendet även under beredningen i regeringskansliet men härför fordras som regel att ärendet remitteras till vederbörande centrala verk. Detta förfarande är emellertid omständligt och tidsödande. Att planbesluten skall föras direkt under regeringens prövning innebär en centralisering av beslutsfattandet som inte stämmer överens med decentraliseringssträvandena på andra områden i samhället.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser att förslaget om att avskaffa fastställelseprövningen hos länsstyrelsen strider mot grundlagen:

Detaljplan skall antas av kommunfullmäktige. Beslutet får omfattande rättsverkningar med bl. a. möjligheter till tvångsförvärv (expropriation) utan särskilt tillstånd av regeringen eller annan statlig myndighet. En omfattande myndighetsutövning delegeras sålunda till kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige är emellertid ett politiskt organ och inte en förvaltningsmyndighet. Regeringsformen förutsätter att myndighetsutövning skall bedrivas av förvaltningsmyndigheter. Kommunallagens och inte förvaltningslagens regler kommer att gälla för handläggningen av sådana planärenden, där kommunfullmäktige fattar beslut. Sålunda kommer bl. a. de mindre omfattande jävsreglerna i kommunallagen att tillämpas. Något straffrättsligt ansvar för myndighetsmissbruk enligt 20 kap. 1 § brottsbalken kan inte heller utkrävas. En grundlagsändring blir därför nödvändig, om förslaget i denna del skall kunna genomföras.

Då kommunfullmäktige enligt regeringsformen inte har ställning som förvaltningsmyndighet kan kommunfullmäktige därför, så länge någon grundlagsändring inte skett, inte fatta beslut att anta detaljplan eller markförordnande som medför omfattande rättsverkningar mot enskild. I rutinärenden då detaljplan eller markförordnande överensstämmer med antagen kommunöversikt eller områdesplan synes delegering kunna ske till byggnadsnämnden som i egenskap av förvaltningsmyndighet äger meddela myndighetsutövande beslut.

Förslaget uppvisar brister när det gäller samordningen med besvärsprövningen anser bl. a. länsstyrelserna i *Kronobergs, Kalmar* och *Västerbottens län.*

Länsstyrelsen i Kalmar län anför:

Samtidigt som en plan kan prövas hos regeringen efter underställning kan den vara föremål för besvär hos länsstyrelsen, dels på grund av att den inte tillkommit i laga ordning, t. ex. på grund av att den redovisats på ett svårbegripligt sätt (kommunmedlemmar), dels på grund av att den inte tillgodoser berörd sakägares enskilda rätt på godtagbart sätt. Besvär hos länsstyrelsen skall vilandeförklaras i avbidan på att underställningsärendet avgöres. Den föreslagna ordningen torde innebära att planen härigenom kan komma under regeringens prövning två gånger, om besvären fullföljs sedan länsstyrelsen beslutat.

b) Det finns också flera förslag från remissinstanserna om hur överprövningen bör utformas. Flertalet av de instanser som anser att

förslaget innebär en olämplig centralisering till regeringen synes förespråka följande lösning. Man behåller systemet med fastställelseprövning av länsstyrelsen. Beslutet bör fattas viss kortare tid efter antagandet.

Fastställelseprövningen behöver dock endast omfatta vissa i lagen angivna grunder.

I likhet med planverket anser bl. a. *länsstyrelserna i Östergötlands* och *Hallands län* att, även om prövningen i princip bör läggas på länsstyrelsen, en motsvarighet till dagens underställning till regeringen bör finnas kvar för principiellt viktiga fall.

Uppsala kommun föreslår:

Vad gäller förfarandet i ärenden angående detaljplan ifrågasätter kommunstyrelsen om slopandet av fastställelseförfarandet verkligen kommer att medföra sådana tidsvinster eller andra fördelar att det uppväger de nackdelar som det av utredningen föreslagna systemet otvivelaktigt kommer att innebära. Dels är det från strikt juridisk synpunkt främmande att förvaltningsbesvär skall kunna anföras över kommunfullmäktiges beslut. Dels har den enligt PBL-förslaget slopade fastställelseprövningen medfört att man varit tvungen att införa en särskild besvärsgrund som avser den formella handläggningen.

Denna vidgade besvärsmöjlighet kan, i kombination med den utökade sakägarkretsen när det gäller planens materiella innehåll, i många fall medföra en krångligare och mer tidskrävande administrativ omgång än vad den nuvarande fastställelseprövningen innebär. Kommunstyrelsen vill därför för sin del förorda att en motsvarighet till den nuvarande fastställelseprövningen behålls i den nya plan- och bygglagen för det fall det under utställningen av planförslaget framförts erinringar, som helt eller delvis har lämnats utan bifall.

Beträffande sådana detaljplaner och markförordnanden, som inte har blivit föremål för anmärkningar under utställningstiden, bör det räcka med att länsstyrelsen inom den tid som anges i 17 kap. 6 § utfärdar bevis om att beslutet att anta planen vunnit laga kraft. Ett sådant bevis bör då anses innefatta att någon överprövningsgrund enligt 17 kap. 1 och 2 §§ inte föreligger och att beslutet från formell synpunkt tillkommit i laga ordning.

Länsstyrelsen i Stockholms län föreslår beträffande detaljplanerna:

1. Behåll en motsvarighet till fastställelseprövningen, förslagsvis betecknad godkännande; härigenom kan även regionala-sekundärkommunala intressen beaktas i ett slutskede på ett smidigt sätt;
2. föreskriv närmare dels vad slutbehandlingen skall avse, dels att den skall ske inom en starkt begränsad men realistisk tid från det ärendet når länsstyrelsen,
3. överväg närmare länsstyrelsens styrelses funktion i ärendenas behandling från både demokratiska och praktiska utgångspunkter även mot bakgrund av länsstyrelsens roll som samlande samrådspartner i många och tidskrävande samråd;
4. överväg – inom det i övrigt flexibla system som betänkandet förespråkar – en möjlighet för regeringen att på framställning av länsstyrelsen genom dess styrelse undanta kommun från skyldigheten att låta länsstyrelsen slutbehandla dess detaljplaner;
5. understryk möjligheten och den principiella skyldigheten för länsstyrelsen att snarast ta ställning genom ett delbeslut i de delar där en detaljplan inte är i något avseende omdiskuterad.

Det bör inte förekomma någon som helst statlig överprövning enligt bl. a. *Trelleborgs, Upplands-Väsby* och *Vellinge kommuner* utan institutet planföreläggande borde räcka.

Enbart översiktliga planer bör kunna överprövas enligt bl. a. *Strömstads* och *Svalövs kommuner.*

Översiktliga planer bör fastställas, varvid detaljplaner som stämmer överens med de översiktliga planerna inte behöver fastställas anser bl. a. *länsstyrelserna i Blekinge, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs, Västernorrlands, Västerbottens* och *Norrbottens län, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges länsantikvarier, Stiftelsen Jämtlands läns muséum* och *Borlänge kommun.*

Den nuvarande fastställelseprövningen bör behållas, eventuellt i en något modifierad form, anser bl. a. *SJ, LO-distriktet i Stockholms län, Vilhelmina naturvårdskrets, Fastighetsrådens förening* samt *Emmaboda, Lomma* och *Torsby kommuner.*

Gislaveds kommun anser det vara önskvärt att lagstiftningen ger möjlighet för kommunerna att själva ta ställning till om kommunen eller länsstyrelsen skall fastställa planen.

Ett förslag om s. k. legaliseringsbevis förs fram av *länsstyrelsen i Gävleborgs län:*

> Sedan ett planförslag antagits och ingivits till länsstyrelsen skall det om anledning till underställning saknas vinna laga kraft utan någon länsstyrelsens åtgärd. Emellertid kan exempelvis en områdesplan ha belastningar som inte kan prövas genom underställning, men kan bli avgörande för efterföljande detaljplaner och föranleda underställning av dessa. För undvikande av oklarheter eller missförstånd exempelvis i frågor som berör översiktsplanernas styrningsinnehåll för efterföljande planering eller tillståndsbeslut borde länsstyrelser ges rätt att uttrycka synpunkter även i de fall underställning inte sker. En sådan möjlighet skulle kunna öppnas genom att länsstyrelsen inom tre veckor utfärdade någon form av legaliseringsbevis i vilket dock inte planens laga kraft kunde ifrågasättas.

Ett förslag om s. k. planuttalande förs fram av *länsstyrelsen i Malmöhus län:*

> Förfarandereglerna vid marköversiktens antagande bör utformas så att länsstyrelsen ges ansvar att i yttrande till kommunen sammanfatta de statliga bedömningarna på det kommunala dokumentet och avsluta denna bedömning med ett "planuttalande" huruvida länsstyrelsen avser att begagna sig av en underställningsrätt eller inte. Denna deklaration bör principiellt kunna avges innan kommunen slutligen behandlar förslaget i fullmäktigeförsamlingen. På detta sätt kan kommunen ges ett sammanfattande besked om länsstyrelsens bedömning av förslaget sett mot alla de konsekvenser för skilda statliga intressen som förslaget kan innehålla.

Liknande förslag har *länsstyrelsen i Uppsala län* samt *Hylte* och *Orusts kommuner.* Den sistnämnda instansen anför:

> Länsstyrelsen skulle även kunna ges en rådgivande granskningsroll i samband med utställningen. Ett planinstitut som har rättsverkningar gentemot bl. a. enskilda måste prövas ur juridisk synvinkel och mot rådande bestämmelser och anvisningar. För denna uppgift saknar många kommuner idag resurser och rutiner som dock finns utvecklade på länsnivå. Vårt förslag är att länsstyrelsen vid den formella remissen (enligt 9:23) avger ett yttrande med råd och förslag med avseende på planförslagets

formella uppbyggnad och innehåll till grund för kommunala justeringar inför antagandet. I samband härmed skall länsstyrelsen även meddela huruvida de har för avsikt att efter antagandet överväga underställning av planförslaget. Detta skulle förhindra onödig tidsåtgång och mana till fortsatt samarbete i frågor där kommunala och statliga intressen är motstridiga.

c) Förslaget att regeringen skall kunna ingripa, om länsstyrelsen inte gör det, avstyrks av bl. a. *länsstyrelserna i Östergötlands* och *Kalmar län, Stockholms byggmästareförening* samt *Järfälla (en minoritet), Mönsterås (en minoritet), Oskarshamns* och *Ovanåkers kommuner.*

Enligt *vitterhetsakademien* bör även regeringen kunna ingripa på den grund att beslutet innebär en uppenbar avvikelse från lagens krav.

De centrala verken har fått för stark ställning i förslaget anser bl. a. *länsstyrelsen i Malmöhus län* samt *Mölndals* och *Ovanåkers kommuner.* Länsstyrelsen anför:

Särskilt anmärkningsvärt är förslagets uppbyggnad av underställningsinstitutet. Enligt detta kan centrala verk i vissa fall begära underställning av ett markanvändningsbeslut direkt hos regeringen. Detta gäller bl. a. fall då länsstyrelserna inte har möjlighet att förordna om underställning. I praktiken innebär förslaget att de centrala verken måste bygga ut egna särskilda granskningsenheter för att kunna bevaka att deras sektorintressen blir beaktade i de kommunala markanvändningsbesluten. Detta är minst av allt rationellt eftersom sådana granskningsresurser redan finns hos länsstyrelserna. Ett alternativ är att tjänstemän hos länsstyrelserna underrättar – "skvallrar"– till det centrala verket i de fall kommunala markanvändningsbeslut synes strida mot ett statligt sektorsintresse. Men att bygga upp ett bevakningssystem som vilar på en sådan förutsättning är givetvis inte godtagbart.

Med hänsyn till länsstyrelsernas sammansättning och deras ställning på det regionala planet framstår det som mest rationellt att länsstyrelserna i samråd med berörda regionala sektorsorgan under regeringen fullt ut tilldelas ansvaret för att de statliga intressena i markanvändningsfrågor blir beaktade. De centrala verkens roll i sammanhanget bör begränsas till att vara remissorgan åt regeringen.

Statens industriverk anser att även en statlig sektormyndighet skall beredas självständig rätt att få ett planbeslut överprövat av regeringen.

Domänverket anmärker på att inte skogsstyrelsen räknas upp bland de myndigheter som får påkalla regeringens ingripande.

Lantbruksstyrelsen hävdar att lantbruksnämnderna bör få rätt att yrka underställning. Samma uppfattning har *lantbruksnämnden i Västerbottens län.*

12.2 Underställningsgrunderna

Att överprövning bör kunna ske på den grunden att riksintressen inte har beaktats tillstyrks uttryckligen av bl. a. *UHÄ, planverket, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kristianstads* och *Jämtlands län, Föreningen för samhällsplanering, Länsarkitektföreningen, Lantbrukarnas länsförbund i norra och södra Kalmar län* samt ett 20-tal kommuner.

UHÄ (Uppsala universitet) vill utvidga begreppet riksintresse när det gäller natur- och kulturminnesvården enligt följande resonemang:

Länsstyrelsens möjlighet att skydda natur- och kulturminnesvårdens intressen genom att förordna att planbeslut skall underställas regeringens prövning är dock i hög grad begränsad till vad som skall hänföras till riksintressen enligt 3:1 och 2 (17:1st 2 p 1 och 4). Samma begränsning till riksintressen gäller också för regeringens möjlighet att på eget initiativ bestämma att den skall överpröva visst planbeslut (17:7). Länsstyrelsens och regeringens rätt att besluta om överprövning av tillståndsbeslut är på motsvarande sätt begränsad till riksintressen (17:5 och 8). I motiven uttalas eftertryckligt att meningen är att begreppet riksintresse här skall tolkas restriktivt och att underställning endast får ske i ärenden av stor vikt. Enligt universitetets mening har man här i alltför hög grad vägletts av intresset att de kommunala planerna så snart som möjligt blir gällande. Eftersom det brister i garantierna för att de kommunala plan- och tillståndsbesluten alltid tar tillräcklig hänsyn till natur- och kulturminnesvården, är det viktigt att möjligheterna till underställning blir större än vad lagtexten och dess motiv anger. Man borde åtminstone i motiven slå fast att regeln om riksintressen skall kunna tillämpas så snart ett ur mera övergripande synpunkt beaktansvärt intresse kan åberopas. Man borde också överväga om inte den underställningsgrund, länsstyrelsen har i 17:1 st 2 p 3, borde införas även i §§ 5, 7 och 8. På så vis skulle det bli möjligt att i större utsträckning som grund för överprövning åberopa reglerna i 2:5 och 6, som inte är begränsade till att enbart skydda de natur- och kulturminnesvärden som är av riksintresse.

Svenska naturskyddsföreningen berör samma fråga och konstaterar:

Från naturvårdssynpunkt finns ett stort antal bevarandeområden och bevarandeobjekt som är av regionalt intresse. Sådana regionalt intressanta naturvårdsobjekt liksom andra regionala intressen ges inget skydd i lagförslaget.

Även *vitterhetsakademien, länsstyrelserna i Östergötlands* och *Kalmar län, Föreningen Sveriges länsantikvarier* och *landsantikvarien i Värmlands län* framför liknande synpunkter.

Att överprövning bör kunna ske på den grunden att mellan kommunal samordning inte har skett tillstyrks uttryckligen av bl. a. *planverket, länsstyrelsen i Stockholms län, Föreningen för samhällsplanering, Länsarkitektföreningen* och ett 20-tal kommuner.

Några instanser avstyrker att den mellankommunala samordningen får utgöra grund för överprövning, nämligen bl. a. *Leksands, Sundbybergs, Värnamo* och *Älmhults kommuner.*

Några instanser tar upp frågan om överprövning vid uppenbar avvikelse från detaljplanekravet.

Planverket anför:

Enligt PBL kan efterlevnaden av de formella krav som lagstiftningen ställer på den fysiska planeringens bedrivande i kommunerna bevakas bara på ett enda sätt, nämligen genom besvär från enskilda kommunmedborgare. Det finns dock ett undantag från detta. Detaljplanekravets tillämpning kan inte bevakas genom besvär från kommunmedborgare utan skall bevakas av länsstyrelsen genom underställning.

Konstruktionen är märklig. Länsstyrelsen som följer planeringsprocessen genom samråd kan inte påtala formella fel, medan kommunmedborgare som har svårt att överhuvudtaget bli uppmärksamma på en knapphändig planeringsprocess skall bevaka att den i alla delar går rätt till. Kommunmedborgare skall å andra sidan inte ha rätt att påtala underlåtenhet att genom detaljplanläggning ge offentlighet åt markanvänd-

ningsförändringar av betydelse. Detta tillkommer istället länsstyrelsen som har mycket små möjligheter att bedöma var oplanerad bebyggelseutveckling går över gränsen till förändring av betydelse och i så fall har att agera genom underställning, vilket förutsätter särskilt förordnande enligt 17 kap. 5 § eftersom en detaljplan som inte upprättats inte heller kan underställas.

Problemet har ingen enkel lösning som motsvarar de anspråk som kan ställas på ett välavvägt medborgarinflytande i fysisk planering. Men man kan peka på att den omvända ordningen, att kommunmedborgare skulle bevaka att betydelsefulla markanvändningsåtgärder gavs offentlighet genom planläggning och att länsstyrelsen i stället bevakade att formerna för planläggningen var adekvata med hänsyn till åtgärdernas art, skulle innebära att frågorna i båda fallen bevakades av den part som hade de bästa förutsättningarna för det.

Liknande synpunkter anför bl. a. *länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Blekinge, Malmö hus* och *Skaraborgs län, Länsarkitektföreningen* och *Tingsryds kommun.*

Förslaget om överprövning vid uppenbar avvikelse från vissa riktlinjer i lagen tillstyrks av bl. a. *planverket, naturvårdsverket, länsstyrelserna i Uppsala, Kristianstads* och *Jämtlands län, Föreningen för samhällsplanering* samt *Borås* och *Norrköpings (en minoritet) kommuner.* De båda förstnämnda föreslår även en utvidgning av denna grund.

Planverket anför sålunda:

I de fall sysselsättningsfrågor i en plan inte tillräckligt har samordnats mellan kommunerna kan länsstyrelsen föra upp frågan till prövning genom underställning. Gäller avvägningarna inom en kommun är de dock en kommunal angelägenhet. Prövningsgrunden "uppenbar avvikelse" från lagens materiella krav ska enligt PBL i princip endast tillämpas på de mer konkreta egenskapskraven exempelvis säkerhet och skydd, medan frågor som berör plankvalitet i princip är en kommunal angelägenhet.

Det är rimligt att se kommunen som huvudansvarig uttolkare av de materiella kraven i PBL. Betydelsen av att sysselsättningsaspekterna tillgodoses i planeringen har dock i många sammanhang framhållits av statsmakterna. Tidigare i detta yttrande har framhållits att lag och motivtexten vad gäller inledningsparagraferna i 2 kapitlet bör förstärkas med de intentioner som framförts inom regionalpolitiken. Även dessa intentioner bör följas upp av länsstyrelserna så att "uppenbara avvikelser" inte sker. Detta resonemang kan även mera allmänt vara tillämpligt vad gäller boendemiljöfrågor. Även uppenbar avvikelse från kraven i 2 kap. 1-2 §§ bör således vara underställningsgrund. Härigenom ges en viss garanti för att de mål för samhällsutbyggnaden i landet som statsmakterna formulerar kan följas upp.

Naturvårdsverket anför:

En god miljö för alla är ett av de välfärdspolitiska målen och innebär bl. a. att de miljökrav som ställs i plan- och bygglagen skall återspeglas i marköversikterna. Vid uppenbara avvikelser härifrån skall regeringen via underställning ha möjlighet att korrigera marköversikten. Naturvårdsverket vänder sig mot det resonemang som utredningen anför på s. 519 att uppenbara avvikelser från vissa bestämmelser i 2 kap. inte skulle utgöra underställningsgrund. Naturvårdsverket anser att utredningens syn på underställningsmöjligheterna är oklar och oprecis och särskilt för miljövårdens del mycket otillfredsställande. Verket anser att det i den fortsatta bearbetningen av PBL-förslaget klart bör sägas ifrån att underställning på grund av avvikelse från miljökraven i bl. a. 2 kap. 4 och 5 §§ i praktiken är möjlig.

Även *skogsstyrelsen* och *Skogsindustriernas samarbetsutskott* vill utvidga denna underställningsmöjlighet. *Skogsstyrelsen* anför:

Skogsstyrelsen anser att utredningen redovisat en alltför restriktiv ståndpunkt i fråga om överprövningsmöjligheterna på nyss angiven grund, som enligt förslaget är den enda tänkbara vad avser skogsbruket. Självfallet bör underställning kunna komma i fråga på grund av avvikelse från 2 kap. 1 § om en kommun uppenbart åsidosätter av samhället uppställda mål för en långsiktig hushållning med en naturresurs som skogen, om nu inte denna naturresurs skall åtnjuta skydd som riksintresse, vilket skogsstyrelsen anser.

Många instanser avstyrker eller ifrågasätter att uppenbar avvikelse får utgöra grund för överprövning. Till dessa hör *Malmö kommun* som anför:

När det sedan gäller de i 17 kap. 1 § angivna underställningsgrunderna kan vi konstatera att det egentligen bara är den under punkten 3 angivna grunden att ett beslut uppenbart skulle avvika från lagens bestämmelser, som inger betänkligheter. Kravet är visserligen formulerat så att det verkligen skall röra sig om en uppenbar avvikelse, men risken förefaller stor för att det här kan bli spelrum för godtyckliga bedömningar. Detta intryck förstärks av att den uppenbara avvikelsen bl. a. skall prövas utifrån de allmänt hållna riktlinjerna i 2 och 4 kap. och att ett påstående om att kommunen i något hänseende motverkat syftet i dessa, eller underlåtit att beakta dem, i och för sig kan vara nog för att länsstyrelsen skall känna sig tvingad att låta frågan gå vidare till prövning av regeringen. Tveksamheten inför en så allmänt hållen regel växer också med tanke på att invändningen kanske inte ens noterats under samrådsskedet utan tagits upp på grund av önskemål som någon intressent framfört direkt till länsstyrelsen. Det säger sig självt att denna konstruktion måste leda till en betydande osäkerhet för kommunen som egentligen icke någon gång under behandlingsskedet kan känna sig övertygad om att en planfråga blivit materiellt riktigt prövad. Vi vill följaktligen föreslå att man – om inte grunden "uppenbar avvikelse" kan begränsas – i den nya lagen i vart fall skapar garantier för att det här måste blir fråga om en mycket strikt tillämpning.

Samma inställning har bl. a. *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län (en minoritet), Kommunförbundet, Länsarkitektföreningen* och ett 40-tal kommuner.

Länsstyrelserna i Skaraborgs och *Jämtlands län* pekar på problem som kan komma att uppstå vid tillämpningen av denna grund.

Förslaget att marköversiktens underställningsavskärande effekt skall kunna elimineras genom underställning avstyrks av bl. a. *Värnamo* och *Södertälje kommuner.*

Att en plan som inte stämmer överens med regionplan skall kunna överprövas tillstyrks av bl. a. bostadsstyrelsen, länsstyrelsen i Malmöhus län och *Länsarkitektföreningen.*

Länsstyrelsen i Kronobergs län vill ersätta de föreslagna underställningsgrunderna med en enda s. k. generalklausul:

Reglerna om när underställning kan krävas eller inte har onekligen tyngt lagtexten och gjort denna svåröverskådlig och komplicerad. Frågan är om man inte lika väl skulle kunna ha en enda generellt formulerad underställningsregel. Denna skulle då innebära att länsstyrelse eller regering kunde kräva underställning av planer och andra markanvändningsbeslut om kommunen åsidosatt överordnade samhällsintressen eller väsentliga kvalitetskrav. Det är knappast troligt att det i praktiken skulle bli någon

skillnad mellan en sådan enkel regel och det invecklade regelsystem som utredningen föreslagit.

b) Ytterligare grunder för överprövning föreslås av en del instanser.

En sådan grund bör vara att kommunen inte har iakttagit formkraven anser bl. a. *planverket, länsstyrelserna i Malmöhus, Skaraborgs* och *Värmlands län* samt *Sundbybergs kommun*. Även *länsstyrelsen i Kopparbergs län* är inne på den frågan men anser att man i stället för underställning bör överväga en möjlighet till rättelse i efterhand.

Bristande samråd bör enligt *länsstyrelsen i Västerbottens län* kunna föranleda överprövning.

Om en kommun inte uppfyller de regionalpolitiska målen bör överprövning kunna ske anser bl. a. *länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Malmöhus, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs* och *Gävleborgs län, Lantbrukarnas länsförbund i norra och södra Kalmar län* samt *Länsarkitektföreningen.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län (en minoritet) tar däremot uttryckligen avstånd från en sådan underställningsgrund.

Om en områdesplan är nödvändig för att en detaljplan skall kunna upprättas och den ändå inte kommer till stånd bör det vara en underställningsgrund enligt *länsstyrelserna i Jönköpings och Skaraborgs län* samt *Länsarkitektföreningen.*

De båda sistnämnda instanserna föreslår också att energihushållningsfrågorna bör kunna utgöra grund för överprövning.

Vidare anför samma instanser:

För idag oförutsedda fall är det betydelsefullt att ha ett mom. 8 med innebörd "om eljest synnerliga skäl föreligger". Häri bör kunna ingå den tidigare nämnda situationen då allvarliga formella fel begåtts.

Liknande förslag har *länsstyrelserna i Malmöhus* och *Örebro län.*

Landstinget i Stockholms län föreslår att kollektivtrafikintresset bör tilläggas som en grund för överprövning.

En särskild underställningsmöjlighet för flygplatsernas huvudmän föreslår *lufttransportutredningen.*

Vägförvaltningen i Östergötlands län vill att frågor om även andra viktiga vägar än sådana som är av riksintresse skall kunna föranleda underställning.

Allt utnyttjande av vattenkraft bör ingå bland underställningsgrunderna föreslår *Svenska kraftverksföreningen.*

Rättssäkerheten bör kunna bevakas genom statens överprövning anser *länsstyrelsen i Malmöhus län* samt *Svenljunga* och *Tranemo kommuner.*

Ett förslag om överprövning på begäran av en medborgargrupp förs fram av *UHÄ (Uppsala universitet).*

Ett liknande förslag har *Göteborgs kommun (en minoritet).*

12.3 Beslut i tillståndsärenden

Förslaget om att även beslut i tillståndsärenden skall kunna överprövas på begäran av staten avstyrks av många instanser.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför:

Förslaget avser naturligtvis att förebygga att kommunerna ger tillstånd som strider mot riksintressen eller mot regionala samordningsbehov eller som uppenbart avviker från lagens bestämmelser. Utan att i detta begränsade sammanhang kunna anvisa något annat sätt att tillgodose behovet av statlig kontroll och korrektion, anser länsstyrelsen likväl att underställningsmöjligheten i dessa fall ej kan accepteras. Det är en grundläggande princip i vårt rättssystem att gynnande beslut inte annat än besvärsvägen kan upphävas av en överordnad myndighet. Avsteg bör ej göras från denna princip. Den enskilde bör kunna förlita sig på ett lämnat tillstånd om det inte i vanlig ordning överklagas.

– – –

Förslaget öppnar möjlighet för länsstyrelsen att för visst område förordna att enskilda tillstånd skall underställas. Systemet innebär att länsstyrelsen kan angripa beslutet genom att underställa det. Samtidigt kan länsstyrelsen besvärsvägen komma att få pröva ärendet. För den enskilde kan detta te sig stötande. Till exempel: Länsstyrelsen beslutar att tillståndsärendet skall underställas regeringens prövning på grund av uppenbar avvikelse från egenskapskraven i 5 kap. Samtidigt inkommer besvär över tillståndsbeslutet. Besvärsärendet förklaras vilande i avbidan på regeringens beslut. Regeringen gör ingen ändring i byggnadsnämndens beslut. Länsstyrelsen upptar besvärsärendet till prövning och konstaterar att egenskapskraven inte är uppfyllda och upphäver byggnadsnämndens beslut. Klaganden kan i besvärsärendet uppfatta länsstyrelsens ställningstagande – efter vad som förekommit i underställningsfrågan – som partiskt.

Umeå kommun anför:

I PBL finns också ett förslag att beslut i fråga om förhandslov, bygglov, marklov och rivningslov i princip skall kunna underställas på samma grunder som planbeslut. Detta gäller både om ansökningen har bifallits och om den har avslagits. Enligt specialmotiveringen kan de allmänna erfarenheterna som länsstyrelsen efterhand vinner av beslutsfattandet inom en viss kommun läggas till grund för ett förordnande av länsstyrelsen. Man kan eventuellt acceptera en sådan "förmyndarmentalitet" när det gäller riksintressen och samordningsfrågor med andra kommuner. Däremot motsätter sig kommunen att länsstyrelsen ges möjlighet att även på andra grunder förordna att beslut ifråga om tillstånd enligt PBL skall kunna underställas regeringens prövning. Det byråkratiska krångel och den försening av tillståndsärendena som skulle kunna bli en följd av förslaget, uppväger knappast de eventuella fördelar som kan uppnås. Fall där uppenbara felaktigheter beslutas måste vara tämligen sällsynta. Därtill kommer att det ju finns möjlighet till besvär, vilket alldeles speciellt kommer att utnyttjas i de fall byggnadsnämnden beslutar om avslag på en tillståndsansökan.

UHÄ (Stockholms universitet) och *Stockholms byggmästareförening* anför:

Föreskrifter i 17:5 om underställning av tillståndsbeslut inom ett visst område har bl. a motiverats med att den nya lagen måste innehålla en motsvarighet till nybyggnadsförbuden i 81 och 82 §§ byggnadslagen (del 2 s. 805). Det förefaller emellertid mera praktiskt om föreskrifterna om nybyggnadsförbud m. m. i 81–85 §§ byggnadslagen

överfördes till den nya lagen. Det torde knappast vara dessa förbud som avsetts, när nybyggnadsförbuden i byggnadslagstiftningen kritiserats, och det synes lämpligt att länsstyrelsen själv tar ställning till om tillstånd skall beviljas, med rätt för den som är missnöjd att föra talan mot länsstyrelsens beslut hos regeringen.

Förslaget avstyrks eller ifrågasätts även av bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelserna i Östergötlands* och *Kronobergs län, NBD, Sveriges kommunaljuridiska förening* samt *Eskilstuna, Falkenbergs, Göteborgs, Huddinge, Karlstads, Linköpings, Lunds (en minoritet), Stockholms, Strömstads, Strömsunds, Åre* och *Östersunds kommuner.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län föreslår i stället ett system med förhandsprövning:

Även ifrågavarande bestämmelser i 17 kap. 5 § innebär en olämplig centralisering av beslutanderätten. Bestämmelserna bör därför ändras på så sätt att byggnadsnämnd inom dylika områden inte får lämna tillstånd enligt PBL om inte länsstyrelsen först förklarat hinder ej föreligga. Ett dylikt system med förhandsprövning i stället för prövning i efterhand synes underlätta möjligheterna för länsstyrelsen att genom olika justeringar beträffande det tillämnade byggnadsföretaget finna en lösning som kan tillgodose både enskilda och allmänna intressen.

Malmö kommun anför:

Såsom gällande lagstiftning har tillämpats saknas i de flesta fall grund för att avvakta laga kraft vid ett gynnande beslut. Hur påverkar ett beslut om underställning rätten att omgående ta ett tillstånd i anspråk? För att inte ekonomisk skada skall uppkomma bör ett beslut som omfattas av underställning ges vissa inskränkningar såvitt avser beslutets giltighet. Den som erhållit lov bör även upplysas om nämnda inskränkning. I lagtexten bör detta framgå – förslagsvis under 13:10-13:18 PBL.

Befogenheten att pröva tillståndsärenden bör ligga helt på länsstyrelsen och inte på regeringen anser *länsstyrelserna i Kalmar* och *Kopparbergs län.*

12.4 Regionplaneorganets befogenhet att begära underställning

PBL-förslaget tillstyrks i princip av *Stockholms* och *Göteborgs kommuner* som båda anför:

I princip tillstyrkes förslaget att regionplaneorgan ges rätt att i länsstyrelsens ställe förordna om underställning vid bristande samordning mellan kommunerna inom regionplaneorganets ansvarsområde. Samma villkor för underställning bör dock gälla som tidigare anförts beträffande länsstyrelsen.

Rätten att förordna om underställning av en detaljplan eller till och med ett tillstånd som inte står i överensstämmelse med regionplanens syfte kan medföra tolkningsproblem. Det borde därför påpekas i PBL att som regel ligger bedömningar på så detaljerad nivå inte inom regionplaneorganets ansvarsområde.

Förslaget tillstyrks även av *socialstyrelsen , landstingen i Stockholms* och *Västmanlands län* samt *Stockholms byggmästareförening.*

Landstinget i Stockholms län framhåller att lagförslagets kapitel 17 Underställning § 2 bör kompletteras så att regionplaneorgan ges samma möjlighet som länsstyrelse att begära regeringens prövning av begränsning av underställningsrätt.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och *vägförvaltningen i Stockholms län* motsätter sig förslaget att länsstyrelsens befogenheter skall begränsas, om det finns ett regionplaneorgan.

Vissa instanser anser däremot att regionplaneorganet inte bör ha egen underställningsrätt. Till dessa hör *länsstyrelserna i Kristianstads, Malmöhus, Skaraborgs, Örebro* och *Jämtlands län, Länsarkitektföreningen* samt *Danderyds, Haninge, Hylte, Klippans, Markaryds, Skellefteå, Vaggeryds* och *Vaxholms kommuner.*

Länsarkitektföreningen anför:

Om samarbetet stat-kommun-enskild skall fungera bra och på ett rationellt sätt måste plansystemet vara logiskt och konsekvent och inte innebära en särställning för någon part som kan ge upphov till kompetenstvister och oklarheter. Länsarkitektföreningen anser självfallet att en plan som motverkar syftet med en antagen regionplan skall prövas särskilt. Det är ett misstroende mot länsstyrelsens styrelse och inkonsekvent att inte förutsätta att den noga skulle pröva en plan som motverkar regionplanen. Styrelsen har att väga regionplaneorganets skäl mot kommunens. Skulle man där komma till att planen ändå inte skall "underställas", bör det vara fullt möjligt att förutsätta att regeringen, i PBL-systemet, efter påpekande utnyttjar 7 §. 1 § i 17 kap. måste kompletteras med en bestämmelse som möjliggör ett underställande av även regionplan. Sammanfattningsvis bör regionplan vara underställningsbar i PBL-systemet eller omfattas av "acceptförfarande" enligt detta yttrande. Vidare bör regionplaneorgan inte ha egen underställningsrätt varför 1-4 §§ måste ändras. I 9 § kan regionplaneorganet lämpligen ges framställningsrätt istället, vilket ger en konsekvent och logisk ordning.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län anför detsamma.

12.5 Övriga synpunkter

Vissa instanser framhåller som önskvärt att underställningsärenden prövas av länsstyrelsens lekmannastyrelse. Bland dessa ingår *länsstyrelserna i Kristianstads* och *Jämtlands län* samt ett 20-tal kommuner.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att länsstyrelsens frist att reagera med underställning är orimligt kort.

13 Besvär

13.1 Allmänna synpunkter på förslaget

a) Grundprinciperna för besvärsordningen tillstyrks av bl. a. *domänverket, länsstyrelsen i Hallands län, lantbruksnämnden i Jämtlands län* och *Mörbylånga kommun.*

Besvärssystemet utsätts emellertid också för stark kritik bl. a. från systematisk och förvaltningsrättslig synpunkt. Som ett belysande exempel på de kritiska yttrandena kan här redovisas delar av *kommunalbesvärskommitténs* remissvar:

Kommunalbesvärskommittén avstyrker att förslaget om nya besvärsregler i plan- och byggnadsärenden läggs till grund för lagstiftning.

PBL-utredningens förslag bryter på olika punkter mot grundläggande principer för gällande ordning. Det innebär även att avvikelse görs från den normalt gällande instansordningen vid överklagande av kommunala beslut. Denna instansordning är föremål för reformering, som delvis men ännu inte helt är avslutad. Grunden för och syftet med detta reformarbete har inte beaktats av utredningen.

Härtill kommer att det föreslagna besvärssystemet som sådant är invecklat och svåröverskådligt. Betydande praktiska tillämpningssvårigheter kan befaras om de nya reglerna genomförs.

Kommunalbesvärskommittén anser att en lösning av frågorna om statligt inflytande över planväsendet och rättsskyddsbehovet för enskilda bör sökas inom ramen för befintliga rättsinstitut, vilka genom stadgad praxis och i vissa delar detaljerad förfarandelagstiftning har relativt fasta konturer. Det inbördes förhållandet mellan instituten är principiellt sett också relativt klart även om viss översyn är påkallad.

PBL:s besvärsregler bryter i olika hänseenden mot det besvärssystem som gäller inom den kommunala sektorn. Allvarliga principiella invändningar kan riktas mot förslaget. Det måste befaras att de svårigheter med hanteringen av gällande besvärsregler som kommit till uttryck under senare år kommer att öka ytterligare om ett nytt särskilt regelsystem införs beträffande plan- och byggnadsärenden. Dessa farhågor bottnar inte endast i besvärsreglernas sakliga innehåll utan även i att den föreslagna oenhetliga instansordningen avviker från den normala ordningen. Härtill kommer att regelsystemet rent tekniskt är invecklat och svåröverskådligt.

PBL-utredningen synes vid utformningen av besvärsbestämmelserna ha alltför ensidigt utgått från materiellträttsligt betingade önskemål. Tillbörlig hänsyn har enligt kommitténs mening inte tagits till allmänprocessuella frågor och intresset av ett lättillgängligt och väl fungerande besvärssystem för hela den kommunala sektorn. Det har inte övertygande visats att föreliggande rättsskyddsbehov inte kan på ett rimligt sätt tillgodoses inom ramen för instituten underställning samt kommunalbesvär och förvaltningsbesvär i traditionell mening. En lösning efter denna linje förutsätter en

omfattande revidering av förslaget och grundliga analyser av en rad frågor. Kommunalbesvärskommittén anser att en sådan lösning bör undersökas.

Flera instanser uttalar i allmänna ordalag en önskan om att hela besvärssystemet bör ses över. Sådana synpunkter framförs av bl. a. *Landstingsförbundet, Skogsindustriernas samarbetsutskott, Sveriges jordägareförbund* samt *Borlänge, Borås, Hagfors, Halmstads, Huddinge, Kalmar, Kungsbacka, Kävlinge, Laholms, Landskrona, Lunds, Markaryds, Oskarshamns, Söderhamns, Täby, Varbergs* och *Östersunds kommuner.*

En åsiktsriktning innebär att kretsen av besvärsberättigade är så vid att processen leder till ökad byråkratisering och tidsförluster. Företrädare för denna åsikt är bl. a. *statskontoret, länsstyrelsen i Uppsala län, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet, Svenska Byggnadsentreprenörföreningen* samt *Emmaboda, Kalmar, Laholms, Norrtälje, Partille, Stockholms, Sölvesborgs, Täby* och *Åmåls kommuner.*

Statskontoret:

Statskontoret vill också peka på vissa konsekvenser för kommunernas verksamhet som den utökade kretsen av besvärsberättigade kan medföra. Alla kommunmedlemmar skall ju enligt förslaget kunna besvära sig över att planbeslut inte tillkommit i laga ordning. Hyresgäster och bostadsrättshavare jämställs med sakägare och får besvärsrätt. Vid ett ohämmat utnyttjande av besvärsrätten skulle verksamheten inom kommunerna i avsevärd grad kunna försvåras och eventuellt blockeras. Även detta skulle kunna mildras genom någon form av kollektiv besvärsrätt. Statskontoret anser det under alla omständigheter angeläget att det föreslagna besvärsinstitutets sätt att fungera följs upp efter ett eventuellt genomförande.

De nya besvärsbestämmelserna kan emellertid komma att innebära ökade resurskrav på länsstyrelserna. Antalet besvärsberättigade utökas nämligen betydligt och detta kan i sin tur leda till att antalet besvärsärenden kommer att öka markant vid länsstyrelserna. Statskontoret har förståelse för att denna vidgade besvärsrätt har stor betydelse ur demokratisk synpunkt men anser att någon form av "kollektiv" besvärsrätt ändå borde prövas som en ur administrativ synpunkt smidigare form.

Kommunförbundet:

Som en bakgrund till övervägandena om det framtida besvärssystemet måste med skärpa framhållas att de handläggningstider, som nuvarande ordning ger, är oacceptabla. Det är inte rimligt att den byggande och kommunen skall anpassa sin organisation och arbetsform till byggnadsverksamhetens villkor utan motsvarande prestation från den statliga sidan. I slutskedet av en samordnad planering – projektering – kalkylupphandling är tidsmarginalerna bara några veckor, medan den statliga besvärsprövningen inte sällan tar omkring två år. Det slutliga avgörandet av ett ärende måste ske inom sådan tid att förutsättningarna för projektets genomförande fortfarande gäller.

Även prövningen måste kunna inordnas i planeringsprocessen. Den får inte betraktas som någon fristående rättslig angelägenhet. Dagens förhållande ter sig besvärande mot bakgrund av att de långa väntetiderna inte beror på att själva prövningen är särskilt tidsödande.

Det bör framhållas att detta förhållande är otillfredsställande så till vida att sakägare med besvärsmöjlighet får ett övertag gentemot de parter, som har intresse av ett byggande. Det är påtagligt att man under senare år blivit allmänt medveten om

situationen, vilket framgår av de samråds- och förhandlingskontakter, som regelmässigt sker i planärenden.

Med hänvisning till det nu sagda anser styrelsen att det föreslagna besvärssystemet inte kan läggas till grund för lagstiftning utan förnyade överväganden.

Besvärsreglerna är alltför preciserade – besvärsrättsfrågorna bör i större utsträckning överlämnas åt rättstillämpningen – hävdar bl. a. *länsstyrelserna i Kristianstads, Älvsborgs, Jämtlands* och *Västerbottens län* samt *Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter.* Sistnämnda instans anför:

Beträffande tillståndsbeslut anges i lagförslaget inte endast vilka beslut som är överklagbara utan också – vilket är mindre vanligt i förvaltningsrättslig lagstiftning – vilka som är besvärsberättigade. Behovet att i lagtext precisera vilka som är besvärsberättigade kan ifrågasättas. Det kan vara svårt att på förhand bedöma alla tänkbara besvärsrättssituationer. Inte heller har utredningen för samtliga beslut angett vem som får anföra besvär (se 13 §). Såvitt känt har det inte förmärkts några olägenheter av att det i nuvarande lagstiftning inte angetts vem som är besvärsberättigad i fråga om olika slags tillståndsbeslut m. m.

Regelsystemet är så uppbyggt att det direkta inflytandet för både medborgare och sakägare blir begränsat anser flera instanser, däribland *länsstyrelsen i Uppsala län* som anför:

I praktiken kommer det enligt förslaget inte att finnas någon besvärsrätt över en plans materiella innehåll. Över en översiktsplan går det ju inte att besvära sig eftersom den inte har någon rättsverkan. När det sedan gäller detaljplan så får besvär inte anföras när det gäller planens syfte i fråga om bebyggelsens principer och huvudsakliga utformning. Detta innebär att besvärsrätten ryckts undan när det gäller vissa för den enskilde markägarens mycket fundamentala intressen, exempelvis lokalisering av miljöstörande verksamhet eller av bebyggelse som eljest kan inverka negativt på omgivande bebyggelsemiljö. Enligt länsstyrelsens erfarenhet är det sådana frågor som enligt nuvarande ordning oftast föranleder erinringar och besvär i planärenden.

Samma tankegångar finns i yttrandena från bl. a. *UHÄ (Uppsala universitet), länsstyrelserna i Kronobergs (en minoritet), Kalmar* och *Skaraborgs län, lantbruksnämnden i Västernorrlands län , HCK* samt *Helsingborgs, Kävlinge, Lomma, Munkedals, Munkfors, Stockholms, Timrå, Västerås* och *Örkelljunga kommuner.*

Synpunkter på denna fråga redovisas också i avsnitten 13.4 och 13.5.

NBD framhåller att likabehandlings- och legalitetsprinciperna har åsidosatts i förslaget. Vidare invänder *NBD* – liksom *hovrätten för Nedre Norrland* – mot den begränsning av enskild talerätt som ligger i utredningsförslaget.

Statens trafiksäkerhetsverk anser tvärtom att besvärsrätten bör ytterligare begränsas i lämplighetsfrågor:

Enligt verkets mening torde det även kunna ifrågasättas om det överhuvud taget är lämpligt eller nödvändigt med en rätt till överprövning av de kommunala besluten vad avser lämplighetsfrågor, annat än i visst undantagsfall, med hänsyn till beslutens art och beslutsfattarens politiska sammansättning. Tvärtom kan det hävdas att ansvaret för kommunens beslut i dessa frågor helt bör vila på beslutsfattaren. I stället bör det

beslutsfattande organet stå ansvarigt för fattade beslut rent politiskt. Att någon rätt till besvär inte ges måste anses kunna falla inom strävandena att öka kommunernas självstyrelse samt även komma att medföra en ökad medvetenhet hos kommunerna om betydelsen av deras beslut och därmed en mer kvalificerad bedömning vid det kommunala beslutsfattandet. Emellertid synes det nödvändigt att en besvärsmöjlighet står öppen i frågor som inte enbart berör kommunen utan även är av riksintresse. I sådana frågor bör därför finnas en möjlighet att besvära sig hos regeringen. Prövningen av frågan huruvida besvären är av sådan beskaffenhet och därför skall tas upp till prövning i sak bör kunna ligga på regeringen.

Gislaveds kommun har liknande synpunkter.

b) När det gäller den besvärsberättigade kretsen finns det en del olika förslag från remissinstanserna.

Lokalhyresgäster bör ha en vidare besvärsrätt än enligt förslaget hävdar *Sveriges köpmannaförbund.*

Besvärsrätt bör tillerkännas även andra än sakägare, t. ex. ideella organisationer anser *Aktion Skåne-miljö, HCK, Sveriges villaägareförbund, Synskadades riksförbund, Vattenvärnet* och *Säröns villaägareförening.*

Försvarsmyndigheterna bör enligt *FortF* ha talerätt även i de fall de inte är sakägare.

Göteborgsregionens kommunalförbund vill att sakägare skall ha besvärsrätt endast när deras förhållanden mera påtagligt påverkas.

Att hyresgästerna får ställning av sakägare behöver inte innebära att de får individuell besvärsrätt, anser *Värmdö kommun (en minoritet)* och föreslår att besvärsrätten bör tillkomma samtliga hyresgäster i en fastighet i förening.

Oskarshamns kommun (en minoritet) vill att gruppen sakägare vid detaljplan utökas, när planens följder kommer att beröra ett större område än själva planområdet.

NBD kommenterar vad som sägs i betänkandet (s. 534) om talerätt vid butiksetableringar:

Antar man att samhället har som grundsyn att det råder etableringsfrihet och att konkurrens skall få förekomma, torde det i varje fall inte vara planlagstiftningens sak att lägga hinder i vägen för detta. Här rör man sig med andra ord inom en i princip fri sektor där något rättsligt skydd mot förändringar inte föreligger.

13.2 Kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär

a) Följande instanser motsätter sig det föreslagna besvärssystemet eftersom det innebär att förvaltningsbesvär får anföras mot beslut av kommunfullmäktige, nämligen bl. a. *planverket, LON, kommunalbesvärskommittén, statskontrollkommittén, länsdomstolskommittén, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands* och *Jönköpings län, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet* och ett 40-tal kommuner.

Länsdomstolskommittén anför:

PBL-utredningen anser att kommunalbesvär inte bör komma i fråga, utan att besvärssystemet i stället uteslutande bör bygga på förvaltningsbesvär. Vad utredningen i själva verket åstadkommer är som LDK ser det dels en inskränkt form av

kommunalbesvär i 18 kap. 1 § dels en form av förvaltningsbesvär i 18 kap. 2 § som inte fullt ut är omgärdad av de rättssäkerhetsgarantier som man i andra sammanhang ställer upp för denna besvärsform. Så är t. ex. delgivningsförfarandet och besvärstidsbestämmelserna inte de gängse (jfr 18 kap. 15 §).

LDK riktar därför principiella invändningar mot de bägge paragraferna. Den föreslagna bestämmelsen i 18 kap. 1 § kan som nämnts inte ses som annat än en speciell form av kommunalbesvär. Kretsen av besvärsberättigade har utökats något i förhållande till den grundläggande bestämmelsen i 7 kap. 1 § kommunallagen (KL), och endast en kommunal besvärsgrund skall få användas. I övrigt torde genom de föreslagna reglerna full överensstämmelse föreligga med kommunalbesvärsinstitutet (jfr 7 kap. 1 § KL och 18 kap. 5 § PBL). Härtill kommer att besvärsinstansens beslut rimligen inte kan bli annat än kassatoriskt, dvs. annat beslut sätts inte i stället för det upphävda. Utmärkande för förvaltningsprocessen är just att besvärsmyndigheten har rätt att sätta och som regel också sätter annat beslut i stället för det överklagade.

Det är vidare enligt LDK:s mening olyckligt att för planbeslut tillskapa en instansordning som avviker från vad som nu gäller i övrigt för kommunalbesvär. LDK tror sig förstå att praktiska skäl har motiverat att länsstyrelsen som enda instans föreslås pröva besvär enligt 18 kap. 1 §. Från allmänna utgångspunkter skulle det vara lämpligare att direkt slå fast att det här är fråga om kommunalbesvär – låt vara med en enda besvärsgrund (begränsningar i besvärsgrunderna – finns redan i t. ex. 47 § lagen (1952:166) om häradsallmänningar) – och att använda sig av den instansordningen. Det är ju uteslutande fråga om en sådan formell överprövning som eljest ankommer på kammarrätt. Lagtekniskt sett bör därvid en hänvisning till 7 kap. 1 § KL ske med angivande av sagda begränsning.

Genom den föreslagna bestämmelsen i 18 kap. 2 § öppnas möjlighet för enskilda att på materiella grunder få kommunfullmäktiges planbeslut överprövade. Rättsmedlet bör enligt PBL-utredningen vara förvaltningsbesvär.

Enligt den ordning som gäller i dag kan den enskilde framföra erinringar till länsstyrelsen i fastställelseprövningen. Den som är missnöjd med länsstyrelsens beslut om fastställelse kan under vissa förutsättningar överklaga beslutet hos regeringen. Såvitt det är LDK bekant fungerar detta system från den enskildes synpunkt tillfredsställande. När nu länsstyrelsens fastställelseprövning slopas måste en annan ordning tillskapas för att tillgodose den enskildes rätt. LDK vill understryka att det är ett starkt rättssäkerhetskrav att det ges möjlighet till någon form av överprövning till skydd för enskilda intressen. Det ordinarie rättsmedlet för sådana fall är förvaltningsbesvär. Kännetecknande för denna besvärsform, är som redan sagts, att besvärsmyndigheten har rätt att sätta ett annat beslut i det överklagades ställe.

I fråga om kommunala beslut har förvaltningsbesvär i första hand använts inom den specialreglerade kommunala förvaltningen, framför allt i ärenden om myndighetsutövning mot enskilda. Däremot har det inte ansetts kunna komma i fråga med förvaltningsbesvär över fullmäktigebeslut. En anledning är givetvis att det från kommunal självstyrelsesynpunkt knappast kan vara rimligt att en statlig besvärsmyndighet ersätter ett beslut av en folkvald kommunal församling med ett nytt beslut i sak. Förslag i den riktningen har hittills konsekvent avvisats, senast i samband med tillkomsten av en ny renhållningslagstiftning (prop. 1978/79:205 s. 31, 57).

I fråga om kommunala planbeslut kan man i praktiken knappast tänka sig att länsstyrelsen på talan av en enskild sakägare skulle sätta ett nytt beslut i stället för fullmäktiges. Redan den formella möjligheten av en sådan ordning inger betänkligheter. Enligt LDK:s mening bör därför frågan om hur den enskildes intressen skall kunna tillgodoses lösas på ett annat sätt än det föreslagna. En förutsättningslös prövning måste därför ske av andra alternativ. LDK vill här peka på några möjliga alternativ.

Ett sätt skulle i och för sig vara att låta kommunstyrelsen ha en formell

beslutsfunktion av inte bara förberedande art vid fastställandet av planer, t. ex. så att styrelsen antar en plan, som sedan fastställs eller kasseras av fullmäktige. Förvaltningsbesvär över kommunstyrelsens beslut att antaga planer inger inte samma betänkligheter som sådana besvär över ett beslut av fullmäktige. Det bör dock observeras att man med systemet gör betydande ingrepp i grundläggande kommunalrättsliga principer.

En annan möjlighet skulle vara att man inom ramen för det underställningsförfarande som föreslås alltjämt ger möjlighet att beakta enskilda intressen. Det skulle kräva utvidgning av tillämpningsområdet för 17 kap. 1 och 9 §§ i förslaget.

Flera skäl talar för att det i praktiken mest användbara förfarandet är att låta sig nöja med kommunalbesvär i sin helhet enligt 7 kap. 1 § KL. Kommunalbesvärskommittén överarbetar f. n. frågan om de kommunala besvärsgrunderna. Ett förändrat kommunalbesvärsinstitut borde kunna tillgodose enskilda intressen i tillräcklig grad i hithörande ärenden.

Med hänvisning till det nu anförda avstyrker LDK att de av PBL-utredningen föreslagna besvärsreglerna i fråga om planbeslut läggs till grund för lagstiftning.

Skellefteå kommun:

Förslaget lanserar i själva verket här ett betydande genombrott av principerna om den kommunala självstyrelsen. Kommunfullmäktiges beslut i planfrågor ges inte högre valör än förvaltningsbeslut i kommunens obligatoriska nämnder. På samma sätt som exempelvis byggnadsnämndens ledamöter kan, om förslaget genomförs, fullmäktigeledamöter som deltagit i planbeslutet göras ansvariga för fel i myndighetsutövning. Fullmäktige måste före sitt beslut iaktta förvaltningslagens regler. Bland mycket annat innebär detta, att kommunstyrelsen i sin beredning måste kommunicera sitt beslutsförslag med sakägare som avgivit synpunkter under förberedelsetiden och för säkerhets skull försöka förutse utgången i fullmäktigebehandlingen så, att kommunikationsskyldigheten fullgörs mot de sakägare som väntas kunna bli missnöjda med fullmäktiges beslut.

b) Av de nyss redovisade instanserna är det flera som i likhet med länsdomstolskommittén för fram egna förslag till lösningar. Dessa förslag kan sammanfattas i följande grupper.

Kommunalbesvär bör kunna användas generellt i alla planärenden, dvs. även för den materiella prövningen. Detta anser – utom *länsdomstolskommittén* – bl. a. *planverket, kommunalbesvärskommittén* samt *Falu, Hylte, Karlstads, Kramfors, Mora, Skellefteå, Vaggeryds, Åtvidabergs, Älmhults, Ängelholms* och *Örkelljunga (en minoritet) kommuner.*

Älmhults kommun:

Kommunen anser nämligen att utredningen inte i tillräcklig omfattning undersökt och analyserat möjligheterna att i PBL – på liknande sätt som föreslagits beträffande den kommunala besvärsgrunden "1 ej tillkommit i laga ordning" – införa en speciell form av kommunalbesvär baserad på någon av de övriga fyra kommunala besvärsgrunderna för att härigenom skapa samma rättssäkerhet för sakägare som den de har idag enligt gällande lagstiftning. I synnerhet besvärsgrunden "2 står i strid mot lag eller annan författning" är i detta sammanhang intressant. Den har i andra sammanhang tillämpats främst vid överträdelse av författningsbestämmelser av offentligrättslig natur men även vid överträdelser av bl. a. tomträttslagstiftningen och jordabalkens regler om fastighetsköp och torde eventuellt med ytterligare detaljreglering i PBL kunna

tillämpas även på sistnämnda lag. Huruvida detta är möjligt kan givetvis inte bedömas utan att en ingående undersökning och analys gjorts.

Åtminstone de besvär i formella frågor som regleras i 18 kap. 1 § bör kunna avgöras genom kommunalbesvär. Detta anser bl. a. *länsstyrelserna i Stockholms (en minoritet)* och *Örebro län, Kommunförbundet, NBD* samt *Borlänge, Eskilstuna, Göteborgs, Helsingborgs, Malmö, Norrköpings, Varbergs, Västerviks, Åtvidabergs* och *Östersunds kommuner.*

Planerna bör antas av kommunstyrelsen – då är det tänkbart med förvaltningsbesvär. Detta anser *Sundsvalls kommun. Åtvidabergs kommun* däremot motsätter sig uttryckligen en sådan lösning.

Planerna bör antas av byggnadsnämnden – då är det tänkbart med förvaltningsbesvär. Detta anser *Heby kommun:*

För besvär mot beslut i detaljplaneärenden har i lagförslaget konstruerats en lösning som inte överensstämmer med gällande kommunallagstiftning. Byggnadsnämnden har emellertid redan enligt gällande lag genom sina dispensbefogenheter av besvärsrätt som i praktiken i det närmaste motsvarar en rätt att fastställa och ändra detaljplaner. Med den i lagförslaget förutsatta obligatoriska överbyggnaden av översiktliga planer, torde det inte i sak betyda någon större förändring i förhållande till nuläget om befogenheten att fatta beslut om antagande av detaljplaner som överensstämmer med de av kommunens beslutande organ antagna översiktsplanerna, överflyttas till byggnadsnämnden. Därigenom skulle beslutsprocessen flyttas närmare medborgarna, och besvärsförfarandet förenklas och bringas i bättre överensstämmelse med gällande kommunallagar.

Ett liknande förslag har *Mora kommun,* som i första hand pläderar för kommunalbesvär och därefter anför:

Skulle det anses att ett sådant förfarande ej är möjligt bör som alternativ 2 undersökas möjligheten att anföra förvaltningsbesvär för sakägare efter byggnadsnämndens godkännande av resp. förslag, då det redan i det skedet av beslutsprocessen torde stå klart vad det slutliga förslaget i resp. fall kommer att innehålla. I praktiken skulle det innebära att kommunstyrelsen och fullmäktige ej kan uppta förslaget till behandling förrän byggnadsnämndens beslut vunnit laga kraft, vilket innebär en viss tidsförskjutning av resp. ärende, men ändå att föredra i stället för att tumma på principen om att fullmäktigebeslut endast ska kunna angripas genom kommunalbesvär.

Underställningsgrunderna utvidgas till att omfatta även enskild rätt och enskilt intresse. Detta anser – utom *länsdomstolskommittén – kommunalbesvärskommittén.*

c) Följande instanser vill inte motsätta sig utredningsförslaget, nämligen *länsdomstolskommittén (en minoritet), länsstyrelserna i Kristianstads* och *Gävleborgs län, Sveriges kommunaljuridiska förening* samt *Sala, Sollentuna, Stockholms, Umeå, Västerviks* och *Östhammars kommuner.*

Flertalet av de nu nämnda instanserna föreslår dock att det av lagtexten bör framgå att de överprövande myndigheterna inte kan besluta om annat innehåll i planen.

Länsdomstolskommittén (en minoritet):

Här föreslås en besvärstyp (18 kap. 2 §) som i mycket motsvarar nuvarande prövning av erinringar och besvär i planärenden. Hittills har gällt att regeringen och länsstyrelserna inte ansetts kunna ändra detaljplaner på annat sätt än att områden däri uteslutes och planbestämmelser slopas eller ev. förtydligas. Denna form av prövning har fungerat väl oberoende av att den inte kunnat systematiskt hänföras till förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär. Av rättssäkerhetsskäl måste nämligen planbesluten kunna sakprövas på ett sätt som inte är möjligt vid kommunalbesvär. Det kommunala planmonopolet begränsar däremot möjligheterna att ändra planerna. Nuvarande besvärspraxis utgör en ändamålsenlig kompromiss mellan dessa motstående intressen. I praktiken visar sig fördelarna med denna praxis. Länsstyrelsen kan från planer undanta plandelar där markägare påvisar att det kvarstår olösta planfrågor. För övriga plandelar behöver projekteringen inte försenas vilket kan vara mycket viktigt från kommunal synpunkt. Denna form för besvärsprövning är lämplig och bör inte frångås på grund av rent systematiska eller teoretiska betänkligheter. Om det läggs på fullmäktige att fatta beslut som i vissa fall kan innebära att kommunen får tvångsrätter mot den enskilde måste denne senare av rättssäkerhetsskäl givetvis kunna få sakskälen för fullmäktiges beslut prövade i besvärsväg. Detta är inte möjligt vid kommunalbesvär. Här bör gälla en ordning för prövningen som i huvudsak motsvarar den som nu gäller. Nuvarande planprövning vid länsstyrelsen garanterar att prövningen sker på ett sakkunnigt sätt. Länsstyrelsens planenhet har här ett huvudansvar men dessutom deltar planjurister, lantmätare, naturvårdare, antikvarier m. fl. fackmän.

Östhammars kommun:

Kommunen har svårt att inse hur man skall kunna överföra beslutsbefogenheten från länsstyrelsen till kommunfullmäktige utan att sakägarna får samma besvärsrätt mot fullmäktigebeslut som de förut haft mot länsstyrelsebeslut. Om så ej sker mister ju sakägarna de möjligheter de nu har att påverka innehållet i en detaljplan. Kommunen biträder därför utredningens förslag om förvaltningsbesvär.

Inte heller *kammarrätten i Göteborg* motsätter sig förslaget men anser att kommunalbesvär bör användas beträffande översiktliga planer.

13.3 Besvär över planbeslut på formella grunder

a) Följande instanser förklarar sig i princip kunna tillstyrka förslaget om en besvärsrätt på formella grunder, nämligen bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarätten i Göteborg, UHÄ (Stockholms universitet), landstinget i Uppsala län, LO-distriktet i Stockholms län* samt *Bromölla, Malungs, Mönsterås, Osby, Sundsvalls, Södertälje, Älmhults* och *Östra Göinge kommuner.*

Som har framgått i avsnitt 11.2 är det flera instanser som förordar att de formella frågorna avgörs genom kommunalbesvär. Även dessa instanser synes alltså ha godtagit att någon form av besvärsrätt införs.

En annan grupp av instanser, som också synes vara i princip positivt inställd till förslaget, hävdar att besvärsprövningen på denna grund har fått en alltför vid omfattning.

Kommunförbundet anför:

Som enda besvärsgrund vid planbeslut m. m. anges i 18 kap. 1 § att beslutet inte har tillkommit i laga ordning. Det procedursystem som utredningen föreslagit medför betydande risker för att kommunala planbeslut kan komma att upphävas på denna grund. Utredningen har själv motiverat sitt förslag att alla planbeslut bör vara överklagbara på grund av förfarandefel men att det är av största vikt för planens kvalitet vid alla former av planläggning 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 enligt utredningens uttalande alltid tillämpas på ett sätt som gör att ingen intressent skall kunna berövas möjligheten att påverka kommunens slutliga ställningstagande. Enligt styrelsens mening har man genom dessa uttalanden gett besvärsprövningen en alltför vid omfattning. Uppenbara risker föreligger att den praktiska hanteringen av planärenden kommer att försvåras och tyngas av allehanda procedurfrågor på ett sätt som från kommunal synpunkt inte är godtagbart. De regler om samråd som givits i 7 kap. 6 §, 8 kap. 5 § och 9 kap. 21 § är utformade som en skyldighet utan att man närmare har angivit med vilka myndigheter, sammanslutningar och enskilda som samråd skall ske och där en exakt uppräkning givetvis är ogörlig att åstadkomma. Därför bör reglerna modifieras.

Liknande inställning redovisar bl. a. *Industrins kommitté för byggbestämmelser* samt *Ale (en minoritet), Falköpings, Gotlands, Lunds, Sotenäs, Torsås, Vara* och *Växjö kommuner.*

Falköpings och Vara kommuner anför:

Detta förfarande tillstyrks samtidigt som kommunen vill framhålla att med den sakägarkrets som inledningsvis definieras följer tveksamhet. Om det ställs väldigt stora krav på kommuner när det gäller att underrätta samtliga sakägare, kan delgivningsbrister som besvärsgrund få en vidare betydelse än vad som är rimligt.

En sådan åsikt ligger nära den som hävdas av bl. a. *statens kulturråd, LON* och *Göteborgsregionens kommunalförbund.* Åsikten går ut på att kommunens formella skyldigheter i planeringsprocessen måste klarare anges.

Samma tanke ligger bakom uttalanden från bl. a. *länsstyrelsen i Kristianstads län* och *Vimmerby kommun om att innebörden i länsstyrelsens legalitetsprövning måste belysas närmare.*

Länsstyrelserna i Malmöhus och *Gävleborgs län* pekar på flera faktorer som gör att besvärsgrunden blir svårhanterlig.

Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter anser att en särskild fråga som förtjänar behandlas är om ringa fel vid utställningsförfarande kan botas. Föreningen anför:

Så skulle kunna ske genom att i efterhand höra en vid utställningen "bortglömd" sakägare. Det kan synas vara för hårt om varje formell miss måste föranleda att hela förfarandet får göras om. I viss omfattning har också i hittillsvarande planpraxis godtagits att man på ett enkelt sätt botar mindre brister vid utställningsförfarandet. Då emellertid länsstyrelsen föreslås bli slutinstans i renodlade formaliebesvär är det av betydelse att frågor av detta slag blir belysta i lagmotiven. Möjligheten att skapa enhetlig praxis genom prejudikat står ju inte här till buds.

Många instanser tar upp den särskilda frågan om att besvär skall kunna anföras på den grunden att planen inte är tillräckligt tydlig och åskådlig.

Följande instanser efterlyser klarare regler för när planhandlingarnas bristfällighet skall kunna utgöra besvärsgrund, nämligen bl. a. *Hedemora, Kristinehamns, Köpings, Lindesbergs, Oskarshamns, Perstorps* och *Sunne kommuner.*

Köpings kommun anför:

Utredningens krav på åskådligheten hos planförslaget är mycket högt ställda. I och för sig är det angeläget att presentera planförslag så att allmänheten kan tillgodogöra sig innehållet. En miss i presentationen av materialet bör dock inte utan vidare utgöra grund till ett överklagande av planbeslutet. I motiven till lagtexten bör frågan om kvaliteten i planpresentationen diskuteras. Om möjligt bör en lägsta standard anges där ett överklagande på den grunden att åskådligheten hos planförslaget varit för dålig inte bör kunna vinna bifall.

Andra instanser tar klart avstånd från tanken att bristande åskådlighet skall kunna utgöra prövningsgrund, nämligen bl. a. *Föreningen Sveriges stadsarkitekter, SKTF* samt *Bergs, Bräcke, Falkenbergs, Falu, Huddinge , Hultsfreds, Kalmar, Munkedals, Nora, Oxelösunds, Perstorps, Ragunda, Sala, Skellefteå, Strömsunds* och *Vänersborgs kommuner.*

b) Flera instanser avstyrker eller ifrågasätter hela förslaget om en besvärsrsrätt på formella grunder. Dessa är bl. a. *RRV, UHÄ (Lunds universitet), planverket, länsstyrelsen i Stockholms län, NBD, Stockholms byggmästareförening, Svenska byggnadsentreprenörföreningen* samt *Bengtsfors, Dals-Eds, Gävle, Haparanda, Jokkmokks, Kiruna, Kungsörs, Laxå, Nässjö, Solna, Södertälje (en minoritet), Värnamo, Åre, Älvkarleby* och *Örnsköldsviks kommuner.*

Länsstyrelsen i Stockholms län:

Länsstyrelsen är mot bakgrund av omfattande erfarenhet från fastställelseprövning enligt dagens system av den uppfattningen att särskild besvärsrätt enligt förslagets 18 kap. 1 § kan avvaras utan nackdel. För de utomordentligt få fall där åsyftade beslut skulle kunna tänkas förekomma och bli påtalade för eller upptäckta av länsstyrelsen bör en annan utväg kunna ordnas än att konstruera en särskild besvärsrätt, som med säkerhet skulle komma att utnyttjas i en närmast absurd omfattning. Marköversikt och områdesplan blir inte rättsverkande mot enskilda. Eventuella, formella brister vid tillkomsten av övriga beslut enligt den föreslagna bestämmelsen måste vid behov kunna hanteras inom ramen för övriga besvärsmöjligheter.

Ytterligare en grupp som avstyrker förslaget är *länsstyrelserna i Östergötlands, Malmöhus* och *Skaraborgs län,* som anser att formerna för planläggningen bör bevakas av länsstyrelsen ex officio.

Länsstyrelsen i Östergötlands län:

En väsentlig del av länsstyrelsernas fastställelseprövningar består nu i kontroll av att planerna är formellt riktigt upprättade och att de handlagts i föreskriven ordning t. ex.

beträffande samråd och utställelser. Dylik granskning leder ofta till olika kompletteringar. Någon möjlighet att underställa planer regeringens prövning på grund av dylika brister föreslås inte i PBL.

Länsstyrelserna kan däremot komma att få pröva planer från denna synpunkt om besvär anföres på dylik grund. Det är emellertid uppenbart att besvär kan förväntas blott i en ringa del av planärenden som inte tillkommit i laga ordning. Förslaget synes därför medföra risk för att planbeslut vinner laga kraft trots allvarliga brister i handläggningen. En sänkning av planernas formella standard och försämrad rättssäkerhet kan bli följden. Om de formella bristerna i handläggningen av ett planärende är så allvarliga att man kan ifrågasätta om planbeslutet skall anses som s. k. nullitet, synes det särskilt angeläget att det klarlägges om planen överhuvud taget är giltig. Det synes för övrigt önskvärt att nullitetsfrågan i planärenden närmare belyses.

c) När det gäller den föreslagna instansordningen i denna typ av besvär tillstyrker följande instanser förslaget att besvären inte får föras längre än till länsstyrelsen, nämligen bl. a. *länsstyrelsen i Kristianstads län* samt *Bromölla , Danderyds (en minoritet), Falköpings, Mönsterås, Osby, Vara* och *Östra Göinge kommuner.*

Andra motsätter sig att talan inte får föras mot länsstyrelsens beslut, nämligen bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Göteborg, länsstyrelsen i Östergötlands län, KF* samt *Halmstads, Huddinge* och *Lunds kommuner.*

Kammarrätten i Göteborg anför:

Länsstyrelsens beslut när det gäller besvär på formella grunder skall enligt förslaget inte kunna överklagas. Detta anser kammarrätten inte vara tillfredsställande. Det kan innebära risk för att någon enhetlig praxis inte kommer att skapas när det gäller kommunernas sätt att hantera bestämmelserna om samråd, underrättelse m. m. Dessa bestämmelser har i betänkandet lyfts fram såsom mycket viktiga för ett ökat medborgarinflytande. Vidare är det här fråga om formella och rättsliga avgöranden som väl lämpar sig för domstolsprövning. Kammarrätten anser således att även beslut som gäller brister i den formella handläggningen i vanlig ordning bör kunna överklagas till förvaltningsdomstolarna. Därigenom får man också en instansordning som vad gäller de högsta instanserna överensstämmer med den som efter den 1 januari 1981 kommer att gälla för kommunalbesvärsmålen. För att inte beslutsprocessen skall fördröjas bör förtursregler finnas både i länsstyrelsen och hos förvaltningsdomstolarna.

LON påpekar att instansordningen enligt förslaget avviker från den som gäller för kommunalbesvärsmål.

Statens trafiksäkerhetsverk anser att besvären bör gå direkt till kammarrätten.

I likhet med *kammarrätten i Göteborg* anser *SAR* att denna typ av besvärsfrågor bör handläggas snabbt.

Kommunförbundet däremot anför:

Utredningen föreslår att besvärsärenden i procedurfrågor skall behandlas med förtur. Detta förefaller styrelsen vara ett utslag av ett sektoriellt tänkande. Kommunfullmäktige behandlar andra viktiga ärenden – lika viktiga som planfrågor – utan att förtur

särskilt föreskrivits. Författningstekniskt hör sådana frågor hemma i den lagstiftning som reglerar domstolars och myndigheters arbetsformer.

13.4 Besvär på materiella grunder över översiktliga planer

Kammarrätten i Göteborg, länsstyrelsen i Gävleborgs län och *Halmstads kommun* hör till de instanser som ansluter sig till förslaget antingen besvärsrätt bör förekomma när det gäller de översiktliga planernas innehåll.

Kammarrätten i Göteborg:

En svårighet i detta sammanhang är att det f. n. är mycket vanskligt att bedöma hur pass detaljerade marköversikter och områdesplaner kommer att bli. Man kan dock förutsätta att detaljeringsgraden kommer att bli mycket olika i olika kommuner, något som f. ö. många gånger säkert kan vara motiverat med tanke på hur förhållandena och förutsättningarna för planeringen skiftar mellan olika kommuner. Att märka är att det inte i lagen finns någon gräns för hur detaljerad en översiktlig plan får vara.

Man får väl dock utgå ifrån att marköversikter och områdesplaner i de flesta fall inte blir särskilt detaljerade. Bristen på resurser i kommunerna torde ofta komma att lägga hinder i vägen för detta. Vidare är det helt klart att marköversikter och områdesplaner till skillnad från detaljplaner inte ger någon byggnadsrätt. Med dessa utgångspunkter ansluter sig kammarrätten till utredningens förslag att marköversikter och områdesplaner inte skall kunna överklagas på materiella grunder.

Att man bör överväga att införa en besvärsrätt när det gäller det materiella innehållet i översiktliga planer anser bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, socialstyrelsen, UHÄ (Stockholms universitet), bankinspektionen, länsstyrelsen i Stockholms län (en minoritet), lantbruksnämnden i Västerbottens län, Aktion Skåne-miljö, Fastighetsägareföreningen i Västra Östergötland, KF, LRF, Lantbrukarnas länsförbund i Östergötland, i Norra och Södra Kalmar län* samt i *Göteborgs och Bohus län, NBD, Skogsindustriernas samarbetsutskott, Stockholms byggmästareförening, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges jordägareförbund, vitterhetsakademien* samt *Arboga, Botkyrka (en minoritet), Ekerö, Hässleholms, Karlsborgs (moderata samlingspartiets fullmäktigegrupp), Munkedals, Oskarshamns (en minoritet), Södertälje (en minoritet)* och *Värmdö (en minoritet) kommuner.*

LRF anför:

LRF konstaterar att inskränkningarna i besvärsrätten torde få till följd att de i materiellt avseende inte överklagbara marköversikterna kommer att i hög grad vara definitivt bestämmande för detaljplanerna.

LRF finner de i PBL upptagna besvärsreglerna otillfredsställande. Syftet med en plan måste vara att tillgodose ett visst behov. I planhandlingarna måste enligt förbundets mening visas vilket behov som skall tillgodoses och att just den mark som avsatts i planen är lämplig för ändamålet. LRF har noterat att några av landets kommuner haft en överdriven ambitionsnivå i fråga om erforderlig mark för t. ex. bostadsbyggande. En kommun bör självfallet inte bedriva en expansiv markpolitik utan grund. LRF finner att behov föreligger av att kunna överklaga ett planbeslut för att få prövat om det behov som avses tillgodoses med planen verkligen föreligger och

om just den mark som avsatts i planen är den mest lämpliga för ändamålet. En konsekvens av det sagda blir att beslut om antagande av marköversikter bör kunna överklagas även av andra skäl än rent formella.

NBD anför:

Enligt utredningens synsätt får kommunal förplanering s. k. styrande verkan – jfr avsnitt 2.1. Förordnanden i marköversikt eller områdesplaner får samma effekt som tvingande lagstiftning för byggnadsnämndens tillämpning i plan- och tillståndsfrågor – jfr bilaga s. 49. Bestämmelser i översiktliga planer får, om man så vill, samma ställning som lokalt giltiga förordningar. Det är i förvaltningsrätten vedertaget, att parter som är berörda av lokala förordnanden – det gäller också generella föreskrifter – har besvärsrätt mot besluten, t. ex. lokala ordningsföreskrifter om näringsutövning m. m. I översiktliga planer har ett förordnande dessutom karaktären av beslut om rådighetsfrågor i konkreta fall, vilket skulle göra en förlust av besvärsrätt ännu mera ingripande från rättsskyddssynpunkt för berörda parter.

Som tidigare framgått – jfr avsnitt 2 – får den kommunala förplaneringen mycket långtgående konsekvenser för tillståndsgivningen till exempel för enskild näringsverksamhet. I själva verket uppstår – kanske oavsiktligt – en form av kommunal planhushållning, som berör näringslivets utveckling inom landet i sin helhet. Att lämna så fundamentala frågor utan kontrollinstrument från rättsskyddssynpunkt är enligt delegationens mening helt oacceptabelt.

Dessutom hänvisas till redogörelsen i avsnitt 11.1 för de instanser som beskriver s v å r i g h e t e r n a allmänt sett för olika intressenter att på skilda nivåer påverka s y f t e t m e d p l a n e r n a.

13.5 Syftet med detaljplaner får inte överklagas

Principen att s y f t e t m e d e n d e t a l j p l a n i n t e f å r ö v e r k l a g a s kommenteras av *planverket* på följande sätt:

Genom de nya bestämmelserna har PBL således beskurit möjligheterna att angripa innehållet i en detaljplan jämfört med vad som nu gäller. En klagande får i besvären föra fram endast sådana synpunkter som berör hans egen rätt. Han måste också ha framfört synpunkter på förslaget tidigare under ärendets behandling. Även om han under utställningstiden anmärkt på planens syfte får han således inte fullfölja dessa synpunkter genom besvär.

Det sagda synes innebära en påtaglig inskränkning av den enskildes möjlighet att påverka en plans utformning. Därigenom att han saknar besvärsrätt torde även hans anmärkningar under utställningstiden i nu nämnt avseende lättare kunna avvisas än tidigare. Hans insatser för att påverka planens innehåll och utformning måste sättas in på ett mycket tidigt stadium – redan i samrådsskedet samt givetvis genom politiskt inflytande. Detta fordrar en större aktivitet hos den enskilde. Tyngdpunkten i planeringen förskjuts härmed mer till en politisk än till en rättslig process. Det nämnda torde innebära att fastighetsägares möjligheter att få synpunkter, som inte endast rör personliga intressen, bedömda likställs med övriga kommunmedborgares. Principen synes dock riktig enär sakägare inte bör ha rätt till större inflytande på allmänna frågor än andra medborgare.

—

Att sakägare inte ges andra möjligheter än övriga kommunmedborgare att ifrågasätta syftet med en plan är rimligt. Detta borde dock inte behöva regleras särskilt

utan följs av sakägares rätt till besvär när hans enskilda rätt är berörd. Innebörden i denna rätt bör vara så tydlig att en kompletteringsregel är obehövlig.

Positivt inställda till förslaget är också bl. a. *länsstyrelserna i Stockholms* och *Kronobergs län, Föreningen för samhällsplanering* samt *Falköpings, Gotlands, Mönsterås, Solna, Stockholms, Strömsunds* och *Vara kommuner.*

Länsstyrelsen i Stockholms län och *vägförvaltningen i Stockholms län* efterlyser fler exempel på vad "syftet" är i olika situationer.

Begränsningen i besvärsrätten avstyrks eller ifrågasätts av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, RRV, UHÄ (Stockholms universitet och Tekniska högskolan, Lund), skogstyrelsen, NO, domänverket, länsstyrelserna i Stockholms (en minoritet), Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs (en minoritet), Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Skaraborgs, Värmlands, Jämtlands och Norrbottens län, Fastighetsrådens förening, Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter, institutionen för fastighetsteknik vid tekniska högskolan, Stockholm, KF, LRF, Lantbrukarnas länsförbund i Norra och Södra Kalmar län , Länsarkitektföreningen, NBD , Skogsindustriernas samarbetsutskott, Stockholms byggmästareförening, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges jordägareförbund, Sveriges kommunaljuridiska förening, Sveriges villaägareförbund, Säröns villaägareförening, Vilhelmina naturvårdskrets samt Botkyrka (en minoritet), Borlänge, Eskilstuna, Falkenbergs, Göteborgs, Halmstads, Järfälla (en minoritet), Lunds (en minoritet), Lomma, Nynäshamns (en minoritet), Ronneby, Stockholms (en minoritet), Uppsala* och *Valdemarsviks kommuner.*

Ett exempel på instanser som avstyrker förslaget på grund av tolkning och gränsdragningsproblem är *kammarrätten i Göteborg:*

Det är enligt kammarrättens mening av bestämmelsen som sådan omöjligt att utläsa i vilka fall det finns möjlighet att klaga på en detaljplan. Bl. a. kan man inte av lagtexten utläsa att invändningar som bygger på 9 kap. 3 § skall kunna utgöra grund för besvär. Detta framgår emellertid av motiveringen. Trots den tämligen utförliga motivering som finns på s. 538–540 i betänkandet befarar kammarrätten att bestämmelsen kommer att bli mycket svårtolkad. Även om kammarrätten har viss förståelse för de tankegångar som ligger bakom det nämnda undantaget från besvärsmöjligheterna, kan det dock starkt ifrågasättas om ett sådant undantag bör finnas. Bl. a. kan det leda till att enskilda förleds att klaga i sådana fall då några klagomöjligheter inte finns därför att undantaget är tillämpligt. Den som under utställningstiden har framfört synpunkter som inte har kunnat beaktas skall ju nämligen enligt 9 kap. 26 § få en underrättelse om beslutet med en besvärshänvisning. Det torde vara näst intill omöjligt att med ledning av 18 kap. 4 § i själva besvärshänvisningen göra en begriplig redogörelse för när besvärsrätt finns och när sådan är utesluten. Man får därför räkna med att åtskilliga besvär som anförs kommer att avvisas. Ett annat skäl som talar mot undantaget i 4 § är att detta bara gäller detaljplan och inte t. ex. markförordnande, trots att ett markförordnande kan avse i många fall precis samma förhållanden som en detaljplan. Kammarrätten avstyrker således det föreslagna undantaget i fråga om besvärsmöjligheterna beträffande detaljplaner.

En annan grupp avstyrker förslaget av sakskäl och med hänsyn till rättssäkerheten. Ett exempel på detta är *Sveriges fastighetsägare förbund:*

Som ytterligare beröres nedan har fastighetsägarnas besvärsrätt inskränkts i alltför hög grad. Förbundet har förståelse för att reglerna utformas på ett sådant sätt att inte "okynnesbesvär" onödigtvis förlänger planeringsprocessen. Dock får inte besvärsmöjligheten inskränkas i sådana fall, där en plan får expropriativ verkan eller medför väsentliga ekonomiska konsekvenser för en sakägare.

Fastighetsägareförbundet kan ej acceptera de inskränkningar i sakägarens besvärsrätt som göres i 18:4. Ofta är det just "syftet med planen i fråga om bebyggelsens principer och huvudsakliga utformning" som är av störst betydelse för ägare av fastigheter inom och i närheten av ett planområde. Själva markanvändningen inom ett visst planområde kan få utomordentligt stor betydelse för en fastighetsägare. En oinskränkt besvärsrätt i detaljplaneärenden synes vara ett i högsta grad befogat rättssäkerhetskrav när det ej är möjligt att anföra besvär på materiella grunder mot de kommunala besluten rörande översiktsplaneringen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län åberopar båda de nu berörda motiven och anför:

Denna bestämmelse kan enligt länsstyrelsens uppfattning angripas ur såväl saklig som formell synpunkt.

Vad först beträffar den sakliga synpunkten finner länsstyrelsen följande. Enligt motiven för bestämmelsen avser begränsningen exempelvis vad som i planen anges om principer för val av hustyper, exploateringsgraden i stort, allmänna krav på friytor och trafikstandard. Vad som i övrigt ligger i begreppet "syfte med planen" är oklart. Av de angivna exemplen drar länsstyrelsen emellertid slutsatsen att de frågor som enligt bestämmelsen inte kan bli föremål för överprövning är sådana som handlar om närmiljön i planområdet. Utformningen av närmiljön i ett bostadsområde är dock av stor betydelse och stort intresse för de människor som bor i området. Detta förhållande bekräftas av planverkets anvisningar, "Bostadens grannskap", om närmiljöns utformning. Länsstyrelsen har i sin verksamhet erfarit att frågor om hur exempelvis lekplatser eller gång- och cykelvägar förlägges i förhållande till tomtplatser kan engagera människor mycket starkt. Mot bakgrund härav kan länsstyrelsen inte dela utredningens uppfattning att allmänintresset i denna typ av frågor är så starkt att den enskilde inte ska ha besvärsrätt. Eftersom kretsen av besvärsberättigade är begränsad till den som är sakägare torde en i sak obegränsad besvärsrätt i PBL inte vara till större olägenhet för allmänintresset än det är i dag.

Vad därefter beträffar bestämmelsens utformning ur formell synpunkt konstaterar länsstyrelsen att den brister i tydlighet på ett sådant sätt att den inte kan godtas. Av lagtexten kan inte utläsas om besvärsrätt finns i ett visst enskilt fall. Utredningens motiv och förklaring till lagförslaget undanröjer inte heller oklarheten i bestämmelsen. Innebörden av bestämmelsen – om den kommer till genomförande – skulle kunna fastställas endast genom rättspraxis. En sådan regel om begränsning av besvärsrätten fyller inte sitt syfte eftersom beslutet måste överklagas för att få klarhet i om besvärsrätt överhuvudtaget finns. Även ur rättssäkerhetssynpunkt måste enligt länsstyrelsen en besvärsregel vara så klar och tydlig att den enskilde inte ska behöva sväva i tvivelsmål om han har besvärsrätt.

Länsstyrelsen får därför ur både saklig och formell synpunkt föreslå att 18 kap. 4 § i lagförslaget utgår. Om en begränsning av besvärsrätten ändå anses böra komma till stånd måste lagregeln ur formell synpunkt omarbetas. Länsstyrelsen kan därvidlag inte finna någon bättre metod än att direkt ange i vilka avseenden ett beslut om detaljplan inte får överklagas.

13.6 Besvärsrätten vid mindre avvikelse från detaljplan och markförordnande.

Följande instanser uppfattar förslaget så att den nuvarande vetorätten för byggnadsnämnden vid vägrad dispens från plan försvinner och anser detta kunna godtas, nämligen bl. a. *kammarrätten i Göteborg, UHÄ (Stockholms universitet)* och *Stockholms byggmästareförening.*

Stockholms byggmästareförening anför:

I praktiken är det mycket vanligt att mindre avvikelser från fastställd plan visar sig erforderliga. Det allra vanligaste fallet torde vara att s. k. prickad mark till någon del behöver tagas i anspråk för bebyggelse. I nuvarande lagstiftning har byggnadsnämnden tillagts vetorätt mot varje avvikelse från fastställd plan. 13 kap. 35 § PBL stadgar att byggnadsnämnden "får" meddela byggnadslov "om den sökta åtgärden innebär en mindre avvikelse". I den allmänna motiveringen (del 2 s. 455) sägs att byggnadsnämndens vetorätt kvarstår. I specialmotiveringen (s. 787) sägs ingenting därom. Det är oklart om utredningen anser att talan mot byggnadsnämndens beslut om avslag på en ansökan om tillstånd till avvikelse skall avvisas utan sakprövning. Lagtexten torde emellertid inte kunna tolkas på annat sätt än att vetorätten i sistnämnda betydelse har upphört. Sökanden kan sålunda besvära sig över byggnadsnämndens vägran att tillåta en mindre avvikelse och få sin talan prövad i sak. Detta synes också vara en rimlig rättsregel. Byggnadsnämndens nuvarande vetorätt som ej kan bli föremål för prövning i högre instans, inbjuder till maktmissbruk, och det torde inte medföra några påtagliga olägenheter att avskaffa den.

Vetorätten måste finnas kvar, anser bl. a. *länsstyrelsen i Östergötlands län, SKTF* samt *Haninge, Sala, Valdemarsviks* och *Västerås kommuner.*

Länsstyrelsen i Hallands län vänder sig mot att kommunens vetorätt – enligt länsstyrelsens uppfattning – kommer att avse inte bara detaljplan utan även markförordnande.

Länsstyrelsen i Kristianstads län frågar sig hur instansordningen blir om byggnadsnämnden medger en planavvikelse:

Utredningen har strävat efter att söka avskaffa det hittillsvarande utbredda dispensförfarandet i byggnadsärenden, dock att det inte bedömts realistiskt att helt avstå från dispensmöjligheter. Sålunda har angetts att byggnadsnämnden skall kunna medge mindre avvikelser från planer, varvid dock framhållits att sökanden aldrig skall ha någon rätt att kräva sådana avvikelser (13 kap. 35 § jfr s. 455). Därmed torde avses att sökanden inte skall kunna anföra besvär över vägrad avvikelse. Om emellertid planavvikelse medges kan frågan härom bli föremål för besvärsprövning efter talan av berörda grannar som kan finna att de drabbas av olägenheter genom avvikelsen. Hur besvärsprövningen skall ske i sådana fall behandlas inte direkt av utredningen. Här kan å ena sidan hävdas att dispensfrågor i regel är lämplighetsfrågor som bör slutprövas av regeringen men å andra sidan kan också göras gällande att det i hithörande fall främst gäller hänsynen till grannintressen, vilket möjligen kan tala för kammarrätten som besvärsinstans. Frågan förtjänar att närmare övervägas.

13.7 Instansordningen

a) Förslaget att länsstyrelsen och inte länsrätten skall vara första besvärsinstans tillstyrks av bl. a. *kammarrätten i Göteborg, vägverket, länsdomstolskommittén (en minoritet), länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens* och *Norrbottens län, Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter, Länsarkitektföreningen* och *SACO (sektionsstyrelsen för lokal statsförvaltning).*

Länsdomstolskommittén (en minoritet) anför:

Ett av majoritetens motiv för att föreslå att besvärsärendena överförs från länsstyrelse till domstol är rättssäkerhetsintresset. Detta intresse anses tala för att ärenden, i vilka rättsfrågorna överväger, bör avgöras av domstol även i första instans. De särskilda förutsättningar att åstadkomma sakligt riktiga avgöranden i plan- och byggnadsmål, som länsstyrelsen har genom de organisatoriska och andra förhållanden som tidigare belysts, innebär emellertid betydande fördelar just från rättssäkerhetssynpunkt, fördelar som inte på ett rimligt sätt kan behållas efter en överflyttning av handläggningen till länsrätt (se närmare härom nedan). Länsstyrelsen har också tillgång till en juridsk kompetens som endast kan uppnås genom långvarig specialisering på byggnadslagen och annan mark- och miljöreglerande lagstiftning. Länsstyrelsens jurister har minst lika goda förutsättningar som de vid länsdomstolen att iaktta enhetlighet och konsekvens vid sina avgöranden.

Vid avgörandet av var plan- och byggnadsmålen skall höra hemma i framtiden måste även kravet på bibehållen rättssäkerhet vid länsstyrelsens myndighetsutövning beaktas. Det torde inte råda något tvivel om att en överflyttning av plan- och byggnadsmålen från länsstyrelsen kommer att göra länsstyrelsetjänstgöring mindre attraktiv för jurister, eftersom denna målgrupp torde tillhöra de juridiskt sett mer intressanta arbetsuppgifterna vid planeringsavdelningen. Följden skulle kunna bli svårigheter att rekrytera kvalificerade jurister för den övriga myndighetsutövning som under alla förhållanden måste ligga kvar på länsstyrelsen. Om så blir fallet, kan samhället förlora mera i rättssäkerhet vid länsstyrelserna än som till äventyrs vunnits genom överflyttning av ärendena till domstol. Den minskade rättssäkerheten vid länsstyrelsernas handläggning av kvarvarande juridiska uppgifter kommer då att resa krav på överflyttning av nya grupper av ärenden till domstol. Även en ganska ringa överflyttning av mål från länsstyrelse till domstol skulle kunna medföra betänkliga följder i fråga om handläggningen av sådana juridiska ärenden, som ändå måste ligga kvar hos länsstyrelsen. Jag vill erinra om att det i prop. 1979/80:105 om ny instansordning i kommunalbesvärsmål (s. 33) uttalas, "att den rent juridiska sakkunskapen hos länsstyrelserna har tunnats ut i samband med att länsdomstolarna har brutits ut till fristående förvaltningsdomstolar". Varje ytterligare sådan uttunning är självklart till skada för rättssäkerheten.

I majoritetsyttrandet ifrågasätts vidare om länsstyrelsens tillsynsfunktion över byggnadsväsendet är förenlig med rollen som besvärsinstans. För egen del anser jag att denna invändning numera knappast har annat än teoretiskt intresse. I den mån tillsynsfunktionen tidigare tillämpats av länsstyrelserna har den ingalunda inneburit att man systematiskt skulle ha fört det allmännas talan mot den enskilde. Det torde lika ofta ha gällt att vid plansamråd och besiktningar hävda den enskildes rätt när starka exploateringsintressen velat driva fram planer och tillstånd utan att iaktta alla de regler eller avvakta de beslut av myndighet, som lagstiftningen uppställer.

På grund av de ökade personella resurser, som kommunerna numera själva förfogar över, har i praktiken länsstyrelsens tillsyn ringa betydelse. Bestämmelsen om länsstyrelsens tillsyn över plan- och byggnadsväsendet kan därför enligt min mening lika gärna utmönstras ur PBL.

– – –

Ett viktigt krav som måste uppfyllas vid utformningen av besvärsreglerna är att de skall kunna tillämpas utan onödig byråkrati. Detta önskemål kan inte tillgodoses vid en överflyttning av byggnadsbesvären till domstol. För den enskilde måste det framstå som mycket förbryllande att hans besvär skulle prövas av en myndighet (länsrätten), som under sin hantering tvingas översända ärendet till en annan länsmyndighet för utredning, innan man kan ta upp ärendet i sak. När den enskilde vill förhöra sig om ärendets läge, eller tillföra nya uppgifter eller synpunkter, kommer han att få flera myndigheter att kontakta. Detta dubbla förfarande medför enligt min uppfattning en administrativ omgång som tveklöst kommer att medföra ökad byråkrati. Risken för förlängda handläggningstider är härigenom uppenbar.

Även kostnadsaspekten måste beaktas när man skall ta ställning till vilket organ på länsnivå som skall besluta i plan- och byggnadsmål. Jag är för min del övertygad om att en överflyttning av dessa mål från länsstyrelserna kommer att medföra betydande kostnadsökningar. De tjänster, som domstolarna måste tillföras för att klara dessa mål, kan inte annat än undantagsvis hämtas från länsstyrelserna eftersom dessa måste ha ett visst minimum av juristtjänster för kvarvarande juridiska uppgifter.

Följande instanser föreslår i stället att länsrätten skall handlägga besvären i tillståndsärenden, nämligen *kommunalbesvärskommittén, länsdomstolskommittén och Sveriges domareförbund.*

Länsdomstolskommittén anför:

LDK konstaterar att såväl länsstyrelse som länsrätt från skilda synpunkter i och för sig är lämpliga instanser för besvärsprövningen i tillståndsmål. Valet av instans blir till stor del en fråga om avvägning mellan principiella och praktiska synpunkter. Enligt LDK:s bedömning har PBL-utredningen behandlat den principiella frågan alltför översiktligt.

Utgångspunkten för LDK är att fördelningen av besvärsprövande uppgifter mellan myndigheter och domstolar bör vara densamma oavsett på vilken nivå man rör sig. I och för sig är det inget självändamål att hänföra alla rättsfrågor till domstolsprövning. Det är dock en strävan, som inte mer än undantagsvis bör eftersättas.

1971 års förvaltningsrättsreform och länsstyrelsereform markerar en brytning med tidigare former av förvaltningsrättskipning. Statsmakterna lade genom reformen fast att rättskipningen i huvudsak borde förläggas till förvaltningsdomstolar. Att inte mer av förvaltningsrättskipningen hos länsstyrelsen från början flyttades över till länsdomstolarna förklaras närmast av att man ville pröva kapaciteten hos den nya domstolsorganisationen. Avsikten var dock redan från början att målområdet skulle utvidgas. I förslaget till lag om skatterätt och länsrätt (prop. 1971:14) anförde departementschefen att kompetensområdet, i enlighet med statsmakternas beslut om omorganisationen av länsförvaltningen, till en början borde begränsas ganska snävt. Han förutsatte dock att det skulle utvidgas. Också lagrådet gav vid sin granskning av förslaget indirekt uttryck för att kompetensområdet borde vidgas betydligt. Under senare år har, som nämndes inledningsvis, förvaltningsrättskipningen på flera områden organiserats i nya former. LDK tänker närmast på patentbesvärsområdet och socialförsäkringsområdet, där särskilda förvaltningsdomstolar har bildats. Ett huvudargument för att bryta ut

besvärsprövningen från riksförsäkringsverket var att det inte ansågs lämpligt att verket samtidigt var tillsynsmyndighet och besvärsinstans. Det hävdades att man inte kunde bortse från att verket granskade besvärsärendena även ur tillsynsaspekten. Denna synpunkt gör sig enligt LDK:s mening gällande även i fråga om byggnadsmålen. Kommittén hyser i och för sig ingen tvekan om att länsstyrelserna har både vilja och förmåga att verka opartiskt vid besvärsprövningen. Kommittén kan dock inte bortse från det faktum att länsstyrelsen enligt 1 kap. 13 § PBL har en tillsynsfunktion över byggnadsväsendet, varvid länsstyrelsen vid samråd med kommunerna skall företräda de statliga intressena. LDK uppfattar PBL som ett uttryck för en vilja att starkt markera länsstyrelsens roll som företrädare för statliga intressen. Det gäller t. ex. uppgiften i underställningsförfarandet. Länsstyrelsen har alltså sådana uppgifter som man i andra sammanhang inte har ansett böra förenas med en uppgift att vara besvärsinstans. Ur den enskilde rättssökandes synvinkel är det viktigt att undanröja varje risk för att besvärsinstansen uppfattas som både motpart och domare.

Länsrätten är sedan den 1 juli 1979 enligt lag en allmän förvaltningsdomstol som är samordnad med kammarrätterna och regeringsrätten. Det är av flera orsaker önskvärt att få ett så långt möjligt sammanfallande målregister i de tre instanserna. Det ökar bl. a. domarnas erfarenheter, vilket är befrämjande för det materiella avgörandet.

Mot bakgrund av det anförda anser LDK att starka skäl talar för att besvärsprövningen i byggnadsmål förläggs till länsrätterna. Det är angeläget att verksamt bidra till att det reformarbete beträffande förvaltningsrättskipningen som har inletts kan fortsätta. Principerna om fördelning mellan kammarrätt och regeringen bör vara vägledande även i första besvärsinstans. Man vinner klara och enhetliga besvärsregler med LDK:s synsätt på besvärsprövningen i byggnadsmål. PBL-utredningens slutsats att länsstyrelsen bör pröva besvärsärendena synes huvudsakligen bygga på praktiska hänsyn. LDK menar dock att de problem som framträder härvidlag bör kunna bemästras. Länsrätten kan med stöd av 24 § förvaltningsprocesslagen inhämta yttrande från länsstyrelsen, när det finns behov av särskild sakkunskap i plan- och byggnadstekniska frågor. Det torde även i övrigt vara fullt möjligt att konstruera regler för att överbrygga svårigheterna.

Sveriges domareförbund anför:

Domareförbundet anser att länsstyrelsen inte bör vara såväl överprövande myndighet i planärenden som besvärsinstans i lämplighets- och rättsfrågor. Från den enskildes synpunkt måste det te sig egendomligt att samma myndighet som prövar besvär över beslut att anta en plan även skall pröva besvär i det enskilda fallet. Eftersom länsstyrelsen således har den övergripande beslutanderätten synes det från rättsskyddssynpunkt bättre att länsrätterna får pröva de enskilda frågorna. På så sätt skulle man dessutom få en enhetlig instansordning, något som förbundet ser som önskvärt inte minst med tanke på att det många gånger kan vara svårt att skilja ut vad som är lämplighetsfrågor och vad som är rättsfrågor. Vidare skulle härigenom planverkets roll som tillståndsgivare för prövning i högsta instans bortfalla. Förbundet avstyrker förslaget i denna del.

Några instanser anser – från olika utgångspunkter – att länsstyrelsen är olämplig som besvärsinstans, nämligen bl. a. *statens trafiksäkerhetsverk, bankinspektionen, Skogsindustriernas samarbetsutskott och Sveriges jordägareförbund.*

b) När det gäller instansordningen i planärenden tillstyrks förslaget att regeringen skall vara slutinstans av bl. a. *kammarrätten i Göteborg* och *KF*.

Kammarrätten i Göteborg anför:

Kammarrätten har inga invändningar vad gäller instansordningen för planbesluten. Regeringen bör således vara slutinstans. De bedömningar som här kommer att göras gäller framför allt markanvändningsfrågor och andra frågor av lämplighetskaraktär. Även vad som kan anses vara rättsfrågor förekommer dock. En plan skall t. ex. stämma överens med vissa bestämmelser i lag och den enskildes rättssäkerhet skall beaktas. Som kommer att närmare utvecklas i anslutning till instansordningen i tillståndsärenden går det dock aldrig att helt skilja på rättsfrågor och lämplighetsfrågor. När det gäller planbesluten överväger dock de planpolitiska bedömningarna, dvs. lämplighetsfrågor, och då bör också regeringen och inte förvaltningsdomstolarna pröva besvären.

Att planer bör prövas av förvaltningsdomstolarna förordar *NBD:*

Med tanke på att regeringens rättsliga prövning av besvär lätt kan missuppfattas som ett politiskt ingrepp i kommunernas beslutssfär, borde besvär genomgående kunna prövas av förvaltningsdomstol. Detta främjar legalitetsprincipen och utvecklingen av praxis samtidigt som regeringens arbetsbörda minskas.

Att besvär prövas av regeringen i politisk ordning kan vara en anledning till den ibland spridda missuppfattningen, att besvärsprövningen som rättsligt kontrollinstrument skulle vara en statlig inblandning i kommunala angelägenheter. Att regeringen i detta sammanhang i första hand skall fullgöra uppgiften som ett rättsligt prövningsorgan, kan med andra ord missförstås.

Mot denna bakgrund finns alltså skäl överväga, om prövningen av besvär enligt PBL inte genomgående borde kunna ske som rättslig prövning av förvaltningsdomstolar, dvs. en besvärsordning med kammarrätt som överinstans och regeringsrätten som slutinstans. Utredningen har i åtskilliga sammanhang också förordat en legalitetsprincip, som grund för behandlingen av plan- och tillståndsfrågor i PBL jfr 1.2 ovan. Onekligen skulle ett sådant synsätt tillgodoses mest konsekvent med en genomgående judiciell besvärsprövning. För en sådan reform talar också svårigheterna för regeringen att administrera en stor volym ofta detaljbetonade besvär, där inga intressepolitiska frågor förekommer, eller är av klart underordnad vikt för riksstyrelsen eller kommunen.

Detta problem har föranlett utredningen förorda planverket som prejudikatsprövningsinstans för att minska regeringens arbetsbörda – jfr 18:30 i förslaget. Mot en sådan ordning finns dock avgörande praktiska och principiella invändningar. Planverket skulle bland annat få pröva tillämpningen av egna anvisningar – jfr vidare avsnitt 9 i det följande.

Med en judiciell prövningsordning däremot löser man både problemet att avlasta regeringen och få till stånd en gallring av besvären till högsta instans genom den prejudikatsdispensprövning, som redan sker inom regeringsrätten.

Det finns därför praktiskt och principiellt beaktansvärda skäl att överväga en annan prövningsordning än för närvarande, och då genomgående begagna förvaltningsdomstolar. Därmed vinns också fördelar med en rättsbildande praxis till exempel i fråga om innehållet i planföreskrifter, vilka principer för intresseövervikt som bör krävas för indragning av byggnadsrätt etc.

Här bör också hänvisas till redovisningen i avsnitt 11.2 av de instanser som anser att kommunalbesvär bör kunna användas för sakägarnas besvär över planer. Även dessa instanser menar alltså att planernas innehåll inte skall prövas av regeringen utan av förvaltningsdomstolarna.

c) När det gäller fördelningen av tillståndsärenden mellan regeringen och förvaltningsdomstolarna tillstyrks utredningens förslag av bl. a. *planverket* och *länsdomstolskommittén.*

Länsdomstolskommittén ifrågasätter dock om alla ärenden om förhandslov och vidare ärendena om rivningslov skall gå till regeringen.

Följande instanser anser att alla tillståndsärenden skall gå till förvaltningsdomstolarna, nämligen bl. a. *kammarrätten i Göteborg, kommunalbesvärskommittén, Industrins kommitté för byggbestämmelser, KF, NBD* samt *Vaxholms (en minoritet)* och *Växjö kommuner.*

Kammarrätten utvecklar detta på följande sätt:

Nackdelar med den föreslagna ordningen.

Kammarrätten är kritisk till att den delade instansordningen behålls. Förslaget förefaller vara en nödlösning och en föga lämplig kompromiss mellan motstridiga synpunkter. Detta gäller inte minst förslaget att föra in planverket i instanskedjan.

Nuvarande nackdelar med den delade instansordningen kommer att finnas kvar. Såvitt kammarrätten kan bedöma kan således t. ex. blandade besvärsmål förekomma också enligt utredningens förslag, även om de får en annan karaktär än f. n. Situationen kan t. ex. vara följande. Länsstyrelsen har i ett tillståndsärende bedömt en åtgärd som förändrad markanvändning och vägrat tillstånd av lämplighetsskäl. Sökanden klagar till kammarrätten och åberopar i första hand att det är fråga om pågående markanvändning och i andra hand att åtgärden är lämplig ur planmässiga synpunkter. Den förra frågan får kammarrätten enligt förslaget ta ställning till men inte den senare. Om kammarrätten delar länsstyrelsens bedömning i fråga om pågående markanvändning, skall enligt specialmotiveringen ärendet överlämnas till planverket för prövningstillstånd.

Skulle däremot kammarrätten vara av annan mening än länsstyrelsen och anse att det är fråga om pågående markanvändning torde i stället ärendet böra återförvisas till byggnadsnämnden för prövning av tillståndsfrågan i den mån denna fråga inte redan har prövats. En konsekvens av den delade instansordningen kan således bli att sökanden först måste föra upp frågan om pågående markanvändning till regeringsrätten och sedan börja om på nytt med tillståndsfrågan, som då i värsta fall måste föras ända upp till regeringen.

Kammarrättens alternativa förslag:

Det vore enligt kammarrättens mening en klar fördel om man kunde gå över till en enhetlig instansordning för alla tillståndsärenden. De principer som ligger bakom den föreslagna uppdelningen går inte att fullt ut tillämpa i praktiken. Man kan inte dra en skarp gräns mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor. Många – kanske de flesta – ärenden har i varierande grad inslag av både rättsfrågor och lämplighetsfrågor. Också utredningens förslag innebär t. ex. att kammarrätten får ta ställning till åtskilliga lämplighetsfrågor. Det gäller inte minst tolkningen av begreppet pågående markanvändning, där rättsfrågor och lämplighetsfrågor ofta torde bli invävda i varandra.

Den nya uppläggning av plan- och byggnadslagstiftningen som utredningen har valt skapar enligt kammarrättens mening bättre förutsättningar än tidigare system för en enhetlig instansordning. Det nya systemet är uppbyggt så att tillstånd skall ges om den sökta åtgärden inte strider mot någon bestämmelse i lagen eller i en plan. Några byggförbud med möjlighet till dispens skall inte längre finnas. Tillståndsbesluten får således en mera rättslig karaktär än de har f. n. Kammarrätten vill därför förorda att besvär över länsstyrelsens beslut i tillståndsärenden skall överprövas av förvaltningsdomstol (kammarrätt och regeringsrätten).

Kammarrätten är dock medveten om att med den lösning som här har skisserats skulle betydligt fler lämplighetsavgöranden bli föremål för domstolsprövning. Det gäller både i förhållande till nuläget och till utredningens förslag.

Inom detaljplanelagda områden torde få frågor uppkomma som inte kan anses lämpliga för domstolsprövning. Det blir här mestadels fråga om att pröva huruvida en sökt åtgärd är förenlig med detaljplanen.

När det gäller ej detaljplanelagda områden synes däremot inslaget av lämplighetsavgöranden kunna bli större. Den marköversikt som alltid finns är kanske kortfattad och ger inte någon ledning. Många av bestämmelserna i 2-4 kap. är mycket allmänt hållna. Tolkningen av dem kan därför också bli ganska mycket av lämplighetsbedömning. Det är dock samtidigt fråga om att tolka vissa lagbestämmelser.

I den mån en kommun vill styra utvecklingen i en viss riktning har kommunen emellertid möjlighet att göra marköversikten så pass utförlig att syftet klart framgår. Man har också möjlighet att precisera syftet genom att anta markförordnanden. Detta ställer visserligen krav på kommunerna. Häri synes dock inte ligga något orimligt med hänsyn till att det är fråga om att tillgodose de enskilda kommunmedlemmarnas rättssäkerhet och önskemål att ha handlingsfrihet inom vissa givna ramar. I den mån kommunens avsikter inte framgår av någon plan bör enligt kammarrättens mening den enskilde ha frihet att vidta åtgärder som inte strider mot PBL. Enligt kammarrättens mening bör inslaget av lämplighetsfrågor när det gäller tillstånd till åtgärder utanför detaljplanelagt område inte vara större än att nämnda tillståndsfrågor väl passar för domstolsprövning. I den mån kommunerna sköter planeringen på ett tillfredsställande sätt och ser till att marköversikter och områdesplaner utformas så att syftet med dem tydligt framgår kommer det framför allt att bli fråga om tolkningar av huruvida ett tillstånd är förenligt med de översiktliga planer som finns eller med bestämmelserna i något av kravkapitlen. Här är det alltså fråga om prövning av klart rättslig karaktär.

En annan ärendegrupp där andra än rättsliga frågor kan tänkas bli vanligt förekommande är rivningsloven. Rivningslov får nämligen vägras om en byggnad behövs med hänsyn till bostadsförsörjningen. Vidare skall enligt 13 kap. 43 § vissa ekonomiska beräkningar kunna göras för att avgöra ett ärende om rivningslov. Man kan därför hysa en viss tveksamhet till att låta även besvär över rivningslov gå domstolsvägen. I vart fall torde det i många av dessa ärenden finnas behov av att anlita utomstående expertis.

Industrins kommitté för byggbestämmelser:

För att trygga rättssäkerheten hos den byggande vore det rimligt att BN:s beslut generellt finge överklagas i första instans hos länsstyrelsen, i andra instans hos en överordnad myndighet ex.vis kammarrätten, som sedan må ha att höra eller hänskjuta frågan till annan myndighet eller till regeringens avgörande enligt de regler som kan befinnas lämpliga för att tillgodose såväl den enskildes intressen som allmänintresset.

KF:

I ett enskilt tillståndsärende bör enligt KF:s mening inte ske någon politisk prövning. Ärendet skall enbart prövas med utgångspunkt från de förutsättningar som är angivna i lagen och föreliggande planer. Denna prövning skall så långt möjligt ske på objektiva grunder och vara likformig över hela landet. De politiska överväganden bör vara avklarade i och med att planerna fastställes. KF förordar därför att samtliga tillståndsärenden genom hela instansordningen prövas av judiciella myndigheter.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att alla tillståndsärenden bör handläggas i administrativ ordning. Därigenom skulle man enligt länsstyrelsen undvika att begreppet pågående markanvändning tolkades av tre skilda organ, regeringen i planärenden, högsta domstolen i ersättningsmål och regeringsrätten i tillståndsärenden.

Även *länsstyrelserna i Kristianstads* och *Göteborgs och Bohus län* samt *Kristinehamns, Nacka* och *Nässjö kommuner* anser att frågor om pågående markanvändning bör gå till regeringen och inte till förvaltningsdomstolarna.

Enligt *länsstyrelsen i Kristianstads län* bör man göra skillnad på instansordningen inom och utom detaljplan:

Beträffande besvär över länsstyrelsebeslut utgår utredningen helt riktigt från att lämplighetsfrågor bör föras till regeringen och rättsfrågor till kammarrätten. Att konkretisera denna målsättning i bestämmelser har dock varit svårt. Här synes man ha bort väga in om det gäller åtgärder inom eller utom detaljplan. Genom detaljplaneläggningen har nämligen markägarnas rättigheter och skyldigheter i åtskilliga hänseenden preciserats så att det väsentligen blir fråga om rättsprövning i enskilda tillståndsärenden. Utanför detaljplan innefattar däremot själva tillståndsprövningen mycket ofta planmässiga frågor rörande lokalisering av anläggningar m. m., alltså frågor som faller vid sidan av förvaltningsdomstols rättsprövande uppgifter. Detta gäller även åtgärder som kan påstås hänförliga till pågående markanvändning, där ju prövningen enligt förslaget förutsätts innefatta hänsynstaganden till olika kommunala planer och program. Det nu sagda ger vid handen att den föreslagna bestämmelsen i 18 kap. 17 § p. 1 behöver ändras.

Järfälla kommun anser att alla tillståndsbeslut bör kunna överklagas till regeringen. *Byggherreföreningen* har ett liknande förslag som innebär att tillståndsärenden överklagas hos länsstyrelsen, därefter till kammarrätten och slutligen till regeringen.

Sveriges lantmätareförening hävdar att det i tillståndsärenden bör finnas en enhetlig, judiciell överprövning hos fastighetsdomstolen.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län tar upp strandskyddsfrågor:

Utredningen föreslår att frågor som enbart berör 5 kap. skall prövas av kammarrätten. Härigenom kommer också frågan om tillstånd till uppförande av byggnad inom strandskyddat område att prövas av denna instans. Länsstyrelsen anser att alltjämt sådan prövning bör ligga på regeringen som sista instans.

Planverket anser att besvär över sådana beslut av länsstyrelsen som avser byggnaders tekniska utformning bör gå till regeringen och inte till kammarrätten.

Vetlanda kommun anser att besvär i fråga om marklov bör överklagas till regeringen och inte till kammarrätten.

13.8 Prövningstillstånd av planverket

a) Förslaget om prövningstillstånd av planverket tillstyrks av *länsstyrelsen i Hallands län* samt *Gotlands, Ljungby* och *Umeå kommuner*

Länsstyrelsen i Hallands län anser dock ett bättre alternativ vara att lägga frågorna om prövningstillstånd på en särskild enhet, knuten till bostadsdepartementet eller regeringskansliet.

Förslaget avstyrks av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, UHÄ (Stockholms universitet), NO, planverket, LON, länsdomstolskommittén, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Jämtlands* och *Norrbottens län, Byggherreföreningen, Fastighetsrådens förening, Fastighetsägareföreningen i Västra Östergötland, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, Industrins kommitté för byggbestämmelser, KF, Kommunförbundet, LRF, Lantbrukarnas länsförbund i Östergötland, Länsarkitektföreningen, Malmö byggmästareförening, NBD, SACO (sektionsstyrelsen för lokal statsförvaltning), Skogsindustriernas samarbetsutskott, Stockholms byggmästareförening, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Sveriges villaägareförbund, Vattenvärnet, vitterhetsakademien* och ett 50-tal kommuner.

Länsdomstolskommittén anför:

Sedan länge har man med olika åtgärder försökt begränsa tillströmningen av mål till regeringen. Redan på 1950-talet påbörjades arbetet härmed. Sedan dess har flera stora utredningar arbetat med frågan. Det viktigaste instrumentet har genomgående varit att decentralisera beslutsfattandet till en lägre nivå. I samband därmed har besvärsförbud införts för vissa slag av ärenden. Förbudet har ibland kompletterats med en dispensmöjlighet för regeringen.

Även andra åtgärder har vidtagits för att rationalisera arbetet inom regeringskansliet. Såvitt LDK känner till har man dock aldrig diskuterat att införa prövningstillstånd i enskilda regeringsärenden. Det torde hänga samman med den närmast omöjliga uppgiften att ange på vilka kriterier som prövningstillstånd skall ges.

Regeringen är ett politiskt sammansatt organ. De avgöranden som regeringen fattar i enskilda förvaltningsärenden är inte i första hand avsedda att vara till ledning för rättstillämpningen. Därtill är det politiska inslaget i avgörandena alltför stort. För vägledning av rättstillämpningen i förvaltningsärenden av rättslig natur finns regeringsrätten. Punkten 1 i 18 kap. 21 § PBL är därför inte någon lämplig prövningstillståndsgrund för regeringsärenden. Även punkt 2 är en judiciell grund, som det tillkommer domstol att pröva. Den är därför inte lämplig i detta sammanhang.

I punkt 3 öppnas en möjlighet att meddela prövningstillstånd på grund av allmänna lämplighetsbedömningar. I regeringsformen är det emellertid inte förutsatt någon möjlighet för en underordnad myndighet att vägleda regeringen i vad som kan vara allmänna intressen och att alltså negativt sovra vad som så kan vara fallet. Tvärtom torde en sådan ordning strida mot grundlagens tankeinnehåll. När det gäller de två med regeringen i förevarande hänseende likvärdiga instanserna, högsta domstolen och regeringsrätten, har grundlagen uttryckligen medgivit en inskränkning, men då har i lag reglerats att endast domstolarna själva får besluta om tillståndsprövningen. LDK ifrågasätter alltså om förslaget om prövningstillstånd i regeringsärenden står i överensstämmelse med grundlagen. Vid sådant förhållande behöver LDK inte gå in på den i och för sig intressanta frågan om lämpligheten av att uppgiften anförtros planverket.

LDK avstyrker alltså förslaget om prövningstillstånd. Om man vill låta prövningen av besvär ligga kvar hos regeringen, men ändå minska regeringens och vederbörande

statsråds arbete med ärendena, bör man välja någon annan lösning än prövningstillstånd av en underställd myndighet. En lösning skulle kunna vara att regeringen ges möjlighet att själv avgöra vilka ärenden den vill ta upp till materiell prövning.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför:

Mot den föreslagna lösningen kan man anföra följande. Grunderna för prövningstillstånd är hämtade från förvaltningsprocesslagen och de tar sikte på rättsliga frågor. Anledningen till att vissa frågor slutligt går till regeringen är att ärendena innefattar lämplighetsbedömningar, som grundas på politiska värderingar. Det måste därför vara olämpligt att tjänstemän på ämbetsverk som sista instans skall avgöra om prövningstillstånd skall ges eller ej.

Eftersom regeringens avgörande innefattar avgörande av skönsmässig natur lämpar sig inte heller de grunder för prövningstillstånd som utredningen föreslagit.

Det kan dock enligt länsstyrelsens mening inte vara tillfredsställande att planverket, som har att utfärda anvisningar och tillämpningsföreskrifter, i realiteten också skall fungera som besvärsinstans. Anledningen till att vissa frågor slutligt går till regeringen är att ärendena innefattar lämplighetsbedömningar, som kanske ytterst bör grundas på politiska värderingar. Det måste därför vara olämpligt att tjänstemän på ett ämbetsverk i sista hand skall avgöra om det överklagade beslutet skall stå fast eller om det skall tas upp till prövning. Andra lösningar bör sökas på problemet med den stora ärendeanhopningen i regeringen.

b) Länsdomstolskommitténs tanke att regeringen själv bör avgöra vilka ärenden som skall tas upp till prövning förs fram även av bl. a. *statens trafiksäkerhetsverk, länsstyrelserna i Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Hallands, Västmanlands* och *Gävleborgs län* samt *Falu, Hultsfreds, Hylte, Kristianstads, Nacka (en minoritet) , Solna, Strömstads, Södertälje (en minoritet)* och *Vaggeryds kommuner.*

I linje med detta ligger ett förslag från *länsstyrelsen i Östergötlands län:*

Förslagets huvudsyfte skulle kunna nås om i 18 kap. införes en regel om att regeringen ges rätt att begränsa sin prövning av besvär till att avse blott t.ex. sådana omständigheter som anförts under 18 kap. 21 § . Om en dylik bestämmelse införes skulle regeringens prövning av det stora flertalet ärenden kunna bli mycket summarisk. Minskningen i arbetsbelastningen för regeringen skulle därigenom kunna bli väsentlig.

Flera instanser förordar att problemet löses genom en begränsning av antalet besvärsinstanser.

Statskontoret anför om detta:

Vad så gäller förslaget att planverket skall meddela prövningstillstånd innan ett ärende kan överklagas till regeringen vill statskontoret framhålla det angelägna i att regeringskansliet avlastas alla – objektivt sett – mindre betydelsefulla ärenden genom en begränsning i någon form av besvärsrätten. Verket delar alltså uppfattningen att man på detta område inte bör ha kvar en obegränsad besvärsrätt. Undersökningar som gjorts har visat en markant ökning av antalet besvärsärenden till regeringen under den senaste 10-15-årsperioden. Bostadsdepartementet är det mest "besvärstyngda" departementet, ca 75 % av antalet ärenden utgörs f. n. av besvär.

För att begränsa belastningen av de besvärsärenden som här är aktuella skulle man kunna överväga att gå ännu längre än vad utredningen föreslagit. Om länsstyrelsen

efter överprövning av ett kommunalt beslut kommer till samma resultat skulle besvärsrätten kunna beskäras vid länsnivån. Om däremot kommunen och länsstyrelsen fattat olika beslut i samma ärende bör ärendet avgöras slutligt av regeringen. För att garantera en så långt möjligt enhetlig rättstillämpning över landet skulle handlingsnormer kunna utarbetas av planverket och fastställas av regeringen.

Samma uppfattning har bl. a. *länsstyrelserna i Kalmar, Malmöhus, Skaraborgs, Gävleborgs, Jämtlands* och *Norrbottens län* samt *Länsarkitektföreningen.*

Frågan om prövningstillstånd bör avgöras av ett särskilt politiskt sammansatt organ enligt *Malmö kommun*, av en särskild nämnd enligt *Vellinge kommun*, av en fristående juridisk myndighet enligt *Nynäshamns kommun (en minoritet)* eller av regeringsrätten enligt *Karlskrona kommun.*

Enligt *Järfälla kommun* bör regeringen ha möjlighet att exempelvis till planverket delegera beslutanderätten i ärenden där praxis har fastställts.

13.9 Särskilda förslag av remissinstanserna

Länsstyrelserna i Östergötlands och *Jämtlands län* samt *NBD* föreslår att planbeslut skall kunna verkställas omedelbart utan hinder av förd talan men med möjlighet till inhibition.

NBD, SAR, Sveriges advokatsamfund och *Västerås kommun* vill införa en princip om att tidigare fattade beslut inte får sättas i fråga genom besvär i senare skeden ("besvärsavskärande" eller prekluderande verkan).

Länsstyrelsen i Skaraborgs län, Föreningen Skånska gårdar, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Länsarkitektföreningen och *SAR* pekar på behovet av medverkan av plan- och byggnadstekniska experter i kammarrätterna.

Kungsörs kommun anser att bygglov som har beviljats helt i överensstämmelse med detaljplan inte bör få överklagas.

Andra begränsningar i besvärsrätten förespråkas av *Stockholms kommun:*

Även om rättssäkerhetssynpunkter givetvis bör på tillfredsställande sätt tillgodoses kan man vidare fråga sig om inte besvärsrätten i vissa ärenden borde ha begränsats instansmässigt. Det anförda gäller exempelvis ärenden rörande avstängning av arbetsledare (14 kap. 8 § fjärde stycket) och byggnadsnämndens rätt att ta ut avgift (14 kap. 13 §). Det synes ej rimligt att sådana ärenden skall kunna underkastas prövning i byggnadsnämnden, hos länsstyrelsen, kammarrätten och, om prövningstillstånd ges, även av regeringsrätten.

Enligt *Sveriges lantmätareförening* bör besvärstiden vara 4 veckor.

Besvärstiden föreslås bli 3 veckor. Den som besvärar sig måste emellertid ha möjlighet att ta fram alternativa planlösningar och detta kräver ibland lång tid. Kommunerna bör planera med god framförhållning så att man slipper tidspressen vid antagandet och påbörjandet av projektering och fastighetsbildning. Det måste finnas goda marginaler för besvär bl. a. på grund av att det nu blir fler besvärsberättigade. Om möjligheterna

för olika intressenter att påverka planeringen verkligen skall förbättras, vilket PBL åsyftar, bör man också acceptera en längre besvärstid, förslagsvis 4 veckor. (Vid fastighetsbildning är besvärstiden 4 veckor).

Ett förslag om muntlig förhandling i första instans framförs av *Sölvesborgs kommun.*

Frågan om inrättande av ett allmänt ombud för länsrätternas målområde berörs av *länsdomstolskommittén:*

Den frågan hänger nära samman med möjligheterna för det allmänna att anföra besvär. Den kommande diskussionen i dessa frågor öppnar enligt LDK intressanta möjligheter för länsstyrelsen att aktivt verka i byggnadsmålen. I form av en utvidgad talerätt för det allmänna kan länsstyrelsen erbjudas viktiga uppgifter, där man kan ta till vara den expertis på byggnadsområdet som finns hos länsstyrelsen. Det allmännas intressen kan på detta sätt göras gällande i förvaltningsdomstolen på samma sätt som den enskilde för fram sina intressen genom sin besvärstalan. Vidare kan det allmänna föra talan när en byggnadsnämnd genom bifall till en enskilds ansökan trätt de allmänna intressena för när. LDK har för avsikt att i sitt fortsatta arbete med frågan om allmänt ombud ingående undersöka förhållandet mellan kommunala och statliga myndigheter vid utförande av en talan mot kommunal specialreglerad myndighets beslut.

En "byggombudsman" bör finnas, anser *Sveriges trähusfabrikers riksförbund:*

STR föreslår att bostadsdepartementet inrättar en central instans, inom eller direkt under departementet, med funktioner som "byggombudsman". Dit skulle byggande kunna rapportera olagliga eller oskäliga lokala krav eller beslut om t. ex. byggnadslov, statliga bostadslån, byggnadstillstånd, tillsyn över byggande och installationer m. m. Ombudsmannen föreslås fungera mer snabbt och informellt, vid sidan av den ordinarie besvärsgången. Han kan ha till uppgift att ta emot rapporter om oskäliga eller eventuellt olagliga beslut och lokala föreskrifter, vägleda och eventuellt biträda byggande i besvärsärenden. Han kan i övrigt övervaka lokala byggmyndigheters agerande bl. a. genom att påtala uppenbara missförhållanden direkt till den felande myndigheten eller se till att frågorna underställs överordnad instans.

14 Ersättningsbestämmelser

a) Huvuddragen, i första hand de föreslagna ersättningssituationerna, i ersättningsbestämmelserna tillstyrks av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, RRV, UHÄ (CTH), skogsstyrelsen, bostadsstyrelsen, lantmäteriverket, länsstyrelserna i Kronobergs, Göteborgs och Bohus, Jämtlands* och *Norrbottens län, skogsvårdsstyrelsen i Kronobergs län, SKTF* samt *Kristianstads, Luleå, Lunds , Malungs, Mönsterås, Mörbylånga, Svedala, Umeå, Valdemarsviks, Västerås, Åtvidabergs* och *Örnsköldsviks kommuner.*

Länsstyrelsen i Kronobergs län anför:

Förslaget innebär att fastighetsägaren i stort sett som i gällande lagstiftning skall hållas skadeslös i olika situationer då planläggningen medför särskilt ogynnsamma verkningar. De förändringar som förslaget innebär är till största delen en konsekvens av bl. a. de nya regler om planinstitutens giltighet och rättsverkan som PBL föreslår. Denna avvägning i stort mellan enskilda och allmänna intressen finner länsstyrelsen lämplig. I sina huvuddrag tillstyrks därför förslaget.

b) Förslaget är i denna del krångligt och svåröverskådligt enligt bl. a. *Sveriges advokatsamfund* som anför:

Förhoppningar om en radikal förenkling av ersättningsreglerna har varit knutna till det sedan många år pågående lagstiftningsarbetet. Bygglagutredningens betänkande (SOU 1974: 21) innebar ej något framsteg härvidlag. En strävan efter minskat krångel i lagstiftningen har sedermera förklarats vara av primärt intresse för samhällsfunktionerna (se t. ex. prop. 1978/79:111). Det måste tyvärr konstateras att förslaget till PBL och därmed sammanhängande ändringar i andra författningar synes leda till ett vida större krångel och ökade svårigheter vid tillämpningen än vad som hittills förekommit på marklagstiftningens område.

Anledningen härtill är flerfaldig, men det synes vara förslaget till regler om genomförandetid för detaljplan, som i särskilt hög grad leder till bekymmer då det gäller ersättningsprövningen.

Vill man eftersträva att en markägare, som drabbas av ingrepp enligt byggnadslagstiftningen, själv skall ha någon möjlighet att överblicka regelsystemet, är förslaget till PBL inte godtagbart.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsstyrelserna i Södermanlands, Älvsborgs* och *Norrbottens län, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges länsantikvarier, Lantbrukarnas länsförbund i norra och södra Kalmar län, LON, SACO/SR (museimannaförbundet), Samfundet för fastighetsvärdering, Sveriges fastighetsägareförbund, TCO (Kalmar län)* samt

Arjeplogs, Emmaboda, Gävle, Hultsfreds, Jokkmokks, Kalix, Kramfors, Kungsbacka, Ljungby, Mönsterås, Solna, Sotenäs, Sunne, Södertälje (en minoritet) och *Älmhults kommuner.*

Sotenäs kommun anför:

Ersättningsreglerna verkar väl hävda den enskildes rätt till ersättning och då särskilt för den som "hindras att vidta åtgärder inom ramen för pågående markanvändning". Oklarheten med detta begrepp liksom hur andra begrepp ("obetydlig", "berörd del av fastigheten") utvecklas i praxis gör det svårt att nu överblicka förslagets konsekvenser för den kommunala ekonomin och därmed kommunens möjligheter att använda t. ex. markförordnanden.

c) De föreslagna ersättningsbestämmelserna leder till att fastighetsägarens ställning stärks och att därigenom kommunernas kostnader ökar. Detta menar bl. a. *SABO* som anför:

Erfarenheterna från tillämpningen av gällande marklagstiftning visar att långtgående möjligheter till ersättning för enskilda sakägare till följd av kommunala markanvändningsbeslut har verkat som en återhållande faktor och hindrat kommunerna att föra en aktiv och från allmän synpunkt lämplig planpolitik. 1972 års ändringar av expropriationslagen syftade dock till att beskära enskilda markägares möjligheter att tillgodogöra sig förväntningsvärden orsakade av samhälleliga åtgärder.

Genom förslaget till ny plan- och bygglag ges åter möjligheter för enskilda markägare att under vissa förutsättningar tillgodogöra sig förväntningsvärden. Vidare ges större möjligheter till ersättning för intrång i pågående markanvändning än vad som följer av dagens regelsystem.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län (en minoritet), Göteborgsregionens kommunal förbund (en minoritet) samt Falu, Gällivare (en minoritet), Göteborgs (en minoritet), Haparanda, Jokkmokks, Järfälla (en minoritet), Karlskrona, Kiruna, Kristianstads, Kristinehamns, Laholms, Luleå, Lunds, Marks, Mönsterås, Norrköpings, Nyköpings, Partille (en minoritet), Perstorps* och *Västerås kommuner.*

Borlänge (byggnadsnämnden), Stockholms, Storfors, Södertälje och Nyköpings kommuner befarar att antalet ersättningsmål kommer att öka till följd av det föreslagna ersättningssystemet.

d) *RAÄ, statens kulturråd, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Stiftelsen Jämtlands läns muséum och Strömsunds kommun* anser att ersättningsbestämmelserna från kulturminnesvårdssynpunkt inte kan godtas.

Stiftelsen Jämtlands läns muséum:

Som framgått ovan (kap. 1.5) innebär de föreslagna ersättningsbestämmelserna ett hot mot möjligheterna att säkerställa bevaringsintressena. I synnerhet gäller detta byggnadsvården. Frågan beror på definitionen "pågående markanvändning" som endast tar hänsyn till verksamheten, inte till befintliga förhållanden. Som tidigare framhållits är en särskild studie av möjligheterna att förena begreppet "pågående markanvändning" med bevaringsintressena nödvändig om lagstiftningen inte ska få förödande och av förslagsställarna knappast önskade verkningar.

e) Olika alternativa eller kompletterande ersättningsbestämmelser förs fram från några remissinstanser.

Lantbruksnämnden i Jämtlands län och *Sveriges jordägareförbund* anser att tillstånd till bebyggelse i vissa fall kan leda till sådan omgivningspåverkan att angränsande fastigheter bör ha rätt till ersättning.

Sveriges jordägareförbund anser vidare att en vidgad tillståndsplikt i vissa fall kan leda till sådan skada som bör vara ersättningsgill.

Statens vattenfallsverk anser att ägaren till en sådan lägesbunden naturresurs som vattenkraft bör ha rätt till ersättning om han på grund av planskäl hindras att utnyttja vattenkraften och hinder härför inte föreligger enligt speciallagstiftningen. Liknande synpunkter anförs av *NBD* och *Svenska kraftverksföreningen.*

Institutionen för fastighetsteknik (KTH) föreslår en annan utformning av de rättsverkningar som är knutna till begreppet pågående markanvändning. På grund härav kan ytterligare en ersättningssituation uppkomma (se avsnitt 4.2.6.b).

NBD föreslår en annan typ av plansystem än det som har föreslagits i PBL. Det medför också ett i viss mån annat ersättnings- och inlösensystem:

Det anförda pekar enligt delegationens uppfattning på att ersättningsbestämmelserna blivit i hög grad splittrade på ett från principiell och praktisk synpunkt olyckligt vis. Försämras användningen av befintlig bebyggelse/pågående markanvändning av beslut om restriktionsplanläggning, som ger försämrade funktioner, borde funktionsförsämringarna anses ersättningsgilla, oavsett deras syfte. Först därmed uppnås ett välmotiverat inslag av likabehandling för sakägare, som träffas av olika former av planrestriktioner. Delegationen vill mot denna bakgrund föreslå, att ersättningsreglerna redigeras på ett mer abstrakt sätt, så att funktionella försämringar genom restriktioner vid planläggning kan ersättas, när det uppstår en skada på fastighetsanvändningen, som "inte är obetydlig i förhållande till den berörda delen av fastigheten" – jfr 20: 5, 20: 6, 20: 9.

f) *Skogsindustriernas samarbetsutskott, Sveriges jordägareförbund* och *Nynäshamns kommun* avstyrker de föreslagna ersättningsbestämmelserna.

14.1 Kvalifikationsgränsen

a) Många instanser ansluter sig till förslaget om en preciserad kvalifikationsgräns som anger när rätt till ersättning uppkommer vid intrång i pågående markanvändning.

Till dessa hör *lantmäteriverket* som anför:

Motivens tolkning av den i lagtexten angivna kvalifikationsgränsen innebär att denna ges en preciserad innebörd, vilket underlättar rättstillämpningen och det praktiska

arbetet och därför välkomnas. I de flesta fall bör en sådan procentgräns kunna tjäna till omedelbar vägledning för tillämpningen, men tillämpningen bör naturligtvis inte låsas helt utan ges utrymme för behövlig anpassning till förhållandena.

LMV tar inte ställning till om kvalifikationsgränsen för ersättning bör ligga vid det i motiven angivna talet 10 % eller vid något annat procenttal.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, skogsvårdsstyrelsen i Västernorrlands län, Samfundet för fastighetsvärdering, Sveriges lantmätareförening* samt *Falkenbergs, Kalmar, Stockholms (fastighetskontoret)* och *Värnamo kommuner*. Även *NBD* ansluter sig till den föreslagna principen. Delegationen har emellertid en annan syn på hur intrånget skall beräknas.

Skogsvårdsstyrelserna i Gotlands och *Västernorrlands län, LO-distriktet i Stockholms län, Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Partille kommun* anser dessutom att den föreslagna gränsen är lämpligt avvägd.

Sveriges domareförbund är kritiska mot förslaget att ange kvalifikationsgränsen med en bestämd procentsats:

I och för sig kan en sådan riktlinje underlätta rättstillämpningen. Om den tillämpas undantagslöst, kan den dock leda till stötande resultat. Ett samtidigt genomfört ingrepp i två närliggande fastigheter av olika värde kan leda till att ersättning utgår blott till den fastighetsägare, som har den minst värdefulla fastigheten, och detta trots att skadan på den andra fastigheten i nominellt belopp vida överstiger den ersättningsberättigande skadan. För att undvika sådana konsekvenser bör hänsyn få tagas också till skadans nominella belopp.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, UHÄ (Stockholms universitet), domänverket, länsstyrelserna i Stockholms (en minoritet), Östergötlands, Kronobergs* och *Kalmar län, Fastighetsrådens förening, Kommunförbundet, LRF, Stockholms byggmästareförening, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges villaägareförbund* samt *Eskilstuna, Gällivare* och *Stockholms (juridiska avdelningen) kommuner.*

Svenska byggnadsentreprenörföreningen anser att en kvalifikationsgräns som uttrycks med en procentsats måste kompletteras med beloppsgränser:

Vidare bör observeras att skadans storlek i absoluta tal kan uppgå till mycket betydande belopp. Redan en skada motsvarande en procent av en berörd fastighetsdel kan uppgå till hundratusentals kronor. Bestämmelsen bör därför kompletteras med en beloppsgräns. Med nuvarande utformning kan regeln i vissa fall innebära att hela fastighetsägarens egna kapital förbrukas, vilket självfallet inte är acceptabelt.

Den föreslagna kvalifikationsnivån vid intrång i pågående markanvändning bör vara lägre än 10 % anser bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, skogsstyrelsen, domänverket, institutionen för fastighetsteknik (KTH), länsstyrelserna i Kronobergs* och *Jämtlands län, lantbruksnämnden* och *skogsvårdsstyrelsen i Jämtlands län, stiftsnämnden i Linköping, Fastighetsrådens förening, Lantbrukarnas länsförbund i Östergötland, Samfundet för fastighetsvärdering, Skogsindustriernas samarbetsutskott* och *Sveriges jordägareförbund.*

Skogsvårdsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kristianstads, Skaraborgs, Örebro, Kopparbergs och *Norrbottens län är* tveksamma till den föreslagna kvalifikationsnivån.

Skogsvårdsstyrelsen i Östergötlands län anför:

Sättet att fastställa kompensationsgränsen förefaller såsom det redovisats väl enkelt med hänsyn till frågans stora betydelse. Det finns anledning uttala tveksamhet inför påståendet att 10 % är bagatellartat så länge belägg härför saknas. Detsamma gäller effekten på marknadsvärdet. Dessutom torde rena bortfall av inkomstmöjligheter inte uppfattas av en enskild skogsägare som bagatellartade bara för att de inte kan visas påverka marknadsvärdet mera påtagligt. Den samlade effekten på landets skogsproduktion har inte heller berörts och kan inte utan vidare bagatelliseras. Dessa och liknande frågor måste studeras mera ingående innan ställning kan tas till lämplig nivå för kompensationsgränsen.

Några instanser förutspår att den föreslagna kvalifikationsgränsen kommer att bli svår att tillämpa och leda till tolkningsproblem. Till dessa hör bl. a. *RRV, länsstyrelserna i Kalmar* och *Hallands län, Föreningen Sveriges länsantikvarier, NBD* samt *Nora, Ragunda, Sundsvalls* och *Åmåls kommuner.*

Föreningen Sveriges länsantikvarier tar upp frågan om kvalifikationsgränsens betydelse från kulturminnesvårdens synpunkt och anför:

Begreppet pågående markanvändning har givits en mer oklar innebörd i förhållande till nuvarande lagstiftning. Att underhåll och reparation av en befintlig byggnad samt vissa förbättringsåtgärder skall kunna omfattas av begreppet pågående markanvändning är i stort sett positivt. Samtidigt måste emellertid invändas att den ändrade innebörden av begreppet också får konsekvenser i fråga om ersättning till fastighetsägare för beslut enligt byggnadsminneslagen och beslut enligt 5 kap. 14 § PBL. Formuleringarna är i detta stycke så vaga att de kommer att inbjuda till tvist mellan fastighetsägare och myndigheter om huruvida ersättning bör utgå till följd av samhällets krav på bevarande. En gentemot den enskilde så generös tillämpning av begreppet pågående markanvändning, som förslaget antyder, kan medföra att kommunalt och statligt bevarandearbete allvarligt försvåras.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsstyrelserna i Östergötlands, Älvsborgs* och *Skaraborgs län, Jämtlands läns muséum, UHÄ (CTH)* och *Stockholms kommun.*

Enligt *lantmäteriverket, länsstyrelserna i Kronobergs, Västmanlands* och *Jämtlands län, Fastighetsrådens förening , Kommunförbundet, Samfundet för fastighetsvärdering* samt *Göteborgs* och *Västerås kommuner* är det en nackdel med den tröskeleffekt som blir följden av att hela skadan ersätts när man väl har överskridit kvalifikationsgränsen. *Hovrätten för Nedre Norrland* anser emellertid att en sådan effekt får accepteras och anför:

Utredningen har föreslagit att när kvalifikationsgränsen nåtts (toleranspunkten passerats) skall ersättning utgå för hela skadan. En nackdel med förslaget är den tröskeleffekt som uppkommer, t. ex. genom att en skada på en fastighet kan komma

att ersättas fullt men en likartad skada på en närbelägen fastighet inte ersätts alls. Man kunde med hänsyn härtill överväga att alltid göra ett avdrag för skadan fram till toleranspunkten. Emellertid skulle även ett sådant system fullt genomfört kunna ge upphov till orättvisa och olika behandling. Ett exempel får illustrera detta.

Fastigheten A drabbas genom restriktioner av en skada om 10 000 kr. Toleranspunkten ligger vid 2 000 kr. Ersättning skulle alltså utgå med 8 000 kr. Fastigheten B drabbas av en skada på 20 000 kr. och toleranspunkten ligger vid 18 000 kr. Ersättningen skulle utgå med 2 000 kr. Säkerligen skulle en sådan behandling uppfattas som stötande och orättvis. Av det sagda framgår att inte heller när det gäller att avgöra om ersättning för hela skadan skall utgå eller om avdrag skall göras för visst belopp fram till toleranspunkten är det lämpligt att alltför hårt låsa rättstillämpningen.

Hovrätten tillstyrker emellertid som huvudprincip utredningens förslag att ersättning i normalfallet skall utgå för hela skadan när kvalifikationsgränsen passerats.

b) Förslaget att skadan skall relateras till den berörda delen av en fastighet tillstyrks av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, lantbruksstyrelsen, domänverket, länsstyrelserna i Kronobergs* och *Västmanlands län, skogsvårdsstyrelserna i Kopparbergs, Västernorrlands och Norrbottens län, Fastighetsrådens förening, KF, LRF, Lantbrukarnas länsförbund i Östergötland, Skogsindustriernas samarbetsutskott, Sveriges jordägareförbund* samt *Malmö* och *Stockholms kommuner.*

Domänverket:

När det gäller relatering av ett intrång tillstyrker domänverket oreserverat, att detta skall ske till berörd del av fastighet. En relatering till hela den berörda brukningsenheten eller registerfastigheten skulle leda till en orättvis behandling av olika markägare och till praktiska tillämpningssvårigheter. En orimlig byråkratisk apparat skulle t. ex. krävas för att bokföra och ajourhålla uppnådd intrångsnivå för alla markägare, som kommer att beröras av någon av de aktuella lagarna. Detta blir inget problem vid relatering till berört område. Endast i absoluta undantagsfall kommer detta att drabbas mer än en gång och bördan att hålla reda på sådana undantag kan utan vidare läggas på markägaren.

Domänverket liksom många andra stora markägare har ett mycket varierande markinnehav i olika kommuner. Skulle man relatera till någon form av brukningsenhet, skulle alltså tålighetsgränsen för ersättningsfria intrång bli varierande inte bara för olika markägare utan också för samma markägare inom olika kommuner.

Risken för en varierande "relativ" naturvårdshänsyn är uppenbar om relatering skulle ske till registerfastighet eller brukningsenhet. Som exempel kan nämnas, att om en viss areal skulle slutavverkas på en liten fastighet, kanske 10 träd per ha skulle ställas kvar utan ersättning. Vid avverkning av samma areal på en fem gånger större fastighet skulle det då i stället kunna bli 50 träd per ha. På en riktigt stor fastighet skulle avverkningen kunna hindras helt på samma areal.

Som jämförelse kan även nämnas att intrång på fastighet på grund av kraftledning eller väg värderas lika oavsett hur stor fastighet det drabbade området ingår i.

Domänverket hävdar att relatering till berört område är den enda rättvisa och praktiskt genomförbara modellen.

Begreppet "berörd del" är oklart definierat och bör utredas och preciseras ytterligare enligt bl. a. *länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs* och *Älvsborgs län, Lantbrukarnas länsförbund i Göteborgs* och *Bohus* samt *Västerbottens län, Svenska byggnadsentreprenörföreningen* samt *Ale (en minoritet), Kalmar* och *Uppsala kommuner.*

Naturvårdsverket samt *Eskilstuna* och *Lessebo kommuner* motsätter sig att skadan skall relateras till endast berörd del av en fastighet.

Naturvårdsverket:

Skulle relatering ske enbart till restriktionsområdet, skulle sammanlagt stora, men till arealen utspridda intrång behöva tålas, men små till arealen koncentrerade intrång bli ersättningsberättigade. Dessutom är risken uppenbar att markägaren skulle kunna förlägga sina avverkningar taktiskt i tid och rum i form av små poster – kanske just på områden som är särskilt skyddsvärda från naturvårdssynpunkt – för att skapa ersättningsgilla situationer genom att det relativa intrånget motsvarar en hög procent på ett begränsat område. Därvid skulle två lika stora avverkningsrestriktioner på samma ägares brukningsenhet kunna innebära helt olika procentuella intrång.

c) Förslaget att ersättning skall betalas för intrång i den tillåtna markanvändningen utan att någon kvalifikationsgräns tillämpas tillstyrks av *Helsingborgs kommun*. Beträffande byggnadsrätt i en detaljplan delar även *NBD* utredningens inställning att fastighetsägaren skall ha en stark ställning under planens genomförandetid medan samhällets ställning stärks efter den tiden. Delegationen anser dock att genomförandetiden för detaljplaner bör vara längre än vad som föreslagits i PBL.

Lessebo och *Varbergs kommuner* anser att ersättningsbestämmelserna vid intrång i den tillåtna markanvändningen är alltför generösa. *Kommunförbundet* anser att ersättning inte alls skall utgå om marken i en detaljplan såväl före som efter en planändring är avsatt för enskilt bebyggande.

Kommunförbundet anför:

Detta bör kunna leda till att någon rätt till ersättning eller inlösen inte skall uppkomma i de fall då planändamålet enskilt bebyggande inte ändras. Tillräcklig hänsyn till sakägares berättigade intressen får anses ha tagits genom den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 31 § som innebär att detaljplan under genomförandetiden får ändras endast om det finns synnerliga skäl för detta.

Några instanser anser att det bör finnas en kvalifikationsgräns även för intrång i tillåten markanvändning. Till dessa hör *institutionen för fastighetsteknik (KTH)* som anför:

Många skäl talar för att man så långt som möjligt bör arbeta med mer enhetliga ersättningsbestämmelser. I detta fall bör det övervägas om inte ersättningar för intrång i tillåten markanvändning skall följa de regler som gäller för pågående markanvändning, vilket då bl. a. innebär att det bör finnas en kvalifikationsgräns för när skadeersättning skall utgå. Ett skäl som talar för detta är att det bör vara möjligt för kommunen att göra smärre planändringar, utan att ersättningsanspråk uppkommer, speciellt i de fall planernas genomförandetider är långa. Även om en kvalifikationsgräns ställs upp är det emellertid rimligt att fastighetsägare får full ersättning för nedlagda kostnader som blir onyttiga till följd av planändringen. Full ersättning bör också utgå om ägaren åläggs att utföra åtgärder av något slag.

Om 10 procents värdeminskning är en lämplig gräns för att ersättning skall utgå kan diskuteras. Redan skador som uppgår till en mindre andel av fastighetsvärdet kan innebära betydande belopp. En sänkning av gränsen skulle därför kunna övervägas.

En sådan sänkning skulle även underlätta möjligheterna att få till stånd en samordning av kompensationsreglerna för tillåten och pågående markanvändning. Ett problem med en lägre gräns är dock att värderingsnoggrannheten i många fall inte ens ligger inom 10 % av värdet. Emellertid torde ersättningarna ofta grunda sig på verkliga kostnader eller marginella förändringar som kan bestämmas med en större noggrannhet.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *lantmäteriverket, SKTF, Samfundet för fastighetsvärdering* samt *Linköpings, Norrtälje, Stockholms, Täby, Umeå* och *Varbergs kommuner.*

Domänverket och *Svenska byggnadsentreprenörföreningen* anser att ersättningsrätt bör föreligga vid planändringar även efter genomförandetidens utgång. Den senare anser dock att ersättningsrätten då bör begränsas till nedlagda kostnader.

d) *LRF, SACO (naturvetarförbundet)* samt *Ale (en minoritet)* och *Kinda kommuner* avstyrker vissa av de föreslagna kvalifikationsgränserna.

En minoritet i *länsstyrelserna i Kalmar, Värmlands, resp. Örebro län, Lantbrukarnas länsförbund i norra* och *södra Kalmar län* och *Orusts kommun* menar att full ersättning bör erläggas för alla intrång.

14.2 Kompensationstidpunkten

Principen att ersättningstalan skall väckas senast inom en viss tid tillstyrks av *hovrätten för Nedre Norrland, lantmäteriverket, Göteborgs regionens kommunalförbund* samt *Ale (en minoritet), Falu, Gotlands, Linköpings, Partille, Skövde, Stockholms, Värnamo* och *Älmhults kommuner.* Hovrätten anser dock att bestämmelsen inte bör gälla generellt. *Institutionen för fastighetsteknik (KTH), KF, NBD, Sveriges advokatsamfund, Sveriges kommunaljuridiska förening* samt *Stockholms* och *Storfors kommuner* föreslår en längre tid än de 2 år som föreslås i PBL.

Lantmäteriverket:

Fastighetsägare m. fl. som vill väcka talan om inlösen eller ersättning i något av intrångsfallen enligt 20 kap. PBL (bortsett från 20 kap. 1 §) skall enligt förslaget göra detta inom två år från det att beslutet på vilket talan grundas – som kan vara t. ex. en plan – vann laga kraft (20 kap. 13 §). Bestämmelsen främjar plangenomförandet och tillgodoser kommunens intresse av att inlösen- och ersättningsfrågorna avgörs så snart som möjligt. Förslaget tillstyrks. Det är emellertid viktigt att fastighetsägarna får effektiv underrättelse om den här berörda regeln i anslutning till det beslut som grundar rätten för dem att påkalla inlösen eller ersättning. Det är därför knappast tillräckligt med tidningskungörande, såsom föreslås när det gäller detaljplan (9 kap. 28 §). Lämpligen bör underrättelse sändas direkt till fastighetsägarna redan vid planens antagande.

Vissa instanser menar att det många gånger är svårt att inom den föreslagna tvåårsperioden avgöra vilken skada som kan

uppkomma för fastighetsägaren till följd av meddelade restriktioner. Till dessa hör bl. a. *skogsstyrelsen* samt *Gävle, Kalmar, Nybro, Storfors* och *Uppsala kommuner*. I stället föreslår *riksantikvarieämbetet, länsstyrelsen i Östergötlands län, Fastighetsrådens förening, Kommunförbundet, Samfundet för fastighetsvärdering, Sveriges domareförbund* och *Sveriges jordägareförening* att ersättningstalan i vissa fall knyts till den tidpunkt när skadan faktiskt uppkommer.

Samfundet för fastighetsvärdering anför:

Enligt 20 kap. 13 § PBL skall den som vill begära inlösen eller ersättning väcka talan inom två år från det att beslutet, på vilket talan grundas, har vunnit laga kraft. Samfundet vill förorda att skadan i stället regleras när den faktiskt uppkommer och inte nödvändigtvis inom två år. Det omedelbara kravet på ersättning eller inlösen kan lätt leda till att planer läggs fram med för kort varsel eller att kommunerna undviker i och för sig önskvärda planändringar. Om lagförslaget inte ändras på denna punkt är det särskilt viktigt att fastighetsägare och andra rättighetshavare informeras om sina rättigheter så att de inte åsamkas rättsförluster. Sakägare torde nämligen i allmänhet anse att skadan uppstår först när planen genomföres.

14.3 Värderingsregler

a) Av de instanser som lämnar allmänna synpunkter på de föreslagna värderingsreglerna i expropriationslagen tillstyrker flertalet i huvudsak förslagen eller lämnar dem utan erinran.

Till dessa hör bl. a. *Eskilstuna, Falkenbergs, Gotlands, Gällivare, Halmstads, Haparanda, Helsingborgs, Huddinge, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Motala* och *Uddevalla kommuner*.

Hovrätten för Nedre Norrland avstyrker emellertid de föreslagna värderingsreglerna och anför:

Utredningen föreslår en genomgripande omarbetning av expropriationslagens ersättningsregler. I betänkandet redovisas ej några skäl härför. Det synes emellertid som om ändringarna är föranledda av PBL-förslagets, enligt hovrättens mening, i många stycken olyckliga bindning till vissa begrepp såsom pågående markanvändning, tillåten markanvändning och genomförandetid. Förutom bristen på motiv finner hovrätten det anmärkningsvärt att konsekvenserna av så genomgripande ändringar ej analyserats närmare. En granskning av de föreslagna ändringarna ger vid handen att förslaget ej uppfyller krav på rättssäkerhet och likabehandling av olika fastighetsägare och leder till betydande besvärligheter för fastighetsomsättningen. De leder ej heller till några förenklingar, som avses vara ett syfte med ändringarna.

Sammanfattningsvis vill hovrätten avstyrka den föreslagna omarbetningen av värderingsprinciperna i expropriationslagen.

Liknande synpunkter anförs av *institutionen för fastighetsteknik (KTH)*.

b) Den föreslagna huvudregeln i expropriationslagen att löseskillingen skall bestämmas med utgångspunkt i fastighetens värde vid pågående eller tillåten markanvändning kritiseras av bl. a. *länsstyrelsen i Västernorrlands län, Samfundet för fastighetsvärdering,*

Sveriges jordägareförbund, Sveriges fastighetsägareförbund och *Stockholms kommun*. De anser att värdet bör – i likhet med nu gällande princip – bestämmas med utgångspunkt i fastighetens marknadsvärde.

Sveriges fastighetsägareförbund:

Enligt huvudregeln i 1 § i förslaget till ändringar av ExL skall för fastighet som exproprieras betalas löseskilling med belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde vid pågående eller, om detta är högre, vid tillåten markanvändning.

Principiellt beror markvärdet på det möjliga användningssättet. I vissa fall kan tätortsmark måhända användas för parkering. I andra fall kan detta vara olämpligt eller efterfrågan saknas på parkeringsplatser. Upplag är ofta inte lämpligt av miljömässiga skäl. Situationer kan således uppkomma där marken över huvud taget inte har någon förnuftig användning om befintlig bebyggelse inte får återuppföras. Marknadsvärdet vid pågående markanvändning är då noll.

Uppenbarligen är det inte rimligt att en fastighetsägare skall tvingas att avstå välbelägen mark utan ersättning. Pågående markanvändning är därför inte alltid en användbar värderingsgrund för centralt belägna fastigheter. Det sagda innebär, att fastigheter inom tätbebyggda områden bör bibehålla ett visst förväntningsvärde. Ersättning bör således alltid utgå efter marknadsvärdet.

c) Ersättningen för mark som i detaljplan avsatts för enskilt bebyggande kommer enligt förslaget att variera kraftigt beroende på om inlösen sker före, under eller efter planens genomförandetid. Detta medför många praktiska problem menar flera remissinstanser. Till dessa hör bl. a. *Samfundet för fastighetsvärdering* som anför:

En invändning mot föreslagna regler är att dessa innebär ett avsteg från principen att marknadsvärdet skall ersättas. Frivilliga uppgörelser på en lägre nivå än marknadsvärdet torde vanligen inte kunna påräknas. Värdeuppskattningarna blir överhuvudtaget mycket osäkra om man inte först genom förhandslov, bygglov eller marklov tar reda på om planen får genomföras i aktuell del trots att genomförandetiden är slut. Ur kreditvärdesynpunkt synes regeln få till följd att kreditvärdet efter genomförandetidens slut högst kan uppgå till värdet av pågående markanvändning oavsett om marknadsvärdet med hänsyn till förväntningar om ändrad användning är högre. Detta kan i sin tur leda till att kreditvärdet även under genomförandetiden blir lägre eller amorteringsvillkoren strängare med hänsyn till den osäkerhet som uppstår när genomförandetiden går ut. Om taxeringsvärdet bestäms med utgångspunkt i pågående markanvändning uppstår även här en diskrepans gentemot marknadsvärdet. Taxeringsarbetet kommer att försvåras genom att upprepade anpassningar av värdet erfordras. Markvärdet skall exempelvis sänkas när tillåten användning upphör om den pågående markanvändningen ger ett lägre markvärde än tillåten användning. Markvärdet skall däremot vanligen höjas om förhandslov eller bygglov erhålles och markvärdet tidigare bestämts efter pågående markanvändning med lägre markvärde.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *RRV, lantmäteriverket, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges jordägareförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Ale (en minoritet), Borlänge, Gävle, Göteborgs, Lunds, Stockholms* och *Täby kommuner*.

d) Många är kritiska mot förslaget att s. k. förväntningsvärden inte skall ersättas under de första tio åren efter

genomförandetidens slut. Kritiken från flertalet av dem riktar sig mot att den föreslagna regeln är tidsbegränsad. Till dessa hör bl. a. *RRV, bostadsstyrelsen, lantmäteriverket, länsstyrelserna i Västernorrlands och Norrbottens län, Kommunförbundet, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Ale, Eskilstuna, Gällivare, Göteborgs, Halmstads, Jokkmokks, Kalix, Kalmar, Karlskrona, Malmö, Motala* och *Umeå kommuner.*

Länsstyrelsen i Norrbottens län anför:

De nya värderingsreglerna innebär att ersättning skall bestämmas med utgångspunkt från pågående markanvändning. Därutöver skall beaktas inverkan av tillåtna ändringar i markanvändningen. Länsstyrelsen finner att nämnda huvudregel för ersättningens bestämmande är rimlig. Anknytningen till pågående markanvändning medför dock att det är angeläget att detta begrepp får en klar definition och att begreppet tolkas restriktivt och ej som anges i förslagets motivering, generöst. Synpunkter härpå har tidigare anlagts.

Från huvudregeln finns vissa undantag. Dessa avser mark inom fastställd plan. Hänsyn till tillåten ändring av markanvändningen behöver här ej tas sedan genomförandetiden gått ut. Även denna bestämmelse finner länsstyrelsen väl motiverad. Däremot anser länsstyrelsen att den bestämmelse som föreslås i 4 kap 3 § 1 expropriationslagen och som innebär att marken tio år efter att plangenomförandetiden utgått åter kan åta sig ett högre värde bör ändras. Enligt länsstyrelsens uppfattning bryter denna bestämmelse mot den strävan att undvika oförtjänt markvärdesstegring som lagfästs i samband med presumtionsregelns tillkomst.

Vissa instanser anser emellertid att den föreslagna bestämmelsen inte alls bör finnas. Ersättningen bör i stället bestämmas med utgångspunkt i fastighetens marknadsvärde såväl före som efter genomförandetidens utgång. Till dessa hör bl. a. *Sveriges fastighetsägareförbund* som anför:

Fastighetsägareförbundet anser att bestämmelsen i första punkten i ExL 4:3 bör slopas. Regeln torde komma att medföra oacceptabla konsekvenser. Det får förutsättas att tomtmark alltid bibehåller ett visst marknadsvärde på öppna marknaden även om genomförandetiden gått ut.

Förmodligen kommer värdet att sjunka väsentligt efter genomförandetidens utgång med hänsyn till osäkerheten i möjligheterna att utnyttja planen. Däremot synes det principiellt felaktigt att fastighetsägaren skall försättas i en sämre ställning vid en expropriation genom att förväntningsvärdet inte alls ersättes. Regeln synes dessutom onödig, eftersom kommunen har möjlighet att undgå att ersätta förväntningar om högre värde i en ny stadsplan genom regeln i ExL 4:1 a.

Utredningen har uppenbarligen själv varit medveten om bristerna i bestämmelsen genom att den endast gjorts tillämplig i 10 år efter genomförandetidens utgång. Denna konstruktion innebär i sin tur ett ytterligare konstlat ingrepp i marknadsmekanismen.

Om regeln i första punkten i 4:3 slopas av ovan angivna skäl, torde ej heller bestämmelsen i 4:1 erfordras.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *institutionen för fastighetsteknik (KTH), Fastighetsägareföreningen i västra Östergötland, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Sveriges jordägareförbund* och *Svenska byggnadsentreprenörföreningen.*

Byggnadsentreprenörföreningen pekar särskilt på att eventuellt nedlagda kostnader alltid måste ersättas:

En oacceptabel konsekvens av reglerna inträffar i det fall då en person köpt en fastighet under genomförandetiden, men av olika (icke beaktansvärda) skäl misslyckats med att genomföra planen i tid. Efter genomförandetiden kan kommunen expropriera fastigheten till värdet av pågående markanvändning utan att ersätta nedlagda kostnader. En lämpligare ordning bör vara att vid värderingen utgå från marknadsvärdet och införa en garanti för att nedlagda kostnader alltid skall ersättas.

Institutionen för fastighetsteknik (KTH) ifrågasätter vidare om den föreslagna bestämmelsen inte är grundlagsstridig och anför:

Det kan slutligen göras gällande att regeln är grundlagsstridig. Enligt regeringsformen 2:18 skall varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmes i lag. Om en fastighet har ett marknadsvärde som överstiger värdet av pågående markanvändning och fastighetsägaren vid expropriation får ersättning endast för det sistnämnda, kan med fog hävdas att han inte får ersättning för sin förlust.

e) Förslaget att mark för annat än enskilt bebyggande skall ersättas med utgångspunkt i fastighetens värde vid pågående markanvändning avstyrks av bl. a. *byggnadsstyrelsen, Samfundet för fastighetsvärdering* och *Sveriges fastighetsägareförbund.*

Byggnadsstyrelsen anför:

De ersättningsbestämmelser som föreslås för inlösen av stadsplanelagd mark för allmänt ändamål syns missgynna bl. a. staten i egenskap av fastighetsägare. Detta gäller i de fall kommun önskar förvärva statlig mark som är stadsplanelagd för allmänt ändamål men ej utnyttjad enligt planen när de nya reglerna träder i kraft. Om kommunen löser in sådan mark skall löseskilling utgå med belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde vid pågående användning.

Bestämmelserna leder till att kommun får möjlighet att lösa mark som i exploateringsavtal, marköverlåtelseavtal eller i stadsplaneavtal åsatts värden efter helt andra grunder än som kommer att tillämpas i ett inlösenförfarande enligt lagförslaget.

Köpeavtal har ofta utformats mot bakgrund av gällande rätt till utnyttjande av mark. I övergångsbestämmelser måste därför värdet av marken vid inlösen – liksom i fråga om mark för enskild bebyggelse – bestämmas med ledning av tidigare gällande plan liksom nedlagda investeringar även om rätten till genomförande utsläcks i ny lag.

15 Övergångsbestämmelser

15.1 Marköversikt skall finnas före 1988

a) *LRF, Kommunförbundet* samt *Laholms, Sollentuna* och *Upplands Väsby kommuner* godtar förslaget i denna del.

Laholms kommun anför:

Några svårigheter att inom föreskriven treårsperiod åstadkomma en marköversikt finns ej, då marköversikten blir en utveckling av gällande kommunöversikt och kommunomfattande markdispositionsplan.

b) Flera kommuner menar att de bör få längre tid på sig innan den första marköversikten måste vara antagen, bl. a. *Arjeplogs, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Jönköpings, Kalix, Karlstads, Kiruna, Staffanstorps, Stockholms, Vetlanda* och *Växjö kommuner.* Även *Sveriges kommunaljuridiska förening* har denna uppfattning.

Stockholms kommun anför:

Enligt 2 § skall reglerna i 7 kap. om ändring av marköversikt tillämpas när marköversikt första gången upprättas och antas. Alla kommuner skall senast under 1987 ha antagit marköversikt. Det framgår av den allmänna motiveringen att denna tid valts med hänsyn bl. a. till att kravet på obligatorisk marköversikt kan förutsättas vara känt för kommunerna flera år före PBL:s ikraftträdande. Detta låter antyda att kommunerna före PBL:s ikraftträdande – och alltså innan institutet marköversikt lagligen finns – skulle kunna påbörja sådana moment i plantillblivelsen som uppgörande av program, samråd o. d. Det bör dock observeras att före ikraftträdandet intet finns som säger att sådana förberedelser skulle vara tillåtna. Tvärtom synes sådant förfarande kunna medföra att besvärsgrunden "inte kommit till i laga ordning" (18 kap. 1 §) utlöstes. Mot bakgrund härav och med hänsyn bl. a. till att respektive länsstyrelse, med vilken samråd skall ske, kommer att bli engagerad i många kommuners marköversikter synes den tilltagna tiden på tre år vara alltför knapp.

Alingsås kommun anser att det är onödigt att fastslå en tidsgräns, då det bör ligga i kommunernas eget intresse att sådana planer tas fram.

Göteborgsregionens kommunalförbund föreslår att en möjlighet till förlängning av tidsfristen införs.

c) Flera remissinstanser pekar på att det kan uppstå problem innan den första marköversikten är antagen. Bland dessa är *KF, Kommunförbundet, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *Borås, Falu, Hedemora, Huddinge, Lerums, Ljungby* och *Nyköpings kommuner.*

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför:

Enligt länsstyrelsens mening måste förslaget kompletteras med regler rörande hur tillståndsprövningen skall ske i fråga om bebyggelse utanför detaljplan under tiden från den 1 januari 1985 till dess kommunen antagit sin marköversikt. Kommunen saknar under denna tid i många fall konkret underlag för tillståndsprövningen.

Länsstyrelsen föreslår vidare en bestämmelse som medger byggnadsnämnden rätt att vilandeförklara en bygglovsansökan i avbidan på antagandet av marköversikten.

15.2 Reglerna beträffande stadsplaner och byggnadsplaner

a) Många remissinstanser har ställt sig positiva till den föreslagna lösningen .

Till dessa hör bl. a. *planverket, LRF, Kommunförbundet, SKTF, Sveriges villaägareförbund, länsstyrelsen i Stockholms län, Ale, Falkenbergs, Luleå, Mönsterås, Uppsala* och *Åtvidabergs kommuner* samt *minoriteter i Härnösands, Karlsborgs och Lunds kommuner.*

Kommunförbundet anför:

Övergångsbestämmelserna är väl utformade i flera avseenden. Styrelsen vill särskilt betona fördelen med att planer enligt byggnadslagen anpassas till PBL:s planeringssystem utan att kommunerna behöver vidta några åtgärder. Styrelsen hälsar vidare med tillfredsställelse att stadsplaner och byggnadsplaner som har fastställts inom åtta år före PBL:s ikraftträdande anses vara påförda en genomförandetid på tio år räknat från dagen då planen fastställdes samt att övriga detaljplaner skall betraktas som PBL-planer där genomförandetiden har gått ut.

Sveriges villaägareförbund anger som skäl för att tillstyrka förslaget följande:

Förslagen i 21 kap. 4 § PBL är centrala i PBL-förslaget. Fördelarna med bestämmelsen torde vara att nybyggnadsförbuden enklare kan upphävas vid PBL:s ikraftträdande. Dessa fördelar är för majoriteten av enskilda fastighetsägare så angelägna att de enligt förbundets uppfattning väger över de negativa effekter som bestämmelsen kan innebära för enskilda i särskilda fall. Särskilt för de fastighetsägare som drabbats av långvariga nybyggnadsförbud kan den föreslagna bestämmelsen anses som långtgående.

b) *Länsstyrelsen i Hallands län, NBD, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Västra Sveriges byggföretagare* och *Fastighetsägareföreningen i Västra Östergötland* ställer sig kritiska till förslaget beträffande planer fastställda före den 1 januari 1977.

Länsstyrelsen i Hallands län anför:

Äldre planer, fastställda före 1977 skall anses som PBL-planer vilkas genomförandetid gått ut men som fortfarande gäller. Den markägare som äger mark inom ett planområde med kvarstående genomförandetid har en avsevärt starkare rättslig ställning än den som äger mark inom "äldre" planområden utan sådan tid.

Skälen till denna skillnad i rättsligt hänseende är det förhållandet att kommunen enligt 9 kap. 31 § andra stycket PBL efter genomförandetidens utgång har rätt att upphäva eller ändra den "äldre" planen utan att betala ersättning för byggnadsrätten. En förutsättning är dock – om markägaren motsätter sig upphävande eller ändring – att kommunen visar att "marken från allmän synpunkt bör användas eller bebyggas på annat sätt än planen anger". Då ett uppfyllande av sistnämnda förutsättning näppeligen torde bereda en kommun några nämnvärda svårigheter kan den föreslagna regleringen leda till en faktisk konfiskering av byggnadsrätter. Länsstyrelsen vill starkt ifrågasätta om förslaget i denna del medför en lämplig avvägning mellan enskilda (privatekonomiska) och allmänna (planpolitiska) intressen.

Nu redovisade frågeställning skall ses mot följande bakgrund. I länet, framför allt i dess norra del, finns för närvarande en mängd avstyckning- och byggnadsplaner, delvis säkerligen föråldrade, belagda med nybyggnadsförbud enligt 109 och/eller 110 §§ byggnadslagen, i många fall sedan årtionden. Dessa byggnadsrätter som tillskapats av samhället, och som representerar betydande ekonomiska värden, har i åtskilliga fall förvärvats av enskilda. När de enskilda velat utnyttja dessa byggnadsrätter har samhället förhindrat byggande med stöd av de "tillfälliga" byggnadsförbuden. Nybyggnadsförbuden skulle nu enligt PBL kunna avlösas av en faktisk konfiskation av byggnadsrätternas ekonomiska värde. Det framstår som uppenbart att resultaten härav kan bli stötande.

c) Några remissinstanser anser att vissa äldre planer bl. a. avstyckningsplaner, bör kunna rensas ut.

Hovrätten för Nedre Norrland anför:

Den föreslagna ordningen innebär att detaljplaner fastställda åtta år före PBL:s ikraftträdande betraktas som PBL-planer, vilkas genomförandetid har gått ut. Genom att nybyggnadsförbud också föreslås upphöra att gälla vid PBL:s ikraftträdande kommer åtskilliga gamla planer att väckas till liv. Enligt hovrättens mening är detta ej tillfredsställande. Det bör i stället övervägas om ej åtskilliga gamla planer, särskilt sådana som tillkommit föreBL, bör rensas ut ur plansystemet.

Planverket:

Byggnadsverksamheten inom områden med avstyckningsplan regleras idag genom utomplansbestämmelser. Dessa kommer inte att få någon direkt motsvarighet i PBL. Om avstyckningsplanerna som utredningen föreslår skall jämställas med detaljplaner innebär det att planenlighetskravet kommer att vara totalt innehållslöst. Detta kan inte vara lämpligt. I stället bör avstyckningsplaner som omfattas av förordnande enligt 168 § BL och 83 § BS om upphävande av tätbebyggelserätten automatiskt upphävas vid PBL:s ikraftträdande och övriga avstyckningsplaner jämställas med fastighetsplaner eller markförordnanden.

Liknande synpunkter framförs av *bl. a. länsstyrelserna i Gotlands, Örebro* och *Jämtlands län, Sveriges lantmätareförening* samt *Heby, Huddinge, Lidingö, Malmö, Nacka, Sollentuna* och *Sundsvalls kommuner.*

d) *Byggnadsstyrelsen, KF, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, länsstyrelserna i Kronobergs* och *Hallands län* samt *Gotlands* och *Strömstads kommuner* föreslår att fler äldre stads- och byggnadsplaner får genomförandetid eller att genomförandetiden för vissa planer blir längre.

e) *Planverket, Sveriges villaägareförbund* och *Kommunförbundet* har särskilt påpekat det positiva i att kommunerna slipper inventera sina gamla detaljplaner.

Planverket anför:

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. Det är angeläget att utforma bestämmelserna så att det inte blir nödvändigt att göra en översyn av alla gällande planer, då en sådan översyn på grund av resursbrist inte kan bli genomförd annat än i mycket begränsad omfattning.

f) Några remissinstanser menar att nuvarande regler för tillståndspliktens omfattning bör gälla beträffande befintliga planer tills dessa hinner ändras.

Riksantikvarieämbetet motiverar detta på följande sätt:

Vi har redan i avsnittet om tillståndsprövningen pekat på den omöjliga situation som skulle uppstå när gällande stadsplaner omvandlas till detaljplaner enligt PBL och en begränsning av tillståndsplikten automatiskt inträder. Vi upprepar alltså att övergången till PBL inte får innebära någon begränsning av möjligheterna att genom tillståndsprövning hävda de miljömässiga och kulturhistoriska värdena i den byggda miljön. Tvärtom måste övergångsbestämmelserna utformas på sådant sätt, att de ger garantier för att den målsättning som uttrycks i PBL-förslaget kan tillgodoses genom tillståndsprövning under den sannolikt mycket långa och resurskrävande tid som erfordras innan det nya plansystemet fått full genomslagskraft. Förutsättningarna att fullfölja väl dokumenterade bevarandeambitioner i den kommunala och statliga sektorsplaneringen får inte helt avgöras av kommunernas resurser att upprätta detaljplaner och markförordnanden.

Liknande synpunkter framförs av *planverket, Föreningen för samhällsplanering, länsstyrelserna i Skaraborgs* och *Värmlands län* samt *Falu, Göteborgs, Jönköpings, Malmö, Stockholms, Umeå* och *Växjö kommuner.*

Kalmar kommun aktualiserar samma problem men föreslår en möjlighet för kommunen att lägga ett markförordnande med kompletterande bestämmelser över områden med detaljplan.

g) *KF* föreslår att undantag bör göras bl. a. i fråga om stads- och byggnadsplaner, som omfattas av exploateringsavtal, och anför vidare:

Till grund för många stads- och byggnadsplaner föreligger s. k. exploateringsavtal (stadsplaneavtal). Markägaren kan, förutom att ha anskaffat råmark samt stundom svarat för planutredning och planupprättande, även ha bekostat anläggningar för vatten- och avlopp, anlagt gator m. m., allt dimensionerat för ett område som är

väsentligt större än det område där marken vid genomförandetidens utgång tagits i anspråk enligt planen. Exploateringsavtalet kan sakna tidsbegränsning. Övergångsbestämmelserna till PBL torde inte upphäva exploateringsavtalet. Vägran från kommunen att genomföra planen torde föranleda skadeståndskrav från exploatören, då kommunen frångår förutsättningarna för exploateringsavtalet.

Vid många industrietableringar har företagen skaffat sig stora områden för att säkerställa marktillgången vid expansion eller successiv utflyttning från område, där expansionsmöjligheterna varit begränsade. I dessa fall kan företaget ha gjort investeringar, förutom markanskaffningen, i form av inbetalning av anläggningsavgifter för vatten- och avlopp för även sådana områden, för vilka genomförandetiden gått ut enligt övergångsbestämmelserna. Vid vägrat byggnadslov skulle företaget gå förlustigt de gjorda investeringarna. Dessa konsekvenser synes utredningen inte ha beaktat. Förhållandena torde komma att föranleda civilrättsliga processer, vilkas utgång man svårligen kan bedöma.

Med hänsyn till vad här anförts synes det KF välbetänkt, att ifråga om stads- och byggnadsplaner, som omfattas av exploateringsavtal, reglerna om begränsad genomförandetid inte skall vara tillämpliga. Inte heller bör regeln vara tillämplig i de fall, då markägaren fullgjort sådana skyldigheter gentemot kommunen, vilka utgör förutsättning för att marken skall få tas i anspråk för i plan avsett ändamål. Alternativt kan tänkas att åtminstone för dessa fall men även för alla planer med verksamhetsändamål genomförandetiden skall vara minst tio år från det lagen träder i kraft, varigenom parterna ges rådrum för förhandling om förutsättningarna för planers genomförande.

Liknande synpunkter framförs av *NBD*.

h) Flera remissinstanser efterlyser övergångsbestämmelser av innebörd att kommunen inte skall vara väghållare inom byggnadsplaner och avstyckningsplaner.

Kommunförbundet anför:

Kommunen är enligt 20 kap. 1 § inte skyldig att lösa mark för allmän plats för vilken någon annan än kommunen skall vara väghållare. Av 9 kap. 8 § framgår att det skall anges i detaljplanen om kommunen inte skall vara väghållare för viss mark för allmän plats. Bestämmelserna ansluter till gatukostnadsutredningens förslag som förutsätter att kommunen är väghållare för all mark för allmän plats om inte annat bestämts i detaljplanen. Särskilda problem kan emellertid uppkomma beträffande sådana byggnadsplaner eller avstyckningsplaner som kommer att gälla som detaljplaner enligt PBL. Gatukostnadsutredningen förutsatte i övergångsbestämmelser att de angivna föreskrifterna om kommunalt väghållaransvar inte skulle gälla i fråga om byggnadsplan som fastställts före ikraftträdandet av lagen om kommunvägar. Till undvikande av all oklarhet bör i övergångsbestämmelserna till den nya plan- och byggnadslagstiftningen anges att kommunen inte skall vara väghållare inom sådana äldre byggnadsplaner och avstyckningsplaner om inte kommunen tidigare är väghållare inom dessa områden eller beslut fattats om att så skall vara fallet. Dessa väghållningsfrågor är av särskild betydelse för sådana byggnadsplaner som fastställts efter den 1 januari 1977 och som därigenom får genomförandetid.

Liknande synpunkter framförs av *planverket, Göteborgsregionens kommunalförbund, SKTF, Svenska villaägareförbundet* samt *Gällivare, Göteborgs, Haparanda, Kalmar, Kalix, Karlskrona, Kiruna, Lunds, Nacka, Nyköpings, Piteå* och *Västerås kommuner*.

Halmstads, Lunds, Stockholms och Trelleborgs kommuner föreslår att inlösenskyldigheter för mark utlagd för annat än enskilt ändamål i planer fastställda före 1977 regleras genom äldre bestämmelser.

i) *Planverket* samt *Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix , Kiruna* och *Piteå kommuner* anser att 13 kap. 35 § andra stycket PBL ej bör avse planer, som är fastställda före lagens ikraftträdande, eftersom någon närmare angivelse av ändamålet i regel inte finns i stads- och byggnadsplaner. Enligt *planverket* kan det alternativt klargöras att det är tillräckligt att ändamålet har omnämnts i beskrivningen.

15.3 Nybyggnads- och rivningsförbuden upphävs

a) *Hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelserna i Kronobergs, Kalmar och Örebro län, LO-distriktet i Stockholms län, LRF, Malmö byggmästareförening, Sveriges villaägareförbund, Svenska byggnadsentreprenörföreningen* samt *Danderyds (en minoritet), Ljungby, Karlskrona och Malmö kommuner* förklarar uttryckligen att det är tillfredsställande att nybyggnadsförbuden slopas.

b) Av övriga instanser, som har behandlat frågan, pekar de allra flesta på de svårigheter, som kan uppstå övergångsvis för kommunerna och önskar någon form av mjukare övergång. Till dessa hör hovrätten för *Nedre Norrland, statskontoret, riksantikvarieämbetet, Kommunförbundet, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Göteborgsregionens kommunalförbund, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Gotlands, Malmöhus, Skaraborgs, Värmlands, Västernorrlands* och *Västerbottens län, länsantikvarien i Värmlands län* samt ett 30-tal kommuner.

Många av remissinstanserna föreslår även olika lösningar på problemen. Bland dessa kan nämnas:

Filipstads kommun:

Ytterligare uppmärksamhet bör ägnas åt övergångsproblemen. Lagförslaget har en alltför optimistisk syn på kommunens möjligheter att snabbt kunna genomföra det nya plansystemet. Visserligen ges byggnadsnämnden en rätt att vilandeförklara en bygglovsansökan i två år i avvaktan på planläggning. Detta synes dock vara en alltför kort tidsrymd, varför nybyggnadsförbuden borde finnas kvar under en längre övergångsperiod, förslagsvis fem år.

Lunds kommun:

I utredningsförslaget har möjligheterna till nybyggnadsförbud utgått. Enligt 14 § upphör befintliga nybyggnadsförbud att gälla vid ikraftträdandet av den nya lagstiftningen. Detta kommer att medföra betydande problem för många kommuner. I Lund är stora delar av innerstaden belagd med nybyggnadsförbud, (kvarteren eller delar av kvarteren Thomander, Gråbröder, Östertull, Galten, Billegården, Grynmalaren, Toppen, Murgrönan, Kulturen, Apotekaren, Blekhagen, Borgaren, Ugglan, Svarvaren, S:t Botulf, Garvaren, Katedralskolan, Glädjen, Myntet, Studenten, S:t Jakob och Carl Holmberg). Genom att vilandeförklara bygglovsansökan kan visserligen erhållas en frist på två år för att upprätta ny plan, men den tid, som blir till

förfogande, torde ändock vara för kort. Med anledning härav ifrågasätter kommunen om inte övergångsbestämmelser bör införas av innebörd, att bygglovsansökan kan vilandeförklaras upp till förslagsvis fyra år från lagens ikraftträdande såvitt avser åtgärd, vilken berör fastighet som vid lagens ikraftträdande var belagd med nybyggnadsförbud.

Göteborgs kommun:

Byggnadsförbudens upphörande bör sammankopplas med antagandet av marköversikten. Lämpligen bör kommunen efter särskild framställning enligt dagens regler kunna få förbuden förlängda intill dess marköversikt antagits.

Föreningen Sveriges stadsarkitekter:

Ett speciellt problem erbjuder de planområden som legat med byggnadsförbud under lång tid. I vissa kommuner finns alltför många sådana förbudsområden för att kommunen omedelbart skall kunna ersätta förbuden med aktuella detaljplaner. I sådana fall föreslår föreningen att kommunen i sin marköversikt får ange vilka detaljplaner med förbud som avses ändrade och tidpunkten för detta. Marköversiktens antagande innebär då skäl för och tidsbestämning av vilandeförklaringar inom tidigare förbudsområden.

c) Några remissinstanser pekar på de svårigheter som kan uppstå övergångsvis i och med att rivningsförbuden upphävs.

Stockholms kommun anför:

PBL:s tillkomst innebär vidare att förbud mot rivning enligt 35 a § byggnadslagen upphör att gälla. Sådant förbud finns bl. a. för hela innerstaden. En ansökan om rivningslov får förklaras vilande i högst två år. Denna regel har tillkommit för att kommunen skall kunna ansöka om byggnadsminnesförklaring, upprustningsåläggande, tillstånd till expropriation, anta, upphäva eller ändra detaljplan. Beträffande denna regel har fastighetskontoret angivit att två år icke kommer att vara tillfyllest framför allt icke i samband med införandet av PBL. Kammarkontoret instämmer i denna bedömning.

Liknande synpunkter framförs av *riksantikvarieämbetet, bostadsstyrelsen, Kommunförbundet, Svenska föreningen för byggnadsvård* samt *Falkenbergs, Kristianstads* och *Oskarshamns kommuner.*

15.4 Övergångsbestämmelsernas effekt ur ersättningssynpunkt

a) Några remissinstanser föreslår en rätt för fastighetsägaren att få fastigheten inlöst eller att få ersättning om en plan blir upphävd.

Sveriges fastighetsägareförbund anför:

Speciellt när det gäller planer som tillkommit före PBL:s ikraftträdande, synes det ej rimligt att fastighetsägare skall förorsakas ekonomiska förluster genom att en ny plan upphäves eller byggnadsrätten minskas avsevärt.

Fastighetsägareförbundet anser därför att för sådana äldre planer måste övergångsvis införas en regel med motsvarande innebörd som 45 § BL. En fastighetsägare skall således ha rätt att bli inlöst och erhålla ersättning efter den äldre planen.

Liknande synpunkter anförs av *NBD, Sveriges lantmätareförening, Sveriges villaägareförbund* samt *LO-distriktet i Stockholms län.*

b) Några kommuner, bland dem *Botkyrka, Halmstad, Jönköping, Kristinehamn, Nynäshamn* och *Ragunda* framför farhågor för de ekonomiska konsekvenser som förslaget kan medföra för kommunerna.

Jönköpings kommun anför t. ex.:

Konsekvenserna av inlösens- och ersättningsreglerna i PBL när de överförs på BL-planer som tas upp som detaljplaner med genomförandetid är svåra att klarlägga. Dessutom är övergångsbestämmelserna svårtolkade. Det får dock inte vara så att kommunen genom denna överföring av planer åläggs större skadeersättnings- resp inlösensskyldighet än man hade räknat med vid planens antagande. Ej heller får kommunens möjligheter till tvångsvis plangenomförande försämras för planer i övergångsskedet mellan BL och PBL.

c) *Ale (en minoritet), Göteborgs* och *Karlskrona kommuner* samt *Göteborgsregionens kommunalförbund* föreslår att den särskilda ersättningsregeln i 4 kap. 1 b § ExL borttages.

Göteborgs kommun utvecklar detta på följande sätt:

I dag förekommande outnyttjade byggnadsrätter inom stads- och byggnadsplaner innefattar allt ifrån s. k. lucktomter till stora planområden där genomförandet aldrig påbörjats. I det första fallet skall bygglovansökan ofta beviljas, men i det senare fallet är i planen redovisade byggnadsrätter oftast fiktiva. Det senare ett förhållande som idag är vanligen förekommande inom detaljplaner som tillkom före år 1948, dvs. före byggnadslagens ikraftträdande. För att sådana områden skall kunna bebyggas erfordras på grund av tekniska, ekonomiska och miljömässiga skäl en fullständig omarbetning av detaljplanen.

Marknadsvärdet för respektive "byggrätt", som grundas på förväntningar om ändring av pågående markanvändning, baseras på ovan angivna förhållanden och därav följande sannolikheten för beviljande av bygglov. För lucktomten gränsar detta förväntansvärde tomtmarksvärdet, medan markvärdet i andra fallet utgör ett "råmarksvärde" som närmar sig värdet av den pågående markanvändningen.

Förslaget att "konservera" värdet av sådana fiktiva byggrätter har icke närmare motiverats. Det ifrågasättes starkt om det finns skäl till en särskild ersättning för endast de fastighetsägare som "drabbas" av expropriationen.

De fastighetsägare som inte blir föremål för inlösen får ju tåla denna inskränkning i förfoganderätten till fastigheten utan möjlighet till någon ersättning från det allmänna. Möjligheterna till ekonomisk ersättning kan därför liknas vid ett lotteri, där vinsten tillfaller den fastighetsägare som blir föremål för tvångsinlösen. Detta innebär ju då också ett avsteg från expropriationslagens grundregel om oförändrad förmögenhetsställning före och efter expropriationen.

Förfarandet att upphäva sådana detaljplaner har stora likheter med dagens tillämpning av förordnande enligt byggnadslagen 168 § och byggnadsstadgan 83 § om avstyckningsplans rättsverkan. Sådana beslut förekommer vanligt idag och det utan att fastighetsägaren erhåller särskild ekonomisk ersättning. Därför föreslås att denna ersättningsregel helt borttages och att marknadsvärdet enligt 1 och 3 §§ utgör ersättningsgrund vid inlösen.

Därest lagstiftaren inte anser sig kunna borttaga ersättningsregeln helt, kan den ersättas av en tidsbegränsad rätt till ersättning för annan skada. Tiden kan förslagsvis begränsas till 10 år. Ersättning kan förslagsvis utgå i de fall fastighetsägaren kan visa att han haft ersättningsgilla kostnader inkl. sådan förvärvskostnad, som ej ingår i löseskillingen eller intrångsersättningen. I vart fall kan inte accepteras att föreslagen ersättningsrätt bibehålles för all framtid. Det synes helt omotiverat att vid en expropriation, exempelvis år 2010 följa denna ersättningsregel.

15.5 Övrigt

Flera remissinstanser påpekar vikten av att tiden mellan det att lagen antas och att den träder i kraft blir väl tilltagen. Till dem hör bl. a. *UHÄ (CTH), AMS, bostadsstyrelsen, SKTF* samt *Falkenbergs, Huddinge, Lidingö, Staffanstorps, Tyresö* och *Varbergs kommuner.*

Kommunförbundet föreslår som en lämplig tid srymd 1–1,5 år. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Samfundet för fastighetsvärdering* föreslår 2 år.

16 Samordning med annan lagstiftning

16.1 Det planpolitiska intresset

a) Många remissinstanser anser att de föreslagna principerna är bra eller att de kan godtas. Till dessa hör *hovrätten för Nedre Norrland, socialstyrelsen, kammarkollegiet, naturvårdsverket, BFR, lantmäteriverket, SGU, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Skaraborgs* och *Västmanlands län, lantbruksnämnden i Västerbottens län, LO-distsriktet i Stockholms län, Kommunförbundet, Länsarkitektföreningen* samt *Kristianstads, Mönsterås, Nyköpings* och *Umeå kommuner.*

Kommunförbundet anför:

Styrelsen inser att det är stora svårigheter förenade med att hitta en lämplig avvägning mellan PBL och annan lagstiftning. Ett perfekt regelsystem finns knappast. Den föreslagna principen för samordning med annan lagstiftning ger kommunen ett större inflytande än i dag över viktigare beslut om markanvändningen. Förslaget ger samtidigt specialmyndigheterna ett utrymme för att bevaka sina intressen. De av PBL-utredningen föreslagna principerna bör således kunna godtas.

NBD är kritisk mot förslaget och anför:

Detta innebär att intressekonflikter mellan stat och kommun samt dubbelprövning kommer att bli legio. Systemet innebär vidare ett utsträckt kommunalt veto då konfliktlösningsinstrumentet – underställning – i förslaget starkt beskurits genom planföreläggandereglerna. Detta system kompliceras vidare då utredningen avser att behålla 136 a-prövningen s. a. s. ovanpå den i förslaget tänkta beslutsordningen.

b) *Planverket, länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Bollnäs kommun* menar att kommunens marköversikt bör vara mer styrande vid besluten.

Planverket anför:

Planverket har emellertid deklarerat en från PBL-utredningen avvikande uppfattning vad gäller den översiktliga planeringens status. Verket menar att den kommunala översiktliga planeringen enligt PBL-förslaget tenderar att i väsentliga delar bli verkningslös. Verket anser att marköversikten skall vara ett användbart redskap för överenskommelser mellan stat och kommun och ge riktlinjer för tillstånd till förändrad markanvändning utanför detaljplan. Detta bör gälla också frågor som prövas enligt speciallagstiftning.

Länsstyrelserna i Jönköpings, Kristianstads (en minoritet) och *Örebro län* anser att marköversikten skall ges mindre styrande verkan.

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Stockholms kommun* hävdar att även områdesplaner skall kunna åberopas av kommunen och att principerna skall gälla även beträffande ''mindre åtgärder''.

c) *Statens vattenfallsverk, CDL* och *länsstyrelsen i Jämtlands län* befarar att reglerna leder till alltför stora fördröjningar för det företag som ansökningen avser.

Statens vattenfallsverk och *CDL* anför:

> Den tekniska projekteringen av anläggningarna kräver vanligen lång tid. Det förefaller troligt att även framdeles liksom hittills det inte kommer att föreligga långt rådrum från det att projekteringen avslutats till dess att behov att börja byggandet inträder. PBL-förslaget innehåller emellertid en utvidgad planpolitisk styrning från kommunernas sida som skall samordnas med tillståndsprövningen enligt speciallag. Genom underställnings- och planföreläggandeinstituten skall kommunernas intentioner visserligen kunna genombrytas genom regeringsbeslut. Regeringen kan också vid sin prövning enligt speciallag självmant besluta att ta upp den planpolitiska aspekten. I båda fallen blir emellertid proceduren fram till ett verkställbart byggnadsbeslut uppenbarligen ytterligt tidsödande och kostnadskrävande.

d) Många remissinstanser anser att länsstyrelsen i stället för regeringen bör vara beslutande i dessa frågor. *Länsstyrelsen i Uppsala län* motiverar detta på följande sätt:

> Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak de av utredningen föreslagna principerna för samordningen mellan PBL och annan lagstiftning. Ett av den fysiska planeringens huvudsyften bör enligt länsstyrelsens uppfattning vara att åstadkomma en för alla parter så lämplig avvägning mellan olika sektorsintressen som det över huvud taget finns några möjligheter att uppnå. Det framstår då som självklart att detta resultat, som det avspeglar sig i en marköversikt, i ett markförordnande eller i en detaljplan, inte får frångås genom beslut enligt någon speciallag utan att det i princip måste respekteras även vid tillämpningen av sådan lagstiftning. Länsstyrelsen ifrågasätter emellertid om det kan vara rimligt att alla tvister mellan plan- och specialintressen skall behöva föras upp på regeringsnivå. Enligt länsstyrelsens uppfattning innebär det – av samma skäl som anförts beträffande underställningsförfarandet – en onödig centralisering som föga överensstämmer med rådande decentraliseringssträvanden. Beslut i flertalet sådana frågor bör i stället kunna fattas av länsstyrelsens styrelse med överklagningsmöjlighet för kommunen.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsstyrelserna i Södermanlands, Älvsborgs, Malmöhus, Skaraborgs, Örebro, Jämtlands* och *Norrbottens län* samt *Länsarkitektföreningen.*

Hovrätten för Nedre Norrland, statens vattenfallsverk, CDL och *Bollnäs kommun* ifrågasätter nödvändigheten av att planföreläggande föregår regeringens beslut.

Bollnäs kommun anför:

> I större frågor som berör riksintressen eller interkommunal samordning bör ett regeringsbeslut kunna fattas utan föregående planföreläggande. Behovet av planjusteringar bör i efterhand kunna ske på ett sätt som kommunen finner lämpligt.

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Stockholms kommun* hävdar att plantolkningen skall förbehållas kommunen.

Stockholms kommun anför:

Kommunerna ansvarar för den fysiska planeringen och har naturligen den bästa kännedomen om planernas syfte. En av grundprinciperna i PBL-förslaget är att kommunens bedömningar i olika avvägningsfrågor beträffande detaljplaneringens utformning skall tillerkännas en starkare ställning. Beträffande marköversikten kan staten endast trygga de kommunala avvägningarna på vissa preciserade grunder. Med utgångspunkt häri förefaller det naturligt och rimligt att den planpolitiska bedömningen och den tolkning av planerna som sker vid speciallagsprövning i första hand tillkommer kommunen. Detta förefaller också att vara en ändamålsenlig funktionsindelning: beträffande en åtgärds lämplighet ur plansynpunkt är det kommunen som har sakkunskapen, medan sakkunskapen hos den särskilda prövningsmyndigheten i allmänhet torde vara inriktad på de speciella frågor, t. ex. miljöskydd, vägdragning, fastighetsbildning m. m., som speciallagen främst åsyftar att reglera.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län hävdar att specialmyndigheten bör avgöra om underställning skall ske och anför:

Systemet förefaller onödigt omständligt och bör modifieras. Självfallet bör alla myndigheter vara skyldiga att beakta att deras beslut inte strider mot en marköversikt eller ett riksintresse. Det bör dock ankomma på myndigheten själv att i första hand bedöma om så är fallet. Godtar exempelvis inte kommunen myndighetens bedömning bör en överprövning kunna ske besvärsvägen. Den myndighet som har att tillämpa speciallagen bör vara skyldig underställa frågan regeringens prövning endast i det fall myndigheten själv bedömer att det tänkta tillståndet eller beslutet skulle strida mot marköversikten eller ett riksintresse men ändå anser att tillståndet eller beslutet bör meddelas.

16.2 Dubbelprövningen

a) *Koncessionsnämnden för miljöskydd, länsstyrelsen i Stockholms län, Byggherreföreningen, LO-distriktet i Stockholms län* och *Länsarkitektföreningen* godtar i princip den föreslagna ordningen för dubbelprövningen.

b) *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *vägförvaltningarna i Jämtlands* och *Västerbottens län* hävdar att byggnadsnämnden bör ha ansvaret för att de tillstånd som krävs enligt andra lagar föreligger innan bygglov ges.

Planverket och *Åtvidabergs kommun* hävdar att förhandslov eller bygglov skall krävas för att tillstånd enligt speciallagstiftningen skall kunna ges.

Planverket utvecklar detta på följande sätt:

Om man som grundprinciper har att beslut enligt speciallagstiftning inte får strida mot detaljplan eller markförordnande och skall följa riktlinjer i marköversikten behövs förfaranderegler som säkerställer detta. I det fall det rör sig om åtgärder som är bygglovpliktiga kan och bör i allmänhet tillstånd enligt speciallagstiftningen inte kunna ges utan att bygglov eller förhandslov enligt PBL föreligger. Löser man samordningen på detta sätt bortfaller behovet av att ålägga byggnadsnämnden att kontrollera om tillstånd enligt annan lagstiftning krävs och i så fall föreligger.

Denna omkastning av beslutsordningen jämfört med vad som nu gäller stämmer väl med det inledningsvis angivna önskemålet att lokaliseringsfrågor skall avgöras före frågor som rör detaljutformning och drift eller som i övrigt gäller genomförandet av en ändrad markanvändning. Av mycket stort värde i detta sammanhang är den föreslagna möjligheten att dela upp bygglovprocessen i en lokaliseringsprövning och en slutlig prövning.

Det bör framhållas att det, oavsett hur samordningsfrågorna formellt löses, ofta förhåller sig så att bygglovprövningen och prövningen enligt annan lagstiftning har ett sådant ömsesidigt samband att samråd mellan myndigheterna före beslut krävs. Väl så viktigt som de formella samordningsreglerna i lagstiftningen är därför att det finns väl fungerande samarbetsrutiner på det lokala planet.

Några remissinstanser förordar att tillstånd enligt speciallagen i vissa fall skall föreligga innan bygglov ges.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anför t. ex.:

I miljöskyddsfrågorna har de statliga organen viktiga uppgifter att bevaka. Där miljöskyddsfrågorna är av grundläggande betydelse, såsom är fallet vid lokalisering av motor- och skjutbanor, bör dessa avgöras innan bygglovprövning sker. I annat fall uppstår risk för myndighetsbeslut som kan uppfattas som motstridiga, vilket undergräver förtroendet för samhällsorganen.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *vägverket, länsstyrelserna i Blekinge, Jönköpings, Älvsborgs* och *Västmanlands län, Länsarkitektföreningen, vägförvaltningen i Västerbottens län* samt *Västerås kommun.*

Länsstyrelserna i Södermanlands, Skaraborgs och *Jämtlands län* samt *Länsarkitektföreningen* anser att byggnadsnämnden också skall ha ansvaret för att ett ärende prövas i en ur sökandens synpunkt lämplig ordning.

c) *NBD* hävdar att specialmyndigheten, sedan de planpolitiska aspekterna redan är avklarade, torde vara väl så lämpad som byggnadsnämnden att pröva egenskapskraven.

Statens vattenfallsverk och *CDL* har liknande synpunkter och utvecklar dessa på följande sätt:

I den mån behov över huvud taget föreligger av en byggnadslovsprövning av företag vars tillåtlighet redan avgjorts av regeringen bör en sådan prövning i vart fall inte ha annan karaktär än ett samrådsförfarande i avseende på företagets närmare utformning. Kommunen bör inte genom en formell bygglovsprövning kunna vägra tillstånd till ett företag för vilket regeringen redan gjort en övergripande intresseavvägning och därvid funnit företaget tillåtligt, i synnerhet som specialreglerade företag ändå prövas av myndigheter som torde ha speciell sakkunskap för att iaktta PBL-systemets egenskapskrav för just sådana anläggningar.

I den mån bygglovsplikten generellt sett anses böra gälla även för regeringsprövade företag, bör i vart fall den dispensmöjlighet som idag finns i BS 54 § 3 mom. bibehållas i PBL. Det framstår som en brist att så inte skett i förslaget.

17 Resurs- och finansieringsfrågor

Av de remissinstanser som har försökt att bedöma resursbehovet till följd av PBL-förslaget anser så gott som samtliga att det krävs väsentligt ökade resurser, främst på kommunal nivå.

Många instanser pekar särskilt på nödvändigheten av att de ekonomiska konsekvenserna analyseras innan man tar ställning till lagförslaget. Till dessa hör *statskontoret* som anför:

> En allmän brist i båda rapporterna är att man ingenstans gjort försök att analysera vilka konsekvenser på resurser och organisation som följer av ett genomförande. Sådana analyser anser statskontoret nödvändiga som grund innan ställning tas till förslagens genomförande.
>
> Enligt bedömningar som statskontoret inhämtat under hand från länsstyrelsehåll torde bestämmelserna om samråd och underställning inte innebära att arbetsvolymen hos länsstyrelsen ökar utan kan klaras med befintliga resurser. Den förändrade arbetssituation vid länsstyrelserna som följer av att nuvarande detaljgransknings- och fastställandeförfarande slopas bör emellertid enligt statskontorets mening följas upp och studeras så att lämpliga omfördelningar kan göras.
>
> De arbetsmässiga konsekvenserna för kommunerna av framlagda förslag i utredningarna, som generellt innebär att större ansvar läggs på kommunerna, är mycket svårbedömda.
>
> Allmänt kan sägas att kraven synes öka på den kommunala administrationen. Små kommuner torde för närvarande ej ha tillräckliga, kvalificerade personalresurser för att på egen hand klara av den utbyggda planeringsprocess som föreslås. Från statens sida kan kommunernas arbete möjligen underlättas genom att planverket, berörda sektormyndigheter och länsstyrelserna medverkar till att underlag, modeller och andra hjälpmedel tas fram och ställs till förfogande samt lämnar aktiv rådgivning.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *byggnadsstyrelsen, länsstyrelserna i Blekinge* och *Västernorrlands län, Sveriges fastighetsägareförening* samt *Ekerö, Gävle, Katrineholms, Lidingö, Ljungby, Mönsterås (en minoritet), Skellefteå, Solna, Svenljunga, Tyresö, Vingåkers* och *Åre kommuner.*

FortF, lantmäteriverket, länsstyrelserna i Jönköpings och *Göteborgs och Bohus (en minoritet) län, Kommunförbundet, SKTF, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt ett 20-tal kommuner preciserar sig ytterligare och menar att förslaget bör ses över och omarbetas i syfte att lagreformen inte skall medföra behov av resursförstärkningar.

Kommunförbundet:

Utredningens förslag om obligatorisk översiktsplanering, ökade krav på planhandlingar och planunderlag, stimulans till ökad debatt i planfrågor samt en väsentligt utökad sakägarkrets är i och för sig positiva och värda att beakta. De måste dock vägas mot de konsekvenser i form av ökad personal som de ställer. Bedömningar som gjorts i vissa kommuner visar, att om alla utredningens förslag genomförs, så kommer det att bli nödvändigt att kraftigt utöka den personal som sysslar med fysisk planering och byggande. Styrelsen finner det därför nödvändigt att en noggrann genomgång görs i syfte att förenkla och ta bort alla bestämmelser som gör handläggningen mer komplicerad än som oundgängligen erfordras. Alla möjligheter att minska den byråkratiska hanteringen måste tas till vara. Målet för en sådan överarbetning bör vara att kommunernas arbetsuppgifter enligt den nya lagen normalt skall kunna klaras inom ramen för nuvarande personalresurser.

Lunds kommun:

Detta är en av de punkter där man från kommunalt håll har särskild anledning att kritisera utredningen – nämligen för dess bristande intresse för de konsekvenser i form av utökad belastning av kommunerna som de olika förslagen kan väntas få. Ett genomförande av förslaget kommer i jämförelse med nuläget att medföra avsevärt utökad arbetsbörda för kommunerna med ökade kostnader till följd. Likaså kommer handläggningstiderna att bli längre och antalet fall där enkla ärenden tvingas in i förhållandevis komplicerade handläggningsförfaranden att öka. Allt till men för den enskilde.

Följande exempel kan belysa detta:

– detaljplanearbetet blir mer omfattande genom slopande av nybyggnadsförbuden och införande av genomförandetider

– eftersom dispensmöjligheter saknas för byggande i strid med plan kan stadsplaner behöva ändras i tidigare okänd takt. Planändring, även enligt det enklaste skisserade förfarandet tar väsentligt längre tid och fordrar mer arbete än nuvarande dispensprövning. Därtill kommer svårigheter att hålla kartor och arkiv ajour vid ett stort antal småändringar

– utökning av sakägarkretsen (se ovan)

– fastighetsägarnas ökade rätt att begära inlösen av markområden som i detaljplan undantagits från enskilt ändamål fordrar ökade kommunala insatser liksom förhållandet att inlösenskyldighet uppstår för områden för allmänt ändamål inom byggnadsplan vid övergång till detaljplan

– ersättningsreglernas utformning kommer också att nödvändiggöra relativt omfattande utredningsarbete för kommunerna.

Det hade mot denna bakgrund varit önskvärt om behovet av personalökningar inom kommunen vid ett realiserande av lagförslagets intentioner hade undersökts. Detta kunde ske t. ex. genom att fullskaleförsök lades ut i ett antal kommuner. Samtidigt hade förslagets totala konsekvenser för tidsåtgången vid handläggningen av ärendena kunnat bli belysta.

Kommunen vill understryka att den nya lagen inte får tvinga fram nyanställningar, fördyringar eller fördröjningar i planprocess och bygglovsgivning.

17.1 Kommuner

Nästan samtliga instanser som yttrar sig i frågan anser att PBL-förslaget kommer att medföra att de kommunala resurserna måste förstärkas. Förstärkningen uppges bero dels på att kommunerna måste utöka sin

sakkunskap (naturvård, kulturvård etc.), dels på att förfaranderegelerna i PBL är omständligare än i dagens byggnadslagstiftning, dels på de föreslagna ersättningsbestämmelserna, dels på merarbete i övergångsskedet.

a) Det ökade ansvar som kommunerna föreslås få beträffande planering, naturvård och kulturvård, besiktning och kontroll av byggandet etc. medför behov av ökad sakkunskap inom resp. område. Detta påpekas av bl. a. *bankinspektionen, kammarkollegiet, UHÄ (Göteborgs universitet, KTH, LTH* och *Umeå universitet), statens naturvårdsverk, Sveriges lantbruksuniversitet, SIB, länsstyrelserna i Jönköpings, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Malmöhus (en minoritet), Hallands, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens* och *Norrbottens län, Aktion Skåne-miljö, Biologsamfundet, Fältbiologerna, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges länsantikvarier, Göteborgs hembygdsförbund, LRF, Lantbrukarnas länsförbund i Östergötland, Länsarkitektföreningen, SACO (Museimannaförbundet* och *Sveriges naturvetareförbund), Stiftelsen Jämtlands läns muséum, Svenska brandförsvarsföreningen, Svenska föreningen för byggnadsvård, Vitterhetsakademien, Östergötlands* och *Linköpings stadsmuséum* samt *Arboga, Bollnäs , Borås, Bräcke, Danderyds (en minoritet), Halmstads, Haninge, Helsingborgs, Hylte, Jönköpings, Katrineholms, Kävlinge, Marks, Mönsterås, Perstorps, Sandvikens, Strömsunds, Upplands-Väsby* och *Uppsala kommuner.*

Beträffande juristkompetens anför *länsstyrelsen i Hallands län:*

PBL:s lagförslag är från språkliga bedömningsgrunder i huvudsak förtjänstfullt men lämnar en hel del övrigt att önska vad gäller överblickbarheten och lättillgängligheten. Främst utgör de många paragrafhänvisningarna ett komplicerande drag. Härigenom blir bl. a. allmänhetens möjligheter att skaffa sig en överblick över systemet och att utöva inflytande på dess tillämpning i praktiken mycket begränsade. Det är därför angeläget att förenklingar och icke minst förtydliganden kommer till stånd. En riktig tillämpning av lagförslaget i rättsliga frågor torde i många fall förutsätta tillgång till juristkompetens hos kommunerna.

Timrå kommun:

Då den slopade fastställelseprövningen på länsstyrelsen måste frigöra en ansenlig kapacitet och vissa ytterligare administrativa bördor kommer att läggas på kommunerna, bör en omfördelning av resurser från länsnivå till kommunal nivå utredas. Det kan t. ex. gälla juridiska experttjänster eller andra kvalificerade tjänster som annars kan bli betungande för mindre kommuner att hålla sig med.

Aneby, Gislaveds och *Nynäshamns kommuner* har liknande synpunkter.

Beträffande naturvårds- och kulturminnesvårdskompetens anför *Vitterhetsakademien:*

De nya reglerna om bl. a. naturvård och kulturminnesvård innefattar i mycket stor omfattning att beslutsfattandet förlägges till den kommunala nivån. Reglernas reella genomslagskraft kommer därför i stor utsträckning att bli beroende av de kommunala förvaltningarnas vilja och kompetens, som torde komma att ställas på svåra prov i talrika avvägningssituationer.

Först kan fastslås, att flertalet kommuner helt saknar egen personal med kompetens för en allsidig bedömning av kulturminnesvårdens krav; ett fåtal kommuner har knutit

personal med naturvårdskompetens till sina förvaltningar. För så vitt idag kan bedömas ter det sig föga sannolikt att kommunernas ekonomi under överskådlig tid kommer att medge en utbyggnad i dessa hänseenden. I själva verket har utvecklingen under senare år snarast inneburit, att de regionala och centrala statliga myndigheternas insatser på de båda nämnda områdena blivit allt mer omfattande. Förslaget reducerar dessa myndigheters inflytande utan att ersätta bristen genom att förstärka kommunernas resurser.

Några instanser menar att kommunernas behov av antikvarisk kompetens kan tillgodoses genom länsmuséerna. Till dessa hör bl. a. *RAÄ, UHÄ (Stockholms universitet), statens kulturråd, länsstyrelsen i Örebro län, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges länsantikvarier, SACO (Museimannaförbundet), Stiftelsen Jämtlands läns muséum, Svenska föreningen för byggnadsvård* samt *Haninge, Solna* och *Upplands-Väsby kommuner.*

Statens kulturråd:

Ingenting sägs heller i lagförslaget om hur samarbete skall ske mellan byggnadsnämnden och dem som företräder den egentliga sakkunskapen på kulturminnesvårdens område. Sådan expertis saknas i de flesta kommuner. Biträde av utomstående expertis blir därför nödvändigt om byggnadsnämnden, liksom f. ö. också kulturnämnden, skall kunna fullgöra sina skyldigheter inom detta område. Kulturrådet anser att det är länsmuséerna och i vissa fall de etablerade kommunala muséerna som självklart måste anlitas för att stärka kommunernas kompetens på kulturminnesvårdens område.

Länsmuséerna har för övrigt sedan 1976 ett statligt bidrag för att bl. a. biträda riksantikvarieämbetet, länsstyrelsen och kommunerna i kulturminnesvårdsfrågor. Detta bidrag är under utbyggnad men tyvärr inte i den takt som väntats. Kulturrådet vill här framhålla kommunernas och landstingens ansvar i egenskap av huvudmän för länsmuséerna att tillse att dessa institutioner har kapacitet att spela en aktiv roll som antikvarisk expertis i den kommunala planeringen och byggnadsvården.

Jönköpings kommun anför beträffande behovet av byggnadsteknisk och ekonomisk kompetens:

Kommunen har även enligt förslaget rätt att vägra rivning – om byggnaden är ett bostadshus – med hänsyn till bostadsförsörjningen. Uppfyller huset inte LGS i BSL skall kommunen ansöka om upprustningsåläggande.

Om huset har LGS men uppvisar andra brister t. ex. de bärande delarna eller dåliga grundförhållanden får rivningslov enbart nekas, om upprustningen beräknas ge skäligt ekonomiskt utbyte. Enligt förslaget är det byggnadsnämnden som skall göra de byggnadstekniska och ekonomiska bedömningarna.

Att avgöra om rivningslov skall meddelas eller ej är en komplicerad fråga som kräver stora resurser. Byggnadsnämnden har inte tillgång till denna sakkunskap. Ökade resurser kommer att erfordras såväl för byggnadsnämndens utvärderingar som för anlitande av konsulter.

Vidare anför *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:*

Resursbehovet för byggnadsnämnden ökar högst väsentligt om föreslagna arbetsuppgifter konfirmeras i den slutliga lagen. Som exempel på de mest arbetskrävande av förslagen kan nämnas:

– – –

Byggnadsnämndens ansvar för stickprovsgranskade handlingar i skede 2. Ett redan nu omöjligt krav som blir helt orealistiskt sedan även "anläggningar" inom olika specialiteer inordnats i bygglovsplikten.

Bevakning av mark-, grund- och vattenfrågorna beträffande ras och skred, radon, grundvattennivåer etc.

Utökad tillsyn beträffande dränering, fuktisolering och värmeisolering. Även om det beträffande fuktisolering förutsättes enbart avse förhållandena i och under markytan blir detta paket arbetskrävande. Samtidigt vill FSB betona vikten av att byggfel förebyggs på dessa för en byggnad viktiga delar.

FSB vill i detta sammanhang erinra om den erfarenhet som föreningen har och som pekar på vikten av besiktningar och kontroll i ett förebyggande syfte. Garantier eller försäkringsskydd är ett skydd för den enskilde men är när de tas i anspråk en nationalekonomisk belastning.

Den diskuterade periodiska tillsynen skulle om den införs och därmed inte åläggs fastighetens ägare bli mycket arbetskrävande för byggnadsnämnden. I denna tillsyn måste ingå kontroll av rörliga anordningar som hissar, rulltrappor, portar och rökluckor, anordningar för skydd av olika slag, underhåll av särskilt utsatta stålkonstruktioner, balkonger, kontroll av rök- och imkanaler, slutna pannanläggningar och oljetankar, allmänt underhåll för energibesparing, effekter av "täta" hus beträffande t. ex. mögelsvampar, radon etc.

Byggnadsnämndens arbetsuppgifter är i dag i stor obalans med tillgängliga personalresurser på tillsynssidan. Detta problem löses helt otillfredsställande genom att man tillgriper "olagliga" prioriteringar som innebär inskränkningar i förelagda arbetsuppgifter. Effekten och samhällsnyttan av tillsyn i rätt tid i förebyggande syfte måste istället bli föremål för prioritering vid tillämpning av den nya lagen.

Byggnadsnämnden i Uppsala kommun pekar även på ett utökat behov av heltidsanställda politiker:

I kommentarerna till PBL beröres mycket litet hur de förtroendevalda kommer in i den nya planeringsprocessen. Förslaget innebär klart mycket stora förstärkningar inom de planerande förvaltningarna, ett stort antal kvalificerade nya tjänster kommer att krävas för att detta system skall kunna fungera.

För att i någon mån uppnå en demokratisk jämvikt måste PBL även innebära att förtroendemannasidan förstärkes. För de större kommunerna bör detta innebära en utökning av antalet heltidsanställda politiker, en effekt som dock inte berörts.

b) Många instanser anser att de kommunala resurserna måste förstärkas som en följd av de föreslagna förfarandereglerna. De regler man i första hand avser är följande

- beträffande planer
  ökade krav på översiktlig planering
  kommunen antar planerna själva
  utökat samråd, vidgad sakägarkrets, förlängd utställningstid
  krav på tydligt utformade planer
  kommunstyrelsen skall verka för en offentlig debatt
  krav på genomförandebeskrivningar
  vilandeförklaring och planändring i stället för nybyggnadsförbud och dispenser.
- beträffande tillståndsärenden
  vidgad underrättelseskyldighet för kommunen
  stat och landsting skyldiga att söka bygglov

upprätta en detaljplan eller ett markförordnande för att utöka tillståndsplikten
mer generella föreskrifter måste enligt PBL tas in i en detaljplan eller ett markförordnande
beslut i strandskyddsärenden delegeras

Gävle kommun noterar att det ökade ansvar som läggs på kommunerna genom att fastställelseprövningen slopas också innebär ökade kostnader för den kommunala förvaltningen. Kommunen anför:

När det gäller plansystemet kommer genom lagförslaget att ske en förskjutning av kompetensen från statliga organ till kommunala. Den formella kontrollen som nu sker hos länsstyrelsen vid fastställelseprövningen av planförslag måste troligen ersättas med en motsvarande granskning hos kommunerna om fastställelseprövningen slopas. För närvarande saknar de flesta kommuner resurser och kompetens för denna granskning. Därför följer troligen med kompetensöverflyttningen även en övervältring av kostnader från statliga myndigheter till den kommunala förvaltningen. Med anledning härav bör, innan PBL genomförs, kommunerna tillförsäkras kompensation för de kostnader som kommunerna kommer att få ta över från staten.

Länsstyrelsens fastställelseprövning föreslås i PBL ersättas av ett samrådsförfarande som ska föregå planläggningen. Om någon förbättring härigenom ska bli resultatet för kommunen jämfört med nuvarande ordning, krävs att samrådet inte blir alltför byråkratiskt.

Liknande inställning har bl. a. *länsstyrelserna i Södermanlands* och *Jämtlands län* samt *Gislaveds, Halmstads, Huddinge, Kalmar, Karlshamns, Kils, Lidingö* och *Lindesbergs kommuner.*

Många instanser anser att de regler som föreslagits beträffande planprocessen för att utöka medborgarinflytandet (t. ex. en vidgad sakägarkrets och förlängd utställningstid) samt den utökade samrådsskyldigheten kommer att kräva väsentligt utökade resurser för kommunerna. Denna uppfattning delas av bl. a. *UHÄ (CTH* och *LTH), länsstyrelserna i Kalmar, Hallands, Värmlands* och *Västerbottens län, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Industrins kommitté för byggbestämmelser, Kommunförbundet, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges praktiserande arkitekter, Västra Sveriges byggföretagare, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt ett 50-tal kommuner.

Varbergs kommun:

Ur annan synpunkt måste också en diskussion om stadsbyggandets resurser föras. Det är väsentligt ur nationell synpunkt att byggprocessen löper smidigt och att den byråkratiska apparaten har en hög effektivitet.

Ju snabbare och effektivare processen fungerar, ju större är dock risken att enskildas intressen kommer i kläm. Med bibehållen effektivitet kan rättssäkerheten och informationskravet i någon mån tillgodoses bara om samhället ökar resurserna för planering, information, rådgivning och kontroll. Ju högre kraven ställs på medborgarinflytande och hänsyn till enskildas intressen, ju mindre "effektiv" blir lagen ur ekonomisk synpunkt, inte minst därför att tiderna vid ärendebehandling måste förlängas. Med hänsyn till väntad framtida resursknapphet får inte effektiviteten eftersättas.

PBL har valt att öka kommunikationen med medborgarna och samtidigt öka kraven på planeringsberedskap och planeringsnoggrannhet.

Något resonemang om omfördelning av samhällets resurser har härvid inte förts. Kommunerna får räkna med att endera väsentligt öka personalen inom stadsbyggnadssektorn eller att sänka ambitionsnivån. Sistnämnda lösning kan drabba både PBL och kommunerna som en reaktion mot decentraliseringsprincipen. Kommunerna "klarar inte" av att leva upp till lagens intentioner. I detta sammanhang borde diskuterats den representativa demokratins ställning i förhållande till direktkommunikation med medborgarna. En diskussion borde också förts om var samhällets insatser bör koncentreras och om nya och utvidgade uppgifter kan kompenseras genom nedskärning av andra traditionella samhällsuppgifter. Kanske kan samhällets kontroll- och tillsynssystem diskuteras i nya termer? Kan viss del av kontrollen "delegeras" från byggnadsnämnden till byggbranschens parter? Bör en del av länsstyrelsens nuvarande granskningsresurser omfördelas till kommunerna? Kan offentliga hearings ersätta traditionella remissutställningar?

Länsstyrelsen i Kalmar län:

Som anförts i det föregående får det anses vara en förtjänst i förslaget att den strävan till vidgat medborgarinflytande som sedan länge gjort sig gällande i flertalet kommuners planering nu läggs fast i lag och i viss utsträckning formaliseras. Förslaget kan emellertid i detta avseende även medföra problem.

Antalet som skall räknas som berörda och sakägare vid detaljplanering vidgas väsentligt – t. ex. skall hyresgäster räknas som sakägare både vid planer och bygglov. Skärpta krav ställs på handlingars åskådlighet och begriplighet. Antalet tillfällen när information skall ges ökar.

Det kan vidare bli svårt och administrativt tungrott att få fram uppgifter på sakägare i detaljplaneärenden (t. ex. innehavare av fiske- och jakträtt). Om man missar några kan detta utgöra besvärsgrund. En ökad besvärsfrekvens kan bli följden både av den vidgade sakägarekretsen och av de uppställda långtgående kraven på planhandlingars innehåll och utformning. Vissa kommuner som redan i dag har begränsade planeringsresurser kommer att försättas i en ohållbar situation om de inte får en ordentlig förstärkning av teknisk personal och även tillgång till juridisk expertis. Det framstår som osäkert om nuvarande samhällsekonomiska läge ger utrymme för erforderliga förstärkningar.

Sollentuna kommun:

Det skisserade samspelet mellan staten och kommunerna kommer att innebära en avsevärd större arbetsmängd än som för närvarande förekommer inom den statliga och kommunala sektorn i samband med upprättandet av fysiska planer. En i och för sig ytterst önskvärd utökning av samrådsförfarandet innebär oundvikligen både större arbetsinsatser och att längre tid åtgår, innan nödvändiga beslut beträffande den fysiska planläggningen kan fattas. Om man startar ett ambitiöst och tidskrävande system för den fysiska planläggningen, men saknar möjligheter att göra detta effektivt så att allmänheten upplever orimliga tidsutdräkter innan erforderliga byggnadsåtgärder kan vidtagas, riskerar man att respekten för myndigheter och planläggning ytterligare minskar. Lagförslagen väcker farhågor beträffande tidsåtgång och nödvändiga arbetsinsatser från administrationen.

Kravet att planer skall vara tydligt utformade medför ett behov av ökade resurser enligt *Nybro kommun* som anför:

Medborgarinflytandet kommer enligt PBL att förbättras genom tidigare nämnda krav på åskådlighet och lättfattlighet vad avser planer. Sakägarkretsen vidgas till att även omfatta hyresgäster och bostadsrättshavare. Ett vidgat medborgarinflytande och större insyn i planeringsprocessen är positivt, framför allt om det sker på ett tidigt stadium innan planerna blivit "upplåsta" i det kommunala planeringsmaskineriet. Kravet på information kan komma att öka i väsentlig grad, vilket förmodligen leder till behov av särskilda informationsavdelningar i de kommuner som i dag inte har sådana. Även politiker i kommunstyrelse och byggnadsnämnd får räkna med att i större utsträckning engagera sig i informationsverksamheten.

Kommer PBL i praktiken att innebära ett ökat medborgarinflytande? Det finns viss risk för ökad byråkrati trots alla goda föresatser. Den nya lagen ger medborgarna rätt till mer information om planeringsfrågor. Om man skall få inflytande från allmänheten i planeringsprocessen krävs att kommunerna bygger upp en mottagningsapparat för de synpunkter som kan komma fram.

Hur kommer den nya lagstiftningens regler om planläggning att påverka arbetet för medborgarnas valda representanter, dvs. i detta fall främst ledamöterna i kommunstyrelsen resp. byggnadsnämnden? Kommer tillfälliga opinioner att få ett avgörande inflytande på planfrågorna i framtiden? Å andra sidan kan hävdas att även politikerna får ett ökat inflytande genom kraven på programskrivning, åskådlighet och genomförandebeskrivning. Det kommer emellertid att bli stora kostnader för landets kommuner att utbilda förtroendevalda och berörd personal i den nya lagstiftningen. Det är därför angeläget att staten anslår medel för kursverksamhet, utarbetande av anvisningar och exempel på åskådliga planer enligt PBL:s intentioner.

Liknande synpunkter beträffande effekterna av det föreslagna kravet på tydlighet anförs av bl. a. *UHÄ (CTH* och *LTH), länsstyrelserna i Södermanlands* och *Kalmar län, Kommunförbundet, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt ett 30-tal kommuner.

Även bestämmelsen att kommunstyrelsen skall verka för en offentlig debatt innebär en ökad arbetsbelastning för kommunerna enligt bl. a. *UHÄ (CTH* och *KTH), Kommunförbundet, Svenska byggnadsarbetareförbundet* samt *Halmstads, Katrineholms, Nybro, Täby, Upplands-Bro* och *Östersunds kommuner.*

UHÄ (KTH):

För närvarande kan SNA endast konstatera att PBL medför avsevärd ökning av arbetsinsatserna vid planering för och kontroll av markanvändning och byggande. PBL ställer likaså nya kompetenskrav på myndigheter och experter.

Exempelvis: Planeraren ska ha insikter som i dag omfattar en rad yrkesroller. Planarbetet förutsätter således ett lagarbete där fler olika typer av experter än i dag deltar.

—

"Debattkravet" medför krav på att planeraren kan förmedla planers avsikter, förutsättningar, innehåll och konsekvenser i tal, skrift och bild. Planeraren ska således inte bara beskriva utan också analysera i vidare mening än som i dag är regel.

Kravet på en genomförandebeskrivning till alla planer kommenteras av *länsstyrelsen i Gävleborgs län* som anför:

Den översiktliga planeringen torde till stor del kunna ges utgångspunkter i kommunöversikten och i den fysiska riksplaneringens översiktsmaterial. Marköversikt

och områdesplaner måste emellertid även baseras på kommunens egna planeringsförutsättningar och vissa riktlinjer i utomkommunala planeringsaktiviteter. Utfallet i olika former av statlig sektorplanering och regionalpolitisk planering måste sålunda beaktas. Nämnda förhållande ställer större krav på ett allsidigt och genomarbetat kommunalt planeringsunderlag än tidigare, eftersom alla planövervägande enligt lagförslaget måste ske inom ramen för den kommunala planprocessen. Den obligatoriska genomförandebeskrivningen ställer vidare krav på en mera konkret och tidsbunden planering än tidigare. Planunderlag, genomförandebeskrivning och lämpligen även planeringsprogram skall ingå i utställningshandlingarna och kan sålunda bli föremål för besvär, vilket i sin tur ställer krav på en väl genomarbetad utställningspraxis.

Kommunens roll som slutligt planansvarig myndighet i förening med utökade krav på planhandlingarnas omfattning och innehåll innebär ett merarbete, för vilket kommunernas nuvarande planeringsresurser är uppenbart otillräckliga. Resursbrister kan enligt länsstyrelsens mening innebära risk för att lagförslagets målsättning om ökad insyn och inflytande från medborgarna inte kan nås. Vidare kan planavvägningar mot utomkommunala målsättningar komma att begränsas. Om en sänkning i plankvaliten och ofullständigheter i den administrativa handläggningen skulle uppstå som följd av resursbrister, kan planeringsarbetet kompliceras och bli starkt försenat genom en utökad tillämpning av besvärs- och underställningsrätten. Mot nämnda bakgrund finner länsstyrelsen det märkligt att utredningen inte närmare analyserat problemen kring de kommunala resursfrågorna och därmed de administrativa förutsättningarna för lagförslagets reella genomförande.

Även *UHÄ (CTH* och *KTH), Sveriges praktiserande arkitekter, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt ett 20-tal kommuner anser att kravet på genomförandebeskrivning medför en ökad arbetsbelastning.

Det i dag vanliga sättet att arbeta med nybyggnadsförbud i kombination med ett dispensförfarande ersätts enligt PBL-förslaget med en möjlighet att efter en vilandeförklaring om högst två år göra en planändring. Detta är ett mera arbetskrävande förfarande enligt bl. a. *UHÄ (LTH), länsstyrelsen i Kalmar län, SKTF* samt *Borås, Hallstahammars, Kalmar, Lerums, Lidingö, Lunds, Upplands-Bro* och *Östersunds kommuner.*

PBL-förslaget innebär beträffande tillståndsärenden en större underrättelseskyldighet för kommunerna enligt bl. a. *Gotlands, Göteborgs, Hallstahammars, Lerums, Lidingö, Mölndals, Norrköpings , Stockholms, Sundbybergs, Surahammars, Säffle, Täby, Upplands-Bro* och *Västerås kommuner.*

Västerås kommun:

Den kommunala handläggningen av planer blir mera omfattande och tidskrävande. Det administrativa arbetet ökar, främst inom tillståndsprövningen genom det underrättelseansvar som läggs på byggnadsnämnden. Undersökningar i Västerås visar att de administrativa merkostnaderna torde uppgå till ca 1 milj. kronor om året. På sikt kan dock användandet av ADB-system något reducera denna kostnad. Men i dagsläget är dessa system långt från ett förverkligande.

Det är inte bara statliga byggande myndigheter och landsting som får en ökad arbetsbelastning till följd av att bygglovplikt har föreslagits för såväl stat som landsting. Även för kommunerna medför förslaget

en arbetsbelastning enligt bl. a. *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Landstingsförbundet, Örebro läns landsting* samt *Katrineholms, Nacka (stadsarkitektkontoret)* och *Stockholms kommuner.*

Enligt förslaget krävs en detaljplan eller ett markförordnande för att utöka tillståndsplikten. Även detta kommer att belasta de kommunala resurserna menar bl. a. *UHÄ (LTH)* samt *Mölndals* och *Nacka kommuner.*

Vissa i dag generellt gällande föreskrifter måste i PBL-systemet regleras i detaljplaner eller markförordnanden vilket innebär ett merarbete enligt bl. a. *Borås (byggnadsnämnden), Göteborgs, Kävlinge, Stockholms* och *Sundbybergs kommuner.*

Stockholms kommun:

Det verkligt stora merarbetet uppstår emellertid om kontoret skall komplettera flertalet av mer än 5 000 gällande stadsplaner med de bygglovföreskrifter som nu gäller generellt inom stadsplanelagt område. Detta är en i praktiken näst intill omöjlig arbetsuppgift. Även om det kanske kan gå att schematiskt lägga en och samma tilläggsbestämmelse över hela kommunen skall samråd ändå ske med flera hundratusen sakägare.

Danderyds (en minoritet), Gotlands, Kils, Kungsbacka, Nässjö, Perstorps och *Skövde kommuner* anser att även det till kommunerna delegerade strandskyddet kommer att medföra en ökad arbetsbelastning.

c) Några instanser menar att de föreslagna ersättningsbestämmelserna medför ett behov av förstärkta ekonomiska resurser hos kommunerna. Till dessa hör bl. a. *UHÄ (CTH), länsstyrelsen i Stockholms län, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Stiftelsen Jämtlands läns muséum* samt *Filipstads, Jönköpings, Kalmar, Lidingö, Lunds, Malmö, Marks, Nynäshamns, Säffle, Vaxholms, Västerviks* och *Åre kommuner.*

Lidingö kommun:

När det gäller bestämmelserna om pågående markanvändning förutser fullmäktige ökande inlösen- och ersättningskyldighet för kommunen och alternativt att kommunen ej kan förhindra värdehöjande åtgärder på fastigheter som strider mot kommunens planeringsintentioner på längre sikt.

Västerviks kommun:

Nybyggnadsförbuden föreslås upphävas i PBL och inga andra bestämmelser än till synes oklara och kostsamma ersättningsregler ger kommunen möjligheter att förhindra ett icke önskvärt permanentboende i fritidsområden.

Omvandlingsprocessen kan komma att få sådana proportioner att kommunerna kan få svårt att fullfölja bostadsförsörjningsprogrammen. En okontrollerad permanentbosättning i våra fritidsområden kan få en förödande effekt även på kommunens ekonomiska och sociala planering. Den oreglerade förtätningen av fritidsområden innebär att kommunen tvingas utföra kostsamma exploateringsarbeten över stora ytor med lågt utnyttjande. Finansieringsfrågorna för sådan dyrbar bostadsexploatering är icke lösta och kommunens knappa resurser splittras.

Åre kommun anser att ersättningsbestämmelserna bör kompletteras med statliga marklån.

d) Enligt *länsstyrelsen i Västmanlands län, Svenska byggnadsentreprenörföreningen* och ett 20-tal kommuner krävs det ökade resurser i övergångsskedet vid övergången till en ny plan- och bygglag.

17.2 Staten

Statens järnvägar, vägförvaltningen i Västerbottens län och *lantbruksnämnden i Uppsala län* pekar på det ökade inventeringsarbete som blir nödvändigt som grund för den översiktliga planeringen i kommunerna.

Vägförvaltningen i Västerbottens län:

Sedan PBL införts kommer det att ske en ökad översiktsplanering i samråd med staten, medan det statliga inflytandet på detaljplaneringen kommer att minska. Detta innebär bl. a. att vi måste satsa större resurser på vägutredningar i samband med översiktsplaneringen. Eftersom marköversikterna i princip kommer att upprättas samtidigt för alla kommuner i länet, blir det med all säkerhet svårt för oss att klara vägutredningarna. Krav kommer säkerligen också att ställas på att vi skall fullfölja våra vägutredningar så långt, att vi i översiktsplanerna kan ange ett reservat, varigenom den kommunala detaljplaneringen underlättas. Vi hoppas, att det skall bli möjligt att lösa resursproblemen, eftersom vi anser förslaget om översiktsplaneringen vara bra.

Länsstyrelsernas ändrade roll berörs av bl. a. *RRV* och *länsstyrelserna i Blekinge, Gävleborgs, Jämtlands* och *Västerbottens län.*

RRV:

En ny plan- och bygglag kommer inte att kunna träda i kraft förrän år 1985. RRV föreslår att konkreta studier genomförs under den mellanliggande tiden för att klarlägga hur samrådsverksamheten stat–kommun kan gå till och vilken roll länsstyrelsen kan spela. Ett antal försök bör kunna göras inom flera kommuner och länsstyrelser i de delar det är möjligt inom ramen för nu gällande plan- och bygglagstiftning. Som resultat bör redovisas konkreta typfall för att ingå som en del av de råd och anvisningar som skall utfärdas i anslutning till den nya lagen. Frågan om länsstyrelsens ändrade roll och de administrativa konsekvenserna av denna bör därvid ägnas särskild uppmärksamhet. Det bör också utredas i vilken mån de personella resurserna vid länsstyrelserna kan reduceras och om det ev. krävs kompletterande utbildning för den personal som i dag granskar planer för fastställelse och som enligt PBL skall fullgöra samrådsuppgifter.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anför:

Det föreslagna plansystemet kommer uppenbarligen att kräva en ökning av kommunernas resurser. Många mindre kommuner klarar sig i dag till en inte obetydlig del tack vare hjälp och service från länsstyrelserna. När PBL träder i kraft kommer dessa kommuner att försättas i en svår situation, om de inte får en förstärkning av teknisk personal och dessutom tillgång till juridisk expertis samt egen kompetens inom natur- och miljövård och kulturminnesvård. Om detta kommer att kunna genomföras i

nuvarande samhälls- och kommunalekonomiska läge är osäkert.

Med de uppgifter som länsstyrelsen får krävs också avsevärda resursförstärkningar för att möta upp till de kommunala anspråken (både i fält, vid samråd, kartmaterial och procedurfrågor). Utan tvekan medför bl. a. strävandena till vidgat medborgarinflytande genom utvidgning av sakägarekategorin en tungrodd planprocedur.

18 Synpunkter på de särskilda lagförslagen

18.1 Förslaget till plan- och bygglag

a) Några remissinstanser anser att lagen är alltför detaljreglerad, och att den i högre grad bör vara en ramlagstiftning:

Falkenbergs kommun anför t. ex.:

I kommentarerna till lagförslaget har anförts att detsamma är att betrakta som förslag till en ramlag. Det kan omedelbart konstateras, att det här inte är fråga om en ramlag utan om en i långa stycken mycket detaljerad lagstiftning. Detaljerna har t. o. m. drivits så långt att det i vissa fall inte längre är fråga om riktlinjer för ett handlande utan lagen utgör i sig början till en plan. Föreskrifterna i 3:e kapitlet är av den karaktären att det inte är fråga om lag utan om plan, en riksplan.

Den i många avseenden detaljerade lagtexten ger inte författningen den flexibilitet som är önskvärd. Erfarenhetsmässigt kan konstateras, att all planering till trots sker många och omfattande förändringar i samhället oförutsett. Skall lagstiftningen skapa förutsättningar för en god planering får den inte utformas på ett sådant sätt att den hindrar en kontinuerlig och nödvändig anpassning av handläggningsrutiner och bedömningar till ändrade förhållanden.

I huvudsak samma synpunkter framförs av bl. a. *BFR, domänverket, LINFO, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* samt *Nynäshamns, Skellefteå* och *Storfors kommuner.*

Andra remissinstanser anser däremot att vissa bestämmelser är alltför allmänt hållna och bör få ett mer konkret innehåll.

Kammarrätten i Göteborg:

På flera ställen i betänkandet finns mycket allmänt hållna bestämmelser som i vissa fall enligt uttalanden i motiven "saknar självständig betydelse". Allmänt hållna bestämmelser i en lag som den här aktuella kan väl inte helt undvaras. Kammarrätten anser dock att man bör iaktta en viss restriktivitet när det gäller allmänna bestämmelser av den typ som finns t. ex. i 1 kap. 1 § första meningen. Bestämmelser om lämplighet, ändamålsenlighet m. m. återkommer dessutom i flera av de följande kapitlen. De bestämmelser av detta slag som ändå måste finnas bör om möjligt ges ett mera konkret innehåll. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att någon utfyllnad i form av regeringsförfattningar inte är avsedd utom vad gäller 3 kap. och i något enstaka fall därutöver.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *hovrätten över Skåne* och *Blekinge, länsstyrelserna i Jönköpings och Västernorrlands län, NBD* samt *Borlänge, Norrköpings* och *Nyköpings kommuner.*

b) Några remissinstanser har uttryckligen påpekat att lagens systematik är bra.

Planverket:

Den föreslagna uppbyggnaden av den nya lagen med skilda avdelningar för materiella bestämmelser om den fysiska miljön, för planinstrumenten, för byggandet, för överprövning och för ersättningsbestämmelser innebär en klar och redig systematik. Även kapitelindelningen förefaller i allt väsentligt vara lämplig. En fördel med lagförslaget är att det synes ge goda möjligheter att genom delreformer successivt ändra lagens materiella innehåll i takt med samhällsutvecklingen utan att den föreslagna systematiken behöver rubbas.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *civilförsvarsstyrelsen, BFR, länsstyrelsen i Blekinge län, Föreningen för samhällsplanering, LRF* samt *Borlänge, Sjöbo, Strömsunds* och *Säffle kommuner.*

c) Många remissinstanser anser däremot att lagen är svåröverskådlig.

Det är för många hänvisningar i lagtexten, ofta i flera led. Detta framhålls av bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, UHÄ (KTH), skogsstyrelsen, SIB, länsstyrelserna i Gotlands, Blekinge, Kopparbergs, Jämtlands* och *Västerbottens län, Föreningen för samhällsplanering, NBD, Östergötlands* och *Södermanlands handelskammare* samt *Gotlands, Hultfreds, Kalmar, Mörbylånga, Nyköpings, Nynäshamns (en minoritet), Stockholms, Svenljunga, Tranemo* och *Täby kommuner.*

Det blir onödiga upprepningar genom att vissa bestämmelser med samma innehåll kommer igen på flera ställen.

Kammarrätten i Göteborg anför:

Den lagtekniska metod som man valt innebär också i övrigt att i stort sett samma sak regleras i olika kapitel i lagförslaget. En likartad bestämmelse kan t. ex. finnas dels i något av de allmänna kapitlen 2–4, dels bland egenskapskraven i 5 kap. och dels i 9 och 10 kap. bland de bestämmelser som reglerar vad som skall kunna tas in i en detaljplan resp. ett markförordnande. Frågor som på detta sätt återkommer på flera ställen är t. ex. bestämmelser om strandskydd och om byggnader som har värde ur t. ex. kulturhistorisk synpunkt. Den upprepningsmetod som man har valt kan ha sina fördelar, t. ex. genom att alla krav av ett visst slag finns samlade på ett ställe, men kan också ge ett tämligen förvirrat intryck. Det gäller särskilt om de olika bestämmelserna i viss mån avviker från varandra.

Liknande synpunkter framförs av *hovrätten över Skåne och Blekinge, skogsstyrelsen, länsstyrelsen i Kronobergs län, NBD, SKTF* samt *Botkyrka, Solna* och *Strömsunds kommuner.*

Vissa bestämmelser, som t. ex. rör bevarandefrågor, har splittrats alltför mycket. Detta anser bl. a. *LRF, NBD* och *Östergötlands* och *Södermanlands handelskammare.*

NBD:

Bestämmelser om restriktionsplanering för bevarande, som kan leda till ersättningssituationer, finns utspridda i flera kapitel. De materiella reglerna återfinns åtminstone i sju skilda bestämmelser, nämligen 5:14, 6:4 st. 3, 9:2 st 1 och 2, 9:11, 10:1 punkt 3, 10:2 samt 20:5. Hänvisningar till dessa bestämmelser återfinns i sin tur i flera andra föreskrifter. Däremot finns som regel ingen hänvisning till 20 kap. (20:5), som klargör ersättningsansvaret.

Beträffande systematiken i övrigt kan anmärkas att *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* och *Tibro kommun* förordar en löpande paragrafnumrering i lagtexten.

Solna kommun föreslår att alla förfaranderegler samlas i samma kapitel.

Kammarrätten i Göteborg har invänt att viktiga bestämmelser med rättsverkan för enskilda ibland har stoppats in bland t. ex. förfaranderegler, bl. a. i 9 kap.

SKTF menar att en del nyinförda begrepp som omnämns i lagtexten liksom i förbigående, bör presenteras mera framträdande i underrubriker eller separat före varje paragraf.

Kammarrätten i Göteborg och *Gotlands kommun* anser att avdelningarna bör ha rubriker.

d) Några remissinstanser finner språket i lagtexten vara lättläst och enkelt. Det gäller bl. a. *BFR, länsstyrelserna i Gotlands* och *Kopparbergs län* samt *Botkyrka, Sjöbo, Strömsunds* och *Vellinge kommuner.*

Andra remissinstanser påpekar däremot att många paragrafer är svårlästa och ibland t. o. m. obegripliga. Till dem hör *SKTF* samt *Göteborgs, Hylte, Kalmar, Stockholms, Svenljunga, Tranemo* och *Ängelholms kommuner.*

Många remissinstanser vänder sig mot bruket av obestämd artikel i lagtexten.

SKTF:

Användningen av artiklarna "en" och "ett" framför ord som i texten står som generella begrepp är både tyngande och onödig, och den kan därtill skapa oklarhet och missförstånd.

Liknande synpunkter framförs av *hovrätten över Skåne och Blekinge, SIB, länsstyrelserna i Gotlands* och *Hallands län samt Gotlands, Hylte, Kalmar, Lidingö, Nässjö, Stockholms* och *Vaggeryds kommuner.*

d) Många remissinstanser påtalar att flera bestämmelser och begrepp är oklart formulerade, vilket leder till tolkningssvårigheter. Denna kritik framförs av bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, skogsstyrelsen, länsstyrelsen i Blekinge län, Fastighetsägareföreningen Västra Östergötland, Kalmar läns TCO-distrikt, NBD, Sveriges domareförbund* samt *Ekerö, Helsingborgs, Hylte, Lunds, Mörbylånga, Norrköpings, Sjöbo, Strömsunds, Svedala* och *Vellinge kommuner.*

Hovrätten över Skåne och Blekinge och *länsstyrelsen i Jönköpings län* vill ha bättre enhetlighet i begreppsfloran.

Kammarrätten i Göteborg och *Solna kommun* påpekar att det är svårt att avgöra om vissa skillnader i uttryckssätt mellan t. ex olika förfaranderegler är avsiktliga.

1 kap. Inledande bestämmelser

De hänvisningar som finns i t. ex. 5, 6, 8, 9, 13 och 14 §§ bör kunna undvaras, framhåller bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, planverket, länsstyrelsen i Jönköpings län, Sveriges kommunaljuridiska förening* samt *Borås, Göteborgs, Kalmar, Ljungby, Solna, Värnamo* och *Älvkarleby kommuner.*

Göteborgs kommun:

Kommunstyrelsen är kritisk till den lagsystematik som kommer till uttryck i dessa regler och har svårt att inse värdet av bestämmelserna i detta sammanhang. Till en del tycks de utgöras av en ytterst begränsad förteckning över innehållet i följande delar av lagen. I så måtto torde reglerna kunna undvaras. Reglerna skulle emellertid också till en del kunna tolkas som utgångspunkter för vissa andra viktiga regler. Är detta avsikten, måste stora krav på konsekvens och noggrannhet vid utformningen av bestämmelserna ställas.

Uppfylles inte dessa krav, kan tveksamhet eller rent av förvirring uppkomma om dessa krav inte är uppfyllda. Som ett exempel kan pekas på 10 § som föreskriver att byggnader m. m. skall underhållas och förbättras i den utsträckning som följer av 6 kap. Detta kapitel innehåller emellertid också viktiga nya regler om rivning, som av någon oklar anledning inte omnämnts i nämnda paragraf. Enligt kommunstyrelsens förmenande borde man överväga att föra in vad som eventuellt finns av värde i 5–10 §§ under andra avsnitt i lagen.

Strömsunds kommun anser att hela 1 kap. kan utgå och definitionerna tas in i andra kapitel.

Önskemål om ytterligare legaldefinitioner i 1 kap. framförs enligt följande. UHÄ (Lunds universitet) önskar definitioner av t. ex. fysisk riksplanering (1 kap. 7 §), bebyggelsemiljö (1 kap. 9 §) samt kulturlandskap (2 kap. 6 § andra stycket).

Sveriges advokatsamfund vill att tillfällig och förändrad markanvändning definieras.

Institutionen för fastighetsteknik vid tekniska högskolan, Stockholm menar att definitionen av tillåten markanvändning bör flyttas till 1 kap.

Felaktiga eller vilseledande definitioner är förvirrande anser *hovrätten över Skåne och Blekinge* som anför:

Begreppen pågående markanvändning (1 kap. 3 § st.) och sakägare (1 kap. 4 § 1 st.) avser endast PBL. Motsvarande begränsning finns inte beträffande begreppen markanvändning (1 kap. 2 § 1 st.), tomt (1 kap. 2 § 2 st.) och särskild rätt (1 kap. 4 § 2 st.).

Vidare anser samma hovrätt att det brister i fråga om samordningen mellan definitionerna i 2–4 §§ och bl. a. 1, 2, och 12 kap. JB.

I 1 kap. borde anges att planläggning enligt denna lag är en kommunal angelägenhet, framhåller bl. a. *SKTF* samt *Kävlinge* och *Lindesbergs kommuner.*

1 §

Flera instanser anser att paragrafen bör rikta krav även på enskilda människor och föreskriva ett gemensamt ansvar för miljön. Detta hävdar bl. a. *länsstyrelserna i Uppsala, Skaraborgs, Värmlands, Örebro* och *Västernorrlands län, Föreningen Sveriges länsantikvarier* och *Länsarkitektföreningen.*

Länsstyrelsen i Uppsala län ger följande motivering till detta:

Lagförslagets hänsynsregler är helt knutna till tillståndsprövning. Med hänsyn till att förslaget ger den enskilde en i förhållande till tidigare lagstiftning stor frihet att utan kommunal eller statlig tillståndsprövning forma sin miljö, är det väsentligt att lagens portalparagraf, 1 kap. 1 §, ger uttryck för ett generellt och alla omfattande ansvar för den byggda och odlade miljön, på samma sätt som är fallet beträffande naturvårdslagen. Lagtexten bör här kompletteras med sådana hänsynskrav.

Förslag till ändrad lydelse av paragrafen framförs enligt följande.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län och *Länsarkitektföreningen:*

I detta fall bör portalparagrafen framhålla att ansvaret för att forma den fysiska miljön åvilar såväl myndigheter som enskilda, under hänsynstagande till såväl allmänna som enskilda intressen. Goda levnadsbetingelser skall skapas och vidmakthållas till gagn för såväl nuvarande som kommande generationer.

Planverket har samma förslag.

Föreningen Sveriges länsantikvarier:

Lagtexten bör ges följande lydelse:
"Den fysiska miljön, både den naturgivna och den som människan har skapat är en tillgång. Den är det samlade resultatet av generationers strävan och verksamhet. Omsorgen om den fysiska miljön är en angelägenhet för alla och envar.

Denna lag innehåller bestämmelser om bevarande och förändring av den fysiska miljön etc."

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har samma förslag.

Landskapsarkitekternas riksförbund:

"Denna lag ... ska främja hushållningen med naturresurserna ...". (1 § 1).

I motiveringen bör definieras hur hushållning med naturresurserna praktiskt ska komma till uttryck i planeringen och koppling bör ske till bestämmelser för planering och tillståndsprövning i efterföljande kapitel.

Arbetsgruppen för bygga och bo på kvinnors villkor:

Den fysiska miljön, både den naturliga och den som människan har skapat är en tillgång som skall användas så att en lämplig utveckling främjas. Denna lag innehåller bestämmelser om förvaltning och förändring av den fysiska miljön, om hushållning med natur- och bebyggelseresurser ...

Fastighetsägareföreningen i västra Östergötland:

I första meningen står "lämplig utveckling främjas". Ordet lämplig bör utbytas mot t.ex. rättvis eller alternativt eventuellt bortfalla. En ny andra mening bör absolut tillkomma: "Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna skall beaktas vid främjandet av utvecklingen enligt denna lag".

Västerås kommun:

Den fysiska miljön, både den naturliga och den som människan skapar, är en tillgång som på demokratins och solidaritetens grund skall användas och utformas så att den främjar en för människorna lämplig utveckling.

Denna lag innehåller etc. ... och byggande.

I ändringsförslaget har utredningens "har skapat" ändrats till "skapar". Vidare har till "användas" också lagts orden "och utformas". Dessa justeringar syftar till att markera samhällsplaneringens karaktär av pågående process.

Enligt *DHR* bör paragrafen, som uttrycker lagens anda, också ges en social innebörd.

SIB och *Lidingö kommun* anser att paragrafens första mening innehåller självklarheter och därför bör utgå.

HCK hävdar att meningen innehåller en oklar målformulering. Även *Munkedals kommun* vill ha ett förtydligande av uttrycket "en lämplig utveckling".

Beträffande tolkningen av detta uttryck anför *lantbruksstyrelsen i Gotlands län:*

Lantbruksnämnden vill påtala att till de övergripande målen hör utvecklingen av ett effektivt näringsliv som kan bereda länets innevånare full sysselsättning och skapa underlag för en tillfredsställande social service.

Den fysiska planeringen bör alltså inriktas på att skapa förutsättningar för utvecklingen av effektiva och lönsamma företag inom lantbruks- och trädgårdsnäringen. Självklart kan andra delar av näringslivet, som industri, turism, bostadsbyggande m.m. ställa krav på den fysiska planeringen och i vissa fall konkurrera med jordbruksintressena. Nämndens uppfattning är att man skall ta hänsyn till med lantbruket konkurrerande intressen, men det får inte bli så att naturvårdens, kulturvårdens och det rörliga friluftslivets krav kommer att lämnas företräde framför lantbrukets behov.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att "en lämplig utveckling skall främjas" är en alltför vid formulering och att i stället bör införas de övergripande målsättningar för samhällsutvecklingen som uttrycks i den fysiska riksplaneringen.

Hovrätten för Nedre Norrland menar att andra meningen i paragrafen bör strykas.

NBD ifrågasätter lämpligheten av att portalbestämmelsen endast är av programkaraktär:

Här bör uttryckligt uttalas att en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen skall ske vid alla slags beslut enligt PBL. Det finns också anledning slå fast att paragrafen skall ha rättslig betydelse.

2 §

Första stycket

Innebörden av begreppet "m a r k" tas upp av några instanser.

Statens geotekniska institut:

IVA föreslår i sitt yttrande (s. 11) att man inför begreppet undermark och att markanvändning således innebär användningen av mark, undermark etc. (1 kap. 2 §). Mark får då betydelsen markyta, vilket innebär att PBL-förslaget måste revideras så att mark/undermark inarbetas i alla textavsnitt där detta krävs med hänsyn till betydelsen.

Institutet delar IVAs uppfattning att undermarksbyggandet bör jämställas med "ovanmarksbyggandet" vad avser kraven på översiktlig och detaljerad planering, byggnadslov och kunskaper om undermarken som en förutsättning för planering och byggande etc. (jfr IVAs yttrande s. 2, Sammanfattninng). Institutet har inget att invända mot att begreppen mark/undermark införs i PBL, under förutsättning att införandet sker konsekvent och inte ger upphov till tolkningssvårigheter.

Om PBL-utredningen inte kan godta införandet av mark/undermark måste i motiveringar eller kommentarer till lagtexten uttalas att mark avser alla företeelser såväl på som under marken (markytan), jfr ovan.

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Göteborgs kommun:*

I 2 § första stycket definieras begreppet markanvändning. I denna begreppsbestämning ingår bl.a. orden "användning av mark", utan att det närmare anges vad som här skall förstås med ordet "mark". I fastighetsrättsliga sammanhang innefattas i detta ord, i regel, inte endast själva markytan utan även jordlagren därunder. Tveksamhet om PBL:s innebörd på den punkten uppkommer emellertid via läsandet av 5 kap. 10 §, där det talas om byggnader m. m. "under marken".

Fiskeristyrelsen berör v a t t e n o m r å d e n a s behandling.

Fiskeristyrelsen är inte beredd att redan nu tillstyrka PBL-utredningens förslag att lagfästa att med markanvändning avses även användningen av vattenområden, även om detta egentligen endast är en kodifiering av gällande rätt inom planlagstiftning och annan markpolitisk lagstiftning. Styrelsen anser att man före ett ställningstagande först bör avvakta de förslag som vattenplaneringsutredningen beräknas lägga fram inom kort.

Fastighetsrådens förening påpekar att det bör stå "byggnader och andra anläggningar" för att man skall få samma systematik som i fastighetsbildningslagen.

Hovrätten över Skåne och Blekinge föreslår denna lydelse av första stycket:

Med markanvändning avses i denna lag det sätt varpå ett mark- eller vattenområde med byggnader och anläggningar nyttjas.

Andra stycket

Hedemora, Sundsvalls och *Söderköpings kommuner* anser att begreppet t o m t bör definieras tydligare. De båda förstnämnda kommunerna anser att detsamma gäller begreppet f a s t i g h e t.

Länsstyrelsen i Hallands län anför att tomt bör i PBL ha samma innebörd som i annan lagstiftning:

Begreppet tomt hade fram till den 1 januari 1972 två olika betydelser i byggnads- och fastighetsbildningslagstiftningen, dels fastighet (rättsligen bestående tomt), dels tomt enligt fastställd tomtindelning (administrativt bildad tomt). Sedan fastighetsbildningslagen trätt i kraft nämnda dag och samtidigt därmed vissa följdändringar i annan lagstiftning, har tomt i såväl byggnads- som fastighetsbildningslagstiftning endast den senare betydelsen. Denna ändring i terminologien har skapat åtskillig förvirring. Genom de nu föreslagna bestämmelserna i PBL 1:2 skulle man få ytterligare ett slags tomt och därmed alltså tre olika tomtbegrepp att röra sig med.

I PBL 1:2 bör "tomt" bytas ut mot "tomtplats". I PBL 11:3 bör "tomt" användas som benämning på en i fastighetsplanen redovisad blivande fastighet, dvs. "i fastigheter" bytas ut mot "i tomter". Härigenom uppnås större klarhet och bättre anslutning till nuvarande terminologi.

Vänersborgs kommun talar om fastighetsbegreppet:

Begreppet fastighet används i olika sammanhang i PBL. Således kan man med hjälp av en fastighetsplan klarlägga hur kvarteret skall indelas i fastigheter. Man får förutsätta att det är jordabalkens definition av fastighetsbegreppet som här används. I kommentarerna till ersättningsbestämmelserna i 20 kap., definieras fastighetsbegreppet (s. 574). Där anges att fastighetsbegreppet i PBL bör ansluta till expropriationslagens fastighetsbegrepp. Definitionen i expropriationslagen överensstämmer emellertid inte med jordabalkens definition av begreppet. Två olika definitioner av fastighetsbegreppet kommer sannolikt att medföra oklarheter.

Länsstyrelsen i Hallands län framhåller att "i fastigheten" i 7 kap. 11 § andra stycket och i 9 kap. 23 § tredje stycket bör ändras till "i bostadshuset".

Följande instanser ifrågasätter om det är nödvändigt med en definition av tomtbegreppet, nämligen bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, Fastighetsrådens förening, Sveriges domareförbund* och *Stockholms kommun.*

Sveriges Domareförbund:

I 2 § definieras sålunda tomt så att däri även skulle kunna intolkas stora råmarksområden ("mark som är avsedd att bebyggas"). Detta är inte avsett. Begreppet tomt används bara på ett fåtal ställen i lagen. Förbundet ifrågasätter om det inte är bättre att på dessa ställen beskriva vad man avser utan att använda ordet tomt eller att använda ordet utan legal definition.

Stockholms kommun:

Efter de ändringar i byggnadslagen (BL) som vidtogs i samband med fastighetsbildningslagstiftningen utgör tomtindelning ett rent planinstitut (Landahl-Nordström, Fastighetsbildningslagen, Stockholm 1973, s. 258). I PBL föreslås att fastighetsplan skall ersätta tomtindelningsinstitutet. Man kan fråga sig om det inte nu, i samband med att fastighetsplan skall ersätta tomtindelning, hade varit lämpligt att överge begreppet tomt. I anslutning härtill kan erinras om att bestämmelsen i 8 kap. 4 § FBL – vari "tomt" förekommer – nu föreslås ändrad i anledning av PBL. Begreppet tomt i PBL är diffust och torde i tillämpningen vålla tveksamhet enär det i förslaget har en annan

innebörd än det tidigare haft. Med hänsyn främst till att vissa krav knyter an till begreppet tomt och att bygglov krävs för vissa åtgärder inom en "tomt" hade en klarare begreppsbestämning varit önskvärd. Det bör uppmärksammas att begreppet "tomt" förekommer i vissa bestämmelser hämtade från naturvårdslagen och då har en allemansrättslig betydelse utan direkt anknytning till fastighetsbildningen.

Vid sidan av bättre klarläggande av begreppets innebörd på olika ställen synes också kunna övervägas om man inte, i vart fall beträffande områden inom detaljplan, kunde utmönstra begreppet tomt och i stället använda uttrycket fastighet.

"Tomt" bör ändras till "t o m t p l a t s" enligt bl. a. *SKTF:*

Begreppet "tomt" med sina olika fastighetsrättsliga varianter finns definierat i gällande lagstiftning och det skulle ur administrativ synpunkt vara förvirrande om samma benämning skulle ingå i den nya lagstiftningen med en ändrad innebörd. Det är alltså angeläget att den fastighetsrättsliga nomenklatur som förekommer i jordabalken och fastighetsbildningslagen används oförändrad i PBL och att begreppet "tomt" inte kommer till annan användning där. Förslagsvis bör, i brist på bättre, som grundbegrepp i andra stycket användas ordet "tomtplats" som hittills inte haft samma strikta definition.

Samma förslag har bl. a. *Kommunförbundet,* samt *Halmstads, Kalmar, Kinda, Linköpings, Malungs , Nacka, Norrtälje, Skövde, Sollentuna* och *Ödeshögs kommuner.*

Även *Malmö kommun* framför detta förslag och tillägger att i så fall skulle "tomt" kunna användas som benämning på en i fastighetsplan redovisad blivande fastighet.

"Tomt" bör bytas mot "fastighet" menar *Sveriges kommunaljuridiska förening* och *TCO.*

Det är oklart om tomtbegreppet avser även m a r k f ö r a n l ä g g n i n g a r, anser *länsstyrelsen i Örebro län* och *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer.*

3 §

Vad som ligger i uttryckssättet "n o r m a l r a t i o n a l i s e r i n g" måste klarläggas ytterligare, anser bl. a. *UHÄ (Chalmers tekniska högskola), Butiksdelegationen i Göteborgsregionen, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Göteborgs, Kinda, Marks, Nyköpings och Stockholms kommuner.*

Uttrycket "i n o r m a l o m f a t t n i n g" är oklart enligt bl. a. *arkitekturmuséet, Industrins kommitté för byggbestämmelser, Östergötlands* och *Linköpings stads muséum* samt *Emmaboda, Kävlinge, Oxelösunds, Strömstads, Sölvesborgs* och *Torsås kommuner.*

Orden "vidmakthålla" och "förbättra" är oklara enligt *Halmstads kommun* som anför:

Båda begreppen, vidmakthållas eller förbättras i normal omfattning, kan innebära högst olika åtgärder och storlek på åtgärder för skilda verksamheter. Att bedöma skäligheten i de begärda åtgärderna kommer i många fall att bli mycket svårt och leda till konflikter. Då åtgärderna beviljats kan också förskjutningar i verksamhetsutövningen ske som inte kan hänföras till pågående markanvändning. Det krävs sannerligen klara och precisa regler. Särskilt viktigt är detta för olika typer av industriell verksamhet och handelsverksamhet.

"Syftet" med en åtgärd kan vara svårt att objektivt fastställa enligt *Industrins kommitté för byggbestämmelser* och *Helsingborgs kommun.*

Vad som anses med "tillfällig verksamhet" är inte klart enligt *Helsingborgs* och *Mörbylånga kommuner.*

Kammarrätten i Göteborg föreslår att ordet "verksamhet" i legaldefinitionen byts ut mot "användningssätt".

Enligt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* och *SKTF* bör uttrycket "eller förbättras" kunna utgå ur definitionen.

Flera skogsvårdsstyrelser anser det tveksamt att "normal och naturlig rationalisering" skall preciseras och exemplifieras.

Skogsvårdsstyrelsen i Jämtlands län:

Det är tillfredsställande att innebörden av begreppet "pågående markanvändning" föreslås bli angiven i lagtexten och inrymmande även en normal och naturlig rationalisering av verksamheten. Utredningen har anfört att detta bör närmare preciseras, och exemplifieras. Lämpligheten därav kan dock ifrågasättas, eftersom det kan medföra generaliseringar och låsningar av begreppstolkningen till brukningsformer som just nu råder, vilket kan bli besvärande särskilt vid skogsbrukets fortsatta rationaliseringsverksamhet.

Skogsvårdsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands och *Örebro län:*

Principerna för avgränsningen av begreppet pågående markanvändning måste enligt utredningen utvecklas vidare, ges ett mer preciserat innehåll och exemplifieras ytterligare. Risken att brukningsformerna kan komma att låsas vid dagens utvecklingsstadium bör då noga uppmärksammas. I propositionen om riktlinjer för skogspolitiken sägs att politikens mål inte en gång för alla kan ges en konkret beskrivning i form av avverkningsnivå, återväxtåtgärder, skogsbruksmetoder och hänsyn till motstående intressen samt att vissa delmål fortlöpande måste omprövas med hänsyn till bl. a. samhällsutvecklingen och forskningens rön. Därför bör det vara den övergripande huvudprincipen enligt riksdagsbeslutet 1974 som framför allt annat avgör vad som i det enskilda fallet skall anses vara pågående markanvändning och man bör vara ytterst försiktig med generellt verkande preciseringar.

Samma ståndpunkt har *skogsvårdsstyrelsen i Skaraborgs län.*

Täby kommun föreslår den inskränkningen i lagtexten att en åtgärd inte skall hänföras till pågående markanvändning, om den är ägnad att försvåra genomförandet av inom kommunen antagna planer och program samt beslutade investeringar för olika verksamheter.

Sveriges villaägareförbund väcker frågan om en byggnad eller anläggning på ofri grund skall – såvitt gäller pågående markanvändning – jämställas med motsvarande byggnad eller anläggning knuten till en fastighet.

Stockholms kommun frågar sig om en tomträttshavare kan genomdriva exempelvis en tillbyggnad fastän tomträttskontraktet inte medger detta.

Göteborgsregionens kommunalförbund och *Göteborgs kommun* tar upp frågan om hur nära anknytningen är mellan pågående markanvändning och detaljplanens ändamålsbestämmelser:

Kan byggnadsnämnden t. ex. avslå en ansökan om bygglov med hänvisning till att planenlighetskravet inte är uppfyllt, om ansökan gäller ianspråktagandet av en del av ett enfamiljshus som lokal för ett mindre företag i ett område med en detaljplan för villabebyggelse (bostadsändamål)? Ianspråktagandet är enligt utredningen hänförligt till pågående markanvändning.

Vårgårda och *Älvkarleby kommuner* vill ha fler tillämpningsexempel i avvaktan på praxis.

Begreppet pågående markanvändning inom de areella näringarna tas upp av flera instanser.

Domänverket:

I strävan att ge begreppet pågående markanvändning en heltäckande definition har även den tidigare klara innebörden för de areella näringarna gått förlorad. Domänverket rekommenderar bestämt en återgång till 1972 års definition av huvudprincipen. Sedan får de speciella problemen med bygglovprövningen klaras ut särskilt. Den i betänkandet föreslagna skrivningen kan enligt verkets mening inte accepteras.

Lantbruksstyrelsen:

Utredaren anser bl. a. att uppförande av ny ekonomibyggnad självklart bör ses som ett led i pågående markanvändning. Lantbruksstyrelsen har samma uppfattning. I linje med detta bör enligt lantbruksstyrelsens mening av motiven klart framgå att uppförande av ny ekonomibyggnad till följd av en strävan att höja förädlingsgraden i ett jordbruksföretag genom övergång från vegetabilieproduktion till animalieproduktion skall anses som en fortsättning av pågående markanvändning. Styrelsen anser vidare i likhet med lantbruksnämnden i Västerbottens län att även omläggning av driften från t. ex. mjölk- till svinproduktion också bör betraktas som pågående markanvändning.

Lantbruksnämnden i Örebro län:

Markförordnande bör inte kunna tillgripas för att göra stora markområden "tillgängliga för friluftslivet" och på så sätt hindra normalt skogsbruk, normal åkergödsling eller normal användning av bekämpningsmedel. Sådana åtgärder är normalt inte några väsentliga inskränkningar i tillgängligheten.

Om sådana inskränkningar sker kan det inte anses vara inom ramen för pågående markanvändning och bör alltså bli ersättningsberättigande. Detta är inte tillräckligt klarlagt i utredningen.

Skogsstyrelsen framhåller också lövslybekämpning med kemiska medel och vidare dikning inom skogsbruket som exempel på åtgärder inom ramen för pågående markanvändning.

Att uppförande av en ny ekonomibyggnad skall hänföras till pågående markanvändning anser även *lantbruksnämnderna i Älvsborgs, Jämtlands* och *Västerbottens län* samt *Svenska samernas riksförbund.*

När det gäller bostadsbyggnader på jordbruksfastigheter anför *lantbruksnämnden i Jämtlands län:*

I fråga om uppförande av ny bostadsbyggnad på jordbruksfastighet synes PBL:s tolkning likaså ligga väl i linje med lantbruksnämndens uppfattning och nuvarande riktlinjer i förekommande kommunöversikter.

Tillkommande bostadsbyggnader på jordbruksfastigheter måste dock då det är fråga om bostad för att underlätta generationsväxlingen föregås av en jordpolitisk bedömning och gälla för utvecklade eller utvecklingsbara enheter. Genom tillkomsten av det s. k. glesbygdsstödet har uppförande eller upprustning av befintliga byggnader för uthyrningsverksamhet fått förnyad aktualitet. Enligt PBL anses inte sådana åtgärder utgöra ett led i en pågående markanvändning utan vara föremål för planmässiga synpunkter. Även om lantbruksnämnden har förståelse för den tolkningen förutsättes en generös tillämpning beträffande möjligheterna till bygglov för att inte intentionerna i glesbygdsstödet skall förfelas.

I samma fråga anför *Malmö kommun:*

Det heter kortfattat att till åtgärder inom ramen för pågående markanvändning kan hänföras bostäder åt sysselsatta på jordbruksfastigheter och vissa andra fastigheter, t. ex. verkstäder, åkerier och handelsträdgårdar som är familjeföretag. Däremot ges ej något svar på frågan om t. ex. mer än ett bostadshus skall medges inom ramen för pågående markanvändning, därest fler personer helt eller till väsentlig del är sysselsatta med driften av jordbruket eller rörelsen. Genom att utrymmet är fritt för tolkningar kan på detta sätt olämplig glesbebyggelse komma till stånd utan att kommunerna har några större möjligheter att hindra detta. Vi anser därför att frågan behöver klarläggas ytterligare.

Lantbruksnämnden i Örebro län anför:

Förslaget innebär att byggnadslov kan beviljas om bebyggelsen behövs för redan etablerad markanvändning. Om huset skall tjäna som bostad åt någon som helt eller till väsentlig del är sysselsatt med driften av jordbruket så främjar byggnaden pågående markanvändning.

Lantbruksnämnden anser att bestämmelsen i huvudsak är riktigt utformad. Lantbruksnämnden vill emellertid betona att om en bostad skall främja pågående markanvändning skall den inte avstyckas från jordbruksfastigheten. I begreppet pågående markanvändning bör inrymmas att jordbruksföretagen skall kunna utvecklas och att bostadsbehovet då ökar. Det är dessutom oklart om det i begreppet pågående markanvändning skall inrymmas en jordpolitisk bedömning dvs. om det skall tillåtas nytillkommande bostäder även på s. k. icke utvecklingsbara jordbruksföretag. Detta kan tänkas ha en viss negativ inverkan på strukturrationaliseringen.

I dessa fall är det nödvändigt med ett samrådsförfarande mellan byggnadsnämnd och lantbruksnämnd.

Lantbruksnämnden i Älvsborgs län instämmer i utredningsförslaget beträffande bostadshusen på jordbruksfastigheter. I övrigt anför nämnden bl. a.:

Enligt lantbruksnämndens mening utgör igenläggning av diken, borttagande av odlingsrösen och gärdesgårdar sådan rationalisering inom jordbruket som rimligen måste anses ingå som ett led i den pågående markanvändningen.

Lantbrukarnas länsförbund i Östergötland:

I lagen måste pågående markanvändning ytterligare preciseras så att en naturlig utveckling som rationalisering i lantbruket ej motverkas. Framtida nu ej kända brukningsformer skall således ej motverkas av denna lag (t. ex. skogsbruket).

Det är ytterst väsentligt att energiframställning av inhemska råvaror i lantbruket ej motverkas av lagen. Pågående markanvändning måste även innefatta åtgärder som kan bli aktuella för denna hantering, t. ex. odling av energiskog och torvtäkt.

Även *lantbruksnämnden i Gotlands län* och *Halmstads kommun* berör driften och rationaliseringen av jordbruksföretagen.

Huddinge kommun anser att omläggning av driften i ett industriföretag inte bör ingå i pågående markanvändning. Kommunen anför:

När det gäller industriverksamhet tillerkänns fastighetsägaren (s. 703) vida befogenheter att utan planpolitisk prövning göra de omläggningar av driften, som han anser nödvändiga. Att ta i anspråk en ny typ av produktion bedöms inte heller som ändrad markanvändning. Endast klara radikala omläggningar av verksamheten kan enligt utredningen hänföras till ändrad markanvändning. Sådana följder av skyddet för pågående markanvändning att kommunerna undandras inflytande på även långtgående industriella förändringar kan inte godtas. Även mindre omläggningar kan för övrigt få stora effekter på kommunernas planer och program. Kommunerna bör tillförsäkras ett reellt inflytande på dessa frågor.

Motsatt uppfattning har *länsarbetsnämnden i Stockholms län*. Även *bankinspektionen* förordar att en viss expansion skall vara möjlig och anför:

Utredningens exemplifiering av tillåtna åtgärder inom ramen för pågående markanvändning ger inte särskilt mycket ledning vad gäller fastigheter för industriell drift. Enligt inspektionens uppfattning bör till pågående markanvändning kunna hänföras inte bara åtgärder som erfordras för att möjliggöra en normal expansion av verksamheten utan även åtgärder som påkallas av sådan rationalisering och strukturförändring som är nödvändig med hänsyn till den industriella utvecklingen, konkurrensförhållanden m. m. En produktiv verksamhet kan inte vara statisk om den skall överleva. Därav följer att en industrifastighets värde är avhängigt av att anpassning ständigt sker till förändrade företagsekonomiska förutsättningar. Relativt stor tolerans bör därför vara möjlig vid prövningen av vilka åtgärder som kan tillåtas inom ramen för pågående markanvändning när fråga är om industriell verksamhet.

Kammarrätten i Göteborg anför beträffande industrifastigheter:

Vad beträffar industri- och annan rörelseverksamhet kan tolkningsproblem t. ex. uppkomma vid avgörande av huruvida en ny oprövad produktionsmetod är att anse som en normal rationalisering av det faktiska användningssättet. Motiven redogör huvudsakligen för situationer där det sker en omläggning av driften, men är knapphändiga vad gäller situationer som innebär en expansion av den pågående verksamheten. Det vore därför värdefullt med några klargörande uttalanden i dessa avseenden. Av vad som sägs i specialmotiveringen (s. 703) får man måhända dra den slutsatsen att så länge expansionen av driften inte är av någon större betydelse för samhällsplaneringen, bör åtgärden vara att hänföra till pågående markanvändning.

Den s. k. kontoriseringen berörs av flera instanser. Följande instanser anser att omvandling av bostadslägenheter till kontor inte skall räknas till pågående markanvändning, nämligen *LO-distriktet i Stockholms län* samt *Kalmar, Stockholms, Umeå* och *Uppsala (en minoritet) komm uner. Socialstyrelsen* uttrycker tveksamhet på denna punkt.

Även *Sveriges kommunaljuridiska förening* avstyrker utredningens förslag:

I anslutning till det anförda skall tas upp vad utredningen under "Blandad användning" (s. 703–704) anfört beträffande "kontoriseringar". Först bör då framhållas att den i allmänna motiveringen behandlade principen eller regeln, vartill i sammanhanget hänvisas, säkerligen i uppkommande "kontoriseringsfall" kan föran-

leda ganska stora bevis- och utredningsproblem för kommun. På kommunerna ligger bl. a. planeringsansvar och ansvar för bostadsförsörjningen. Från sådana synpunkter förefaller det vara en riktig princip att varje förändring av bostad till kontor – även om det rör sig om en enstaka sådan omvandling – skall vara att anse som förändrad markanvändning. I specialmotiveringen anförs (s. 704 överst) emellertid att om kontoriseringen har fortgått under en följd av år varje ytterligare omvandling givetvis blir att hänföra till förändrad markanvändning "enligt den i allmänna motiveringen givna regeln". När i den allmänna motiveringen denna "regel" diskuteras förutsättes (s. 221) dock ett antal beslut från kommunens sida som bidragit till eller framskapat utvecklingen. Vad gäller kontoriseringsfrågan torde säkerligen flertalet "kontoriseringar" emellertid tillkommit olagligt men till följd av preskription innefattas i laglig pågående markanvändning enligt utredningsförslaget. Man kan alltså fråga sig om den i den allmänna motiveringen givna "regeln", som baserar sig på förutsättningen av ett antal kommunala beslut, får någon betydelse för nyssnämnda avsnitt i specialmotiveringen.

Med den belysning som getts i den allmänna motiveringen (s. 219) blir "kontoriseringar", som skett olagligen under tidigare år men preskriberats, enligt utredningsförslaget att anse som pågående markanvändning. Om ytterligare några enstaka fall i en sådan omgivning, uppenbarligen en omgivning med lagligen "pågående markanvändning", aktualiseras lär knappast den tidigare olagliga kontoriseringen kunna utlösa att varje ytterligare omvandling är att hänföra till förändrad markanvändning. En sådan slutsats synes i vart fall inte vara förenlig med ordalydelsen i 3 §.

Det skall för övrigt framhållas att man har svårt inse hur även enstaka fall av "kontorisering" låter sig innefattas i den föreslagna lagtexten. Enligt 3 § andra stycket skall en åtgärd anses hänförlig till pågående markanvändning om "syftet med åtgärden är att verksamheten skall vidmakthållas eller förbättras i normal omfattning". För en flerbostadsfastighet kan ju inte sägas att en kontorisering av en eller två lägenheter utgör en åtgärd som syftar till att verksamheten (dvs. boendet, bostadsutnyttjandet) skall vidmakthållas eller förbättras.

Med hänsyn icke minst till kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen är förslaget på denna punkt icke godtagbart. Varje "kontorisering" av bostadslägenheter bör falla utanför ramen för begreppet pågående markanvändning oavsett vad som i detta avseende tidigare skett eller ej i omgivningen.

Frågan om övergång från ett slags h a n d e l till ett annat tas upp av många instanser.

NO anför:

Lagförslaget synes innebära en generell kommunal kontroll av alla förändringar i markanvändningen, även sådana förändringar som inte har samband med byggande eller som skulle kunna ske utan bygglovskrävande åtgärder. Kommunen avses härigenom få ökade möjligheter bl. a. att kontrollera att användningssättet för befintliga lokaler inte ändras. Övergång t. ex. från lager till stormarknadsförsäljning skulle anses som förändrad markanvändning och alltså kräva tillstånd, även om båda användningssätten ryms inom det övergripande begreppet handel. Styrning av sortimentet i en butikslokal avses däremot inte ske. Kommunen får genom förslagets bestämmelser mera heltäckande möjligheter att styra olika etableringar. Det får dock förutsättas att syftet inte är att väsentligt ändra nuvarande system till förmån för en allmän etableringskontroll i kommunal regi. Från allmän synpunkt är det angeläget att kommunens styrmöjligheter nyttjas så att inte marknadstillträde och marknadsutvidgning hindras i näringslivet.

I sitt yttrande över distributionsutredningens betänkande avvisade NO förslaget om tillståndsplikt för butiksetablering mot bakgrund främst av konkurrenseffekterna och

av den byråkratisering som förslaget skulle medföra. Den nu föreslagna ordningen behöver i och för sig inte leda till en lika omfattande detaljkontroll som en regelrätt tillståndsplikt av distributionsutredningens modell men tycks ändå ge stora möjligheter till detaljreglering för de kommuner som så önskar. Vid tillämpningen av plan- och bygglagstiftningens styrningsmöjligheter bör beaktas även det allmännas intresse av att befintliga företag inte stelnar i sina former, skyddade mot faktisk och potentiell konkurrens.

Göteborgs kommun:

Handeln kan rent allmänt delas in i två huvudkategorier: partihandel och detaljhandel.

Partihandel är oftast, p. g. a. att den kräver stora ytor och alstrar tung och störande trafik, lämplig att placera i eller intill industriområden. Industri- partihandelsföretag kan ha försäljning även till privatpersoner utan att det ansetts som en avvikelse från stadsplan och/eller byggnadslov. Försäljningen måste dock vara av mindre omfattning och sortimentet begränsat. För industriföretagen begränsas sortimentet till egna produkter, som tillverkas på platsen. Partihandelsföretagen har en motsvarande begränsning till det egna partihandelssortimentet.

Detaljhandel kan genom bestämmelser i stadsplan delas upp i handel med livsmedel och övrig handel. Problemen med denna grova uppdelning av handel visar sig främst vid etablering av handel i industriområden. Vissa typer av detaljhandel, främst med tunga och skrymmande produkter, bör på samma grunder som då det gäller partihandel läggas i eller i närheten av industriområden. Med den grova uppdelning av handeln, som för närvarande måste göras, kan efterföljande etableringar inte kontrolleras. För att ge kommuninvånarna så bra och likartad service som möjligt bör framför allt försäljning av dagligvaror ske i närheten av bostadsområden.

I specialmotiveringen sägs om handel att 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. Alltså sådant bör ingå i pågående markanvändning". Kommunstyrelsen frågar sig om denna tolkning är helt oberoende av om kommunen har en varuförsörjningsplan?

Kommunstyrelsen kan inte dela den ståndpunkten att en övergång inom detaljhandel från ett varuslag till ett annat kan betraktas som likgiltig från allmän planeringssynpunkt.

Jönköpings kommun:

Ur allmän planeringssynpunkt kan det inte betraktas som likgiltigt med en övergång från ett varuslag till ett annat. Bilhandel kan vara ett exempel härpå.

I samband med synpunkter på användningsändamål för byggnader i detaljplan framhålls i betänkandet, att det i anslutning till ny lagstiftning bör övervägas, om det kan vara lämpligt att ytterligare precisera planbestämmelserna (s. 342). Handelsändamål får utgöra ett. Kommunen bör såsom i dag i en detaljplan kunna förhindra och begränsa försäljningen av livsmedel.

Halmstads kommun:

Det är inte, som PBL anger i motiveringen (s. 701), egalt vilken typ av handelsverksamhet som pågår resp. till vilken typ den förändras, (en akvariefiskförsäljning inrymd i ett enbostadshus bör t. ex. inte utan planprövning få övergå till livsmedelsbutik).

Huddinge kommun:

Utredningen anser (s. 701) att det torde vara likgiltigt från allmän planeringssynpunkt, om detaljhandeln övergår från det ena varuslaget till det andra. Likaså torde, enligt utredningen, en övergång från en hantverksrörelse till detaljhandel – och omvänt – vara av ganska ringa betydelse för samhällsplaneringen. Allt sådant bör alltså ingå i pågående markanvändning. Ett sådant synsätt står i strid mot de krav, som i 4 kap. PBL helt riktigt ställs upp, att bebyggelseområde skall ha tillräckliga möjligheter till samhällelig och kommersiell service. Det kan inte vara likgiltigt från samhällets synpunkt om en butik för dagligvaror går över till att sälja båttillbehör utan att kommunen får möjlighet att påverka frågan. Det arbete som nu läggs ned på obligatoriska varuförsörjningsplaner i samtliga kommuner förutsätter – för att det skall vara meningsfullt – att kommunen har ett inflytande över eventuella förändringar i varuförsörjningen.

Borås kommun:

Sortimentförändringar inom handel som avser införande eller utvidgning av dagligvaruhandel, främst livsmedel bör ej möjliggöras enligt pågående markanvändning.

Partille kommun:

Kommunerna kan genom planer möjliggöra att vissa åtgärder kan komma till stånd, även om den inte kan garantera att så sker. Om kraven enligt 2 kap. 4 § att ordna serviceförsörjningen och enligt 4 kap. 5 § att ge tillräckliga möjligheter till kommersiell service ska få någon verklig innebörd, måste kommunerna ges möjligheten att förbjuda viss typ av handel inom vissa områden. Ett minimikrav är att kommun liksom idag i en detaljplan kan förhindra/begränsa försäljningen av livsmedel samt att övergången från en typ av handel till handel med livsmedel definieras som förändrad markanvändning.

Butiksdelegationen i Göteborgsregionen:

Problemen beträffande förskjutningar inom begreppet handelsändamål bör övervägas ytterligare. Härvid bör följande typer av förändringar studeras.

1. Ändrad verksamhet, exempel: industri, lager blir stormarknad, specialvaruhandel blir dagligvaruhandel.
2. Successiv förändring, exempel: komplettering av sortiment i bensinstationshandel.
3. Ändrad form, exempel: partihandel övergår till detaljhandel, lager/verkstad övergår till detaljhandel.

Ståndpunkten att en övergång inom detaljhandel från ett varuslag till ett annat kan betraktas som likgiltigt från allmän planeringssynpunkt kan inte delas. En övergång från exempelvis specialvaruhandel till dagligvaruhandel kan medföra icke önskvärda förändringar i servicestruktur i en kommun eller kommundel.

Göteborgsregionens kommunalförbund anför:

Under en följd av år har icke önskvärda förändringar inom handeln ägt rum i Göteborgsregionen. Många gånger har en differentiering av begreppet handelsändamål efterlysts som ett instrument för att förhindra sådana förändringar. I anslutning till en ny lagstiftning är det därför av stor vikt att en precisering av begreppet handelsändamål kan genomföras. Följande förslag till precisering bör studeras vidare:

a) Dagligvaruhandeln (livsmedel, kem.tekn. artiklar, tobak, tidningar, blommor).

Den nuvarande möjligheten att särskilja handel med livsmedel bör kvarstå.

b) Specialvaruhandel (beklädnad, hemartiklar, fritid m. m.) med utrymmeskrävande sortimentsgrupper typ byggvaruhus, möbler, vitvaror, bilar, biltillbehör, husvagnar, båtar och båttillbehör m. m.

c) Specialvaruhandel i övrigt.

Det bör vidare ifrågasättas om inte möjligheterna att i plan reglera byggnadsanvändning bör skrivas in i lagen; förslagsvis som ett tredje stycke i 9 kap. 9 §.

Västerås kommun anser att utredningen tagit med ett missvisande exempel:

Man skriver: "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". Övergång från t. ex. specialvaror till dagligvaror kan i vissa fall – särskilt i trafikorienterat läge – få skadliga verkningar på varuförsörjningen inom ett område. Detta gäller inte minst för närhetshandeln.

Det är önskvärt att i PBL mer konkret uttala, att det är viktigt att skilja mellan dagligvaruhandel och övrig detaljhandel när det gäller pågående markanvändning.

Statens vägverk framhåller att övergång från ett slags handel till ett annat kan få stor inverkan på trafiksäkerheten och framkomligheten på allmän väg.

Även *Föreningen för samhällsplanering* anser att förslaget inte går tillräckligt långt när det gäller att kunna motverka från konsumentsynpunkt olämplig lokalisering av detaljhandeln.

Liknande ståndpunkt har *UHÄ (Chalmers tekniska högskola).*

Klarare uttalanden om övergången från fritidshus till permanentbostad efterlyser många instanser, däribland *kammarrätten i Göteborg, socialstyrelsen, Föreningen för samhällsplanering, Göteborgsregionens kommunalförbund, Svenska byggnadsarbetareförbundet* och ett 20-tal kommuner. Flera av dessa tolkar utredningen så att redan permanentade fritidshus kan utvecklas till moderna villor och kritiserar att begreppet pågående markanvändning avses få en så vid innebörd.

Orusts kommun berör omvandling av gäststugor till bostadshus och anför:

I specialmotiveringen till begreppet gäststuga (s. 695) står det att när en gäststuga avses bli så stor eller så väl utrustad, att den lämpar sig att utnyttjas inte bara för tillfällig övernattning utan som självständigt bostadshus bör byggnadsåtgärden anses utgöra en övergång till ny form av markanvändning. Denna lagtext skiljer sig från nuvarande lags tillämpning och hälsas med tillfredsställelse, texten är dock alltför vag. Ord som bör, ger anledning till olika tolkningar. Vi efterlyser en enklare definition av gäststuga. Yta till förslagsvis 15 kvm erforderlig standard endast för övernattningsbehov fastslås. Byggnadsnämnden skall vara suverän att bestämma läget på tomten och fastighetsbildning för gäststuga får inte ske.

Länsläkarorganisationen i Örebro län och *Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet* tar upp frågan om rätten till pågående markanvändning när problemen med vatten- och avloppsförsörjningen inte är lösta.

Ändringar i lägenhetsfördelningen bör vara förändrad markanvändning, anser *Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Göteborgs kommun.*

Pågående markanvändning beträffande flerbostadshusen berörs av *Stockholms kommun:*

Att en ökning av exploateringsgraden rent principiellt skall kunna inrymmas i pågående markanvändning framgår av vad utredningen själv anför. Sålunda sägs att inom ramen för pågående markanvändning kan ligga relativt omfattande tillbyggnader av bl. a. kontors-, industri- och verkstadslokaler (s. 697-698). Vidare anförs bl. a. i den allmänna motiveringen rörande tillståndsprövning att 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 (s. 456). Hur pågående markanvändning kan komma att gestalta sig och utfyllas utifrån just ökad exploateringsgrad när det gäller tätorters inre bebyggda delar (stadskärnor etc.) har ej utvecklats eller belysts i betänkandet. Visserligen sägs beträffande flerbostadshus att i den mån till- eller påbyggnad av sådant aktualiseras bör resonemang som förts tidigare i betänkandet vara tillämpligt även beträffande flerbostadshus. Utredningen tillfogar i sammanhanget att en komplettering med en tvättstuga, en fritidslokal eller liknande ligger inom pågående markanvändning. Om det ligger mer inom gränserna för begreppet eller vad som inte ligger inom begreppets gränser anges emellertid ej i sammanhanget (s. 698). Att gränsen skulle komma att ligga vid sådana ganska obetydliga kompletteringar som tvättstuga etc. stämmer inte med ovan återgivna uttalanden, vilka dock ej återfinnes i anslutning till exemplifieringen rörande flerbostadshuset.

Byggnader för allmänt ändamål och framför allt statliga ämbetsbyggnader tas upp av *byggnadsstyrelsen:*

På s. 703 utökas exemplifieringen med bl.a. statlig ämbetsbyggnad. Vidare sägs det framstå som uppenbart att en omvandling från ett slags verksamhet till en annan nästan undantagslöst har ett väsentligt intresse från allmän planeringssynpunkt. Utredningen sammanfattar därefter: "därför bör i stort sett alla funktionsomvandlingar inom ramen för allmänt ändamål betecknas som ändrad markanvändning".

I byggnadsstyrelsens förvaltningsbyggnader och övriga anläggningar eftersträvas flexibel användbarhet. Ur ekonomisk synpunkt är detta en nödvändighet. Verket kan därför inte acceptera bestämmelser som ger sådana tolkningsmöjligheter att lokaltillgångarnas flexibla användbarhet äventyras. Bestämmelserna måste utformas så att en ändring i användningen av statliga lokalbestånd är underkastad kommunal prövning endast om ändringen väsentligt påverkar kommunala försörjningssystem, trafikförhållanden, miljön m. m.

Stockholms kommun åberopar vad som sägs i motiveringen om successiva förändringar och bemöter detta:

Avslutningsvis sägs att bedömningen i den frågan bör göras med hänsyn tagen till alla förbättringsåtgärder som skett under utvecklingens förlopp och att man alltså inte är hänvisad till att isolerat betrakta den senast sökta åtgärdens effekter utan får gå tillbaka till hur läget ursprungligen var när verksamheten började. Det anförda överensstämmer dåligt med den föreslagna ordalydelsen i 3 § andra stycket. Det läge som ursprungligen var när verksamheten började har ju undergått förändringar. Det förändrade läget har så att säga sanktionerats och utgör vid senare tidpunkt "pågående markanvändning". Den senast sökta åtgärden – den som är aktuell i ärendet – är den som enligt lagtexten skall prövas vara hänförlig till pågående markanvändning eller ej. Något stöd i den föreslagna lagbestämmelsen för att "gå tillbaka till hur läget ursprungligen var när verksamheten började" och "ta hänsyn till samtliga åtgärder som skett under utvecklingens förlopp" finns inte. En komplettering av det föreslagna

stadgandet torde vara erforderlig om klart lagstöd skall erhållas för en bedömning i enlighet med vad som anförs i specialmotiveringen på denna punkt.

Umeå kommun berör successiva tillbyggnader:

Successiv tillbyggnad av t. ex. verkstad i f. d. ladugård är en sådan åtgärd som i ett tidigt skede bör kunna hänföras till förändrad markanvändning innan den s. k. kritiska punkten uppnåtts. Prövningen måste liksom planeringen vara framåtsyftande.

Även några andra instanser resonerar om successiv utveckling av en verksamhet.

Kristianstads kommun:

I alla normala fall torde tolkningsfrågorna inte vålla några större problem. Kommunen vill dock understryka att den, troligen i likhet med många andra kommuner, känner en viss oro beträffande tolkningen av gränsfallen. Ett sådant fall är en successiv utvidgning av handelsverksamhet på en fastighet. Genom en serie helt normala åtgärder kan en lanthandel övergå till en stormarknad. Vid vilken tidpunkt kan kommunen hävda att detta i väsentlig omfattning inverkar på kommunens varuförsörjningsplanering och därmed hänföra åtgärden till förändrad markanvändning. Motsvarande fall kan också gälla beträffande kontorisering.

Butiksdelegationen i Göteborgsregionen:

En enstaka "kontorisering" eller ianspråktagande av en del av ett bostadshus för annan verksamhet, t. ex. lokal för ett mindre företag, bör enligt specialmotiveringen i viss utsträckning ligga inom ramen för pågående markanvändning. Först när så många förändringar inträffat att de tillsammans är att betrakta som förändrad markanvändning ges kommunen möjlighet att pröva bygglovsansökan enligt reglerna om förändrad markanvändning.

– – –

Betraktelsesättet kommer att medföra mycket svåra gränsdragningsproblem med komplicerade besvärsärenden som följd. Möjligheterna att i kommunala beslut successivt fastställa när fortsatta förändringar i olika områden är att betrakta som förändrad markanvändning bör studeras vidare.

Liknande synpunkter anförs av *Arkitektförbundet, länsstyrelsen i Värmlands län* samt *Avesta, Hylte, Lerums, Oskarshamns* och *Vaggeryds kommuner.*

Vaxholms kommun frågar sig hur rätten till pågående markanvändning förhåller sig till frågorna om vatten- och avloppsförsörjning, buller och luftföroreningar.

4 §

Bräcke kommun föreslår att definitionen flyttas till 18 kap.

Sakägarebegreppet bör legaldefinieras endast beträffande detaljplan, menar *Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter:*

Sakägarbegreppet utvidgas enligt förslaget till att omfatta diverse rättigheter. Konsekvenserna av detta behöver belysas. Det gäller här inte bara svårigheterna att tillämpa underrättelsekravet vad avser sakägare vid utställning av detaljplaneförslag. Det är också fråga om en tillståndshavares legitima intresse av att kunna få sitt tillstånd lagakraftvunnet. Det kan ju finnas okända rättigheter på grannfastigheten, exempelvis

på grund av muntliga avtal om jakt eller fiske. Kanske bör man liksom hittills nöja sig med att i lagen ange vem som är sakägare i fråga om detaljplaner och i övriga fall överlämna frågor om sakägarkretsen till rättstillämpningen med utgångspunkt från den allmänna regeln att vederbörande måste vara mer konkret berörd av den aktuella åtgärden för att bli betraktad som sakägare. I så fall skulle ofta jakt- och fiskerättsinnehavare m. fl. ej anses vara berörda som sakägare av åtgärder på angränsande fastigheter.

Första stycket

Kammarrätten i Göteborg påpekar:

Själva definitionen av begreppet sakägare i första stycket blir med den utformning bestämmelsen har fått tämligen meningslös. Sakägare enligt PBL är således alla fastighetsägare och alla innehavare av särskild rätt till en fastighet, dvs. de flesta vuxna människor i landet. Den som inte är fastighetsägare är ju nämligen normalt hyresgäst. Vad som är betydelsefullt i paragrafen är däremot uppräkningen i andra stycket av vad som menas med särskild rätt till en fastighet. Därigenom för man in t. ex. hyresgäster under sakägarbegreppet.

Någon geografisk eller annan avgränsning finns således inte i den aktuella paragrafen. Sakägarbegreppet blir meningsfullt först genom andra bestämmelser i lagförslaget, där man avgränsar den krets sakägare som skall underrättas om något, beredas tillfälle att yttra sig eller ha rätt att anföra besvär. Sådana bestämmelser finns t. ex. i 9 kap. 23 § (underrättelse om utställning av detaljplan), 13 kap. 13 § (underrättelse i ett tillståndsärende) samt i 18 kap. 3 och 8 §§ (den besvärsberättigade kretsen). De uttryckssätt som används för att avgränsa sakägarbegreppet överensstämmer inte med varandra. I 9 kap. och 13 kap. talas om sakägare som berörs av planförslaget resp. den sökta åtgärden. Enligt 18 kap. får däremot besvär anföras av en sakägare, vars rätt påverkas av beslutet eller vars förhållanden i övrigt ändras till följd av beslutet. Huruvida det råder en saklig överensstämmelse mellan den krets av personer som skall få yttra sig resp. skall få besvära sig framgår inte klart av förslaget.

Om man redan i 1 kap. 4 § första stycket tar in en allmän avgränsning av sakägarbegreppet, skulle lagrummet få ett mer meningsfullt innehåll. Det uttryckssätt som används i 18 kap. är då att föredra, eftersom avgränsningen där är något mera precis. Kammarrätten föreslår därför följande utformning av 1 kap. 4 § första stycket: "Ägare och innehavare av särskild rätt till en fastighet är att anse som sakägare, om deras rätt påverkas av ett beslut enligt denna lag eller om deras förhållanden ändras till följd av ett sådant beslut."

På övriga ställen i lagförslaget kan man då använda uttrycket sakägare utan någon närmare avgränsning i den mån man sakligt sett vill avgränsa personkretsen på samma sätt som i 1 kap. 4 §. Avser man en annan personkrets måste detta i så fall anges.

Liknande synpunkter framförs av *hovrätten för Skåne och Blekinge, länsstyrelserna i Kalmar* och *Älvsborgs län* samt *Lunds, Malmö, Partille* och *Stockholms (en minoritet) kommuner.*

Även *Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Göteborgs kommun* anser det vara en brist att det inte anges vem som är berörd:

Räcker det med att en person har nyttjanderätt till en fastighet och genom ett fönster kan se det tänkta byggnadsföretaget på ett avstånd om 300 meter?

Även panträttshavare bör ingå i sakägarkretsen, framhåller *UHÄ (tekniska högskolan , Lund).*

Det är svårt att utröna alla de rättigheter som finns i en fastighet påpekar bl. a. *Luleå, Norrköpings* och *Ödeshögs kommuner.*

Endast de särskilda rättigheter som är inskrivna bör grunda sakägarställning föreslår *länsstyrelserna i Kronobergs* och *Skaraborgs län, SKTF, Järfälla, Malungs, Sorsele* och *Storumans kommuner.*

Göteborgsregionens kommunalförbund och *Göteborgs kommun* ställer frågan vilken ställning en sakägares make eller maka har.

Jämställdhetskommitten, Arbetsgruppen för bygga och bo på kvinnors villkor, SAR och *Stockholms kommun (en minoritet)* tar upp samma fråga och hävdar att alla mantalsskrivna inom ett berört område bör vara sakägare.

Jämställdhetskommittén anför:

Vi vill här peka på förhållandet att den som står som hyresrätts- eller bostadsrättsinnehavare av tradition oftast är mannen i hushållet. Riktigast vore därför enligt vårt sätt att se en utvidgning av sakägarbegreppet till samtliga boende i berört område.

Andra stycket
Hovrätten för Nedre Norrland:

När det gäller utformningen av sakägarbegreppet vill hovrätten även ifrågasätta om begreppet – bortsett från den utvidgning som hovrätten ej anser tillrådlig – täcker de fall som i och för sig bör gå in under begreppet. Den i andra stycket gjorda uppräkningen torde enligt hovrättens mening ej vara uttömmande.

Vad som anses med särskild rätt bör inte preciseras i lagtexten anser *länsstyrelsen i Örebro län* och *Fastighetsrådens förening.*

Uppräkningen bör göras i närmare anslutning till 7 kap. JB, tycker *Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Göteborgs kommun.*

Ordet "nyttjanderätt" bör bytas mot "arrende och hyra", föreslår *kammarrätten i Göteborg.*

Ödeshögs kommun frågar om nyttjanderätt innefattar även skogsavverkningsrätt, täkträtt och olika benefika nyttjanderätter.

När det gäller hyresgästerna ställer *Ljungby kommun* bl. a. frågan om hur kommunen skall kunna kontrollera vem som är hyresgäst.

Endast hyresgäster som är mantalsskrivna på fastigheten bör betraktas som sakägare enligt *Göteborgs kommun.*

Förhållandena vid överlåtelse av t. ex. hyresrätt tas upp av *Göteborgsregionens kommunalförbund:*

Innehavare av särskild rätt, exempelvis hyresgäst, överlåter ofta denna rätt till annan. Det torde därför erfordras ett klargörande vid vilken tidpunkt m. m. innehavet av sådan särskild rätt innebär att rättsinnehavaren är sakägare enligt PBL.

Att även andrahandshyresgäster bör ha ställning av sakägare hävdar *Arbetsgruppen för bygga och bo på kvinnors villkor* samt *en minoritet i Eskilstuna, Falu, Järfälla, Lunds* och *Mönsterås kommuner.*

Även *Eskilstuna kommun* anser att denna kategori i vissa fall bör betraktas som sakägare. Kommunen hänvisar därvid till systemet i BSL.

Fiskeristyrelsen anför att det allmänna fiskets ställning bör övervägas

ytterligare när man definierar de fiskerättsinnehavare som skall ha ställning som sakägare.

Beträffande v ä g r ä t t anför *vägverket:*

Vägverket blir i egenskap av vägrättsinnehavare sakägare till en fastighet. Sakägarbegreppets lokalisering till respektive fastighet synes medföra att vägverkets möjligheter att som sakägare reagera mot åtgärder inom en vägs influensområde begränsas till den speciella fastigheten. Det är angeläget att vägverket ges möjlighet att påverka ändrade förhållanden även på andra fastigheter i omgivningen.

Länsstyrelsen i Örebro län frågar sig hur det förhåller sig med rättigheter, grundade på beslut enligt minerallagen.

Svenska elverksföreningen uppger att rättigheter, fastställda av vattendomstol enligt 2 kap. 14 och 16 §§ VL ger rättsinnehavaren särskild rätt till en fastighet.

L e d n i n g s r ä t t bör läggas till i uppräkningen, anser bl. a. *Fastighetsrådens förening , SKTF, Svenska elverksföreningen, Sveriges kommunaljuridiska förening, Sveriges lantmätareförening* samt *Göteborgs, Halmstads, Luleå* och *Malmö kommuner.*

Innehavare av r ä t t t i l l u t r y m m e enligt A L och E V L bör läggas till i uppräkningen anser bl. a. *Sveriges lantmätareförening* samt *Halmstads* och *Malmö kommuner.*

F i s k e - o c h j a k t r ä t t bör inte ingå, hävdar *länsstyrelsen i Hallands län,* eftersom dessa rättigheter ofta är grundade på muntliga korttidsupplåtelser.

Även *länsstyrelserna i Uppsala, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Älvsborgs, Kopparbergs* och *Gävleborgs län* samt *Falköpings, Vaggeryds, Vara* och *Vetlanda kommuner* är kritiska mot att innehavare av jakt- och fiskerätt blir sakägare.

Fiskerätt bör inte avse enbart enskilt fiske utan också den rätt till fritt fiske som finns utmed bl. a. västkusten, framhåller *fiskenämnden i Göteborgs och Bohus län.*

6 §

NBD vänder sig mot uttrycket "riktlinjer":

Med den grundsyn som tidigare diskuterats hos utredningen kommer översiktlig planering att få styrande verkan. I motsats härtill vill vi hävda, att denna offentliga verksamhet endast skall ha karaktär av inventeringar och utredningsunderlag. Mot denna bakgrund borde uttryckssättet i 1:6 stycke 2 respektive 3, förändras så att "grundläggande riktlinjer" respektive "riktlinjer" byttes ut mot "utredning om" eller dylikt.

Uttrycket "den fysiska miljön" bör ersättas med markanvändning och bebyggelse, föreslår *minoriteterna i Järfälla, Lunds* och *Mönsterås kommuner.*

7 §

Paragrafen bör utgå, anser *Karlstads kommun :*

Regeringens behov av information om pågående planering från kommunerna har tillfredsställande motiverats. Att lagfästa en sådan rätt torde dock inte vara nödvändigt. Den osannolika situationen att någon kommun skulle vägra regeringen dylika uppgifter är helt verklighetsfrämmande. Varje möjlighet att minska antalet onödiga detaljregler måste tillvaratas.

Formuleringen i första stycket är bra enligt *Leksands* och *Mora kommuner.*

Falkenbergs kommun efterlyser en definition av begreppet "fysisk riksplanering":

Enligt kommentarerna till stadgandet synes den föreslagna marköversikten komma att inrymma en rad planeringsuppgifter som f. n. handläggs inom ramen för fysisk riksplanering. Hinder föreligger således inte mot att man från statens sida mycket detaljerat styr den kommunala fysiska planeringen med stöd av denna paragraf. Det vore önskvärt att lagtexten gav någon form av definition av begreppet "fysisk riksplanering" och hur långt ned i planeringsprocessen denna planering sträcker sig.

Liknande synpunkter anför *Norrköpings* och *Västerviks kommuner.*

Norrtälje och *Västerviks kommuner* önskar en precisering av vad som menas med "en viss fråga".

9 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge anför:

Om lagrummet inte skall utgå bör det omformuleras eftersom hänvisningen till 4 kap. är vilseledande. Vid beslut om bebyggelsemiljön skall nämligen iakttagas bestämmelser även i andra kapitel.

Samma invändning har *hovrätten för Nedre Norrland.*

11 §

Göteborgs kommun avstyrker den föreslagna bestämmelsen:

Kommunstyrelsen anser att en reglering som görs i speciallag av kommunstyrelsens befogenheter leder till att dessa inte av kommunfullmäktige kan delegeras till en kommunal nämnd (se 3 kap. och 12 § kommunallagen). Därför är det olämpligt att utpeka en speciell kommunal styrelse som ansvarig. Uttrycket kommunstyrelsen bör därför bytas ut mot "kommunen" eller "kommunstyrelsen eller den nämnd som kommunfullmäktige beslutar".

Trelleborgs kommun ifrågasätter om paragrafen behövs, eftersom saken är reglerad i kommunallagen. Kommunen fortsätter:

I vart fall anser vi att "anpassa... till" bör utbytas mot "samordna ... med". Om den föreslagna lydelsen behålles bibringas man annars lätt den uppfattningen att den fysiska planeringen är underordnad annan kommunal planering.

Som en konsekvens av 1 § bör "planering" ersättas med "planläggning", framhåller *SKTF* samt *Gävle* och *Hedemora kommuner.* Samma ändring föreslås i 13 och 14 §§.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser det märkligt att kommunfullmäktige inte omnämns i paragrafen.

Punkt 1

NBD anser att denna punkt bör omformuleras:

Punkt 1 innehåller ett mandat för kommunen att styra genom översiktlig planering, varför denna i enlighet med ovanstående borde formuleras om. Exempelvis så att kommunens uppgift blev att "utreda förutsättningarna för olika slags markanvändning inom kommunen" eller dylikt.

Jönköpings kommun ifrågasätter varför utredningen inte har använt orden "ansvara för" såsom i 7 kap. 1 § och 8 kap. 1 § i stället för "leda och samordna".

Punkt 2

Kommunförbundet pekar på att uttrycksformerna i motivskrivningen stämmer dåligt överens med lagtexten. Kommunförbundets mening är att den föreslagna formuleringen i lagtexten bör gälla.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län vill att orden "verka för" byts mot "svara för".

Punkt 3

Länsstyrelsen i Örebro län anser att denna punkt bör utformas i närmare överensstämmelse med 11 kap. 1 och 2 §§.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län föreslår att paragrafen förtydligas genom tillägget "i de delar ansvar faller på kommunen".

Storumans kommun framhåller att kommunstyrelsens ansvar för plangenomförandet bör definieras exempelvis när det är fråga om enskild exploatering av förtidsplaner.

Flera instanser framför den åsikten att kommunstyrelsen bör ansvara även för det grundläggande mätnings- och kartttekniska underlag som behövs för planläggning och plangenomförande. Dessa instanser är bl. a. *SKTF* samt *Danderyds, Huddinge, Kalmar, Kristinehamns, Leksands, Nyköpings, Västerås* och *Östersunds kommuner.*

Saken utvecklas av *Huddinge kommun* på följande sätt:

Ansvaret för kommunernas kartförsörjning vad gäller storskaliga kartverk bör lagregleras då man idag saknar stöd för denna verksamhet i någon författningsföreskrift. Detta behövs bl. a. som grund för uttagande av avgifter för de mätnings- och karttekniska produkter som kommunerna tillhandahåller. Ansvaret bör av naturliga skäl läggas på kommunstyrelsen. Möjlighet bör dock finnas att delegera uppgiften till byggnadsnämnden där dessa frågor normalt handläggs.

SKTF lämnar följande förslag till lydelse av denna nya punkt:

2. ansvara för de utredningar och inventeringar och det grundläggande mätnings- och karttekniska underlag som direkt erfordras för den fysiska planläggningen och dess genomförande, såvida inte ansvaret av kommunfullmäktige läggs på annan styrelse eller nämnd.

– – –

Ordet direkt erforderliga vill ange att här inte avses de av staten tillhandahållna s. k. allmänna kartorna. Ordet grundläggande anger att här inte avses sådana för

fastighetsbildningen erforderliga mätningar och kartframställningar som fastighetsbildningsmyndigheten har att svara för.

Även *Landskapsarkitekternas riksförbund* föreslår att ytterligare en punkt tas med i paragrafen:

Även kommunstyrelsens ansvarsområde samt kompetenskrav bör anges detaljerat och ett ansvar för naturresurshushållning och miljöfrågor slås fast. Kommunens kompetens inom området är i regel begränsad och det är viktigt att den instans som har ansvar för den övergripande planeringen också har kompetens vad gäller naturresurshushållning.

"KS uppgift är att... verka för en god hushållning med naturresurserna, främja en god landskaps- och byggnadskultur och bevaka miljöfrågor."

12 §

Paragarafen ger föga antydan om de viktiga uppgifter som ålagts byggnadsnämnden, påpekar *hovrätten över Skåne och Blekinge.*

Länsstyrelsen i Jönköpings län anmärker:

I 1:12, 1:13 och 1:14 i lagförslaget beskrivs de olika tillsynsfunktionerna. Det är svårt att förstå skillnaden mellan tillsyn (byggnadsnämnd och länsstyrelse) och uppsikt (statens planverk) samt mellan byggnadsverksamhet (byggnadsnämnd) och byggnadsväsende (länsstyrelsen och statens planverk). Funktionerna kan måhända beskrivas på ett mer enhetligt sätt.

Samma fråga berör *SKTF:*

Länsstyrelsens funktion bör betecknas som överinseende, övergripande tillsyn e. dyl. till klarare skillnad mot byggnadsnämndens "närmare tillsyn" enligt 1:12.

Även *Stockholms kommun* berör ordvalet.

I paragrafen bör anges vilket kommunalt organ som har ansvaret för detaljplanläggningen, anser *länsstyrelsen i Örebro län* och *Jönköpings kommun.*

13 §

Paragrafen bör utgå enligt *statens trafiksäkerhetsverk:*

Mot bakgrund av att ansvaret för den fysiska planeringen i princip läggs över från staten till primärkommunerna är det principiellt tveksamt att mellan kommun och regering införa en instans med uppgift att ha tillsyn över kommunens verksamhet. Enligt verkets mening bör 13 § utgå och erforderliga konsekvensändringar i den av PBL-utredningen föreslagna lagstiftningen göras. Samma tveksamhet kan även sägas gälla bestämmelserna i 14 § och den verksamhet som statens planverk tänks få i fråga om allmän uppsikt över den fysiska planeringen och byggnadsväsendet.

Frågan om länsstyrelsens tillsyn över kommunstyrelsen och andra nämnder som har med byggnadsväsendet att göra behandlas av bl. a. *länsstyrelserna i Värmlands, Örebro, Jämtlands, Västerbottens* och *Norrbottens län* samt *Länsarkitektföreningen.*

"Planering" bör ersättas med "planläggning" enligt *Hedemora kommun.*

Civilförsvarsstyrelsen lämnar följande förslag att inarbetas i specialmotiveringen:

Länsstyrelsen har det regionala ansvaret för civilförsvarsfrågor, vilket bl. a. innebär att den ska bevaka att civilförsvarets intressen beaktas i den kommunala fysiska planeringen. Detta regleras i civilförsvarslagen, civilförsvarskungörelsen och länsstyrelseintruktionen.

Liknande förslag kommer från *länsstyrelsen i Värmlands län* som också nämner fredsräddningstjänsten. Länsstyrelsens roll i skyddsrumsplaneringen vill länsstyrelsen i Västernorrlands län framhäva.

En bestämmelse om tillträdesrätt för länsstyrelsen bör införas, framhåller bl. a. *länsstyrelserna i Hallands, Skaraborgs, Örebro, Jämtlands, Västerbottens* och *Norrbottens län* samt *Länsarkitektföreningen.*

Ljungby kommun kommenterar paragrafen så här:

Klart positivt i detta sammanhang är att kommunen kan begära att få träffa alla länsstyrelserepresentanter som har att yttra sig i planeringsfrågorna på en gång för att få planärendet belyst i sin helhet.

Paragrafen bör utgå enligt *statens trafiksäkerhetsverk.*

Andra stycket bör utgå enligt *NBD.*

15 §

Länsstyrelsen i Östergötlands län:

Uttrycket "den myndighet" som regeringen bestämmer synes böra utbytas mot uttrycket "de myndigheter". Föreskrifter som behövs för verkställighet av PBL torde nämligen i olika avseenden komma att anförtros olika myndigheter t. ex. planverket, lantmäteriverket, naturvårdsverket och civilförsvarsstyrelsen.

Civilförsvarsstyrelsen:

Civilförsvarsstyrelsen utgår från att "den myndighet" som åsyftas i 15 § är den myndighet som har bäst förutsättningar att meddela föreskrifter. När det gäller frågor som berör civilförsvarets verksamhet torde civilförsvarsstyrelsen vara den bäst lämpade.

Föreskrifter som utfärdas av myndighet med stöd av denna paragraf bör ges en bred kommunal förankring, anser bl. a. *SKTF* och *Hedemora, Hultsfreds, Kalmar, Luleå, Malmö, Mora, Nybro, Nyköpings, Stockholms, Sundsvalls, Trelleborgs, Tyresö, Täby, Vänersborgs, Västerås* och *Växjö kommuner.*

Postverket vill yttra sig innan föreskrifter utfärdas .

Hälsovårdsnämnden i Hjo kommun vill att kraven skärps på de centrala myndigheternas anvisningar för de lokala myndigheterna:

Det gäller avsnitt i anvisningarna där de centrala myndigheternas avsvarsområden tangerar varandra. Som exempel kan anföras bostadsanvisningarna som utfärdats av socialstyrelsen. I dessa kan hänvisas till bestämmelser där socialstyrelsen och planverket har olika uppfattningar och det gäller bl. a. temperatur i bostäder. Hälsovårdsnämnden kan i sådana fall inte ta ställning när centrala ämbetsverk icke har samma gemensamma överenskommelse i viktiga principiella frågor.

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

En i huvudsak positiv inställning till kapitlets innehåll redovisar *FortF, naturvårdsverket, länsstyrelsen i Blekinge län, LO-distriktet i Stockholms län* samt *Kramfors, Laxå, Malmö, Markaryds, Nynäshamns (en minoritet), Åtvidabergs, Älmhults* och *Örnsköldsviks kommuner.*

Flera remissinstanser anser att bestämmelserna i kapitlet ger uttryck för självklarheter, som bättre hör hemma i motivuttalanden, och att kapitlet därför kan utgå. Sådana synpunkter framförs av bl. a. *Emmaboda, Helsingborgs, Landskrona, Lidingö, Linköpings, Ljungby, Lomma, Oskarshamns, Sjöbo, Solna , Strömsunds, Södertälje (en minoritet)* och *Åre kommuner.*

Uppsala kommun (naturvårdsintendenten) anser att ett allmänt lämplighetskrav av ungefär samma utformning som i 5 § BL bör tas med även i PBL.

Domänverket, lantbruksnämnden i Uppsala län och *TCO* framhåller att jordbruket och skogsbruket bör nämnas bland de allmänna riktlinjerna i kapitlet.

Länsstyrelsen i Blekinge län, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Stiftelsen Jämtlands läns muséum och *Malmö kommun* anser att bevarandeintressena fått en svagare ställning än övriga intressen i kapitlet.

Stiftelsen Jämtlands läns muséum uttrycker detta på följande sätt:

> Här ges generella riktlinjer för lämplighet ur sundhetssynpunkt, grundförhållanden, möjligheter att ta hand om avfall, ordna trafik, energi-, service- och vattenförsörjning samt förebygga vatten- och luftföroreningar och bullerstörningar. Dessa intressen framställs som grundläggande krav, där den enskildes intressen ska vika. Beträffande naturvården och friluftslivet samt kulturminnesvården (§ 5–6) sägs däremot endast att hänsyn ska tas till dessa intressen. Redan här införs det olika synsätt på bevaringsintressena och övriga samhälleliga intressen, som sedan går igen inom hela lagförslaget. Kapitlet bör omarbetas så att lagen ger en likformig ställning gentemot den enskilde åt alla samhällsintressen.

Flera remissinstanser menar att riktlinjerna är alltför vaga och kan ge upphov till tolkningssvårigheter och att de därför bör preciseras bättre.

Sotenäs kommun anför t. ex:

> Kapitlet har många vagt formulerade riktlinjer med vida tolkningsmöjligheter. Då kapitlet utgör det huvudsakliga underlaget för bedömningen av vissa typer av markanvändning bör preciseringar göras. Den tidigare bygglagutredningens mer preciserade riktlinjer kan härvid tjäna som ledning.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *vägförvaltningen i Skaraborgs län* samt *Falköpings, Gotlands, Huddinge, Kramfors, Lindesbergs, Nora, Sunna, Vara* och *Årjängs kommuner.*

Länsstyrelserna i Jönköpings och *Göteborgs och Bohus län* samt *Biologsamfundet* efterlyser en större enhetlighet beträffande graderingen i hänsynsreglerna.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anför:

I fråga om de allmänna intressena i 2:4 i lagförslaget gäller att dessa intressen "skall särskilt beaktas" medan man "skall ta hänsyn till" bevarandeintressena i 2:5 och 2:6. Nyansskillnaden mellan de olika uttrycken torde vara svår att omsätta i praktiken. Mot bakgrund av att 2:4, 2:5 och 2:6 anger hur vissa allmänna intressen skall behandlas är det motsägelsefullt att det i 2:8 för samma situation sägs att allmänna intressen , "skall beaktas".

I 2:6 andra stycket i lagförslaget talas om "särskilt värdefulla byggnader" m. m. Det framgår inte om denna bedömningsgrund är likartad med den i 5:14, där det talas om "byggnad, som är av större värde". Rent generellt är det önskvärt att skillnaderna i uttryckssätt hade fått en bättre belysning i betänkandet. En bättre enhetlighet i begreppsfloran är önskvärd.

1 §

SIB, planverket, länsstyrelsen i Jönköpings län samt *Eskilstuna, Faluns* och *minoriteter i Järfälla, Lunds* och *Mönsterås kommuner* anser att 1 § bör gälla även för tillståndsbeslut.

Länsstyrelsen i Jönköpings län motiverar detta på följande sätt:

Med undantag för §§ 1 och 2 är kap. 2 i lagförslaget tillämpligt på både planläggning och tillståndsprövning. I betänkandet har inte redovisats övertygande skäl varför §§ 1 och 2 enbart skall gälla vid planläggning. Eftersom bl. a. bebyggelse kan tänkas tillkomma utan annan föregående planering än marköversikt kan det tänkas situationer där planenlighetskravet i 13:32 i lagförslaget lämpligen bör tolkas mot bakgrund av jämväl bestämmelserna i 2:1 och 2:2.

Stockholms kommun efterlyser en definition av begreppet planläggning i 1 och 2 §§, som avgränsar det mot planering.

Hedemora och *Leksands kommuner* anser att det bör framgå att planläggning enligt PBL är en kommunal angelägenhet.

Varbergs kommun undrar vad som menas med begreppet "allsidig bebyggelseutveckling". *Länsstyrelsen i Örebro län* och *Landskapsarkitekternas riksförbund* vill byta ut "allsidig" mot "lämplig", *Arbetsgruppen för bygga och bo på Kvinnors Villkor* föredrar "bebyggelsesammansättning" framför "bebyggelseutveckling", och *Kinda kommun* vill helt slopa begreppet. *Norrköpings* och *Västerviks kommuner* anser att begreppet inte kan gälla för planläggning av enskilda områden, avsedda för speciella ändamål. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att det i motivuttalandena alltför mycket framhävts det angelägna i att främja bebyggelse på landsbygden, och att det måste överlåtas till kommunerna att själva avgöra vad som bäst motsvarar begreppet "allsidig bebyggelseutveckling". *SIB* och *Landskapsarkitekternas riksförbund,* slutligen, hävdar att förslaget innebär en risk för ohämmad bebyggelse på landsbygden, eftersom hushållningen med naturresurser behandlas mycket svävande, medan "allsidig bebyggelseutveckling" preciseras mycket tydligt.

SKTF menar att bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 3 § bör flyttas till denna paragraf.

2 §

Invändningen under 1 § om att bestämmelsen bör omfatta även tillståndsbeslut framförs även här av i stort sett samma remissinstanser.

Naturvårdsverket och *Stockholms kommun* vill lägga till "trafikmiljö".

SIB tror inte att planläggning kan skapa förutsättningar för en god miljö utan föredrar uttrycket "främja –".

Arbetsgruppen för bygga och bo på Kvinnors Villkor vill lägga till "på samma plats", eftersom bl. a. arbetsplatser och kommersiell service bör finnas i närheten av bostaden.

3 §

Falu och *Eskilstuna* samt *minoriteter i Järfälla, Lunds* och *Mönsterås kommuner* anser att det bör framgå av lagtexten att hänsyn skall tas till kommunal planering.

Fiskenämnden i Göteborgs och Bohus län påpekar att det bör framgå av lagtexten att begreppet markområde innefattar även vattenområde.

SIB, länsstyrelsen i Örebro län samt *Norrköpings* och *Ödeshögs kommuner* menar att "det ändamål" bör utbytas mot "ett ändamål", eftersom det ofta finns flera ändamål som kan vara lämpliga.

4 §

Flera remissinstanser anser att större hänsyn bör tas till kommunal- och samhällsekonomiska aspekter.

SKTF anför t. ex:

> Lagbestämmelsen som sådan ger i princip samma bedömningsgrunder som nu gällande lag för lämplighetsprövning av bebyggelse utanför detaljplan. Betydelsen av de kriterier som nämns understryks också genom formuleringen att de, "... skall särskilt beaktas ..."
>
> Föreningen kan dock inte finna annat än att lagkommentarer och specialmotiveringar väsentligt motsäger lagtextens innebörd. Mot de konkreta kvalitetskraven ställs sökandens motiv som direkta argument. Eventuella kommunalekonomiska bedömningar försvagas genom införandet av svårgripbarare samhällsekonomiska bedömningskomplex, vilket gör kommunens bevisbörda allt tyngre.
>
> Det är föreningens uppfattning att lagkommentarernas synsätt kan leda till ödesdigra konsekvenser för kommunerna genom en omfattande bebyggelse utanför planlagda områden. För att det principiella tätbebyggelseförbud som råder i dag skall kunna undvaras måste förutsättas att de kommunalekonomiska bedömningarna ges en klar tyngd också i lagkommentarerna och att bebyggelseprövningen i varje enskilt fall kan av byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen kopplas till krav på detaljplaneläggning.

Andra remissinstanser som framför sådana synpunkter är bl. a. *länsstyrelserna i Örebro* och *Västmanlands län, Kommunförbundet, länsbostadsnämnden i Västerbottens län, Hyresgästernas riksförbund* samt *Hedemora, Kristianstads, Leksands, Lindesbergs, Nora , Sotenäs, Växjö, Västerås, Åre* och *Östersunds kommuner.*

LRF och *Lantbrukarnas länsförbund i Västerbotten* menar däremot att kommunalekonomiska hänsyn ej får ges en dominerande ställning.

Bestämmelserna i paragrafen bör ges verkan även mot pågående markanvändning hävdar *länsläkarorganisationen i Örebro län* och *Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet.*

Hänsyn skall även tas till möjligheterna att ordna kollektivtrafik hävdar *lufttransportutredningen, Falu* och *Stockholms kommuner* samt *minoriteter i Eskilstuna, Gällivare, Järfälla, Lunds* och *Mönsterås kommuner.*

Andra aspekter som man bör ta hänsyn till är barnomsorgen enligt *jämställdhetskommitten,* klimatförhållanden enligt *Landskapsarkitekternas riksförbund* och *Norrköpings kommun (en minoritet),* olyckor och katastrofer enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län,* riskerna med radongas enligt *kammarrätten i Göteborg* samt mark-, vatten- och vegetationsförhållanden enligt *Landskapsarkitekternas riksförbund.*

Enligt *SJ, luftfartsverket* och *lufttransportutredningen* bör hänsyn tas även till befintliga bullerstörningar. SJ anser att bestämmelsen dessutom bör omfatta vibrationer.

"Grundförhållandena" bör bytas mot "naturförutsättningarna" enligt *SIB,* mot "på grundundersökningar baserad kunskap om de geotekniska förhållandena" enligt *IVA* och mot "geotekniska förhållanden" eller "markens uppbyggnad och egenskaper" enligt *statens geotekniska institut.*

NBD *anser att "service –" bör utgå.*

5 §

Flera remissinstanser menar att uttrycket "såvitt möjligt" medför en alltför stor försvagning. *Uppsala läns landsting, Alingsås* och *Falu kommuner* samt *minoriteter i Botkyrka, Järfälla, Lund* och *Mönsterås kommuner* föreslår därför att orden utgår, medan *Eskilstuna kommun* vill ersätta dem med " – om inte särskilda skäl föranleder annat", och *fiskenämnden i Göteborgs och Bohus län* med " ... åtnjuta särskilt skydd".

Falu kommun anser att "särskild betydelse" ändras till "betydelse", eftersom kommunen annars måste bevisa att ett område är så flitigt frekventerat att det klart framgår att bebyggelse är olämplig.

Fiskenämnden i Örebro län anser att skyddet för naturvårdens och friluftslivets intressen bör förstärkas genom att paragrafen får samma utformning som beträffande jordbruket i 3 kap. 3 §.

Domänverket undrar vad ordet "bevaras" betyder i detta sammanhang och påpekar att naturvärdena vanligen utvecklats i samband med ett aktivt jord- och skogsbruk samt bäst bevaras genom fortsatt sådant bruk.

Naturvårdsverket anser att vissa motivuttalanden till paragrafens andra stycke bör få en vidare tillämpning och anför:

> Verket anser att motivskrivningen (s. 250) till 2 kap. 5 § andra stycket att "bevarandeintressena i regel inte skall behöva vika förrän det är klarlagt att en tänkt exploatering är avgjort mera fördelaktig ur samhällets långsiktiga perspektiv" på ett bra sätt uttrycker vad riksdagen åsyftat med ekologisk grundsyn. Denna grundsyn bör prägla planeringen av alla områden och inte enbart de områden som åsyftas i paragrafens andra stycke. Verket föreslår således att innebörden i den ovan citerade meningen uttryckligen skall anges gälla generellt.

Naturvårdsverket anser vidare, tillsammans med *Sveriges naturvetarförbund*, att paragrafen uttryckligen bör omfatta även regionala naturvårdsintressen.

Landskapsarkitekternas riksförbund menar att det av specialmotiveringen bör framgå att paragrafen även syftar till att bevara tätortsnära, lokala friluftsområden. *SIB* är inne på samma tankegång och påpekar att det är väsentligt att i motivtexten betona vardagsmiljöns utformning.

6 §

På samma sätt som beträffande 5 § anser där nämnda remissinstanser att orden "såvitt möjligt", bör strykas. *Länsstyrelserna i Blekinge* och *Örebro län* samt *Eskilstuna kommun* föreslår att orden ersätts med "om inte särskilda skäl föranleder annat".

Haninge och *Huddinge kommuner* vill att uttrycket "såvitt möjligt" preciseras.

RAÄ menar att paragrafens andra stycke inte ger några bedömningsgrunder utöver första styckets och utvecklar detta på följande sätt:

Ställer man dessa grundregler vid sidan av varandra kan man till en början se att någon tydlig distinktion inte görs mellan å ena sidan kulturhistoriska värderingar och å andra sidan mera allmänt miljömässiga värderingar. I kap. 2, som ger de principiella grunderna för de särskilda bestämmelserna i kap. 4 och 5, talas det dels i första stycket om hänsyn till miljömässiga värden och dels i andra stycket om bevarande av särskilt värdefulla byggnader, bebyggelsemiljöer och kulturlandskap. Lagtextens andra stycke anger inga bedömningsgrunder utöver det första styckets. Grunderna för bedömningen av vad som skall anses vara särskilt värdefullt är således miljömässiga kvaliteter och inte enbart kulturhistoriska.

RAÄ anför vidare att "ta hänsyn till" är ett olyckligt ordval, eftersom man inte tar hänsyn till resurser utan tar dem till vara.

RAÄ, länsstyrelsen i Örebro län, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges länsantikvarier , Stiftelsen Jämtlands läns muséum och *Bräcke kommun* anser att "särskilt" bör utgå i andra stycket.

Föreningen Sveriges länsantikvarier anför:

I lagförslaget betonas på flera ställen, bl. a. i 2 kap. 6 §, att särskilt värdefulla byggnader, bebyggelsemiljöer och kulturlandskap om möjligt skall bevaras. Ordet särskilt uttrycker att mycket höga krav måste ställas på en byggnads värde för att krav på bevarande skall kunna hävdas, vilket enligt föreningens uppfattning står i strid med de strävanden att bevara större sammanhängande miljöer som på senare år kommit till uttryck i bl. a. arbetet med den fysiska riksplaneringen och byggnadsvårdsutredningen. Enligt föreningens uppfattning bör ordet särskilt och andra uttryck som ensidigt betonar unikvärdet utgå.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län och *Stockholms kommun* anser att det bör framgå av lagtexten att man skall tillvarata kulturhistoriska och inte enbart miljömässiga värden.

Stockholms kommun efterlyser en erinran om skyldighet att bevara fasta fornlämningar.

SIB anser att begreppet "värde" bör definieras i motivtexten:

I kommentarerna till lagtexten bör begreppet "värde" närmare definieras. Det sägs inte vad för slags värde som avses – kulturhistoriskt, konstnärligt, ekonomiskt – eller för vem värdet finns. I nuvarande lagstiftning används värdebegreppet på ett motsägande sätt.

8 §

Planverket och *Gislaveds kommun* anser att det bör preciseras vilken vikt man bör tillmäta de olika intressena vid den avvägning som skall ske. *Planverket* påpekar att det endast är beträffande ändring eller upphävande av detaljplan före respektive efter genomförandetidens utgång som det i 9 kap. 31 § anges principer för intresseavvägningen.

Nyköpings kommun vill omformulera lagtexten och anför:

Vidare vill kommunen uppmärksamma vad PBL avser med begreppen allmänt och enskilt intresse. I andra kapitlet 8 § fastslås, att "vid beslut som fattas med stöd av denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas". Bestämmelsen skulle kunna tolkas på så sätt att i varje situation skall såväl det allmännas som det enskildas intressen hävdas, vilket i en konkurrenssituation inte går att genomföra. Av kommentarerna framgår dock att härmed menas den avvägning mellan de båda intressena, som i olika speciella situationer alltid måste göras. Det vore därför enligt kommunens uppfattning klarare om paragrafen hade följande lydelse: "Vid beslut som fattas med stöd av denna lag skall en avvägning ske mellan både allmänna och enskilda intressen". Då dessutom det enskilda intresset inte alltid kan tolkas på ett entydigt sätt, blir det än svårare för tolkare och beslutsfattare att beakta det enskilda intresset.

Enligt *NBD* bör bestämmelsen föras över till 1 kap.

3 kap. Särskilda bestämmelser om riksintressen

1 §

Länsstyrelsen i Örebro län anser att det behövs en precisering av skillnaderna mellan första och andra stycket i 2 kap. 5 § samt 3 kap. 1 §. *Föreningen Sveriges landsantikvarier* och *Stiftelsen Jämtlands läns muséum* menar att formuleringen "skall ... särskilt beaktas" är oklar.

2 §

Kritik riktas främst mot formuleringar beträffande de kulturhistoriska värdena.

Föreningen Sveriges landsantikvarier och *Stiftelsen Jämtlands läns muséum* menar att formuleringen "skall ... särskilt beaktas" är oklar. Detsamma gäller uttrycket "och miljövärdena tas till vara", vilket remissinstanserna anser vara ett tillägg som försvårar tolkningen av bestämmelsen. Man bör studera möjligheterna att formulera hänsynstaganden på annat sätt, möjligen med samma formulering som i 3 kap. 3 eller 6 §. 2 § bör vidare ändras så att den samordnas med 1 §. Orden "byggnadsminnesvårdens och fornminnesvårdens intressen" bör ersättas med "kulturminnesvårdens intressen". Det sistnämnda föreslås också av *länsstyrelsen i Uppsala län*.

Arkitekturmuséet anser att formuleringen av de kulturhistoriska riksintressena inte täcker de historiska kulturvärdena, bl. a. de allmänhistoriska, socialhistoriska samt odlings-, näringslivs-, arbetslivs- och teknikhistoriska värdena. Att ange "märklig beskaffenhet" som grund för hänsynstagandet är inte heller lämpligt.

Även *RAÄ* har invändningar mot formuleringarna i 3 kap. 2 § PBL. Ämbetet pekar i sitt yttrande på att olika formuleringar beträffande de kulturhistoriska och miljömässiga kvaliteterna har använts på skilda ställen i PBL. Ämbetet anser att urvalsgrunderna bör definieras som kulturhistoriskt och miljömässigt värde. Urvalsgrunden "märklig beskaffenhet" bör utgå.

UHÄ (Lunds universitet) menar att 2 § bör innehålla en rekommendation om att också konstnärliga värden skall beaktas. Skyddet av god och individuell arkitektonisk gestaltning är ett entydigt kulturellt och miljömässigt riksintresse.

3 §

Många kommentarer har gjorts. Vissa instanser anser att skyddet av jordbruksmarken getts en alltför stark ställning i PBL-utredningens förslag. Flera instanser anger att paragrafens begrepp är oklara och behöver definieras bättre. Flera remissinstanser efterlyser också bättre samband med gjorda riksdags- och regeringsuttalanden i frågan.

Länsstyrelsen i Stockholms län och *Kommunförbundet* menar att begreppet "högvärdig jordbruksmark" är att föredra framför begreppet "brukningsvärd jordbruksmark". Ett 20-tal kommuner samt *NBD* anser att de föreslagna riktlinjerna till skydd för jordbruksmarken är alltför restriktiva och kategoriska.

Flera remissinstanser framhåller att texten i 3 § bör anpassas bättre till gjorda riksdagsuttalanden. Framför allt pekar man på att ordet "rimligt" bör bytas ut mot "tillfredsställande", eller i något fall "godtagbar". Sådana synpunkter har lämnats av främst *länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Örebro, Skaraborgs, Gävleborgs, Västernorrlands* och *Jämtlands län, Kommunförbundet, Länsarkitektföreningen* samt *Järfälla* och *Tidaholms kommuner.*

Länsstyrelserna i Hallands och *Göteborgs och Bohus län, Nordvästra Skånes kommunalförbund* samt ett 20-tal kommuner anser att vissa begrepp i 3 §, framför allt "brukningsvärd" men även "rimlig" bör preciseras bättre.

4 §

Länsstyrelsen i Malmöhus län, LO, Leksands och *Ljusdals kommuner* tillstyrker uttryckligen att bestämmelser med föreslaget innehåll tas in i 3 kap. 4 § PBL. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att nationella råvaruutvinningsintressen måste kunna hindra annan markanvändning i avvaktan på att tillståndsfrågan slutligt avgörs med stöd av annan lagstiftning.

LRF är tveksamt till den föreslagna bestämmelsen. Förbundet menar att det bör vara fullt tillräckligt med gruvlagens bestämmelser och att området har förklarats vara av riksintresse.

Länsstyrelsen i Malmöhus län förutsätter att i den kommande lagstiftningen om tillåtlighetsprövning av viss industri m. m., alla de verksamheter

kommer att prövas som enligt 4 § kan bli aktuella att beakta. *Kommunförbundet* anser det angeläget att man vid en samlad bedömning av bestämmelserna i PBL och i den föreslagna lagen om tillåtlighetsprövning av viss industri m. m. låter vetorätten också omfatta energi och träfiberråvaror.

TCO menar att det är tveksamt om 4 § ger råvaruintressena tillräckligt skydd, i synnerhet om det kommunala vetot vid tillståndsprövning enligt 136 a § BL inte ändras.

Hovrätten över Skåne och Blekinge pekar på att den föreslagna lagen om tillåtlighetsprövning av viss industri m. m. inte verkar komma att omfatta alla de exploateringsintressen som avses i 3 kap. 4 § PBL. I den mån så inte blir fallet kan det enligt hovrätten finnas utrymme för regeringsingripanden. Åtskilligt av det som i rapporten Hushållning med mark och vatten 2 har tagits upp om mineralråvaror talar enligt hovrätten för ett behov av befogenheter för staten att genomdriva planmässiga förutsättningar för viss exploatering av en lägesbunden resurs.

5 §

Vägverket tillstyrker den föreslagna bestämmelsen vad gäller vägarna.

Sjöfartsverket bedömer behovet av föreslagna lagregler beträffande hamnresurser som mindre uttalat, åtminstone före behandlingen av hamnperspektivplanen. Verket anser emellertid att lagrummet tryggar en möjlighet att vid behov besluta om för den nationella trafikförsörjningen angelägna riktlinjer för hamn- och farledsändamål. Verket vill dock ge lagförslaget ett vidare innehåll, så att det uttryckligen även täcker sådana anordningar i vatten eller på land som av säkerhetsskäl erfordras för vägledning av fartyg i sjötrafikled. Verket anser att detta också ger garantier för att erforderliga avspärrningar inom strandskyddat område kan ske för att skydda sjötrafikanläggningar.

Vägförvaltningarna i Stockholms, Östergötlands och *Skaraborgs län* anser att paragrafen bör omfatta en större grupp av vägar än riksvägarna. *Vägförvaltningen i Västerbottens län* menar dock att det i huvudsak är riksvägarna som skall hänföras till riksintressena.

Svenska elverksföreningen anser att inte bara ledningar utan också t. ex. ställverks- och transformeringsanläggningar bör inkluderas i bestämmelserna i 5 §.

Lufttransportutredningen och *Göteborgs kommun* anser att i 5 § bör göras ett tillägg så att det framgår att det skall beaktas att t. ex. flygplatser inte endast skall få komma till, utan också skall kunna drivas för avsett ändamål.

Göteborgs kommun anser även att det bör utredas om det behövs ett kommunalt veto mot anläggningar enligt 5 §.

6 §

Den föreslagna paragrafen har förorsakat många kommentarer. Flertalet av dessa går ut på att förslaget alltför kategoriskt tillgodoser försvarsintresset. Vissa instanser menar emellertid att försvaret har getts en alltför bristfällig behandling.

Civilförsvarsstyrelsen anser att paragrafen bör formuleras positivt liksom övriga paragrafer i kapitlet. Styrelsen föreslår att texten utformas så att

totalförsvarets intressen skall beaktas.

Försvarets fastighetsnämnd anser att paragrafen möjliggör ett tidigt beaktande av försvarsintressena i kommunal planering och anser utformningen tillfredsställande.

ÖEF förutsätter att det ekonomiska försvaret inbegrips i det civila försvaret.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att försvaret har getts en alltför kortfattad behandling. Då samhällets sårbarhet i krissituationer och mot angrepp i olika former har ökat under senare år, är det enligt länsstyrelsen angeläget att de skyddskrav som totalförsvaret ställer ges en vidare innebörd och en utförligare behandling.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län menar att civilförsvarets ställning är oklar som grund för underställning. Länsstyrelsen anser det vara ett uppenbart nationellt intresse att i den fysiska planeringen och byggandet beakta samhällets sårbarhet i krig och krissituationer.

Naturvårdsverket, länsstyrelserna i Östergötlands och *Göteborgs och Bohus län, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet, landstinget i Jönköpings län* och ett 20-tal kommuner anser att paragrafen har utformats alltför kategoriskt i sin lydelse att försvarets intressen ej får motverkas. Man menar att försvarets markanvändning bör vägas mot andra angelägna samhällsintressen och att paragrafen därför bör ges en smidigare utformning. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* föreslår t. ex. att det bör anges att försvarets intressen skall särskilt beaktas.

Också *hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att paragrafen är för kategorisk och negativ. Bristen på motivuttalanden påtalas. Hovrätten menar att inte varje försvarets intresse är av den tyngd att ett ställningstagande måste ske på regeringsnivå. Samtidigt inskränker sig knappast riksintresset till att möjliggöra ett avstyrande av åtgärder som "motverkar" försvaret. Hovrätten anser att försvarsintresset ofta förtjänar ett positivt beaktande.

7 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge samt *länsstyrelserna i Kalmar* och *Göteborgs och Bohus län* framhåller att den föreslagna lagtexten inte motsvarar innehållet i prop. 1978/79: 213 med redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen. Detta är enligt hovrätten särskilt otillfredsställande eftersom det handlar om ett planeringsdirektiv som på ett ingripande sätt kan beröra enskilda intressen. Hovrätten menar också att en distinktion mellan "vara förenlig med" i den föreslagna 3 kap. 7 § och "inte motverka" i 3 kap. 8 § är fruktlös, eftersom uttrycken torde vara likvärdiga. Hovrätten föreslår att reglerna om fritidsbebyggelse sammanförs till en bestämmelse. Även *Valdermarsviks kommun* anser att samma formulering kan användas i 3 kap. 7 och 8 §§. *Fiskenämnden i Göteborgs och Bohus län* menar att fiskets intressen borde komma till uttryck i riktlinjerna för obruten kust. Nämnden föreslår ett tillägg med lydelsen att områdenas lämplighet för fiske skall bevaras. *Fiskeriintendenten i östra distriktet* anser att framhävandet av fritidsintressena kan innebära att yrkesfisket sätts i andra hand.

NBD anser att fritidsbebyggelsen i 7 § underordnas turismens och friluftslivets intressen utan någon intresseavvägning. Delegationen föreslår

att 7 § utformas så att "naturvårdens och friluftslivets intressen särskilt skall beaktas".

Västerviks kommun anser att det obrutna kustområdet i kommunen bör justeras till att omfatta de områden som har redovisats i den hittillsvarande riksplaneringen. *Norrköpings kommun* menar att det bör heta "obruten skärgård" och inte "obruten kust" med de konsekvenser det har för avgränsningen.

8 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelserna i Kalmar och *Göteborgs och Bohus län* samt *Sveriges lantmätareförening* påpekar att de föreslagna formuleringarna inte överensstämmer med de riktlinjer som redovisas i proposition 1978/79:213 med redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen.

Oxelösunds kommun påpekar att omnämnandet av Tunaberg som en plats för resurskrävande industri strider mot föreslagen markanvändning i den gemensamma kommunala planeringen för Bråviken som utförts av Norrköpings, Nyköpings och Oxelösunds kommuner. Även *fiskeristyrelsen* och *fiskeriintendenten i östra distriktet* tar upp Tunaberg, och ifrågasätter om inte detta lokaliseringsalternativ bör utgå. *Fiskeriintendenten* hänvisar till resultatet av den interkommunala markanvändningsplaneringen för Bråviken och till att Tunabergsläget har bedömts som störande för viktiga yrkesfiskeintressen i yttre Bråviken.

Norrköpings kommun hävdar att yttre södra Bråvikenkusten inte uppfyller kriterierna för högexploaterad kust och måste utgå ur förteckningen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län påpekar att Göteborg hittills har räknats till högexploaterad kust och att angivelsen i 8 § därför bör vara "kusten i södra delen av Göteborgs och Bohus län".

Fiskenämnden i Göteborgs och Bohus län menar att fiskets intressen borde komma till uttryck i riktlinjerna för högexploaterad kust. Nämnden föreslår ett tillägg med lydelsen att områdenas lämplighet för fiske skall bevaras.

9 §

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att de föreslagna formuleringarna inte överensstämmer med de riktlinjer som redovisas i prop. 1978/79:213 med redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län påpekar bl. a. att det i rapporten Hushållning med mark och vatten 2 föreslås att FRP-industri ej skall få etableras vid vissa opåverkade delar av Norrlandskusten. Detta motsvaras av ett generellt förbud i 9 § mot tillkommande FRP-industri inom sådana delområden som är i huvudsak opåverkade av industriell verksamhet. Länsstyrelsen anser att lagförslaget i detta avseende inte borde formuleras så allmängiltigt utan begränsas till att gälla de i rapporten angivna kuststräckorna. Länsstyrelsen menar också att lagparagrafen stämmer dåligt med gjorda riksdagsuttalanden.

11 §

Statens vattenfallsverk och *CDL* anser att det är olämpligt att binda utvecklingen genom att i lagbestämmelser ange älvar och älvsträckor som

inte får byggas ut för vattenkraftändamål. Det kan komma en situation när en utbyggnad kan vara önskvärd utan den tidskrävande och ovissa procedur som en lagändring innebär. Nuvarande handläggningsordning är enligt de båda remissinstanserna bra. Den föreslagna bestämmelsen bör därför utgå ur PBL. Liknande synpunkter lämnas av *Kommunförbundet*, som anser att en mera generellt utformad lagföreskrift bör övervägas.

Hultsfreds kommun ifrågasätter den definitiva formuleringen i paragrafen med hänvisning till den allt aktuellare energidebatten. *Vårgårda kommun* anser att orden "får inte" skall bytas ut mot "bör inte".

Kramfors kommun ifrågasätter detaljregleringen beroende på att det sannolikt kommer att visa sig att vissa områden eller älvsträckor kan utgå medan andra borde tas in bland de som inte får regleras. Det vore enligt kommunen enklare med en regeringsförordning.

Härjedalens kommun menar att 11 § syftar till att bevara älvar och älvsträckor för alla former av utbyggnad och inte bara för vattenkraftsutbyggnad. Bestämmelsen bör därför omformuleras till "större älvar och längre sammanhängande älvsträckor som är outbyggda skall bevaras".

Skellefteå kommun menar att det är möjligt att bygga ut Bure och Byske älvar kombinerat med aktiva åtgärder för olika samhälleliga åtgärder. Kommunen anser att en lagtext av det slag som föreslås i 8 § kommer att få en hämmande inverkan på såväl nyinvesteringar som nya tekniska lösningar som tar större hänsyn till miljön än de som f. n. tillämpas. Lagtexten borde därför mer utformas som en kravspecifikation med möjligheter till anpassningar mellan krav och intressen på olika nivåer.

Gällivare kommun anser att Kalix älv inte bör undantas från utbyggnad.

Älvräddarnas samorganisation föreslår att Vemån, Härjeån, Nedre Långan, Ammeråns nedre del, Åbyälven, Storån, Strängsforsen, Rottnaälven och Marsån undantas från vattenkraftutbyggnad. *Göteborgs universitet* vill komplettera de undantagna sträckorna med Umeälvens sträcka mellan Överuman och Laisan. *Arbetsgruppen Rädda Ammerån* vill undanta hela Ammerån.

Fiskenämnden i Jönköpings län anser att många åar och floder i södra Sverige är värda att undanta från vattenkraftutbyggnad, bl. a. på grund av värdefullt fiske. Frågan borde enligt nämnden utredas.

12 §

Statens vattenfallsverk och *CDL* anser att de föreslagna riktlinjerna i 12 § är oklara. Man frågar sig bl. a. om bevarandeintressena skall ha företräde framför t. ex. industri, vattenkraft och kommunikationer i varje del av de stora sjöarna eller älvdalarna. Bestämmelsen är för svävande och bör enligt de båda remissinstanserna utgå.

Sorsele kommun anser också den föreslagna paragrafen onödig vad gäller fjällområdena utanför de obrutna fjällen. Det finns enligt kommunen redan nu en mängd bestämmelsegränser och flera gränser och inskränkningar är inte erforderliga.

Skogsindustriernas samarbetsutskott anser att paragrafen utgör ett talande exempel på de alltför ofta förekommande schablonmässiga avgränsningarna av väldiga områden utan närmare redovisning av skyddsbehoven. Utskottet

menar att några kalkyler över produktionsbortfallet i skogsbruket uppenbarligen inte har gjorts.

Fältbiologerna anser att paragrafen bör kompletteras med Falbygden och Sydöstskåne, bl. a. därför att det är väsentligt att skydda naturen i dessa områden mot gruvbrytning.

Fiskeriintendenten i östra distriktet anser att till Sommen bör övervägas att ta med också Svartån mellan Sommen och Boxholm med hänsyn till dess betydelse som reproduktions- och uppväxtområde för den unika Sommenöringen.

Fiskeristyrelsen anser att fisket som bevarandeintresse inte är tillfredsställande beaktat i urvalet av områden.

Gotlands kommun tillstyrker att Gotland tas med i paragrafen.

Kramfors kommun anser att det kan ifrågasättas om det skall vara nödvändigt att i lag i detalj reglera vilka områden som skall omfattas. Kommunen anser att regeringen kan fatta beslut om detta.

13 §

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att även bestämmelserna om ordningsföreskrifter inom strandskyddat område bör föras över till PBL. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att länsstyrelsen bör meddela ordningsföreskrifter inom riksintressanta områden men att befogenheten för övriga områden kan tillkomma kommunen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län är tveksam till användningen av termen "allemansrätt" eftersom den saknar legala definitioner på andra håll inom lagstiftningsområdet. En omformulering bör ske med förslagsvis "allmänhetens rätt att fritt färdas". Liknande synpunkter lämnas av *Malmö* och *Uppsala kommuner* samt *Sveriges lantmätareförening*. *Malmö kommun* anser att den formulering som används i naturvårdslagen är lämpligare.

Naturvårdsverket föreslår att innebörden i strandskyddet endast anges i 5 kap. 13 § PBL, och att hänvisning dit sker från 3 kap. 13 §. Verket menar vidare att för att dispensprövningen i sin helhet skall kunna anförtros åt kommunerna, länsstyrelserna måste ges möjlighet att noggrant följa tillämpningen av bestämmelserna, t. ex. genom att länsstyrelsen får ta del av samtliga beslut i strandskyddsärenden. Verket menar att förordnande om underställning bör kunna aktualiseras i områden där strandskyddet tillämpats på sätt som uppenbart avviker från syftet med lagstiftningen.

Länsstyrelsen i Östergötlands län menar att strandskyddet har försvagats genom att det i förslaget endast gäller områden där allemansrätten gäller. Det innebär att strandskyddet inte gäller inom t. ex. områden vilka ej är allemansrättsligt tillgängliga p. g. a. uppodling. Länsstyrelsen pekar på att även om ett område vid en tidpunkt ej är tillgängligt enligt allemansrätten kan det på längre sikt vara av stor betydelse för friluftslivet. Den föreslagna inskränkningen avstyrks därför.

Svenska samernas riksförbund anser att det knappast är motiverat att pröva rennäringens byggnader enligt strandskyddsbestämmelserna. Om förslaget dock genomförs, bör det enligt förbundet framgå av motivuttalanden att byggnadsnämnden bör medge undantag från bestämmelserna när det gäller byggnader för renskötseln. *Lantbruksnämnden i Jämtlands län* anser att det mera sällan blir aktuellt med byggnader för jordbrukets behov inom

strandskyddsområden och accepterar därför att undantag från prövningsplikten inte längre skall gälla ekonomibyggnader. *Eskilstuna kommun* tillstyrker att ekonomibyggnader prövas.

Naturvårdsverket hävdar att nuvarande förbud mot ändring av byggnad samt grävningsarbete m. m. bör bibehållas för de fall där åtgärderna kan få till konsekvens att allemansrätten inskränks.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att det inte finns någon större anledning att återgå till den tidigare gällande regeln att strandskydd inte utan särskilt beslut skall gälla inom område med fastställd detaljplan. Det skulle innebära att olika regler gäller beroende på när en plan tillkommit. Länsstyrelsen påpekar att i de flesta fall tas f. n. beslut om upphävande av strandskyddet i samband med planfastställelsen. *Eskilstuna kommun* har samma uppfattning och menar att det torde vara mindre risk att allemansrätten sätts ur spel om gällande ordning bibehålls.

När det gäller upphävande av strandskydd anser *Eskilstuna kommun* att lydelsen att strandskyddet kan "upphävas för områden som uppenbart saknar betydelse för bad och friluftsliv" är för vag. Kommunen anser att detta bör kunna ske endast om området saknar betydelse från allemansrättslig synpunkt. Kommunen anser också att möjlighet för allmänheten att exempelvis ta väg över ett strandområde bör säkerställas.

Gotlands kommun anser att en utökning av strandskydd bör kunna ske upp till 500 m med ett enkelt kungörelseförfarande, t. ex. allmän kungörelse. Utökning med hjälp av markförordnande kan med hänsyn till den mycket stora sakägarkretsen bli besvärligt utanför kortare kustavsnitt.

14 §

Laholms kommun anser det oacceptabelt att regeringen skall kunna bestämma omfattningen av riksintressena enligt 14 §. *Oxelösunds kommun* menar att 14 § är oacceptabel om den innebär att det kommunala planmonopolet upphävs. *Valdemarsviks kommun* är ytterst tveksam till om regeringen skall fatta beslut enligt 14 §. Det bör i så fall ske ytterligt restriktivt.

Föreningen Sveriges landsantikvarier och *Stiftelsen Jämtlands läns muséum* anser att länsstyrelserna på grundval av regionala kulturminnesvårds- och naturvårdsprogram bör ange vilka objekt som skall avses i bl. a. 1 och 2 §§ i 3 kap. Regeringen bör däremot bestämma om avgränsningen beträffande områdena i 3 kap. 7–12 §§.

Göteborgsregionens kommunalförbund anser det vara att föredra att regeringen närmare avgränsar riksintressena, eftersom det ger en snabbare handläggning jämfört med riksdagsbeslut.

Länsstyrelserna i Stockholms och *Uppsala län* framhåller att regeringen bör samråda med regionala och/eller lokala organ vid beslut enligt 14 §. Flera föreslår att samrådsskyldighet skrivs in i paragrafen.

Länsstyrelserna i Malmöhus, Örebro, Västerbottens och *Norrbottens län* är kritiska till motivskrivningarnas begränsningar av storleken på områden enligt 3 kap. 1, 2 och 4 §§ till sådana som "även kommunal sett är av begränsad storlek". *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att ett sådant hävdande skulle innebära ett avsevärt reducerande av möjligheterna att slå vakt om värdefulla natur- eller kulturmiljöer. *Länsstyrelsen i Västerbottens*

län menar att bestämmelser skulle försvaga möjligheten att hävda riksintressen, särskilt i Västerbotten där riksintressena regelmässigt omfattar stora ytor. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* har liknande synpunkter.

4 kap. Särskilda bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning

1 §

Kritik riktas mot att lagtexten uttrycker självklarheter. En del instanser uppfattar lagtexten som meningslös. Bland dessa finns *SIB, NBD* samt *Haninge, Torsås, Åre* och *Östersunds kommuner.*

Som exempel kan nämnas *NBD* som anför att denna bestämmelse i stora stycken förefaller enbart vara en onödig dubblering av 2:5 respektive 2:6.

Östersunds kommun anför:

1 § bör utgå med hänsyn till dess allmänna formulering. Särskilt begreppet "ändamålsenlig" ger så vida tolkningsmöjligheter att det saknar substans.

Hovrätten för Nedre Norrland:

BLU föreslog i 13 punkter innehållet i bestämmelserna om bebyggelsemiljöns egenskaper. Bland dessa ingick att bebyggelsemiljön skulle vara anordnad på ett ekonomiskt lämpligt sätt. Utredningen har i motiveringen uttalat (s. 265) att i kravet på att bebyggelsemiljön skall utformas så att den blir ändamålsenlig ligger bl. a. hänsynstagande till ekonomiska faktorer. Enligt hovrättens mening kan denna avsikt ej utläsas av lagtexten i 1 §, varför bestämmelsen bör formuleras om så att avsikten klart kommer till uttryck.

Samma ståndpunkt intar *kammarrätten i Göteborg.*

Länsstyrelsen i Malmöhus län (en minoritet) anser att begreppet ändamålsenlig måste ges en vidare innebörd och anför:

Kvaliteterna i bebyggelsemiljön är av grundläggande betydelse för de flesta medborgare i samhället. I denna miljö vistas de flesta av oss under många timmar av dygnet. Vi rör oss mellan bostad och arbete, mellan skolor och institutioner i samhället. De kvaliteter som kan lagregleras kan inte i sig garantera att trivsamma förhållanden uppstår i denna omgivning men kan däremot lägga grunden till en bebyggelsemiljö som genom medborgarnas egen medverkan kan utvecklas i en riktning som upplevs som trivsam och tillfredsställande. Den fysiska planeringen kan således inte planera fram trivsel men bör kunna utformas med så allmängiltiga principer att basförutsättningen för en vidareutveckling föreligger. Beträffande de krav som därvid bör ställas på bebyggelsemiljön bör enligt länsstyrelsens uppfattning inte enbart gälla att den är ändamålsenlig i begränsad betydelse. Begreppet ändamålsenlig måste också innefatta att den är allsidig och variationsrik och därmed ur social synpunkt lämplig. Begreppet ändamålsenlig måste således på något sätt knytas till olika brukargrupper vars syften och mål med sin bebyggelsemiljö låter sig preciseras. Då detta kommer att variera i skilda delar av den fysiska miljön bör miljön tillhandahålla sådana möjligheter att den kan bli ändamålsenlig för mer än en befolkningsgrupp, dvs. att segregationstendenser till följd av olika kvalitetsnivåer i bebyggelsemiljöns olika avsnitt undviks.

De sociala aspekterna har även tagits upp av bl. a. *länsstyrelsen i Örebro län, Järfälla (en minoritet), Kumla (en minoritet), Mönsterås (en minoritet)* och *Södertälje (en minoritet) kommuner.*

Länsstyrelsen i Örebro län anser:

Av lagtexten eller motiveringen bör klarare framgå att de sociala aspekterna bör särskilt beaktas.

Södertälje kommun (en minoritet) finner att till 1 § bör fogas exempelvis följande:

Bebyggelsemiljön i bostadsområden skall utformas så att gemenskap mellan olika generationer främjas och så att en trygg uppväxtmiljö för barn skapas.

Att det är viktigt att de estetiska frågorna inte kommer i skymundan framhåller *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län.* Denna ståndpunkt delas av bl. a. *Haninge kommun* som anför:

Bestämmelserna i 4 kap. 1 § och 5 kap. 1 § har trots att de estetiska frågorna diskuterats livligt under senare år fått lika vag och svävande formulering som i byggnadsstadgan. Det hade varit önskvärt med angivande av mera preciserade krav på vad som skall godtas i detta avseende.

Länsstyrelsen i Kalmar län påpekar att i 1 § torde estetiska anspråk lämpligen kunna utbytas mot skönhetsanspråk, vilket också är det ordval som använts i motiven.

Synskadades Riksförbund anser att 4 kap. 1 § måste kompletteras och anför:

I paragrafen heter det att bebyggelsemiljön måste utformas så att den är ändamålsenlig. Där måste stå "... ändamålsenlig för alla människor, med eller utan funktionsnedsättningar". Om paragrafen får en sådan här lydelse och man verkligen drar konsekvenserna av detta så kan i princip den så kallade "handikapp-paragrafen" 5 kap. 7 §, utgå.

I 4 kap. 1 § heter det vidare att hänsyn skall tas till befintliga natur- och kulturvärden och till skäliga estetiska anspråk. Här måste texten kompletteras på följande sätt "... kulturvärden, krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt funktionsförmåga och till att skäliga ..." Tillgänglighet och användbarhet måste nödvändigtvis få högre prioritet än estetiska anspråk.

I fråga om hänsynen till befintliga natur- och kulturvärden föreslår ett antal remissinstanser att formuleringen "skall ta hänsyn till" ändras till skall tas till vara. Inte bara befintliga utan även möjliga natur- och kulturvärden skall tas till vara.

Naturvårdsverket anför:

Mark och vegetation kan utnyttjas för att exempelvis begränsa luftföroreningar, dämpa buller, förbättra klimatet, minska energiåtgången för uppvärmning, underlätta lokalt omhändertagande av dagvatten och skapa en trivsam och vacker miljö.

Möjligheterna till detta har vad gäller främst bostadsbebyggelse behandlats i planverkets rapport 32 1975, "Natur mellan hus". En liknande rapport är under

utarbetande för arbetsplatsområden inom ramen för planverkets projekt "Plats för arbete" i vilket bl. a. naturvårdsverket medverkar.

Det skisserade utnyttjandet av vegetationen kan innebära en större eller mindre omvandling eller ett bibehållande av den befintliga naturmiljön. Bestämmelsen att "hänsyn ska tas till befintliga natur- och kulturvärden" 4 kap. 1 § och tillhörande motivuttalanden ger enligt verkets bedömning dock inte tillräckligt stöd för det synsätt som ovan angivits. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § bör därför kompletteras så att det klart framgår att man vid planeringen av bebyggelsemiljön ska ta till vara de befintliga naturresurserna i form av mark och vegetation som en del i miljön.

Landskapsarkitekternas riksförbund anför:

Hänsyn ska enligt § 1 samt s. 266 och 721 tas till befintliga natur- och kulturvärden och estetiska anspråk tillgodoses. Detta ger uttryck för ett statiskt synsätt som enbart ser naturresurshushållning som bevarande.

"... befintliga och möjliga natur- och kulturvärden ska tas tillvara och utvecklas ..." Av motiveringen bör t. ex. framgå att goda markförhållanden är en naturförutsättning som ger möjligheter för odling.

Malmö kommun anser:

Den något svepande formuleringen i 1 § torde vara ett av de få ställen i lagtexten, som kan användas för kulturhistoriska byggnader och miljöer i stort, då de inte är av typen "kommunala byggnadsminnen" enligt 5 kap. 14 §. Detta torde vara en svaghet i lagtexten och bevarandeintressen och kulturminnesvård kan i själva verket få mycket små möjligheter att hävda sig.

I huvudsak liknande synpunkter framförs av bl. a. *RAÄ, Arkitektmuséet, SIB, länsstyrelsen i Blekinge län, Föreningen Sveriges landsantikvarier* samt *Luleå* och *Stockholms kommuner.*

Länsstyrelsen i Skaraborgs län anser:

Vid utformning av bebyggelsemiljön bör hänsyn inte enbart tas till natur-, kultur- och estetiska värden utan även till friluftslivsaspekter, så att behovet av områden för närfriluftsliv tillgodoses.

Örnsköldsviks kommun påpekar:

Första paragrafens välformulerade målsättning motsvaras tyvärr inte av motsvarande i 13 kapitlet (t. ex. byte av fasadmaterial, generellt ej tillståndskrävande).

I huvudsak liknande ståndpunkt intas av bl. a. *statens kulturråd.*

2 §

Hässleholms kommun anser att i 2 § skall tas in att bebyggelsemiljön skall utformas enligt hälsovårdsstadgan.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län påpekar:

Uppräkningen av krav på bebyggelsemiljöns utformning i detta avsnitt är en ologisk blandning av övergripande frågor och detaljfrågor. Uppställningen ger också intrycket att vara komplett, vilket är olyckligt. En punkt 6 borde finnas med för "Andra förhållanden av väsentlig betydelse för miljön".

Även andra remissinstanser föreslår i anslutning till 2 § ytterligare krav på bebyggelsemiljön och för att i någon mån belysa detta kan nämnas:

Remissinstans	*Krav*
Industrins kommitté för byggbestämmelser	möjligheten att ta tillvara solenergi
Arbetsgruppen för Bygga och Bo på Kvinnors Villkor	omsorgen om människor främjas
Järfälla (en minoritet), Kumla (en minoriet), Lindesbergs (en minoritet) och Mönsterås (en minoritet) kommuner	kraven på ett meningsfullt liv kan tillgodoses
Falu (en minoritet), Järfälla (en minoritet) och Mönsterås (en minoritet) kommuner	segregation i boendet motverkas
Länsstyrelsen i Jönköpings län	skydd mot luftföroreningar
Arkitekturmuséet	vind, solinfalls- och ljusförhållanden bör framhållas i särskilda punkter
bostadsstyrelsen och Arbetsgruppen för Bygga och Bo på Kvinnors Villkor	upprättande av basservice
LRF	god hushållning med mark
trafiksäkerhetsverket	förutsättningar för god trafiksäkerhet skapas
luftfartsverket, länsstyrelsen i Kalmar län, Hörselfrämjandets riksförbund och Täby kommun	skydd mot buller

Hörselfrämjandets riksförbund begär att det klart uttalas att miljön skall göras tillgänglig för de hörselskadade så att de kan uppfatta tal och anför i fråga om skolmiljön bl. a:

För att ljudklimatet skall vara tillfredsställande – särskilt för att elever med hörselhandikapp skall kunna höra med sina hörapparater – måste buller så långt möjligt reduceras och hållas under vissa kritiska gränsvärden. Detta gäller inte bara klassrum och lärosalar utan även trapphus, korridorer, matsalar, bibliotek och andra uppehållsrum. I sammanhanget bör likaså skolgården uppmärksammas, då den har betydelse för avkoppling, rekreation och samvaro och därmed språkutvecklingen. Det bör påpekas att redan en måttlig hörselnedsättning hos en elev leder till svårigheter att kommunicera med omgivningen. I skolarbetet leder detta till bristande tal- och språkutveckling m. m. Om inte motåtgärder sätts in, kommer hörselhandikappade elever att utestängas från social gemenskap och från möjligheter till normal intellektuell utveckling med tidigt avbrytande av skolgång etc.

Att krav införs på att förutsättningar för god kollektivtrafik skapas föreslår t. ex. *bostadsstyrelsen* samt *Huddinge, Järfälla (en minoritet), Kumla (en minoritet)* och *Stockholms kommuner.*

I fråga om kollektivtrafiken anför *Stockholms kommun (gatukontoret)* följande:

Det torde numera vara allmänt accepterat att bebyggelseutvecklingen skall ske på ett sådant sätt att kollektivtrafiken kan ges goda förutsättningar. Begränsad tillgång på energi kommer att kräva allt fler kollektivtrafikåtgärder i framtiden. Det kan noteras att ordet kollektivtrafik inte återfinns i PBL:s lagtext. I stället talar man allmänt om t. ex. TRAFIKFÖRSÖRJNINGEN. Gatukontoret anser att 4 kap. 2 § bör kompletteras med en sjätte punkt i vilken det slås fast att bebyggelsemiljön skall utformas så att kollektivtrafiken främjas.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer anser:

I denna paragraf kan finnas anledning ta in krav på utformning som begränsar inverkan av vibrationer på såväl människor som byggnader och anläggningar.

Länsstyrelsen i Jönköpings län framhåller att man måste finna former för att bereda de äldre erforderliga omsorger och anför:

Av såväl humanitära som ekonomiska skäl måste eftersträvas att äldre människor så länge som möjligt kan bo kvar i sina hem med erforderliga stödinsatser från kommun och landsting. Samhällsplaneringen måste inriktas så att så goda förutsättningar som möjligt skapas härför. Ett sådant krav på bebyggelsemiljön bör intas.

SGI föreslår att som punkt 2 under 4 kap. 2 § införs: "2. säkerheten mot bergras och jordskred blir tillfredsställande", och anger som skäl följande:

Om markens stabilitet är otillfredsställande föreligger en allvarlig risk som måste beaktas i beslut om markanvändning. I motiven till 4 kap. 3 § (s. 267) anförs att "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". Erfarenhetsmässigt vet man att jordskred kommer att inträffa även i framtiden. Det är emellertid institutets förhoppning att en förnuftig markanvändningsplanering kan förebygga skred inom åtminstone bebyggelseområden. Frågan är bara om 3 § förknippas med sådana olyckor. Ett bättre alternativ bör vara att införa en särskild punkt under 2 § rörande dessa risker. - - - Kravet är av övergripande natur och bör således införas i 4 kap. och ej i 5 kap., som behandlar förhållandena inom tomt.

Synpunkter på vattenfrågor framförs av bl. a. *Västerås kommun* som anför:

Med "en god hushållning med vatten" avses bl. a. att man tar hand om regnvattnet lokalt (se s. 721, 2 §) för att därvid bl. a. kunna bibehålla en hög grundvattennivå till nytta för vegetation m. m. Vidare anges att detta kan få stor betydelse för va-kostnaderna.

Fortfarande pågår forskning som avser lokalt omhändertagande av regnvatten. Vidare finns ännu inga centralt utgivna dimensioneringsanvisningar och andra tillämpningsföreskrifter. För att i detta avseende kunna hushålla med vatten fordras att sådana anvisningar presenteras parallellt med PBL. Dessutom bör klarläggas att kommunerna i samband med planläggning kan föreskriva att lokalt omhändertagande skall ske inom ett område (vilket torde vara en förutsättning för att metoden skall få

"stor betydelse för va-kostnaderna") samt vilka markundersökningar som därvid måste utföras i samband med planläggningen.

SGI anför i fråga om grundvatten bl. a. följande:

Det är tillfredsställande att grundvattenfrågorna ägnas uppmärksamhet i PBL-förslaget. Grundvatten behandlas på flera ställen i lagtexten och tillhörande motiveringar, vilket gör det svårt att få en samlad bild av grundvattenproblematiken, men denna uppdelning är kanske nödvändig med hänsyn till uppbyggnaden av PBL.

Med den nya lagstiftningen, både PBL och VL, är det väsentligt att samhället får ett samlat grepp om grundvattenfrågorna. Strävan bör vara att känna till grundvattennivån både inom exploaterade och oexploaterade områden och att uppmärksamma åtgärder som kan påverka grundvattnet. I betänkandet (s. 447) sägs just att "det viktiga är att man får till stånd en prövning av förutsättningarna för och konsekvenserna av en ändrad grundvattennivå".

För att kunna fastställa en konstgjord förändring av grundvattennivån krävs bl. a. kännedom om hur grundvattennivån varierar naturligt. Endast ett fåtal kommuner utför f. n. regelbundna observationer av grundvattennivån. Sänkning av grundvattennivån sker vanligen inom tätbebyggda områden och kring undermarksbyggnader. Klimatiska variationer gör det många gånger svårt att fastställa orsaken till grundvattenförändringar, vilket är otillfredsställande från ansvarssynpunkt.

Den slutliga lagtexten bör vidare kunna tolkas så att all förändring av grundvattennivån inte är skadlig. Förändringar bör kunna tillåtas om de motiveras av ekonomiska fördelar eller av andra skäl och skadeverkningarna förebyggs. Samhället bör alltså ha möjlighet att styra grundvattenförhållandena i vissa situationer, t. ex. att uppehålla en viss grundvattennivå genom krav på tätning eller infiltration, att sänka grundvattennivån genom krav på dränering eller pumpning, att hindra eller tillåta förorening av grundvattnet och att hindra eller tillåta temperaturförändringar hos grundvattnet till följd av värmelagring eller värmeutvinning.

Ovan redovisade principer bör tillämpas vid all markanvändning och följaktligen prövas i samband med översiktlig och detaljerad planering samt vid byggnads- och anläggningsarbeten. - - - - Hushållningsaspekten behandlas i 4 kap. 2 § punkt 1 (hushållning med energi och vatten). Institutet förutsätter, med hänvisning till specialmotivering på s. 730, att kravet på hushållning även avser grundvatten. I samma paragraf punkt 2 behandlas risker för förorening. En besvärlig fråga, som institutet inte kunnat ta ställning till, är om man i någon situation skall tillåta förorening av grundvattnet.

Täby kommun anför:

Stadgandet i 4 kap. 2 § att risker för förorening av grund- och ytvatten förebyggs är svårt att tolka. Å andra sidan är mera precisa formuleringar inte möjliga.

Malmö kommun (hälsovårdsnämnden) önskar komplettering av lagtexten och föreslår:

I motiven till det aktuella kapitlet står beträffande § 2 punkt 2 att "bebyggelsemiljön skall utformas så att vattenförorening eller annan förorening inte uppkommer". Begreppet "annan förorening" återfinnes inte i lagtexten som i stället formulerats "risker för förorening av yt- eller grundvatten förebyggs". Då lagtexten dessutom synes vara en vidareutveckling av de riktlinjer som återfinnes under 2 kap. § 4, vilket berörts i det föregående, anser nämnden att ifrågavarande lagtext bör kompletteras i konsekvens härmed.

Fältbiologerna framhåller i fråga om avfall följande:

I 4 kap. 2 § 3 p och 5 kap. 8 § nämns bestämmelser för omhändertagande av avfall. Fältbiologerna finner det vara en klar svaghet, bl. a. mot bakgrund av lagen om kommunal pappersinsamling, att det inte står någonting i dessa paragrafer (eller i utredningen i övrigt) om skyldighet att ordna bebyggelsemiljön och byggnader på sådant sätt att uppsamling och omhändertagande av returpapper kan ske på ett enkelt sätt. Detta är en förutsättning för att den nämnda lagen skall kunna bli något annat än en pappersprodukt. Med tanke på att lagen inte skall börja gälla förrän 1985 finns det all anledning att ta in även andra grupper av "sopor" på samma sätt, t. ex. glas och plåt.

Göteborgs kommun föreslår att punkten 3 ändras till "avfall kan tas om hand på ett ändamålsenligt sätt" i stället för "ett tillfredsställande sätt".

Klimatförhållanden på vistelseytor tas upp av bl. a. *byggnadsstyrelsen, Arkitektmuséet, UHÄ (Göteborgs universitet), SIB, länsstyrelsen i Malmöhus län, LRF* samt *Helsingborgs* och *Kristinehamns kommuner.* Flera förslag till ändringar framförs.

Byggnadsstyrelsen:

Det är tveksamt om man i författningstext eller kommentarer till författningstext skall föra in krav vars konsekvenser först kan överblickas när tillämpningsföreskrifter utarbetas eller rättspraxis föreligger. Exempel på sådana krav är "behovet av tillfredsställande klimatförhållanden på vistelseytor beaktas", 4 kap. 2 § 5 p. Begreppet "goda hygieniska förhållanden" i samma paragrafs punkt 4 borde täcka in även klimatförhållandena.

LRF:

Det anges att tillfredsställande klimatförhållanden ska beaktas. I motiveringen nämns endast vind och nederbörd och ingen beskrivning görs av vad tillfredsställande klimatförhållanden innebär. Paragraf och motivering bör utvecklas. Det bör anges att tillfredsställande klimatförhållanden ska tillgodoses eftersom beaktas är alltför vagt.

Även *SIB* anser att "beaktas" skall bytas ut mot tillgodoses. Dessutom är specialmotiveringen (s. 722) bristfällig. Solljuset (värmestrålningen) har helt glömts bort.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anför:

I fråga om 2 § punkt 5 utgår länsstyrelsen ifrån att med begreppet vistelseytor avses sådana utomhusytor avsedda för rekreativ verksamhet som är förlagda i närhet till bostadsbebyggelsen. Vistelseytor synes vara ett något oprecist begrepp och bör därest denna mening åsyftas kunna ersättas med exempelvis orden: "lek- och rekreationsytor."

3 §

Civilförsvarsstyrelsen:

Bebyggelsemiljön bör utformas så att även risken för andra olyckor än brand och trafikolyckor minskas. Detta gäller t. ex. risk för översvämning och utströmmande gas. Vidare bör hänsyn tas till krigsskaderisken, vilket bl. a. innebär att lokaliseringen av

tänkbara bekämpningsmål bör ske så att de inte genom sin belägenhet innebär fara för befolkningen i befintliga och planerade områden.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus, Värmlands* och *Gävleborgs län.*

Länsstyrelsen i Västernorrlands län lämnar följande förslag till komplettering av paragrafen:

Bebyggelsemiljön skall utformas dels så att risk för uppkomst och spridning av brand samt risk för trafikolyckor och andra olyckshändelser förebyggs, dels så att räddning och undsättning underlättas vid katastrofer och olyckshändelser.

I motiveringen till 3 § bör komma till uttryck att bebyggelsen bör utformas så att undsättning och räddning underlättas samt att inrymnings- och utrymningsvägar till och från skyddsrum inte blockeras av rasmassor.

Som har redovisats i anslutning till 2 § tar *SGI* upp frågan om bergras och jordskred omfattas av bestämmelserna i 3 §.

SJ vill särskilt trycka på betydelsen av denna paragraf och anför:

Det förekommer allt för ofta att t. ex. lekplatser placeras intill järnväg på sådant sätt att man kan befara att lekande barn tar sig in på järnvägsområdet. I många fall hjälper ej stängsel mot denna företeelse, varför en omdisponering av exploateringsområdets delytor blir nödvändig.

Trafiksäkerhetsverket föreslår att paragrafen ges följande lydelse:

Bebyggelsemiljön skall utformas så att risk för uppkomst och spridning av brand samt risk för andra olyckshändelser förebyggs.

Västerås kommun anför:

Föreslagen lagtext ger ingen uppgift om vad som kan anses vara minsta godtagbara avstånd mellan byggnader för att lagens krav skall anses vara uppfylld. Lagen bör kompletteras med uppgifter om vilka krav som skall ställas på fristående bebyggelse för att den skall anses vara ur brandsäkerhetssynpunkt tillfredsställande. Alternativt kan bestämmelser av denna art införas i Svensk Byggnorm.

Sprängämnesinspektionen framhåller:

Brand- och explosionsrisker måste beaktas bl. a. när planerna innefattar sådan bebyggelse där det kan förväntas att explosiva varor eller brandfarliga varor kommer att förvaras och/eller hanteras. Detta aktualiseras främst då fråga är om industribebyggelse men även i samband med planering för skolor och institutionsbyggnader m. m.

I förordningarna om explosiva respektive brandfarliga varor samt i tillämpningsföreskrifterna till dessa finns generella regler som syftar till förebyggande av ifrågavarande risker. Bl. a. finns regler med krav på skyddsavstånd t. ex. mellan förvaringsanordningar och omgivande bebyggelse i olika specificerade fall. Att dessa regler beaktas vid planarbete bör ingå i kommunernas ansvar.

De nämnda reglerna täcker emellertid inte in mer än en del av vad som bör beaktas ur brand- och explosionssynpunkt. I många fall är det heller inte möjligt att sammanfatta kraven i generella bestämmelser, då de i stor utsträckning måste låta sig

påverkas av förhållandena i det enskilda fallet. Sålunda saknas i stort sett regler för skyddsavstånd från processanläggningar där brandfarliga varor hanteras. Sådana avstånd måste bestämmas från fall till fall beroende på mängden brandfarlig vara som hanteras, arten av brandfarlig vara, tänkbara utflödesrisker, processens art (tryck, temperatur), områdets topografi, omgivningens karaktär, förhärskande vindriktningar etc. Detta kan normalt ske endast i samråd med sådan expertis som kommunerna själva i regel saknar.

4 §

Norrköpings och *Västerviks kommuner* anser att paragrafen skall utgå. Dessa krav kan inte rimligen ställas på alla bebyggelseområden och det bör överlåtas åt kommunerna att i sin planering avgöra var det skall anläggas områden för motion.

Bostadsstyrelsen anser att skrivningen i paragrafen är vag och anför bl. a.:

Begreppet "bebyggelseområde" är inte definierat och torde kunna avse ett mycket stort område, t. ex. en hel förort. "Inom eller i anslutning till" ger också utrymme för en vid tolkning.

Texten företräder också en syn på utevistelse som något som till övervägande del äger rum på särskilda "stationer" utformade för olika typer av aktiviteter. Ett sådant synsätt har präglat de senaste decenniernas bostadsområden, men bör förändras då det bygger på felaktiga föreställningar om barns och vuxnas verksamheter utomhus.

För barn är hela bostadsområdet en plats för lek. Oavsett vad planeraren har tänkt sig. För små barn som har en mindre "aktionsradie" och som inte klarar sig på egen hand måste vissa speciella hänsyn tas, men kvar står, vilket visats i flera forskningsrapporter, att en övervägande del av barnens lek sker utanför s. k. lekplatser. Vuxnas utevistelse inom eller i anslutning till bostadsområdet betingas oftast av möjligheterna till att under trivsamma och behagliga former övervaka och leka med barn eller umgås med grannar. Till detta kommer så motion i olika former samt inte minst förflyttningarna mellan bostaden och allmänna kommunikationer, bilparkering, kommersiell och social service etc.

Det är alltså viktigt att se utemiljön i och i anslutning till ett bostadsområde som en helhet som skall uppfylla behov hos alla åldersgrupper. Viss funktionsuppdelning bör naturligtvis förekomma exempelvis för olika slag av trafik m. m.

Bostadsstyrelsen föreslår att 4 § i stället ges följande utformning: Friytorna inom och i anslutning till ett bebyggelseområde skall utformas så, och ges ett sådant innehåll, att de ger allsidiga och tillräckliga möjligheter till lek, motion och annan utevistelse för alla åldersgrupper.

Friluftsfrämjandet menar att man här glömmer den naturgivna platsen för aktiviteter som varken kräver lokalisering eller speciell utformning. Friluftsfrämjandet föreslår därför följande lydelse:

..... med hänsyn till bebyggelsens karaktär naturmark samt lämpligt lokaliserade och utformade platser för lek, motion och andra fritidsaktiviteter.

Fältbiologerna kräver också natur i närmiljön och påpekar:

Naturområden saknas i många bostadsområden ofta totalt, annat än som anlagda parker och dylikt. De som ändå finns är ofta ständigt hotade av trafikanläggningar och industriutbyggnader. Koncentration av befolkningen till allt större städer har gjort att de flesta idag saknar någon "naturlig" kontakt med naturen genom sitt arbete eller i

bostadsområdet. Detta gör att många känner främlingsskap till naturen, speciellt gäller det den uppväxande generationen. För att motverka detta och skapa förutsättningar för en vidgning av den "ekologiska" medvetenheten krävs områden enligt ovan.

SIB anför:

Med tanke på att alla inte är så aktiva föreslås följande ändring "... för lek, motion, fritidsaktiviteter och utevistelse".

Samma synpunkt framförs av *LRF.*

Krav på lokaler har bl. a. *bostadsstyrelsen , Arbetsgruppen för Bygga och Bo på Kvinnors Villkor* samt *Eskilstuna* och *Kumla (en minoritet) kommuner.*

Tillräckliga utrymmen för barnomsorgens behov kräver bl. a. *Järfälla (en minoritet)* och *Mönsterås (en minoritet) kommuner.*

5 §

Malungs kommun konstaterar att krav på tillgång till olika former av service är en positiv nyhet.

Västerviks kommun däremot anser att paragrafen skall utgå och anför:

Dessa krav kan inte rimligen ställas på alla bebyggelseområden och det bör överlåtas åt kommunen att i sin planering avgöra var det skall anläggas samhällelig och kommersiell service.

Samma ståndpunkt har *Norrköpings kommun.*

Haninge och *Åre kommuner* synes anse att paragrafen innehåller självklarheter.

Som har redovisats i anslutning till 4 § anser *bostadsstyrelsen* att begreppen "bebyggelseområde" och "inom eller i anslutning till" ger utrymme för en vid tolkning.

Beträffande servicens omfattning anför *jämställdhetskommitten:*

Någon form av minimikrav bör ställas. Varje nytt bostadsområde måste från jämställdhetssynpunkt åtminstone ha tillgång till kollektiv trafik, barnomsorg och dagligvaruhandel, varför dessa preciseringar behöver göras.

Emmaboda kommun:

"Tillräckliga möjligheter till samhällelig och kommerssiell service" är ett tänjbart begrepp. Skall detta ankomma på BN att bedöma? I så fall bör det framgå av lagtexten.

Definition av permanent- resp fritidsboende saknas helt och bör finnas med, med hänsyn till serviceansvaret.

Kristianstads kommun anför:

Kommunen anser att kommunernas målsättning beträffande servicenivån beror på många faktorer. Frågan är ofta så komplicerad att den knappast kan få full belysning i ett plan- eller tillståndsärende.

Kommunen anser därför att begreppet "tillräckliga möjligheter till samhällelig och kommersiell service" bytes ut och ersättes med texten "möjligheter till en rimlig samhällelig och kommersiell service".

Stockholms kommun (stadsbyggnadskontoret) ställer frågan:

Vem skall ha ansvaret för att statlig och kommersiell service kommer till och bibehålles på en ort? Det är meningsfullt att reglera sådana frågor i byggnadslagstiftning.

Söderköpings kommun:

Den kommersiella servicen kan ej tvångsvis styras till skilda bebyggelseområden. Paragraftexten bör därför omformuleras med innebörden att de fysiska möjligheterna (markreservat) för kommersiell service skall tillgodoses.

Nässjö kommun anför:

Föreslagen serviceförsörjning i anslutning till bebyggelseområde kan medföra att serviceambitionsnivån höjes från centralt håll utan hänsyn till skiftande ekonomiska förutsättningar i de enskilda kommunerna. Förhållandet som ibland råder, att vissa servicefunktioner byggs ut långt efter annan byggnation kommer genom den nya lagen ej att accepteras. Därför måste tillses att servicebegreppet ej får de svåra konsekvenser som kan befaras om tolkningen av aktuellt lagrum blir alltför strikt.

NBD anför:

Anknytningen till samhällelig och kommersiell service betyder alltför vittgående krav på hänsynstagande till sektorsplanering där det allmänna har ansvaret för åtgärderna – icke den byggande. Villkor för byggande bör därför inte sträcka sig längre än till vad en exploatör kan vara skyldig att ta ekonomiskt ansvar för i form utav tekniska anordningar för bebyggelsen. Detta bör klargöras genom en omformulering, exempelvis så att bestämmelsen utsäger att inom bebyggelseområden skall finnas "erforderliga tekniska anordningar för bebyggelsens behov med hänsyn till bebyggelsens omfattning och karaktär" eller dylikt.

6 §

Falkenbergs kommun anför:

Utredningen borde ägna frågan om fordonsuppställning ett större intresse. Lagtexten är återhållsam och lämnar ett ganska stort spelrum för tolkningar, vilket ej kan anses önskvärt i denna så viktiga fråga. För byggnadsnämnden torde det bli svårt att med stöd av den allmänna formuleringen i 4:6 hävda att erforderligt antal biluppställningsplatser skall anordnas. Vems tolkning av uttrycket "tillräckliga utrymmen" skall gälla?

Karlstads kommun anför:

Möjligheterna att utforma lokala parkeringsnormer bör utredas i särskild ordning då förslaget inte löser frågan om hur behovet av parkeringsplatser skall beräknas.

SKTF framhåller:

Bestämmelsen, som nu talar om utrymmen för fordonsuppställning bör kompletteras så att den gäller "... utrymmen för fordonsuppställning, även av cyklar, samt för lastning och lossning".

Arbetsgruppen för Bygga och Bo på Kvinnors Villkor gör följande uttalande:

Minskade utrymmen för fordonsuppställning. Alternativ användning av alla befintliga parkeringsplatser, t. ex. som solfångare eller bollplaner.

Kumla kommun (en minoritet) anser att gång-, cykel- och mopedtrafikanters intressen skall prioriteras.

Samma åsikt har bl. a. *Mönsterås kommun (en minoritet).*

Några remissinstanser anser att krav på hänsyn till kollektivtrafiken skall ställas i denna paragraf. Bland dessa finns *Hyresgästernas riksförbund* och *Göteborgs kommun (en minoritet).*

Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Beträffande 6 § vill länsstyrelsen ifrågasätta om begreppet "trafikanters intressen" med hänsyn till den mycket stora räckvidden är ett lämpligt stadgande. I syfte att mera konkret knyta lagtexten till funktionskravet bör det i stället kunna övervägas att ange "... så att en tillfredsställande trafikförsörjning erhålls. Därvid skall så långt möjligt skilda trafikantgruppers behov beaktas. Likaså skall tillses att tillräckliga ..."

NBD anför:

I denna paragraf reses kravet på att en bygglovssökande skall underordnas "hänsyn till den allmänna samfärdselns behov". Nuvarande lagstiftning om hänsynstagande till den allmänna samfärdselns behov torde väl knappast sträcka sig längre än till omsorg om gatunätets utformning. Den nya lydelsen i 4:6 anses emellertid innefatta "en rätt och skyldighet för kommunen att låta trafikpolitiska beslut" inverka på tillståndsgivningen, vilket sannolikt kan föra betydligt längre. Ett aktuellt exempel på denna diskussion finns i den remiss som planverket för någon tid sedan skickade ut och som gällde kommunal trafikplanering. Av samma skäl som anförts till 4:5 bör åtgärdskrav som avser trafikförsörjning för skilda trafikantbehov utgå till förmån för en lydelse som anknyter till trafiksäkerhet och dylikt. Delvis är detta redan intäckt av bestämmelsen i 4:3 och en samskrivning med denna skulle kanske kunna övervägas. Förslagsvis skulle lydelsen kunna bli följande: "bebyggelsemiljön skall utformas så att trafiknätet tillgodoser erforderliga behov, och så att det finns tillräckliga utrymmen för fordonsuppställning". Eventuellt kan "med hänsyn till trafiksäkerhetens krav" läggas till, om detta inte kan anses intäckt med vad som sagts i 4:3.

7 §

Statens handikappråd, AMS , länsarbetsnämnden i Örebro län, HCK och *DHR* ser med tillfredsställelse att utredningen beaktat handikappintresset i bebyggelsemiljön.

Handikapprådet anför:

Den nuvarande 42 a § byggnadsstadgan överförs i princip oförändrad till den nya lagen och ersätts av 5 kap. 7 §. Rådet förutsätter att bestämmelsen också gäller tomtmark. Rådet ser med tillfredsställelse att förslaget beaktar handikappintresset i bebyggelsemiljön genom att föreslå 4 kap. 7 § som är att betrakta som ett komplement till 5 kap. 7 §. I denna fastställs att "Bebyggelsemiljön skall utformas med hänsyn till behovet av tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga". Att den enskilda kommunen står för bedömningen av vad som är att betrakta som skäligt understryker betydelsen av att det vid planeringen blir ett mycket nära samråd med dem som har särskilda insikter i hur bebyggelsemiljön bör vara utformad. Bl. a. bör den kunskap som finns hos de kommunala handikappråden tillvaratas.

Vi vill i detta sammanhang erinra om att HAKO-utredningen också behandlade frågan om handikappades gångvägar. Utredningen förutsatte att dessa skulle anpassas för att handikappades resor med allmänna färdmedel skulle möjliggöras.

Med en rimlig tillämpning uppfattar även *Kävlinge kommun* förslaget som positivt.

Hässleholms kommun noterar att 7 § ökar ambitionsnivån jämfört med dagens lag, vilket innebär hinder för utnyttjande av mark med stora nivåskillnader.

Bostadsstyrelsen tillstyrker denna utvidgning men hyser viss oro för att bestämmelsen kan komma att få alltför ringa genomslagskraft. Styrelsen anför:

När nuvarande handikappbestämmelser i 42 a § BS utvidgades och gjordes tillämpliga på bostäder infördes i lagtexten särskilda bestämmelser om dispens där det klart angavs vilka avsteg från kraven som kunde medges. På detta sätt ville man undvika att undantagen skulle bli fler än vad som är rimligt och önskvärt. En dispensmöjlighet kunde tillämpas "där så påkallas med hänsyn till terrängförhållandena" vilket torde innebära att man i princip först ska pröva möjligheterna att uppfylla kravet på tillgänglighet innan undantagsmöjligheten kommer ifråga.

I PBL-förslaget finns ingen undantagsmöjlighet angiven i lagtexten. I specialmotiveringen (s. 723) sägs att 4:7 medger en skälighetsbedömning till skillnad från 5:7. Det sägs vidare att endast starka skäl, såsom t. ex. områdets topografi, bör kunna åberopas för att anpassningsåtgärder ska kunna underlåtas.

Förslaget kan ge tämligen vida möjligheter till "dispenser". Bostadsproduktionen kommer sannolikt att alltmer inriktas mot områden som tidigare inte ansetts särskilt lämpade för bostadsbebyggelse bl. a. med hänsyn till terrängförhållanden. Det är därför angeläget att undvika att en alltför generös praxis utvecklas. Det bör således framgå, på samma sätt som i 42 a § BS och dess förarbeten, att möjligheterna att uppfylla kraven på tillgänglighet bör prövas innan man tillåter att anpassningsåtgärder underlåts.

Länsarbetsnämnden i Stockholms län understryker vikten av att det klart anges i lagen att bebyggelsemiljön, där så inte är orimligt, görs tillgänglig för handikappade.

SAR föreslår en vidgad grundinställning och anför:

Nuvarande tillämpning av gällande lagstiftning har inte lett till att bebyggelsemiljöerna blivit rimligt tillgängliga och användbara för personer med nedsatt funktionsförmåga. Detta hänger bl. a. samman med att anpassningen av miljön inskränks till att gälla enbart personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga.

Förbundet föreslår därför att lagstiftningen redovisar en vidgad grundinställning i denna fråga. En elementär tillgänglighet och möjligheter att använda bebyggelsemiljöerna bör garanteras alla medborgare. Kraven bör formuleras så, att miljöerna blir tillgängliga och användbara för personer med nedsatt fysisk, psykisk eller social funktionsförmåga. De undantag som kan anses motiverade vid nybyggnad och ombyggnad bör kunna anges senare i lagstiftningen eller i tillämpningsföreskrift.

Jämställdhetskommitten:

Vi kan inte underlåta att påpeka att småbarnsföräldrar med barn och barnvagn är en stor grupp med likartade krav på miljön.

En minoritet i Eskilstuna, Falu, Järfälla, Kumla, Lindesbergs och *Mönsterås kommuner* föreslår ett absolut krav på att de handikappades intressen tillgodoses.

Några remissinstanser anser att föreslagna bestämmelser borde lindras i sina krav och tillämpas i skälig utsträckning och med hänsyn till ekonomiska och andra omständigheter. Bland dessa finns *NBD* samt *Norrköpings, Uddevalla , Västerviks och Åtvidabergs kommuner.*

NBD anför:

Även hela planområden skall här kunna beaktas. Detta kan bli en ekonomiskt betungande utvidgning och det finns anledning hävda att utredningen här gått alldeles för långt när man anser att "endast starka skäl" skall kunna åberopas för att "anpassningsåtgärder skall kunna underlåtas", detta till och med sagt om svårigheter som betingas av områdets topografi. En modifikation bör ske redan i lagtexten, förslagsvis så att bebyggelsemiljön skall utformas under hänsynstagande till dessa krav "i skälig omfattning" eller dylikt.

Åtvidabergs kommun:

Med den utformning lagförslaget har är bestämmelsen helt bindande för kommunerna. Måhända borde lagförslaget utformas så att bebyggelsemiljön skall i skälig utsträckning utformas så att den blir tillgänglig för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. Därmed gavs det möjlighet att i den utsträckning som är skälig med hänsyn till ekonomiska och andra omständigheter utforma miljön så att behovet av tillgänglighet blir tillgodosett.

Liknande synpunkter anför *byggnadsstyrelsen.*

Synskadades Riksförbund anser att paragrafen måste kompletteras med orden "möjlighet att utnyttjas av".

Sociala centralnämnden i Uppsala kommun:

Förslag till ny lydelse av denna paragraf: Bebyggelsemiljön ska utformas med hänsyn till behovet av tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga.

Karlskrona kommun anför:

Begreppet "nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga" saknar motsvarighet i gällande lagstiftning. Även om begreppet upptogs i BLU:s förslag och tillstyrktes eller lämnades utan erinran av ett stort antal remissinstanser kan syftet svårligen fångas i föreslagen formulering.

I stället bör specialmotiveringens skrivning, att handikappade skall komma fram till byggnader och att kommunikationsytor skall utformas med hänsyn till de handikappades behov, införas.

8 §

Positiva till förslaget är bl. a. *länsstyrelsen i Värmlands län* och *Malungs kommun.*

Även *bostadsstyrelsen* tillstyrker bestämmelsen och anför:

Styrelsen förutsätter att den gäller såväl tomtmark (tillbyggbarhet, förberedd plats för kompletteringsbebyggelse eller -anordningar) som byggnad (om- och tillbyggbarhet).

Enligt förslaget ska denna bestämmelse – lika lite som andra bestämmelser i 4 kap. – preciseras i tillämpningsföreskrifter. Bostadsstyrelsen anser dock att en liknande bestämmelse bör införas i 5 kap. för att ge möjlighet att vid behov utfärda särskilda tillämpningsföreskrifter i SBN om förberedelser för framtida förändringar.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län:

I områden där brist på skyddsrum föreligger bör mark avsättas för att i framtiden bygga friliggande skyddsrum. Mark bör även avsättas i områden där det enligt länsstyrelsens plan skall byggas krigsbranddammar för att tillgodose vattenförsörjningen vid brandsläckning i krig. Detta bör komma till uttryck i motiveringen.

Civilförsvarsstyrelsen tar också upp skyddsrumsfrågor och framhåller:

I det nuvarande skyddsrumssystemet förutsätts att merparten av skyddsrumsbyggandet sker i samband med nyproduktion av byggnader. Av olika skäl förekommer det att inga skyddsrum byggs när bebyggelsen kommer till, utan att det senare blir aktuellt att där anordna skydd. Det kan då bli fråga om att bygga skyddsrum i befintlig byggnad eller friliggande skydd på gata, torg eller annan allmän plats enligt 40 § cfl. Möjligheter till sådana kompletteringar bör i viss mån kunna tillgodoses i bebyggelseplaneringen.

I motiveringen till lagen, avsnitt 6.3.2, bör nämnas att behov av förändring och komplettering kan föranledas av att någon funktion inte är tillfredsställande tillgodosedd i den befintliga bebyggelsen.

Ett motsvarande krav på möjligheter till framtida kompletteringar bör också ställas på utformningen av den enskilda byggnaden (kap.5).

Ett antal remissinstanser anser att formuleringen av 8 § bör överarbetas.

Vaggeryds kommun anför:

En komplettering och precisering är angelägen för att ej riskera stora markreservat inom t. ex. industriområden.

Samma åsikt har *Hylte kommun.*

Länsstyrelsen i Hallands län anser att paragrafen om möjligt bör förtydligas.

Norrköpings och Västerviks kommuner anser att det bör anges att kraven i 8 § skall tillämpas i skälig utsträckning.

Falkenbergs kommun anför:

I nuvarande byggnadslagstiftning är inte klart uttalat att bebyggelsen skall utformas så att senare ändringar och kompletteringar kan underlättas. Det "diktat" som nu förts in i PBL torde bli svårt att tyda och hävda gentemot byggherrar. Denna bestämmelse måste naturligtvis tillämpas inför förutsättningarna i varje enskilt fall. Om en rigorös tolkning eftersträvas bör utformningen ges en annan lydelse.

9 §

DHR kan inte acceptera att kostnaderna skall vara avgörande och anför:

Kap. 4 ska även tillämpas vid ändring eller komplettering av befintliga bebyggelsemiljöer – men endast i den utsträckning, som är skälig med hänsyn till ekonomiska och andra omständigheter. DHR kan inte acceptera att kostnaderna ska vara avgörande

om stora medborgargrupper ska kunna fungera i en miljö, som de kanske växt upp i och där de har sina rötter. Det gäller i stället att finna nya finansieringsformer för att kunna täcka eventuella merkostnader, som kan uppstå vid en handikappanpassning. Samhällsekonomiskt måste det vara en fördel att slippa flytta folk från sina gamla bostäder.

HCK har samma åsikt.

Synskadades riksförbund anför:

På flera ställen i betänkandet påpekas det att i framtiden kommer byggnadsverksamheten att i stor utsträckning bestå av ändringar och kompletteringar av befintlig bebyggelse. Det är då en alldeles för lågt ställd ambitionsnivå att den befintliga bebyggelsen inte efter hand skall anpassas för personer med funktionsnedsättningar. Det borde i stället finnas möjligheter för kommunerna att ålägga fastighetsägare att ändra vissa byggnader, utan att det sker i samband med sökt bygglov, så att byggnaderna blir tillgängliga och användbara för personer med nedsatt funktionsförmåga. Detta skulle t. ex. kunna gälla offentliga lokaler, vissa arbetsplatser och större bostadshus.

I betänkandet poängteras det önskvärda i en helhetssyn på planeringen. Det är särskilt viktigt då man arbetar med ändring och komplettering av befintlig bebyggelse att man utgår från hela områdens tillgänglighet och användbarhet och inte bara koncentrerar sig på isolerade komponenter.

I 4 kap. 9 § och i 5 kap. 11 § anges att vid ändring och komplettering av befintlig bebyggelse skall de krav som angetts för ny bebyggelse tillämpas i skälig utsträckning och med hänsyn till ekonomiska och andra omständigheter. Dessa förbehåll måste strykas!

En minoritet i *Botkyrka, Falu, Lindesberg och Mönsterås kommuner* anser att 9 § andra stycket skall utgå.

Sveriges fastighetsägareförbund anför:

Fastighetsägareförbundet vill understryka vikten av att de allmänt hållna bestämmelserna i 4 kap. endast får åberopas som motiv för ålägganden i samband med om- och tillbyggnader som är fastighetsekonomiskt försvarbara. Detta bör markeras hårdare än vad som gjorts i specialmotiveringen (s. 723 f).

I huvudsak liknande synpunkter har *Sveriges villaägareförbund* och *Kristianstads kommun.*

Bostadsstyrelsen påpekar att det är oklart vad som kan innefattas i "andra omständigheter". Det borde framgå av förarbetena.

Göteborgs kommun:

Kommunstyrelsen vill påpeka att vissa av de angivna kraven på bebyggelsemiljön återfinnes i annan lagstiftning, t. ex. hälsovårds- och renhållningslagstiftningen, som i många fall inte medger något hänsynstagande till ekonomiska eller andra omständigheter vid ändring eller komplettering av befintliga bebyggelsemiljöer. Detta förhållande borde komma till uttryck i den föreslagna lagtexten.

Ett antal instanser befarar att kulturhistoriska värden kan komma att slås ut. Bland dessa finns *Föreningen Sveriges landsantikvarier, Stiftelsen Jämtlands läns muséum* samt *Haninge och Sundsvalls kommuner.*

Föreningen Sveriges landsantikvarier anför:

9 § andra stycket i sin föreslagna lydelse innebär en inskränkning som upphäver bestämmelsen om hänsyn till befintliga kulturvärden, såvida den inte omformuleras i linje med 6 kap. 1 §: "Vid ändring eller komplettering av befintliga bebyggelsemiljöer skall bestämmelserna tillämpas med skälig hänsyn till såväl de kulturhistoriska som till de ekonomiska värdena och andra omständigheter." Härigenom klargörs också att §§ 2–8 inte får tillämpas så hårt att kulturvärdena helt spolieras.

SGI anför:

Stabilitetsförhållandena bör uppmärksammas även vid förändringar i befintlig bebyggelsemiljö, varför institutet föreslår följande tillägg i andra stycket 4 kap. 9 §:"... med hänsyn till säkerhetsaspekter och till ekonomiska ...". Att stabilitetsförhållandena är tillfredsställande bör ju även gälla befintlig bebyggelse och ett sådant krav skulle kunna införas i 6 kap. 1 §. Att uppfylla sådana krav i befintlig bebyggelse kan emellertid innebära stora kostnader och frågan är vem som skall bära dem. Institutet har inget förslag här men frågan är allvarlig och bör diskuteras vidare.

Svedala kommun anser att 9 § skall inleda 4 kapitlet.

Fastighetsägareföreningen i västra Östergötland föreslår att i 9 § andra stycket skall tillkomma en mening, nämligen "Härvid skall både allmänna och enskilda intressen beaktas."

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

Beträffande den lagtekniska lösningen anför *kammarrätten i Göteborg:*

Lagreglerna under denna rubrik har karaktär av restriktionsplanregler. 5 kap. i övrigt innehåller materiella bestämmelser om byggnaders, anläggningars och tomters egenskapskrav. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det inte vore lämpligt att från 5 kap. bryta ut de särskilda bestämmelserna i 13-15 § §. Ytterligare skäl för en sådan utbrytning är att reglerna om strandskydd, skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse samt för friluftslivet finns spridda på flera håll i lagförslaget. Vad gäller exempelvis strandskyddsområden har redan i 3 kap. 13 § fastslagits att det inom sådant område inte får uppföras bebyggelse eller i övrigt vidtas åtgärder som medför inskränkningar i allemansrätten varför en upprepning härav i 5 kap. 13 § synes överflödigt. Regler om skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse finns, förutom i 5 kap. 14 §, i 6 kap. 4 § tredje stycket, 9 kap. 2 § första och andra styckena, 9 kap. 11 §, 10 kap. 1 § p. 3 samt i 10 kap. 2 § och regler om skydd för friluftslivet, förutom i 5 kap. 15 §, i bl. a. 10 kap. 1 § p. 4 och 10 kap. 4 §. Därutöver innehåller 13 och 20 kap. ett flertal bestämmelser som hänvisar till 5 kap. 13-15 § §.

Bestämmelserna är således spridda på många ställen i PBL. Lagregleringen är vidare inte alltid konsekvent utformad. Sålunda skall t. ex. skyddsbestämmelser enligt 5 kap. 14 § för att bli gällande tas in i en detaljplan eller ett markförordnande. I 5 kap. 15 § nämns bara markförordnande. Ett uttalande i den allmänna motiveringen (s. 359) tyder dock på att även en detaljplan kan komma i fråga något som också förefaller

rimligt. När det gäller strandskydd finns det varken i 3 kap. 13 § eller i 5 kap. 13 § någon bestämmelse om på vad sätt kommunens beslut om utvidgning eller inskränkning av dessa bestämmelser skall manifesteras. Däremot framgår av specialmotiveringen till 3 kap. 13 § att ett sådant beslut skall tas in i en detaljplan eller ett markförordnande. Beträffande både strandskydd och kulturhistoriskt värdefulla byggnader och rekreationsområden finns sedan i kapitlen om detaljplan och markförordnande bestämmelser som anger att skyddsföreskrifter i de tre nämnda fallen kan tas in i en detaljplan resp. ett markförordnande.

Denna splittring och oöverskådlighet talar för att i stället så långt som möjligt försöka samla reglerna om "byggnader och anläggningar inom särskilda områden" i ett kapitel.

Kammarrätten förordar att de bestämmelser i PBL, som avser "byggnader och anläggningar inom särskilda områden" så långt möjligt samlas i 9 kap. om detaljplan. De bestämmelser i ämnet som är intagna i 13 kap. och 20 kap. bör dock inte brytas ut. Den utformning av besvärsreglerna som kammarrätten föreslår leder ej till att en utbrytning av reglerna ur 5 kap. skulle medföra att dessa undandras kammarrättens prövning.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, NBD, Sveriges trähusfabrikers riksförbund* samt av *Mörbylånga, Solna och Torsås kommuner.*

Kävlinge kommun anser att det är en svaghet i kapitlet att definitions- och planeringsfrågor i samband med fritids- och permanentbebyggelse inte har kunnat klargöras.

I lagtexten anges normalt att en byggnad skall utformas på olika sätt så att den uppfyller vissa krav. Några remissinstanser, bl. a. *Halmstads* och *Stockholms kommuner* anser att verbet "utforma" bör användas endast när krav kan uppfyllas enbart genom att ge byggnad en viss form (gestaltning), exempelvis i 1 § där byggnadens yttre utformning behandlas. När det är fråga om andra egenskapskrav bör i stället verbet anordna utnyttjas, exempelvis i 3 § beträffande anspråk på skyddsrum.

Principen att lagreglerna skall innehålla grundläggande krav tillstyrks av bl. a. *planverket,* som anför:

I byggnadsstadgans 38-48 §§ ges för byggnader grundläggande krav på byggnader. Bestämmelserna är i vissa fall relativt detaljerade och innehåller bl. a. måttuppgifter och beskriver olika byggnadsdetaljer. Å andra sidan är vissa betydelsefulla krav inte givna på ett klart och entydigt sätt. Det är därför angeläget att i en ny bygglag egenskapskraven för byggnader ges på ett mer systematiskt sätt, som en fullständig förteckning över generella kvalitetskrav. Motsvarande gäller anläggningar och tomt.

PBL-förslagets 5 kap. synes väsentligen tillgodose dessa önskemål. De i 1-10 §§ givna kraven utgör en relativt fullständig katalog på aktuella samhälleliga krav. Enligt planverkets uppfattning bör emellertid formuleringarna av de olika egenskapskraven i vissa fall kunna göras mer stringenta.

Liknande synpunkter framförs av *Nora kommun.*

Några remissinstanser däribland *Solna* och *Vellinge kommuner* anser att bestämmelserna är alltför allmänt hållna och bör omarbetas.

Vellinge kommun anför bl. a.:

De särskilda bestämmelserna om byggnads placering och utformning är för allmänt hållna och bör omarbetas. Föreskriften om 4,5 m avstånd till gräns mot granne bör

fortsätta att vara inskriven i lagtexten, särskilt som avståndet nämnes i 13 kap. i fråga om tillståndspliktens omfattning.

Liknande synpunkter framförs bl. a. av *länsstyrelserna i Hallands, Kristianstads, Skaraborgs* och *Kopparbergs län* samt av *Hedemora, Hässleholms, Mora, Nora, Nyköpings, Södertälje (en minoritet)* och *Östra Göinge kommuner.*

Bromölla, Halmstads, Osby och *Stockholms kommuner* anser att bestämmelser härom kan tas in i verkställighetsföreskriften.

Länsstyrelsen i Hallands län anser att även reglerna i BS om byggande i gatu- respektive förgårdslinje bör bibehållas i lagstiftningen.

Malmö kommun anser att kapitlet innehåller bestämmelser som är alltför detaljerade.

Liknande synpunkter framförs av *Föreningen för samhällsplanering* och *Gotlands kommun.*

Sveriges trähusfabrikers riksförbund anser att byggbestämmelserna måste begränsas och att bygglagen enbart skall ställa krav som är så viktiga ur allmän eller enskild synpunkt att de inte kan överlåtas till den byggande att bestämma om. Det är ett så starkt intresse för byggherrar och producenter att bevaka kvalitetskrav o. d. som påverkar underhållskostnader och funktionsduglighet, att samhället inte behöver belastas med att bevaka dessa krav.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *Kinda* och *Oskarshamns* (en minoritet) kommuner.

Förslaget att verkställighetsföreskrifter i fortsättningen så långt som möjligt bör utformas som funktionskrav och inte som absoluta krav tillstyrkes av bl. a. *Byggherreföreningen* samt *Falköpings, Hallstahammars* och *Malmö kommuner.*

Hallstahammars kommun framhåller emellertid att det å andra sidan innebär förenklingar vid byggnadsnämndens prövning om absoluta krav gäller t. ex. måttangivelser. I framför allt mindre kommuner med små resurser kan det vara betungande att utifrån funktionskrav motivera olika ställningstaganden. Det kan t. ex. gälla mått på soputrymme, höjd på skorsten m. m. Absoluta krav underlättar också en enhetlig tillämpning. Strävan att övergå till funktionskrav får därför inte drivas för långt, utan rimlig hänsyn måste tas till de fördelar absoluta krav kan ha.

Liknande synpunkter framförs av *bostadsstyrelsen, planverket* och *Gotlands kommuner.*

Motsatt uppfattning har *Huddinge kommun:*

> En utveckling mot enbart sådana allmänna byggbestämmelser får dock inte bli ett okritiskt accepterat självändamål. Entydigt angivna krav kan många gånger ha en självständig funktion och kan sammanfatta ett helt komplex av mer generella krav. Som exempel kan nämnas att den i nu gällande planer ofta förutsatta bestämmelsen i 39 § byggnadsstadgan om byggnadsavstånd från gräns mot granntomt innefattar såväl brandsäkerhetsaspekter som krav på rymlighet och möjligheten att anpassa byggnad och mark inom den egna tomtens gränser. I det allmänna medvetandet definierar bestämmelsen dessutom ett sakägarintresse och hör även härigenom hemma i byggförfattningarna. En rest av bestämmelsen återfinns ju också i den föreslagna avgränsningen av tillståndspliktens omfattning i 13 kap.

Även *Synskadades riksförbund* för fram kritiska synpunkter i denna del:

I betänkandet förespråkar man funktionskrav framför krav på speciella lösningar. Detta är bra i sådana fall då det finns flera kända och acceptabla lösningar att välja mellan och man dessutom på ett entydigt sätt kan ställa upp funktionskrav. I alla de fall där det ännu är tveksamt hur man kan uppfylla ett visst funktionskrav måste man i stället ställa krav på speciella, "typgodkända", lösningar. Detta samtidigt som resurser satsas på att få fram bättre kunskap om hur kraven kan tillgodoses.

1 §

Hylte kommun anser att stadgandena i 1 § kan komma i konflikt med strävandena efter förenklad byggnadslovgivning, dvs. slopad bygglovplikt för vissa mindre byggnader, omfärgning av fasad m.m. eller kräva en detaljering i planutformningen som står i motsats till innebörden i 9 kap. 2 §.

Frågan om vilka aspekter som skall tillmätas betydelse vid lämplighetsprövningen tas upp av ett flertal remissinstanser.

Sveriges trähusfabrikers riksförbund anser att det föreslagna tillägget om bevarandeintressen kan tolkas som om dessa intressen skulle tillmätas större betydelse än andra.

RAÄ anför:

I 5 kap., som avser placering och utformning av byggnader m. m., talas i 1 § om ett lämplighetskrav med hänsyn till dels stads- och landskapsbilden, dels till strävandena att bevara natur- och kulturvärden samt dels byggnaden som sådan. Indirekt bekräftas alltså här att begreppet kulturvärde har en mera inskränkt betydelse än miljömässigt värde. Här uttrycks också ett självständigt verkande estetiskt krav på en byggnads utformning, färgsättning och materialverkan.

Landskapsarkitekternas riksförbund anser att en byggnad skall placeras inte bara så att naturvärdena bevaras utan även att naturförutsättningarna tillvaratas.

Västra Östergötlands fastighetsägareförening och *Kramfors kommun* anser att det är viktigt att hänsyn tas till energihushållningen vid placeringen av en byggnad. Denna fråga bör tillmätas större vikt. Föreningen anför:

De kalla vindarnas betydelse för energiåtgången bör beaktas redan i 1 §. En byggnads placering med gavel mot vinden är av väsentlig betydelse. Därför bör 6 § inarbetas som en andra mening i 1 §.

Partille kommun anför att vid en byggnads placering hänsyn bör tas även till geotekniska förhållanden. Dessutom bör en byggnads placering i höjdled tillgodose kravet på lämplig anslutning till va-nätet.

Synskadades Riksförbund anför:

I 5 kap. 1 § anges att hänsyn skall tas till byggnaden som sådan. Detta är alldeles för oklart uttryckt. En byggnad har inget värde i sig utan får värde först då den ställs i relation till dem som använder eller på något sätt upplever den. Kravet måste alltså i stället kopplas till användning och upplevelse.

LRF anser att det är viktigt att kraven på byggnads placering och estetiska utformning, t. ex. färgsättningen, ges en i förhållande till den enskilde fastighetsägaren rimlig tillämpning. Detta är särskilt angeläget i de speciella fall där bygglovplikt tillskapas för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader och anläggningar.

Förslaget att ange materialverkan som en miljöpräglande exteriöregenskap tillstyrks av samtliga remissinstanser som yttrat sig över förslaget.

Förslaget att ge byggnadsnämnderna en mera aktiv roll vad gäller den utseendemässiga delen tillstyrks av i stort sett samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan.

Malmö kommun anför emellertid:

I betänkandet har framhållits ambitionen att stärka byggnadsnämndens ställning i frågor som rör byggnads yttre. Denna åsikt delas av byggnadsnämnden. Lagtexten har emellertid inte getts en klarare formulering än gällande byggnadsstadgas. Om det är utredningens avsikt att förbättra byggnadsnämndens möjligheter att verka för en god byggnadskultur och offentlig miljö inom kommunen bör detta i klara ordalag komma till uttryck antingen genom en otvetydig utformning av lagtexten och genom ett motivuttalande i förarbetena till lagen.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelsen i Jämtlands län, Kommunförbundet, SAR* samt *Falkenbergs, Göteborgs, Halmstads, Haninge, Göteborgs, Kramfors, Lindesbergs, Malungs, Munkedals, Sotenäs, Uppsala* och *Vetlanda kommuner.*

Östersunds kommun anser att byggnadsnämnden får begränsade möjligheter att tillämpa lagen om problemen ej kunnat förutses i detalj redan i planläggningsarbetet. Det krävs också utökade resurser för att kommunen genom detaljplan eller markförordnande skall kunna utöka den enligt PBL:s förslag hårt begränsade byggnadslovplikten.

Några remissinstanser har tagit upp frågor som rör formuleringen av lagtexten.

Bl. a. *Norrköpings, Västerviks* och *Ödeshögs kommuner* anser att "det sätt" bör utbytas mot "ett sätt" för att markera att det finns flera sätt som kan vara lämpliga för placering av en byggnad.

Arkitekturmuseet anför:

Lagförslaget är olyckligt formulerat när det gäller utformningsaspekterna. 5 kap. 1 § använder ordet "lämplig" för att ange kraven på utseende hos byggnader. Det är ett ord som inte är användbart i fråga om upplevelsemässiga eller historiska värden och estetiska aspekter. Genom att inleda denna punkt i paragrafen med ordet "även" impliceras att den estetiska utformningen är ett sekundärt krav. Förslagsvis kunde paragrafen i sin helhet ha följande lydelse: "En byggnad skall placeras och utformas på det sätt som är lämpligt med hänsyn till terräng och stads- och landskapsbild och med hänsynstagande till natur- och kulturvärden. Byggnaden skall ha en god yttre form samt färg- och materialverkan."

NBD anför:

Denna bestämmelse är så utformad att lämplighetsbedömningen avgör kravnivån. Denna opreciserade formulering innebär osäkerhet och kan få allvarliga konsekvenser för ersättningsskyddet i 20 kapitlet. Vi förordar här en omredigering och lydelsen skulle då förslagsvis bli:"en byggnad skall placeras så att den inte blir störande med hänsyn till stads- eller landskapsbilden eller för natur- och kulturvärden. Ej heller byggnadens yttre utformning eller färg och materialverkan får verka störande i dessa avseenden eller medföra att byggnaden riskerar att förvanskas".

RAÄ anser att det är osäkert om paragrafen avses ge grund för att helt vägra nybyggnad eller tillbyggnad på en fastighet, utan att ersättningskrav uppkommer på grund av intrång i pågående markanvändning.

Planverket anser att begreppen "hänsyn" och "strävanden" inte kan sammanfattas med "intressen".

2 §

Angående den principiella innebörden av paragrafen anför *Gislaveds kommun:*

Byggnadsnämnden kommer att få ett större inflytande över bebyggelsens utformning och placering på tomt jämfört med §§ 38 och 39 i byggnadsstadgan. Detta är mycket angeläget. Speciellt vid kompletteringsbebyggelse är det viktigt att byggnadsnämnden ges möjligheter till en viss styrning av bebyggelsen.

Malungs kommun anser emellertid att formuleringen fortfarande är alltför oprecis för att ge någon verklig hjälp vid prövningen.

Planverket anser att uttrycket "Vid placering och utformning av en byggnad" även bör avse byggnadens placering i djupled, dvs. grundläggningsnivån. En alltför ytlig grundläggning kan vålla problem för grundläggningen av angränsande byggnader.

Tolkningen av begreppet "besvärande olägenheter" berörs av några remissinstanser. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att bestämmelsen är för kategorisk och anför:

Risk föreligger för att stadgandet i ej avsedd omfattning kommer att åberopas av fastighetsägare för att om möjligt avvisa all bebyggelse på angränsande mark.

Fastighetsägare kan t. ex. väntas ofta göra gällande att försämrade belysningsförhållanden och utsikt genom bebyggelse på grannfastighet kan anses utgöra "besvärande olägenheter". Man bör eftersträva att olägenheterna för omgivningen blir så små som möjligt men bebyggelse på fastighet måste godkännas om den ej medför större olägenheter för angränsande fastighet än som bör accepteras med hänsyn till områdets beskaffenhet eller dylikt.

Planverket:

Begreppet "besvärande olägenhet" synes vara tautologiskt. Paragrafen förutsätts även inbegripa aspekter såsom att hindra sikten samt förhindra solstrålning som tillgodogörs för uppvärmning och för odling. "Utformning" kan tolkas avse endast den yttre, eller rumsliga gestaltningen. "Anordnas" synes ofta vara mer ändamålsenligt.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Örebro län.*

Några remissinstanser behandlar frågan om jordbrukets intressen. *Lantbruksnämnden i Skaraborgs län* anför:

Utredningen föreslår i 5 kap. 2 § en allmän bestämmelse om att vid placering och utformning av en byggnad skall beaktas att den inte orsakar besvärande olägenheter för omgivningen. I kommentarerna exemplifieras dessa olägenheter, som kan bestå av t. ex. luftföroreningar och buller.

Frågan om immissionerna från jordbruket och dess påverkan på omgivningen har blivit alltmer uppmärksammad under senare tid. Mekaniseringen vid hanteringen av grovfoder och spannmål samt utgödslings- och ventilationsanordningar i djurstallar m. m. kan medföra både buller- och luktproblem, som är besvärande för närboende.

I den fysiska riksplaneringen har samtliga kommuner i länet i sina kommunöversikter tagit in generella regler ifråga om lokalisering av nybebyggelse i jordbruksområden. Dessa regler, som rekommenderats av länsstyrelsen efter samråd med lantbruksnämnden, har följande lydelse.

"Där förutsättningar för rationellt jordbruk föreligger bör bebyggelse inte lokaliseras så att buller eller lukt från jordbruket medför olägenheter vid bebyggelsen. Bebyggelsen bör inte heller i övrigt lokaliseras så att den i framtiden kan begränsa jordbrukets utvecklingsmöjligheter."

Lantbruksnämnden anser att den föreslagna allmänna bestämmelsen i 5 kap. 2 § är lämplig och bör tillämpas restriktivt inom jordbrukets primära intresseområden för att undvika att motsättningar uppstår mellan jordbrukarna å ena sidan och övriga närboende å den andra.

Liknande synpunkter framförs av *lantbruksstyrelsen* och *Svenska lantmäteriföreningen.*

Föreningen anför därutöver:

Bestämmelserna i 39 § BS reglerar detaljerat byggnads läge på tomt. Motsvarigheten i PBL - 5 kap. 2 § - innehåller endast en allmän formulering och i övrigt en hänvisning till kommande tillämpningsföreskrifter. SLF anser att det bl. a. ur rättssäkerhetssynpunkt är bättre med den i BS använda modellen.

Angående avgränsningen mot annan lagstiftning anför *lantbruksstyrelsen:*

Innehållet i 5 kap. 2 § är en utvidgning av de krav som kan ställas med nuvarande byggnadslagstiftning. Tillämpningen av 2 § bör enligt lantbruksstyrelsens mening ej tillåtas bli mer långtgående än de bestämmelser som kan meddelas med stöd av miljöskydds- och hälsovårdslagstiftning. Naturvårdsverket har efter samråd med bl.a. lantbruksstyrelsen, socialstyrelsen och jordbrukets organisationer gett ut riktlinjer för tillämpningen av miljöskyddslagstiftningen vid animalieproduktion (SNV:s publikationer 1976:16). Riktlinjerna överarbetas för närvarande. Nämnda riktlinjer är i första hand framtagna som grund för bedömning av animalieproducerande företag, vars verksamhet enligt miljöskyddslagstiftningen är tillståndspliktig. Riktlinjerna har dock allmänt använts vid bedömning av ej tillståndspliktiga företag. Erfarenheterna av riktlinjernas tillämpning är i stort sett goda. I de fall där 2 § blir tillämplig på jordbrukets ekonomibyggnader bör bedömningen ske i enlighet med dessa riktlinjer.

Även *länsstyrelsen i Skaraborgs län* tar upp frågan om kopplingen till miljövårdslagstiftningen och anför:

Användning av byggnad som kan medföra besvärande olägenhet för omgivningen kan även omfattas av miljöskyddslagens regler, vilket skulle innebära en dubbelprövning. Avsikten är att PBL skall inta i stort sett samma principiella plats som nu gällande byggnadslagstiftning har i det lagsystem som används för styrning av markanvändningen ur olika aspekter. Några bindande regler har inte angetts för hur prövning av andra myndigheter enligt speciallagstiftningen skall beaktas i PBL. Utredningen synes dock mena att byggnadsnämnden i princip skall kunna vägra bygglov för byggnad med stöd av 2 § även om företaget ansetts tillåtligt enligt miljöskyddslagen (s. 607). Detta kan inte anses tillfredsställande ur vare sig allmän eller enskild synpunkt.

Jönköpings kommun anser att då det gäller olägenheter såsom buller, avgaser och andra luftföroreningar bör bestämmelser formuleras i SBN för att undvika oklarhet mellan hälsovårdsnämndens och BN:s verksamhetsområden.

3 §

Planverket anser att de föreslagna bestämmelserna med krav på bärförmåga, stadga och beständighet hos en byggnads bärande delar och den fasta inredningen måste kompletteras och anför:

Principen att nyansera kraven på bärförmåga, stadga och beständighet för olika delar synes riktig, men troligen bör tre nivåer anges, nämligen stommen, stomkompletteringar såsom fönster samt installationer (vilka inte belastas).

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* samt av *Halmstads, Haninge, Stockholms* och *Uppsala kommuner.*

Arbetarskyddsstyrelsen framhåller särskilt vikten av att det ur arbetsmiljösynpunkt är viktigt att även byggnaders tak har betryggande bärförmåga. Många olyckor har inträffat på grund av genomtrampning av för svaga tak.

Haninge kommun anför att det saknas krav på de utvändiga attribut som ofta tillhör byggnader som t. ex. skärmtak, plank, balkonger och altaner.

Planverket anför vidare:

För olika delar i byggnader (även vid ombyggnad) bör beständighetskrav kunna ställas, olika höga krav på beständighet bör gälla beroende på faktorer som utbytbarhet samt åtkomlighet för besiktning och underhåll. Inom ramen för en överordnad princip om "resurshållning" bör livslängds- och beständighetsfrågorna behandlas i kommande tillämpningsföreskrifter till PBL. Planverket anser att den föreslagna nyanseringen i PBL är ändamålsenlig i sammanhanget, men vill föreslå omformuleringar av texten i förtydligande syfte.

Liknande synpunkter framförs av *IKB* och *Svenska försäkringsbolags riksförbund* som anför:

I betänkandet talas också om byggnaders beständighet. I detta sammanhang kan konstateras att VVS-systemet i en byggnad har betydligt kortare livslängd än byggnaden i övrigt. Som regel är en stor del av VVS-installationen inbyggd på ett sådant sätt att den är mycket kostsam att reparera eller byta ut och ett kontinuerligt underhåll till rimlig kostnad inte är möjligt. Dessutom är läckaget ofta svårt att upptäcka i tid, vilket får till följd att skadorna avsevärt förvärras. Försäkringsbolagens skadekostnader till följd av utströmning från utslitna eller förbrukade delar av ledningssystem belöper sig till ca 200 milj. kr. årligen. En stor del av dessa kostnader skulle kunna sparas om systemen var lättare åtkomliga för reparation och underhåll.

SKTF anser att innehållet i paragrafen bör kompletteras så att det redan av lagtexten framgår att även en byggnads grundkonstruktion omfattas av kraven.

Några remissinstanser, bl. a. *planverket, Göteborgs kommunalförbund* och *Göteborgs kommun* anser att uttrycket fast inredning är alltför oklart.

Planverket anför:

Begreppet "fast inredning" är inte tillräckligt adekvat i detta sammanhang (se Jordabalken första avd., 2 kap. 2 §) och bör undvikas då härvid annars införs krav på att samhället enligt bygglagstiftningen skall bevaka kvaliteten på skåp, nycklar m. m., vilket inte är rimligt. Att exempelvis fasadplåtar skall kallas "fast inredning" synes även onaturligt.

Förslaget att infoga bestämmelser om skyddsrum i paragrafen tillstyrks av bl. a. *Göteborgs kommun.*

Länsstyrelsen i Göteborgs län anser att andra stycket bör ändras då det inte är endast ett utrymme som skall ge skydd utan även vissa angränsande byggnadsdelar som t. ex. in- och utrymningsvägar.

Förslaget avstyrks av bl. a. *civilförsvarsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Örebro* och *Västernorrlands län* samt *SKTF.*

Civilförsvarsstyrelsen anför:

PBL-utredningen föreslår att 30 § cfl skall reglera skyddsrums *utrustning* och att i 5 kap. 3 § PBL införs bestämmelse om skyddsrums *utformning.*

Denna uppdelning av skyddsrumsfrågor på två olika lagkomplex förefaller inte rationell. Strikt tolkat skulle den leda till att statens planverk utger bestämmelser om utformning av skyddsrum och civilförsvarsstyrelsen om utrustning. Ur praktisk synpunkt är en sådan uppdelning av bestämmelseskrivandet inte lämplig.

Nuvarande tillämpningsbestämmelser för skyddsrumsbyggandet har i byggnadstekniska avseenden successivt anpassats till terminologin m. m. i SBN och till den normala byggprocessen.

4 §

Förslaget, som innebär att de principiella kraven på hygien, trevnad, tillfredsställande inomhusklimat, fuktskydd samt goda sanitära förhållanden har samlats i en paragraf, tillstyrks av bl. a. *bostadsstyrelsen, Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Göteborgs kommun.*

Värnamo kommun anser att bestämmelserna i § 4 är så allmänt hållna att de blir svårtolkade.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län tar upp betydelsen av uttrycken hygien och sanitära förhållanden samt anför:

Uttrycken "hygien" och "sanitära förhållanden" är tämligen synomyma i allmänt språkbruk. I nuvarande 46 § byggnadsstadgan används begreppet "sanitär utrustning", vilket kunde användas om det är vad som åsyftas.

Hyresgästernas riksförbund tar upp frågan om inomhusklimatets betydelse samt anför:

I 5 kap. 4 § ställs krav på att en byggnad skall utformas så att den med hänsyn till sitt ändamål ger möjlighet till god hygien, trevnad, tillfredsställande inomhusklimat och fuktskydd samt goda sanitära förhållanden. Det kommenteras ej varför hygieniska och sanitära förhållanden skall vara goda, medan det räcker med ett tillfredsställande inomhusklimat. Förbundet anser att kravet på inomhusklimat bör ställas lika högt som vad gäller hygieniska och sanitära förhållanden.

Några remissinstanser anser att ytterligare krav bör tas in i lagtexten.

Bostadsstyrelsen anser att det bör sägas i lagtexten att byggnad även ska ha god funktion och anför därutöver:

Begreppet trevnad har tidigare betecknat estetiska och upplevelsemässiga egenskaper. Kompletteringen bör göras för att skapa en klar laglig grund för bostadsnormerna i SBN. Med den föreslagna förändringen kan de nuvarande bestämmelserna i övrigt föras in i SBN som föreskrifter eller råd och anvisningar (i vissa fall finns de redan där).

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *planverket* och *Hyresgästernas riksförbund.*

Planverket framhåller att det till en byggnad kan höra installationer och vissa anordningar belägna utanför byggnaden (exempelvis värmemagasin, dräneringsskikt och isolering i mark). Detta bör framgå av texten (det sammanfattande begreppet kan vara "anordnas"). Planverket föreslår att

lagtexten ges följande formulering: "En byggnad skall utformas och anordnas så att den med hänsyn till sitt ändamål ger möjlighet till god hygien, trevnad, god *funktion,* tillfredsställande inomhusklimat och fuktskydd samt goda sanitära förhållanden".

Liknande synpunkter har framförts av *Haninge kommun.*

Sveriges trähusfabrikers riksförbund anför emellertid:

PBL-förslaget innehåller inga föreskrifter om hur bostäder skall vara utformade och utrustade. STR har tolkat detta så att de nuvarande mycket detaljerade kraven i BS och SBN om planlösning, möblerbarhet, köksutrustning, förvaringsutrymmen, tvättutrustning o. d. skall överlåtas till den byggande att betämma om själv.

STR tillstyrker att samhällets detaljreglering av bostadens utforming och utrustning upphör. Det har på senare tid visat sig att bostäderna används och möbleras annorlunda än vad som förutsatts vid utformningen av dagens normer. Normerna hindrar utveckling av bostäder som passar dagens och morgondagens boendevanor och är ett onödigt hinder för enskilda att ordna sin privata bostad efter egna ideer. Risken torde vara obetydlig att det byggs helt olämpligt utformade bostäder, så länge det finns vissa sanitära minimikrav i bygglagen. Det ligger i byggherrarnas eget intresse att se till att bostäderna även i övrigt får en ändamålsenlig planlösning och utrustning, bl. a. genom att tillämpa tillgänglig kunskap och standard.

Hyresgästernas riksförbund anser att det dessutom uttryckligen bör ställas krav på att såväl hela bebyggelsemiljön som de enskilda byggnaderna utformas så att goda ljud-, ljus- och luftförhållanden erhålles.

Svenska försäkringsbolags riksförbund anför:

Skydd mot fuktskada på byggnad nämns i anslutning till 5 kap. 4 §. Utredningen har här i första hand syftat på utifrån kommande fukt, som skadar byggnaden, främst markfukt mot källare och grundkonstruktioner. Riksförbundet vill framhålla att även våtutrymmen inne i byggnaden ofta orsakar fuktskador på grund av olämplig eller undermålig golv- och väggisolering. Försäkringsbolagen ersätter årligen skador i storleksordningen 50-75 milj. kr. på grund av bristfälliga fuktisoleringar från våtutrymmen. Fastare regler än vad som i dag finns i Svensk Byggnorm synes nödvändiga.

5 §

De föreslagna reglerna om brandsäkerhet kritiseras av flera remissinstanser.

I fråga om personsäkerheten anför *statens brandnämnd:*

Vad först beträffar personsäkerheten, framhålls denna på ett väsentligt sätt i byggnadsstadgans 44 § 6 mom. vari sägs, att "byggnad skall hava erforderligt antal utgångar, trappor och andra utrymningsvägar, ägnade att bereda trygghet vid brand". Denna skrivning har visat sig vara värdefull, då det finns starka men, enligt statens brandnämnds mening, inte lika väsentliga intressen från bl. a. stöldskyddssynpunkt om från brandskyddssynpunkt icke acceptabel låsning av utrymningsvägar. Det förekommer också t. ex. pappersinsamlingar med icke önskvärd mellanlagring av pappersavfall i utrymningsvägar, vilket knappast medför, att dessa "bereder trygghet vid brand". Statens brandnämnd vill med skärpa framhålla just utrymningsvägars okränkbarhet och detta låter sig göras med nuvarande författningstext.

Statens brandnämnd ser därför gärna, att obligatoriet av goda utrymningsvägar, framhålls redan i författningstexten eller dess förarbeten, därest inte den föreslagna skrivningen i 5:5 kan anses utgöra tillräcklig grund för absolut bindande föreskrifter härom.

Liknande synpunkter framförs av *Synskadades riksförbund* som anför:

Det är också viktigt att hänsyn till synskadades behov tas då utrymningsvägar urformas. Skall man kunna påstå att en byggnad är tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga måste detta gälla även i nödsituationer.

Malmö kommun anför:

Enligt 5:5 PBL skall en byggnad placeras, utformas och inredas så att riskerna för uppkomst och spridning av brand förebyggs. Någon precisering av detta krav liknande bestämmelserna om brandmur i 43 § BS finns ej i PBL. Då brandskyddsfrågorna är av stor betydelse för såväl enskilda som samhället bör PBL innehålla preciserade regler om krav på brandmur vid byggande i fastighetsgräns.

I detta sammanhang finns det anledning att ta upp frågan om regler för fönster i vägg som ligger i tomtgräns. I 43 § 1 mom. första stycket BS sägs att om byggnad uppföres i gräns mot annan tomt och är ej det framförvarande området undantaget från bebyggande till minst 9 meters bredd, skall byggnaden, såvida annat ej föreskrivits i gällande plan, skiljas från granntomten medelst brandmur. Denna regel har med nu gällande lagstiftning analogivis tillämpats för att inte medge fönster i vägg om det på granntomten finns en byggnad som är belägen närmare väggen än 9 meter. Det är önskvärt att PBL kompletteras med regler om förbud mot fönster i vägg, som inte ligger på visst minimiavstånd från byggnad på granntomt.

Liknande synpunkter framförs av *planverket, statens brandnämnd* och *Sveriges Lantmätareförening.*

Haninge kommun anser att begreppet "i möjlig mån" i 5 § är alltför svårtolkat. Krav borde kunna ställas på att personskador vid brand alltid skall undvikas, således bör orden "i möjlig mån" utgå ur paragrafen.

Planverket anför emellertid att "förebygga risker" synes vara en orimligt hård ambition, liksom "möjlig mån".

Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer anför:

Enligt paragrafen skall en byggnad placeras, utformas och inredas så att riskerna för olycksfall och för uppkomst och spridning av brand "förebyggs".

Kravet på att riskerna förebyggs bör modifieras, jämför motivering på sid. 274 där det anges att i PBL bör tas in bestämmelser om att riskerna skall "motverkas".

Personskador vid brand liksom personskador på brandsläckande personal genom t. ex. fortskridande ras i samband med brand skall genom lämplig utformning av byggnaden i möjlig mån undvikas.

Liknande synpunkter framförs av *planverket* och *Stockholms kommun.*

Flera remissinstanser anser att reglerna om skydd mot olycksfall behöver kompletteras.

Vägverket anför:

Krav på placering med hänsyn till trafiksäkerheten bör tas in i lagtexten och inte ges enbart en undanskymd plats i specialmotiveringen. Byggnaders liksom anläggningars placering kan ha stor inverkan på trafiksäkerheten, jämför 47 § Väg L.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anför:

Begreppet olycksfall bör vidgas till att omfatta även viss verkan vid katastrofer och krigshandlingar. Vad som här främst avses är att byggnaden bör utformas så att den inte kan rasa samman, och så att utrymning, undsättning och räddning underlättas.

Liknande synpunkter framförs av *civilförvarsstyrelsen* och *planverket.*

Synskadades Riksförbund anför:

På flera ställen anges att risk för olycksfall inte får föreligga. Begreppet används då det gäller främst en byggnads konstruktion. För synskadade uppstår risk för olycksfall ofta också p. g. a. inredning, t. ex. omarkerade trappor, vilseledande färgsättning eller för dålig belysning. Även denna typ av olycksrisker måste kunna förhindras med stöd av lagen.

Sveriges skorstensfejarmästares riksförbund anför:

Den allmänt hållna regeln i 5 § om byggnads utformning och inredning skall enligt specialmotiveringen (s. 727) ersätta bl. a. 44 och 45 §§ i byggnadsstadgan. Förslaget ger ingen närmare upplysning om hur denna överföring kommer att se ut. Det är viktigt att preciseringarna i planverkets föreskrifter minst svarar upp till den skyddsnivå som nu finns inskriven i byggnadsstadgan. Överföringen får exempelvis inte medföra en sänkning av kravnivån för skyddsanordningar på tak till skydd mot olycksfall genom nerstörtning.

6 §

Förslaget till utformning av bestämmelserna om energihushållning tillstyrks av bl. a. *ÖEF, Göteborgs universitet samt Malungs* och *Stockholms kommuner.*

Bl. a. *Svenska riksbyggen* samt *Borlänge, Gislaveds* och *Karlstads (en minoritet) kommuner* är kritiska till förslaget.

Gislaveds kommun anför:

Uppenbart svagt skrivna är två paragrafer som avser hushållning med energi och vatten (fjärde kapitlet. 2 §. femte kapitlet. 6 §). Det sägs t. ex. "En byggnad skall placeras och utformas så, att den möjliggör en god hushållning med energi och vatten". Lagförslaget borde istället utformas på följande sätt: En byggnad skall placeras och utformas så, att den *bidrar till* en god hushållning med energi och vatten.

Bl. a. *Göteborgs universitet, Västra Östergötlands fastighetsförening* och *Oskarshamns kommun (en minoritet)* framhåller vikten av sambandet mellan byggnaders placering och lokalklimatet.

Oskarshamns kommun anför:

PBL bör innehålla mera ingående bestämmelser än dem som står i 5 kap. 6 § om att hus och husgrupper, som skall uppföras bör anpass as i hög grad till den omgivande naturen och miljön. Byggnader bör anpassas till väderstreck, växtlighet och topografi, så att man kan skapa både mer energisnåla och naturligt anpassade bostäder. Därvid kan man också bevara en naturmiljö, så att man slipper omfattande nya planteringar.

Borlänge och *Karlstads (en minoritet) kommuner* berör frågan om energiproduktionen.

Borlänge kommun anför:

Förslaget är outvecklat i energifrågor, vilket upphovsmännen inte behöver belastas för. Ett lagförslag som skall träda i kraft i mitten av 1980-talet bör dock kunna kompletteras med vetande och några anvisningar härom. Redan nu behövs det bättre uttalade möjligheter för en kommun att kunna styra uppvärmningsformerna inom ett område där småhus styckevis skall uppföras.

Karlstads kommun (en minoritet) anför:

Energifrågan har givits liten uppmärksamhet i förslaget. Möjligheterna att åstadkomma anläggningar för energiproduktion har inte beaktats. Förslaget innehåller samma bestämmelser om energihushållning som gällande lagstiftning.

Angående kris- och beredskapssynpunkter anför *länsstyrelsen i Göteborgs* och *Bohus län:*

Krav ställs här på god hushållning med energi och vatten. Möjlighet att ställa om energiproduktionsanläggningar och utforma byggnader, så att man någorlunda lätt kan övergå till inhemska bränslen kunde övervägas som ett krav.

Liknande synpunkter framförs av *FortF,* som framhåller beredskapsaspekten på byggnaders uppvärmning och anser att bestämmelser härom bör tas in i paragrafen. En sådan bestämmelse bör enligt FortF ges följande innehåll:

Uppvärmda byggnader, som stadigvarande används, skall förses med värme från egen eller från en för flera byggnader gemensam värmeproduktionsenhet, vilken vid kris och avspärrning enkelt skall kunna ställas om till eldning med inhemska bränslen. För att trygga en kontinuerlig värmeförsörjning skall plats finnas för hantering och lagring av inhemskt bränsle.

Planverket påpekar att byggnader även skall förses med installationer och anordningar för att möjliggöra hushållningen, varför "anordnas" bör läggas till i lagtexten. Planverket anför därutöver:

Det bör klart framgå att lagkommentaren eller på annat sätt att i begreppet "energihushållning" ingår beaktande av energikvaliteten (exergin) samt att gratisenergi, som sol, inte behöver sparas. Tillämpningsregler i SBN bör även beakta produktionsprocessens energiinsats (med högvärdigt energiutnyttjande för materialframställning m. m.), vilken utgör en ökande andel av den totala "köpta" energiinsatsen under ett hus livstid, särskilt för solvärmda hus.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer anför:

Fritidshus som uppförs som andelshus i t. ex. fjällvärlden blir belagt i stor utsträckning under hela året, vilket måste beaktas. De bör således med hänsyn till nuvarande "energinorm" klassas som bostäder. Detta bör klart uttryckas i tillämpningsbestämmelserna.

Förslaget att i paragrafen ta in bestämmelser om vattenhushållning tillstyrks av bl. a. *Malungs* och *Stockholms kommuner.*

Sveriges Trähusfabrikers riksförbund avstyrker förslaget samt anför:

PBL-förslaget föreslår ett nytt krav på vattenhushållning, vilket motiveras med att planverket befarar vattenbrist. Kravet ställs i samma mening som energihushållningskravet.

Läget för landets vattenförsörjning är inte jämförbart med energiförsörjningsläget. Någon kris för landet på grund av vattenbrist är så vitt bekant inte att vänta, men priset på vatten stiger, bl. a. på grund av avstånden till vattentäkterna. Nu utvecklas frivilligt mer vattenbesparande vatteninstallationer, främst på grund av de stigande priserna på vatten och kostnaderna för varmvattenuppvärmning.

STR avstyrker det föreslagna kravet på vattenhushållning, med hänvisning till att det medför ökat byggkrångel och att önskat resultat torde uppnås med

frivilliga åtgärder.

Karlskrona kommun anser att kravet på placering och utformning inte bör inskränka sig till hushållning med energi och vatten utan kompletteras med andra naturresurser.

Liknande synpunkter framförs av *planverket* som emellertid anför:

Bestämmelsen ställer krav på att byggnaden skall orienteras, utformas och utrustas så att den på ett resurssnålt sätt förvaltar de i regel av samhället tillhandahållna energi- och vattenflödena genom byggnaden. Med hjälp av mer preciserade regler i SBN skall paragrafen tillämpas vid byggnadslovsprövning. Det hade varit önskvärt att det mer generella begreppet "resurshushållning" gällde. Härvid hade krav ställts på ett mer optimalt utnyttjande av alla resurser vid materialtillverkningen, byggandet och brukandet. Ett sådant krav hade dock inte varit operativt vid tillfället för bygglovsprövningen. Andra styrmedel än regler i bygglagstiftningen bör troligen reglera material- och övrigt resursutnyttjande. I sammanhanget bör också framhållas att krav på beständighet och underhåll bör skärpas i PBL , varmed förutsättningar bör skapas för bättre resurshushållning.

Umeå kommun anser att hushållningsaspekter vid placering av byggnader bör gälla även mark.

7 §

Några instanser tar upp definitionsfrågor. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anför:

Mot bakgrund av de svårigheter som finns när det gäller att begreppsmässigt skilja bostäder för permanent- och respektive fritidsbruk synes nödvändigt att begreppet fritidsändamål får en entydig definition.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Blekinge* och *Västmanlands län.*

Trelleborgs kommun anser att det vore värdefullt om begreppet "bostadsbyggnad" klarare kunde definieras.

Synskadades riksförbund anför:

Båda begreppen "tillgänglighet för och kan utnyttjas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga" och "handikappanpassning" används i lagtexten. Är dessa begreppen avsedda att vara synonymer? I dagligt tal är de det inte. Ett enhetligt språkbruk är nödvändigt och beskrivning av vilka funktions- och/eller egenskapskrav som avses.

Stockholms Stadsbyggnadskontor anser att orden "om det behövs" i tredje och fjärde styckena är oklara i sitt sammanhang. Nuvarande formulering i 42 a § byggnadsstadgan där så påkallas med hänsyn till terrängförhållandena är bättre.

Liknande synpunkter framförs av *Halmstads* och *Västerviks kommuner.*

Några remissinstanser tar upp frågan om krav på hiss.

De handikappades riksförbund anför:

Förbundet anser att hisskravet ska utvidgas till att gälla alla flerfamiljshus med mer än en våning, om personer med handikapp ska ha valfrihet i sitt boende. I många kommuner byggs endast en- och tvåvåningshus, varför målsättningen där att kunna bo i och besöka alla hus inte kan uppnås. Det nuvarande kravet på hiss i hus med över två våningar söker man kringgå. Därför bör hisskravet införas i lagen.

HCK anför:

Därutöver medför hisskravet i flerbostadshus i fler än två våningar att byggherrar väljer exempelvis tvåbostads radhus i stället. Därmed förlorar intentionerna med § 42 a, att skapa ett samhälle för alla, en stor del av sin effekt.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *Västra Östergötlands fastighetsägareförening* och av *Åmåls kommun.*

Västerås kommun anför:

Nuvarande lagstiftning liksom den föreslagna får vissa olyckliga konsekvenser. Eftersom flerbostadshus i fler än två våningar är underkastade tillgänglighetskravet och därmed måste förses med hiss, tillgrips, där det är önskvärt att uppföra byggnader i tre våningar, metoden att bygga dessa såsom exempelvis tvåbostads radhus. Därigenom gäller icke kravet på handikapptillgänglighet och byggnaderna kan då uppföras utan hissar. Samtidigt styckas tomtytan i flera små enheter. Detta kan medföra en avsevärd försämring av utemiljön. Det måste dessutom bedömas som olyckligt att flerbostadshusen på detta sätt blir diskriminerade vad gäller möjligheten att få uppföras byggnadstekniskt på samma villkor som en- och tvåbostadshusen.

Lagförslaget bör ändras i något av de nedan angivna alternativen. Antingen bör möjligheten att uppföra tvåbostadshus på ovan angivet sätt undanröjas eller så bör flerbostadshusen tillåtas på samma villkor dvs. att entreplanet till den övre lägenheten endast ligger en trappa upp från marknivån. Ställes kravet i samtliga fall på att varje bostadslägenhet för sig i första och andra våningen skall vara handikappanpassad, synes det förhållandet att den övre bostaden erhåller ytterligare ett par rum en trappa upp icke försämra situationen för bebyggelsen ur handikappsynpunkt. Är önskemålet att verkligen hjälpa de handikappade till goda förhållanden i bostadsområdena, kan eventuellt krav införas på att exempelvis trappförbindelsen mellan markplanet och ett en våning upp beläget våningsplan skall vara så utformad att den enkelt kan förses med en lyftanordning.

Sollentuna kommun anför:

Vissa nu aktuella bestämmelser har intagits i lagtexten. Bl. a. återfinns den bestämmelse som ställer krav på hiss i hus med mer än två våningar. Rigorösa bestämmelser av denna typ bör - hur motiverade de än kan vara ur handikappsynpunkt - icke lagfästas utan att vara dispensabla. Annars lämpliga hustyper - ur t. ex. miljö- och trivselsynpunkt - kan omöjliggöras av kostnadsskäl på grund av sådana krav.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *Västra Östergötlands fastighetsägareförening* och av *Åmåls kommun.*

Frågan om det föreslagna undantaget på krav från tillgänglighet med hänsyn till terrängförhållandena berörs av bl. a. *HCK, De handikappades riksförbund* och *Uddevalla kommun.*

HCK anför:

De undantag som kan medges med hänsyn till terrängförhållandena kan HCK inte acceptera eftersom det nästan undantagslöst leder till att en- och tvåbostadshus förses med utvändig trappa även i sådana fall där stegfri entré med lätthet kan anordnas. Det får särskilt olyckliga konsekvenser när andelen flerfamiljshus är så liten del av det totala bostadsbyggandet som för närvarande.

De handikappades riksförbund anför:

Den föreslagna paragraf 7, kap. 4 medger dock en skälighetsbedömning av kravet på tillgänglighet, vilket inte paragraf 7, kap. 5 gör. Enligt förslaget ska endast starka skäl,

såsom t. ex. områdets topografi kunna åberopas för att anpassningsåtgärder ska kunna underlåtas. Enligt DHR:s uppfattning bör all bebyggelse undvikas där topografin gör det svårt att genomföra en handikappanpassning. Detta är ett nödvändigt sätt att förhindra segregationen i boendet.

Uddevalla kommun anser att möjligheten till undantag bör utvidgas och anför:

I kapitlen 4 och 5 betonas ökade krav på bl. a. handikappanpassade yttre miljöer och åretrunt-bostäder. Generellt medges här inga möjligheter till avsteg. Följaktligen kan för bostadsbyggande mycket attraktiva områden i starkt kuperad eller bergig terräng aldrig utnyttjas såvida ej terrängbearbetning till alltför dryga kostnader skall tillämpas. Föreslagna bestämmelser borde lindras i sina krav och tillämpas "i skälig utsträckning och med hänsyn till ekonomiska och andra omständigheter".

Kils kommun anser att möjligheterna till undantag från kraven på tillgänglighet till arbetslokaler bör tas bort.

Liknande synpunkter framförs av *De handikappades riksförbund* samt av Nässjö och Värnamo kommuner.

Sjöfartsverket och *Sveriges advokatsamfund* anser däremot att möjligheterna till undantag är alltför begränsade.

Sjöfartsverket anför:

Även vissa andra stadganden i lagförslaget förefaller onödigt strikta då det gäller sjöfartsverkets anläggningar för sjöfartens vägledande. Det kan t. ex. vid val av plats för en landbaserad fyr inte alltid tas sådana hänsyn som avses i 5 kap. 16 §. Och skulle i en fyrbyggnad till lands eller i sjön anordnas en arbetsplats för reparationsarbeten e. d. kan förefalla oskäligt att kräva särskilda åtgärder för handikappade, som av naturliga skäl inte kan anlitas för arbeten på så utsatta arbetsplatser.

Flera remissinstanser framför synpunkter på den lagtekniska utformningen.

Bostadsstyrelsen anser att den lagtekniska utformningen försvagar paragrafen och anför:

Bestämmelsen om tillgänglighet i 5 kap. 7 § är praktiskt taget identisk med nuvarande 42 a § BS. Ändå har bestämmelsen genom placeringen i lagen fått en inskränkt betydelse. Nuvarande bestämmelse anses tillämplig på både byggnad och tomtmark och har försetts med tillämpningsbestämmelse bl. a. i SBN kap. 81 Anordningar på tomt. Den nu föreslagna bestämmelsen har placerats i ett avsnitt med rubriken Byggnader och anläggningar i allmänhet. Under avsnittet Tomt m. m. saknas bestämmelser om tillgänglighet. Bostadsstyrelsen föreslår att bestämmelser som avses gälla både byggnad och tomt samlas i ett inledande allmänt avsnitt under 5 kap.

Länsstyrelsen i Blekinge län anför:

Krav på hissanordning i paragraf 5:7 framgår endast genom motsatstolkning. Bestämmelsen bör i stället utformas så att bostadsbyggnad med mer än två våningar och två bostadslägenheter inte får uppföras utan att hiss eller motsvarande anordning inrättas.

Flera remissinstanser bl. a. *Göteborgs, Haninge, Jönköpings, Karlskrona* och *Åre kommuner* anser att kraven är alltför detaljerade.

Uppsala kommun tar upp nivån på de krav som bör ställas och anför:

Sociala centralnämndens kommentar: Dimensionerande behovsgrupper är i lagens mening personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga till följd av handikapp. När sedan dessa krav har omsatts i Svensk Byggnorm har det visat sig att det framförallt är personer som är *lättrörliga* (som har smidighet och styrka i överkropp och armar) med *manuell rullstol* som fått sina behov tillgodosedda i den generella lokalanpassningen. Men för människor med gravare rörelsehinder är minimikraven i SBN nästan alltid otillräckliga. Det kan gälla människor som behöver assistans för att klara sig i inomhusmiljö. Det gäller också för människor med elektrisk rullstol, som vanligen kräver mer utrymme än manuell.

I nya förslaget till socialtjänstlag 7 § sägs att socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen ska ske med utgångspunkt i nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Nämnden ska också verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer blir tillgängliga för alla.

Sociala centralnämnden anser med hänvisning till ovanstående att man måste skriva in denna paragraf i PBL eller om detta inte är möjligt att föreskrifterna i detta avseende görs tydligare.

Synskadades riksförbund anför:

Byggnadsnämnderna får viss frihet att själva bestämma vilka krav som skall ställas på bebyggelsen. Detta kan vara bra. För tillgänglighet och användbarhet måste en godtagbar miniminivå garanteras. Denna miniminivå måste vara minst den nivå som stadgas i 5 kap. 7 §. Vill kommunerna sedan höja ambitionsnivån så skall detta naturligtvis uppmuntras.

Civilförsvarsstyrelsen anför:

Från civilförsvarssynpunkt ställs inga speciella krav på handikappanpassning av skyddsrum. Eftersom skyddsrummet i fredstid utnyttjas för annat ändamål, ska det dock uppfylla de bestämmelser som gäller för denna funktion, även vad avser tillgänglighet för rörelsehindrade etc. Civilförsvarsstyrelsen har vidtagit ett antal åtgärder för att underlätta detta, bl. a. genom anpassning av dörrsystemet och utveckling av löstagbara trösklar.

Hörselfrämjandets riksförbund tar upp frågan om ljudklimatet i skolorna och anser att planverkets bestämmelser i Svensk byggnorm 1980 kap. 34 (avsnitt 5) som gäller för nybyggnad och motsvarande åtgärder bör kompletteras. Därutöver anser förbundet att bestämmelser bör utfärdas med krav på ljudklimat för skollokaler. Där brister föreligger bör dessa avhjälpas genom t. ex. kompletteringar med ljudabsorbenter och lämpliga ytskikt på golv, väggar och tak samt förbättringar av ljud-isolering m. m.

8 §

Några remissinstanser berör frågan om den föreslagna ambitionsnivån i paragrafen.

Bostadsstyrelsen anser att bestämmelsen får en alltför inskränkt betydelse om den enbart omfattar byggnaden och inte dessutom tomten och föreslår att bestämmelser som avses gälla både byggnad och tomt samlas i ett inledande allmänt avsnitt under 5 kap.

Malmö kommun anför:

Beträffande bedömningen av hur godtagbar avfallshantering skall anordnas vid ombyggnad anföres i motiven att höga kostnader, byggnadstekniska hinder, kultur-

historiska eller miljömässiga värden skulle kunna föranleda att skäliga anspråk på en dylik hantering inte kan uppfyllas. Hälsovårdsnämnden vill framhålla att en godtagbar avfallshantering ändå inte får eftersättas.

LO-distriktet i Stockholms län anför:

Godtagbar avfallshantering är en annan nu ofta förbisedd men i framtiden allt viktigare fråga. Ur allmän hygienisk synpunkt måste avfallshanteringen lösas på ett bättre sätt än i dag, men LO-d vill speciellt påtala arbetsmiljöfrågorna för renhållningspersonal och lokalvårdare. För sopnedkast, sopuppsamlingsrum och hanteringen av avfall i fastigheter måste betydligt högre krav i framtiden ställas från byggnadsnämndernas sida och här bör reglerna bli absoluta, anser LO-distriktet.

Fältbiologerna och *Bromölla kommun* tar upp frågan om krav på särskiljande av sopor.

Bromölla kommun anser att anordningar för särskiljande av sopor bör kunna föreskrivas av byggnadsnämnden.

Liknande synpunkter framförs av *Fältbiologerna.*

Haninge kommun anser att tillämpningsområdet för paragrafen bör vidgas och anser att 8 § bör kompletteras med att avse även spill- och dagvatten såvida detta ej kan anses ingå i uttrycket "avfall".

9 §

ÖEF tillstyrker förslaget och anför:

Likaså synes det lämpligt att föreskrifterna om kriskoppling överförs till den nya lagen. Att regeringen inte skall ha kvar möjligheten att meddela generella undantag torde inte medföra några olägenheter. Byggnadsnämndens befogenhet att medge ytterligare undantag kan anses tillfyllest.

Flera remissinstanser anser att paragrafen innehåller alltför detaljerade krav.

Planverket anser att bestämmelserna bör återfinnas på tillämpningsnivå, under en mer generellt formulerad "krisparagraf".

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelserna i Hallands* och *Göteborgs och Bohus län, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* samt *Göteborgs, Haninge, Jönköpings, Nässjö* och *Åre kommuner.*

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ifrågasätter om inte kriskopplingsföreskrifterna lämpligen bör föras till va-lagen.

Bostadsstyrelsen tar upp frågan om tillämpningsområdet, som enligt styrelsen blir alltför begränsat om det inte utsträcks att gälla även tomten.

Några remissinstanser anser att ytterligare krav skall ställas i fråga om krisberedskap.

Landstinget i Östergötlands län föreslår att paragrafen utökas med föreskrift om "kriskomfort", dvs. reducerad ventilation, temperatursänkning m. m. vid krisläge.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anför:

För att vid elavbrott vintertid kunna tillgodose allmänhetens behov av uppvärmda lokaler, möjlighet för matlagning och utspisning, bör vissa allmänna byggnader, större hyreshus m. m. dylikt förses med kriskoppling för el, dvs. en reservkoppling där elström kan överföras till fastigheten från t. ex. transportabla kraftaggregat.

Frågan om möjlighet till dispens tas upp av *Strömstads kommun* som anser att det är oklart vad som avses med att byggnadsnämnden i särskilda fall får besluta om ytterligare undantag. Kan inte innebörden preciseras bör möjligheten slopas.

10 §

Flera remissinstanser, bl. a. *ÖEF* samt *Karlstads, Malungs, Umeå, Uppsala* och *Vänersborgs kommuner* tillstyrker de föreslagna bestämmelserna om skydd mot skadliga förändringar av grundvattennivån.

Några remissinstanser anser dock att kraven i paragrafen är alltför kategoriskt utformade.

Stockholms kommun anför:

Paragrafen får enligt gatukontorets mening inte tolkas så att en grundvattenförekomst alltid skall bevaras. I vissa fall kan det vara lämpligare och ekonomiskt riktigare att tillåta viss grundvattensänkning under förutsättning att förebyggande åtgärder vidtas i omgivningen. Detta utgår också Svensk Byggnorm 1975 ifrån, enligt vilken byggnader skall konstrueras med hänsyn till en framtida grundvattensänkning. På sikt måste man tänka sig att grundvattenytan inom många områden kan sjunka till följd av exploateringsåtgärder av olika slag.

FortF anför:

FortF som i stor utsträckning bygger anläggningar under marken finner det krav som framgår av andra stycket vara både svårtolkat och kunna medföra onödiga intressekonflikter angående "framtida behov av att även kunna använda markytan för något ändamål". FortF anser att frågan om placering och utformning av byggnader och anläggningar under markytan skall lösas med hänsynstagande till bestämmelserna i gällande marköversikt, områdes- detaljplan eller markförordnande och att ifrågavarande lagtext bör formuleras så att spekulationer om eventuella behov i en avlägsen framtid inte får tillmätas någon avgörande betydelse.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Östergötlands län, Svenska elverksföreningen, Sveriges kommunaljuridiska förening* och *Göteborgs kommun* som föreslår uppmjukade skrivningar.

Svenska elverksföreningen anför:

De kategoriska formuleringarna torde vara praktiskt omöjliga att generellt iakttaga. Därför föreslås följande:

I första stycket bör ordet "undvikes" utbytas mot *"begränsas"*.
Andra stycket bör avslutas med "inte *onödigtvis* försvåras".

I fråga om den utredning som kan behövas för prövningen av dessa frågor anför *Stockholms läns landsting:*

Gentemot den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 10 § finns i och för sig ej anledning till någon erinran. Bedömningen av i vad mån förändringar av grundvattennivån kan vara skadliga för omgivningen är emellertid i många fall svår och inte ens omfattande utredningar av geologisk art skänker alltid klarhet. Det är därför av vikt att bestämmelsen icke ges sådan tillämpning att byggnadsnämnderna reser långtgående krav på utredningen i tillståndsärendet, vars tillgodoseende vållar sökanden stora utgifter och vars värde ändå är svårbedömbart. För landstingets del torde den berörda bestämmelsen i 13 kap. 24 § kunna medföra, att prövningen enligt 5 kap. 10 § överlåtes på landstinget självt. Kontoret anser angeläget att så blir fallet.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *Karlstads kommun.*

Statens geotekniska institut anser att även andra åtgärder än sådana som påverkar grundvattennivån borde tas in i paragrafen och anför som exempel utnyttjande av grundvatten för kylning eller uppvärmning.

Liknande synpunkter framförs av *planverket* och *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer.* Planverket anser också att paragrafen borde omfatta lokalt omhändertagande av dagvatten och bortsprängning av grundvattentröskel.

Några remissinstanser anser att paragrafens räckvidd bör ökas.

Fältbiologerna anför:

> Grundvattnets *nivå* finns det stadgat om i 5 kap. 10 §. Fältbiologerna anser att det måste utsträckas till att också gälla grundvattnets *kvalitet* för att skapa möjlighet att leva upp till 2 kap. 4 § där det stadgas om att man skall förebygga vattenföroreningar vid tillämpningen av lagen.

Landskapsarkitekternas riksförbund anser att det av motiveringarna bör framgå att grundvattenförändringar inte bara kan orsaka sättningar utan även påverka vegetationen (s. 730).

SIB och Luleå kommun föreslår att paragrafen utökas till att gälla även anläggningar.

Flera remissinstanser framför synpunkter på formuleringen av lagtexten.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer anser att formuleringar såsom "byggnader som förläggs under marken" bör ändras till "förläggs under markytan" eller alternativt "förläggs i marken".

Liknande synpunkter framförs av *SKTF* som också anser att det innebär en otydlighet att lagtexten skiljer mellan byggnad och byggnadsdelar. Vidare anser SKTF att det är oklart vad som avses med ordet utrymme.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att uttrycket markytans naturliga nivå bör klarare definieras.

§ 11

Flera remissinstanser ställer sig kritiska till den föreslagna skälighetsbedömningen vid ändring av byggnad.

RAÄ anför:

> Vi anser att sådana förbehåll är väl motiverade för vissa av egenskapskraven i 5 kap. men menar bestämt att man vid ändring av en byggnads yttre i full utsträckning skall iaktta den grundläggande regeln i 5 kap. 1 §, att en byggnads yttre utformning och dess färg- och materialverkan skall vara lämpliga med hänsyn till stads- och landskapsbilden, strävanden att bevara natur- och kulturvärden samt de kulturhistoriska och gestaltningsmässiga värden som byggnaden äger i sig. Det finns inget rimligt skäl att antyda andra grunder för ett sådant beslut än dem som gäller för nybyggnad och tillbyggnad. Huvudregeln i 2 kap. 8 §, nämligen att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas enligt PBL, bör alltså vara tillräcklig även vid ändring av en byggnad.

Liknande synpunkter framförs av *Föreningen för byggnadsvård.*

HCK anser att någon skälighetsprövning ej bör få ske i fråga om handikappanpassning enligt 7 §.

Liknande synpunkter framförs av *Synskadades riksförbund.*

Strömstads kommun anser att återstående användningstid och kostnaderna för åtgärderna ej bör få vara vägledande vid prövningen av vad som kan anses skäligt.

Västerås kommun anser emellertid att den föreslagna skälighetsprövningen är bra och anför:

Nuvarande lag är kategorisk betr. krav på handikapptillgänglighet.

Föreslagen lag ger vid ändring av en byggnad byggnadsnämnden rätt att pröva skäligheten i kravet att handikappanpassa densamma. Därvid skall hänsyn tagas till byggnadens beskaffenhet, dess ändamål och återstående användningstid samt kostnaderna för åtgärden.

Lagförslaget ger byggnadsnämnden goda möjligheter att besluta med större hänsynstagande till de enskilda förutsättningarna, exempelvis ifråga om miljömässigt känslig bebyggelse.

Förslaget att några krav inte skall ställas på de delar av byggnaden som ej berörs av ändringen kritiseras av *statens brandnämnd* som anför:

I 5:11 andra stycket talas om ändring av byggnad. Detta stycke motsvaras i byggnadsstadgan av 49 § och 48 a § andra stycket. I bägge dessa paragrafer ges stöd för att ändringsåtgärd kan medföra konsekvenser även för icke "berörd del" därest detta är motiverat från brandskyddssynpunkt. Detta stöd försvinner i 5:11 med motivering, att brandtekniska brister kan rättas till i samband med brandsyn.

Statens brandnämnd delar inte denna uppfattning. Förvisso är det möjligt att rätta till brandtekniska brister genom brandsyneföreläggande. Är dessa brister av byggnadsteknisk karaktär, är det dock för flertalet fall mest lämpligt, att bristen rättas till redan genom byggnadslovet, där sådant förekommer. Prövningen i samband med byggnadslovsgivningen måste bli så allsidig som möjligt och innefatta även brandskydd. I och med byggnadslovet är byggnaden tills vidare så att säga "permanentad" (liksom f. ö. de eventuella bristerna?). Det kan då inte vara vettigt, att ytterligare en myndighet plötsligt och kanske olämpligt kommer in i bilden med ett föreläggande, som kanske går dåligt att samordna med redan vidtagen ändring. Hela resonemanget framgår av förarbetena till brandstadgan (Kungl. Maj:ts proposition nr 12 år 1962 sid. 142).

Det är sålunda vanligt vid besvär i brandsyneärenden, att man åberopar ett givet byggnadslov. Praktiska skäl talar för, att erforderliga byggnadsarbeten vidtages vid ett och samma tillfälle. Till den praktiska sidan av saken hör vidare brandsyneinstitutets åtminstone f. n. helt otillräckliga resurser samt att brandsyn endast undantagsvis utföres å bostadshus.

Den av statens brandnämnd hävdade principen i stort blir sålunda att byggnadstekniska brister av vad slag det än må vara i första hand rättas till med stöd av byggnadslagstiftningen när tillfälle härtill erbjuds genom byggnadslov. Först i andra hand och som komplettering bör annan speciallagstiftning tillgripas. Detta innebär inte, att t. ex. brandmyndigheten blir satt på undantag. Tvärtom kommer den in i bilden vid lämpligaste tillfälle. Resonemanget framgår också av specialmotiveringens avsnitt 17.4.2.3, som delvis synes motsäga avsnitt 8.1.1.2.

Flera remissinstanser tar upp frågan om vad som skall avses med berörd del.

Byggnadsstyrelsen anför:

I 5 kap. 11 § stadgas att vid "ändring av en byggnad skall de delar av byggnaden som berörs av ändringen i skälig utsträckning uppfylla de krav som anges i 1-10 §§". I kommentarerna, s. 730, sägs att begreppet "del av byggnad bör uppfattas som ett

utrymme i byggnaden". Tolkningen medför, sägs det vidare, "att vissa krav riktas även mot sådana delar som inte direkt berörs av åtgärderna samtidigt som åtgärderna begränsas till vissa utrymmen i byggnaden". Ett av de svåraste tolkningsproblemen i nuvarande byggnadslagstiftning, byggnadsstadgan och svensk byggnorm har varit att avgöra huruvida en ombyggnad omfattas av byggnadsstadgans krav eller ej. Viss tolkning är för bostäder gjord i svensk byggnorm utifrån byggnadsstadgans 48 och 49 §§ där samma otydliga begrepp används som i förslaget till ny PBL.

Byggnadsstyrelsen menar att man vid bedömningen av vad som kan anses vara "berörd del av byggnaden" måste ha en annan principiell utgångspunkt än det utrymme i vilket ombyggnadsåtgärden utförs.

– – –

Byggnadsstyrelsen föreslår därför att andra principiella utgångspunkter för definition av begreppet "berörd del vid ändring av byggnad" prövas. Sannolikt är det möjligt att utgå ifrån berörda byggnadsdelar och/eller berörda installationssystem.

Liknande synpunkter framförs av *NBD, Sveriges villaägareförbund,* samt av *Halmstads* och *Stockholms kommuner.*

Planverket anför att bestämmelserna i paragrafen synes strikt kunna tillämpas endast för den tillbyggda delen. Befintlig del är ofta berörd del, för vilken andra stycket är tillämpligt.

Några remissinstanser anser att det är oklart vilken betydelse olika faktorer skall tillmätas vid skälighetsprövningen.

Föreningen Sveriges landsantikvarier anför:

I § 11 saknas hänvisning till kulturminnesvården. Av kommentaren framgår att avsikten är att man med ledning av § 11 skall kunna jämka bestämmelserna i §§ 2-10 om byggnaden har kulturhistoriskt värde. I andra stycket § 11 bör därför även nämnas att hänsyn skall tas till byggnadens kulturhistoriska värde.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *planverket, länsstyrelserna i Kalmar* och *Västernorrlands län, Jämtlands läns museum* samt *Göteborgs* och *Malmö kommuner.*

Planverket och Göteborgs kommun anser även att rekvisitet konstnärligt eller kulturhistoriskt värde bör anges i lagtexten.

Planverket anför vidare:

Det bör övervägas att hänföra sista meningen till lagkommentar eller motsvarande. Hur dess innebörd skall göras operativ i bygglovsprövningssituationen bör utvecklas utförligt i lagkommentaren, till ledning för byggnormskrivare och handläggare vid byggnadsnämnd.

Göteborgsregionens kommunalförbund framhåller att det vid granskning av byggnadslovsärenden även i fortsättningen torde vara svårt att göra skälighetsbedömningar, särskilt som begreppen i lagtexten i viss mån har utvidgats.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer ställer sig frågande till om det är den fastighetsekonomiska eller den samhällsekonomiska kostnaden som skall beaktas.

Liknande synpunkter framförs av *Gävle kommun.*

Några remissinstanser tar upp frågan om möjlighet för byggnadsnämnden att ge dispens från nybyggnadskraven.

Kristianstads kommun anser att byggnadsnämnden bör ges dispensmöjlighet från krav på hissar vid ombyggnader.

Nässjö kommun anför:

Dispensmöjlighet från handikappsbestämmelser ges vid ändring av byggnad. Enligt förarbetena skall sådan möjlighet även finnas vid ombyggnad. Detta framgår emellertid inte klart av lydelsen i 5 kap. 11 § st 2.

Stockholms kommun anför angående tolkningen av paragraferna 11 och 12:

Dessa paragrafer kan tolkas så att man vid ändring eller tillbyggnad av hus bl.a. kan avlägsna på gatumark utskjutande byggnadsdelar såsom trappor, garageramper eller utgående dörrar. Vidare att utfarter och anordningar för lastning och lossning som utgör en trafiksäkerhetsrisk kan elimineras eller ändras. Detta problem behandlas också i 6 kap. 7 §.

13 §

I fråga om tillämpningsområdet för bestämmelserna och möjligheterna till dispens anför *länsstyrelsen i Kalmar län:*

Vad gäller tillstånd inom strandskyddsområden föreslås här den förändringen jämfört med nuvarande ordning att ekonomibyggnader för jordbruk och fiske ej blir undantagna från den särskilda tillståndsplikten. Den föreslagna ordningen tillstyrkes. Det torde ligga i sakens natur att i den mån sådana byggnader kan visas behöva ligga inom strandskyddsområde så föreligger också särskilda skäl för dispens.

Liknande synpunkter framförs av *LON* och *LRF* samt *LRF i Västerbottens län.*

LRF anför:

LRF framhåller att strandskyddsbestämmelserna inte får till följd att för t. ex. skogsbrukets behov erforderliga vägar och liknande anläggningar förhindras. Förbundet förutsätter också att inte bestämmelserna tas till intäkt för att förhindra tillkomsten av för jord- och skogsbruket erforderliga ekonomibyggnader invid smärre vattendrag där de allemansrättsliga principer som ligger bakom strandskyddsbestämmelserna har ringa tyngd.

Fiskeristyrelsen anför :

Fiskeristyrelsen har inget att erinra emot att strandskyddsbestämmelserna överförs från naturvårdslagen. Däremot motsätter sig styrelsen bestämt att de areella näringarnas ställning skulle försvagas genom att inte längre något undantag görs för jordbrukets m. fl. ekonomibyggnader. För fiskets del är det absolut nödvändigt att sjöbodar och liknande byggnader ligger i närheten av vattnet. Det är då inte rimligt att lokaliseringen av dylika byggnader skall bli föremål för prövning där näringens intresse vägs emot allemansrättens krav.

Inte minst inom obrutna kustområden torde det från kulturell synpunkt vara väsentligt att den traditionella näringsinriktningen bibehålles. Det kan då i dessa områden bli aktuellt att i anslutning till vattnet bygga ut mindre fiskberedningsanläggningar exempelvis för inläggning av surströmming eller löjrom.

Styrelsen anser vidare att inskränkning av strandskydd normalt måste föregås av samråd med bl. a. den lokala fiskeriadministrationen, i första hand fiskenämnden.

Naturvårdsverket tar upp frågan om ändrad användning av byggnad m. m. inom strandskyddsområde samt anför:

Strandskyddet innebär för närvarande bl. a. förbud mot att ändra befintlig byggnad för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden tidigare varit

använd samt att utföra grävnings- och andra förberedelsearbeten för bebyggelse (16 § NVL). Naturvårdsverket är införstått med att inga åtgärder inom områden där allemansrätten redan är utsläckt kommer att vara underkastade bestämmelserna om strandskydd i PBL (se s. 720). De nuvarande förbuden mot ändring av byggnad samt grävningsarbete m. m. bör dock bibehållas för de fall där åtgärderna kan få allemansrättsinskränkande konsekvenser.

Inom strandskyddsområden får byggnader, anläggning eller anordning inte komma till stånd eller befintlig byggnad ändras för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden tidigare varit använd om det medför att mark tas i anspråk som tomt eller att allmänheten på något annat sätt hindras eller avhålls från att beträda område där den annars skulle ha haft rätt att färdas fritt. Ej heller får i sådant fall utföras grävnings- och andra förberedelsearbeten för bebyggelse eller anläggning eller anordning som nyss sagts.

Länsstyrelsen i Jönköpings län framhåller att föreslagna strandskyddet är försvagat i förhållande till gällande rätt samt anför:

Lagförslaget innebär i 5:13 enligt uttalanden i betänkandet ingen saklig ändring i förhållande till 15 § naturvårdslagen i nuvarande lagstiftning. Länsstyrelsen kan inte dela den uppfattningen. Enligt 16 § naturvårdslagen i nuvarande lydelse råder inom strandskyddsområde förbud mot uppförande av helt ny byggnad, viss ändring av byggnad samt vissa grävnings- och förberedelsearbeten. Härutöver råder förbud mot att utföra anläggning eller anordning, varigenom mark tas i anspråk som tomt. Slutligen råder förbud mot att utföra anläggning eller anordning, varigenom allmänheten på annat sätt hindras eller avhålls från att beträda område, där den eljest skulle ägt att färdas fritt. Förslaget innehåller inget absolut förbud ens för byggnad. Förbud inträder först när vissa kvalifikationer är uppfyllda. Detta torde innebära en även i praktiken inte oväsentlig försvagning av strandskyddet. Länsstyrelsen anser inte att det finns skäl för en sådan försvagning.

Liknande synpunkter framförs av *Värnamo kommun.*

Förslaget att byggnadsnämnden skall kunna medge undantag från bestämmelserna om strandskydd tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser.

Naturvårdsverket anför:

Som förutsättning för att dispensprövningen i dess helhet skall kunna anförtros åt kommunerna måste enligt verkets mening länsstyrelserna ges möjlighet att noggrant följa tillämpningen av bestämmelserna om strandskyddet. Detta kan t. ex. ske genom att länsstyrelsen får ta del av samtliga beslut i strandskyddsärenden. Den föreslagna lagstiftningen ger länsstyrelserna möjlighet att för vissa områden förordna om att underställelse av enskilda tillståndsärenden skall kunna ske till regeringen. Ett sådant förordnande bör kunna aktualiseras inom områden där strandskyddsbestämmelserna tillämpats på ett sätt som uppenbart avviker från vad som avses med lagstiftningen.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Jönköpings län.*

Några remissinstanser ställer sig dock tveksamma till förslaget.

Landskaparkitekternas riksförbund anför:

Det finns risk att det viktiga strandskyddet i praktiken upphävs inom viktiga områden eftersom den enskilde markägarens rättigheter förstärks genom lagen och kommunen kan få svårt att hävda det allmännas intressen. BN bör inte kunna ge dispens inom strandskyddsområden.

Söderköpings kommun anser att förslaget bör kompletteras med rättighet för byggnadsnämnden att även anvisa tomts omfattning i sådana fall där avstyckning ej avses ske.

FortF tar upp frågan om hemliga byggnader och anläggningar samt anför:

Byggnader och anläggningar inom strandskyddsområden behandlas i 5 kap. 13 §. I fråga om byggnader och anläggningar som inte är hemliga finner FortF bestämmelserna klara och entydiga. Beträffande hemliga objekt, som byggnadsnämnd i nu gällande handläggningsgång endast får orientering om via länsstyrelsen, synes bestämmelsen att endast byggnadsnämnd kan medge undantag inte vara tillämplig. Möjligheten att erhålla erforderligt tillstånd för sådana objekt är därför oklar.

Med hänsyn till att länsstyrelsen mottar anmälan från FortF angående hemliga objekt finner FortF det vara angeläget att även länsstyrelsen, såvitt angår hemliga objekt, ges befogenhet att medge undantag från ifrågavarande bestämmelse.

Botkyrka kommun (en minoritet) anser att andra stycket bör utgå.

Svenska elverksföreningen anser att i tredje stycket även bör anges ellagen och rörledningslagen.

Botkyrka kommun (en minoritet) anser att tredje stycket bör utgå.

14 §

Förslaget till bestämmelsen om särskild värdefull bebyggelse tillstyrks av bl. a. *kammarkollegiet, länsstyrelsen i Göteborgs* och *Bohus län samt Bromölla, Haninge, Osby* och *Umeå kommuner.*

Föreningen Sveriges landsantikvarier anser att 14 § kan bli ett värdefullt instrument för kommunal byggnadsvård. Förutsättningen är emellertid att begreppet pågående markanvändning får en tolkning som inte omöjliggör tillämpningen av paragrafen.

Landskrona kommun befarar att vid bevarande av äldre byggnad med hjälp av bestämmelse i detaljplan eller markförordnande kostnaderna torde avhålla kommunerna från ett alltför flitigt brukande av 14 §.

Några remissinstanser anser att de föreslagna bestämmelserna är en försvagning i förhållande till dagens lagstiftning.

Stockholms kommun anför:

Här sägs att i en detaljplan eller ett markförordnande får meddelas bevarandebestämmelser för byggnader av större kulturhistoriskt värde. Jämför också 9 kap. 10 § där samma sak sägs. Detta innebär en avsevärd försämring av byggnadsnämndens möjlighet att kontinuerligt vid tillståndsprövningen hävda bevarandeintressen och skydda sammanhängande värdefulla miljöer. I nuvarande 38 § 2 st. sägs detta generellt oavsett bestämmelser i detaljplan vilket absolut bör kvarstå i det nya förslaget. 14 § bör alltså formuleras om enligt följande.

"Byggnad som är av större värde från historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär får inte förvanskas vare sig genom arbeten som rör byggnaden eller marken eller genom några byggnads- eller anläggningsåtgärder i grannskapet. Särskilda bestämmelser om detta får meddelas i en detaljplan eller ett markförordnande."

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *RAÄ, länsstyrelsen i Örebro län,* och *en minoritet i Falu, Halmstads* och *Järfälla kommuner, Landskrona kommun* och *en minoritet i Lund* och *Mönsterås kommuner.*

RAÄ anser att någon tydlig distinktion inte görs mellan kulturhistoriska värderingar och mera allmänt miljömässiga värderingar.

Haninge kommun anför att PBL:s förslag till kriterier på kulturhistoriskt värde inte riktigt stämmer överens med det förslag som lades fram i byggnadsvårdsutredningen. För att inte olika tolkningar beträffande kulturhistoriskt värde skall uppstå anser kulturförvaltningen att PBL:s och BVU:s definitioner bör samordnas.

Några remissinstanser berör ansvarsfördelningen stat - kommun i förslaget.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att det är angeläget att det i materiellt avseende klargörs i vilka fall byggnadsminneslagen respektive PBL skall tillämpas. Därmed dras också gränsen upp mellan statens och kommunens ansvarsområde.

FortF anför:

Beträffande kulturhistoriskt värdefulla byggnader undantar PBL att skyddsbestämmelser utfärdas för byggnadsminnesmärken (5 kap. 14 §). Syftet är härvid att dubbla föreskrifter inte skall förekomma. Vidare har i plansammanhang vissa bestämmelser meddelats beträffande värdefulla byggnaders underhåll. FortF vill i detta sammanhang framhålla att kungörelsen (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet omfattar hela det statliga byggnadsbeståndet och att riksantikvarieämbetet har att bevaka vilka byggnader som på visst sätt skall särbehandlas och vilka som inte erfordrar sådan särbehandling. I konsekvens härmed bör inte skyddsföreskrifter enligt PBL få utfärdas för någon del av detta bestånd, vare sig beträffande till- och ombyggnad eller underhåll. FortF vill också ifrågasätta om inte förbud att utfärda skyddsbestämmelser enligt 14 § också bör gälla för byggnader och anläggningar som omfattas av lagen (1942:350) om fornminnen.

Föreningen Sveriges landsantikvarier anför:

Vidare bör relationen till byggnadsminneslagen vara en annan än utredningen föreslagit. Eftersom det kommunala beslutet kan upphävas på ett mycket enklare sätt än en byggnadsminnesförklaring bör regeln vara att en byggnadsminnesförklaring automatiskt upphäver skydd enligt 14 § för den berörda byggnaden. Härigenom undviker man också att kommunen får möjlighet att beröva staten möjligheterna att fastställa skyddsföreskrifternas omfattning.

Malmöhus läns landsting anför:

Landstinget vill dock ifrågasätta om det inte hade varit lämpligt att i uttrycklig bestämmelse kräva att man från kommunens sida inhämtar godkännande från riksantikvarieämbetet eller statens historiska muséer innan man utfärdar skyddsföreskrift i plan (jfr liknande bestämmelser i byggnadsminneslagen).

Botkyrka kommun (en minoritet) anser att andra stycket bör utgå.

Angående bestämmelsernas räckvidd anser *RAÄ, länsstyrelserna i Kalmar* och *Göteborgs och Bohus län* samt *Huddinge kommun* att även anläggningar skall skyddas.

Bräcke kommun anser att man inte bör kräva annat än att byggnaden har värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Om större värde skall krävas finns det en uppenbar risk att det blir omöjligt att bevara t. ex. de många så kallade överloppsbyggnader som finns i

kommunen och som intimt hör samman med bebyggelsetraditionen.

Förslaget om undantag för kyrkobyggnader berörs av några remissinstanser.

SIB anför:

Den i betänkandet föreslagna formuleringen att skyddsbestämmelser "får inte beslutas för kyrkobyggnader..." osv. leder till frågan om man t. ex. i en detaljplan måste lämna ett "hål" i planen för ett byggnadsminne som ligger i området? Det strider mot planens mycket viktiga funktion som informationsinstrument. Det borde kunna utformas en lösning som gör det möjligt att i planen föra in också alla skyddsbestämelser som beslutas enligt annan lagstiftning, då som en information, utan nya separata rättsverkningar.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anför:

I andra stycket stadgas att skyddsbestämmelserna enligt ifrågavarande lagrum ej får beslutas för kyrkobyggnader m. fl. objekt som är skyddade genom annan lagstiftning. Bestämmelserna synes böra förtydligas så att därav klart framgår att skyddsbestämmelser enligt första stycket kan meddelas för byggnads- och anläggningsåtgärder i grannskapet till ifrågavarande objekt. Skyddsinstresset mot åtgärder i grannskapet torde ofta vara särskilt stort i närheten av dylika objekt.

RAÄ anser att vissa omformuleringar bör ske för att full tydlighet skall råda om begränsningarna av tillämpningsområdet. Utöver kyrkobyggnader bör således byggnader och andra anläggningar på en kyrkotomt nämnas.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*.

15 §

Flera remissinstanser ställer sig kritiska till förslaget om föreskrifter till skydd för friluftsintresset.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför:

Det är värdefullt att kommunerna föreslås få en möjlighet att skydda värdefulla naturområden. Förslaget förefaller dock inte helt genomarbetat. I de fall friluftslivets intressen skall tillgodoses, skall PBL:s skyddsinstrument användas oavsett om intresset är av lokal karaktär eller fråga är om riksintresse. Område av vetenskapligt intresse skall skyddas enligt naturvårdslagen.

Möjlighet saknas att med stöd av PBL meddela regler för allmänhetens uppträdande inom det skyddade området. Det är en brist som bör avhjälpas då det är fråga om områden för rekreation och friluftsliv. Med hänsyn till det ekonomiska ansvaret råder samma betänkligheter om möjligheter till förverkligande som beträffande skydd enligt 14 §.

Landskapsarkitekternas riksförbund anför att markförordnande inte ger möjlighet till skötselåtgärder som krävs för att tillgodose friluftsintressen. Detta gör att dessa intressen i praktiken inte kommer att kunna tillgodoses.

Några remissinstanser tar upp tillämpningsområdet för bestämmelserna.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att förordnandet bör också

kunna användas som ett alternativ till naturvårdsområde (19 § NVL) eftersom detta institut bl. a. är avsett för friluftsintresset i tätorternas närområden.

Halmstads kommun förutsätter att paragrafen räcker för att hindra icke önskade bygglov vid pågående markanvändning inom strandskyddsområde där 13 § ej är tillämplig.

SIB anser att paragrafen är alltför vårdslöst utformad i förhållande till de bestämmelser som får meddelas.

Statens planverk anser att termer som "friluftsaktiviteter" (4 kap. 4 §) "rekreation", "friluftsliv", "friluftsintressen" bör begränsas och samordnas.

Mörbylånga och Torsås kommuner anser bestämmelserna innehålla uttryck som är svårtolkade. Torsås kommun anser att mera entydiga avgränsningar vore önskvärda.

16 §

Några remissinstanser berör den principiella uppbyggnaden av paragrafen.

Planverket anför:

Formulering mer parallell med 1–9 §§ bör eftersträvas. Kraven bör anges så att de blir operativa vid bygglovsprövningen, varför "plantering" och "hägnad" bör kunna tilläggas som föreskrifter av byggnadsnämnden. Tillgänglighetskrav för rörelsehindrad bör anges. Vidare bör ställas krav på att tomten skall utformas så att den, liksom en byggnad, inte vållar olycksfall och så att lämpliga avrinningsförhållanden erhålls. Solljus bör användas som begrepp.

Värnamo kommun framhåller att kraven beträffande tomts anordnande givits plats för s. k. gummiparagrafer.

Även *Planverket* pekar på svagheter i paragrafen och anför:

"Bland annat" i lagtexten synes vara väl vagt och inte uttrycka en ambition. "Främst" eller "i främsta rummet" är bättre.

Sjöfartsverket påpekar att vissa stadganden i lagförslaget förefaller onödigt strikta då det gäller sjöfartsverkets anläggningar för sjöfartens vägledande. Det kan t. ex. vid val av plats för en landbaserad fyr inte alltid tas sådana hänsyn som avses i 5 kap. 16 § .

Bl. a. *Eskilstuna, Falu, Järfälla (en minoritet), Kumla (en minoritet), Lunds (en minoritet), Mönsterås (en minoritet), Västerås* och *Ödeshögs kommuner* anser att även energihushållningens krav skall beaktas.

Några remissinstanser påpekar att också de hydrologiska förutsättningarna bör beaktas.

Trollhättans kommun anför:

Eftersom det varken framgår av lagtexten eller av specialmotiveringen att till de omständigheter som skall beaktas hör vattenavrinningen inom området, finns skäl att särskilt påpeka att stadgandet bör innehålla en föreskrift om att hänsyn bör tas till vattenavrinningen inom området.

Liknande synpunkter framförs av *planverket, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Landskapsarkitekternas riksförbund, SIB* samt *Eskilstuna* och *Haninge kommuner.*

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer anför:

Enligt 5 kap. § 2 skall en byggnad placeras och utformas så att den inte orsakar besvärande olägenheter för omgivningen. På motsvarande sätt bör denna paragraf kompletteras med föreskrift som reglerar ytvattenflödet på tomten så besvärande olägenheter för omgivningen ej uppkommer. Fråga om infiltration av ytvatten kan också regleras i denna eller annan paragraf.

Några remissinstanser tar upp vegetationens betydelse.

Västerås kommun anför:

Lagen bör kompletteras med bestämmelser som gör det möjligt för byggnadsnämnd att kunna ställa krav ifråga om trädstorlekar, vegetationsutformning o. d. I vissa sammanhang kan det vara av särskild betydelse för den yttre miljön att snabbt få fram stora trädvolymer, exempelvis vid etablering av större industrianläggningar. I andra sammanhang kan behov av begränsningar uppkomma. Energisparande anläggningar kommer sannolikt att i allt större utsträckning anordnas på fastigheterna. För god funktion erfordras ofta att solen ges maximal instrålning mot byggnad eller tomt. Lagen bör kompletteras med möjlighet för byggnadsnämnden att ingripa mot grannfastighet, om anordningar, vegetation eller dylikt ges sådan utformning eller tillåtes växa till sådan höjd, att de energisparande anordningarnas funktion försämras. Skälig hänsyn måste därvid tagas till den energisparande effekt som vegetationen kan ha på den egna fastigheten.

Liknande synpunkter framförs av *Ödeshögs kommun.*

Arkitekturmuséet framhåller att det är en brist i paragrafen att inte tillvaratagande av förutsättningarna för växtlighet direkt påpekas.

Liknande synpunkter framförs av *Landskapsarkitekternas riksförbund.*

Vindförhållandenas betydelse framhålls bl. a. av *SIB* och *Landskapsarkitekternas riksförbund.*

Västra Östergötlands fastighetsägareförening anser att krav på tillgänglighet måste ställas också på tomter.

17 §

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget att föra in krav på friytor i bestämmelsen liksom deras prioritet i förhållande till kraven på parkeringsplats.

Jönköpings kommun anför:

Det är bra att det klart framgår att kravet på friytor prioriteras framför kravet på parkeringsplatser och att kommun i detaljplan eller markförordnande kan förhindra att viss mark används för fordonsuppställning.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *bostadsstyrelsen, landstinget i Uppsala län, Bengtsfors, Dals Eds, Göteborgs, Laxå, Lindesbergs, Malmö, Norrtälje, Nybro, Stockholms, Tanums, Åmåls och Älmhults kommuner* samt *SKTF, Fastighetsägarförbundet* och *Arbetsgruppen bygga och bo på kvinnors villkor.*

Bostadsstyrelsen anför dock:

I tidigare lagtext finns krav på "tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse". Denna formulering anser bostadsstyrelsen är utmärkt.

I PBL har detta ändrats till "tillräckligt stor friyta med anordningar för lek och utevistelse".

Genom en intensiv marknadsföring från ledredskapsfabrikanternas sida har utomhuslek för många människor blivit starkt förknippat med lekredskap. Miljöbidragsverksamheten har klart visat på detta. Senare års undersökningar av barns lek visar emellertid tydligt att olika redskap och anordningar för lek spelar en relativt liten roll, medan andra faktorer såsom klimat, materialval, skala, rumslighet, variation, växtlighet kan ha avgörande betydelse. Sådana faktorer glöms ofta bort då man planerar för barn. Därför är paragrafens ordalydelse olycklig. Nu behöver friytan alltså inte längre vara "lämplig", kravet är bara att den förses med "anordningar för lek". Lekredskapen blir nu lagstadgade, och inget sägs om det som egentligen är viktigt.

Liknande synpunkter framförs av *SIB* och *Landskapsarkitekternas riksförbund.*

Vårgårda kommun ifrågasätter om "anordningar" för lek och utevistelse behöver krävas på tomt med enbostadslägenhet, dvs. för en villa.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *Västerviks kommun.*

En avvikande uppfattning har *Alingsås kommun* som anför:

I 17: e § sägs att friyta för lek och utevistelse skall finnas på tomt med byggnad inrymmande en eller flera bostadslägenheter.

Bestämmelsen berör även enfamiljshus och bedömes som onödigt detaljerad. Lösning på gemensam mark torde även vara gångbart.

Falkenbergs kommun anser att den föreslagna paragrafen är oklar och anför:

I 5:17 regleras hur en tomt skall tas i anspråk för dels friytor o ch dels ytor för fordonsuppställning. Regler för fordonsuppställning s om i dag finns i 53 § 3 och 4 mom. byggnadsstadgan är mera direkta än vad som föreslås i PBL. Utredningen säger att så långt som möjligt skall ovannämnda ytor ordnas på tomt eller på område i dess närhet . Vid prioriteringen av kraven på friytor och parkeringsutrymmen bör kraven på friytor ges företräde. Med en sådan skrivning torde det bli synnerligen svårt för byggnadsnämnden att med skärpa hävda kravet på erforderligt antal parkeringsplatser. Underlag synes föreligga för motstridiga tolkningar. Med bestämdhet hävdas att denna del av förslaget ytterligare bearbetas.

Arkitekturmuséet saknar kvalitetskrav på friytorna och anför:

Det är emellertid en brist i paragraferna att inte tillvaratagande av förutsättningarna för växtlighet direkt påpekas, och att beträffande friytor endast anges krav på tillräcklig storlek men inte på kvaliteter såsom plantering och god markbehandling. Det betyder, att en kommun får driva sådana grundläggande krav gentemot enskilda byggherrar utan stöd av uttryckliga lagbestämmelser samt, vilket är minst lika viktigt, att företrädare för nyttjare och medborgare i allmänhet inte har bygglagens stöd i krav gentemot kommunen att befordra sådana miljöfaktorer.

Föreningen Sveriges stadsarkitekter undrar varför krav på friytor endast ställs vid bostadsbebyggelse.

Några remissinstanser är positiva till att parkeringsplats även kan krävas i närheten av tomt.

Nybro kommun anför:

Paragrafen innebär ytterligare en ändring mot nuvarande byggnadslagstiftning, nämligen att huvudkravet på att parkering ordnas på den egna tomten mjukas upp. Byggnadsnämnden ges möjlighet hävda att parkeringsfrågan skall lösas på annan plats än på tomten, vilket torde vara en fördel.

Liknande synpunkter framförs av *SKTF, Sveriges fastighetsägareförbund* samt av *Falu, Gislaveds, Göteborgs, Malmö, Oskarshamns, Stockholms* och *Västerås kommuner.*

Sollentuna kommun anser att det i lagtexten bör klargöras att anslutning till parkeringsanläggning utanför tomtplats är lämplig och tillåten.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför:

Det bör klarläggas om kommunen har möjlighet att kräva att bilplats anordnas på annan plats i tomtens närhet i fall då otillräcklig yta för fordonsuppställning inte finns eller inte tillåts på tomten.

Markaryds kommun anser att frågan om den byggandes skyldighet att ordna parkering bör utredas och preciseras ytterligare.

Bostadsstyrelsen och *länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att uttrycket "så långt möjligt", medför att bestämmelsen blir för vag.

Möjligheten att föreskriva att viss mark inte får användas för fordonsuppställning bemöts positivt av *Göteborgs, Malmö, Munkedals* och *Tanums kommuner.*

Hovrätten för Nedre Norrland anser med hänvisning till innehållet i 9 kap. 12 § att tredje stycket i 17 § kan utgå.

Några remissinstanser har påpekat att vissa krav saknas i paragrafen.

Planverket anser att i konsekvens med 8 § bör anordningar eller kommunikationsvägar för bortforslande av avfall åstadkommas. Därutöver anför planverket:

Bestämmelse med innebörden att byggnadsnämnden skall kunna föreskriva att "plantering" eller "hägnad" anordnas och vidmakthålls, samt att växtlighets utsträckning skall begränsas av trafikskäl eller solutnyttjandeskäl, bör införas.

Några remissinstanser har uttalat sig om paragrafens precisionsgrad.

Huddinge kommun anför:

När en tomt anordnas eller ett område tas i anspråk skall så långt möjligt anordnas tillräckliga friytor med anordningar för lek och utevistelse samt utrymme för fordonsuppställning. Begränsningen som ligger i uttrycket "så långt möjligt" medför att det blir en svår och grannlaga uppgift att hävda kraven i många fall där stadgandet kanske skulle ha sitt egentliga berättigande. Det bör därför klart anges vilka undantagsfall uttrycket avser.

Liknande synpunkter framförs av *Halmstads* och *Värnamo kommuner.*

Planverket anser emellertid att "så långt möjligt" synes vara en långtgående ambition.

Strömstads kommun anger att de uppställda kraven måste preciseras bl. a. genom särskilda anvisningar från berörda myndigheter.

Trelleborgs kommun anser att bestämmelsen är för generell och frågor om t. ex. paragrafens första punkt även bör gälla för pensionärsbostäder.

Malmö kommun anser att krav på utrymme för lastning och lossning enl.

53 § BS saknas i förslaget.

Norrtälje kommun anser att stadgandet om fordonsuppställning bör avse även upplag eller dylikt.

Luleå kommun anför:

I anvisningarna till detta lagrum bör klargöras vad som avses med begreppet fordon (bilar, husvagnar, släpvagnar, cyklar, kärror, snöskotrar etc).

Strömstads kommun anför:

I detta sammanhanget skulle det vara intressant att ta del av hur lagändringarna avses slå igenom i SBN. Kommer t. ex. parkeringsnormer att införas i SBN i enlighet med 5:17?

SKTF har synpunkter på formuleringen och anför:

Andra stycket i samma paragraf, som prioriterar yta för lek och utevistelse framför parkeringsutrymmen om bådadera inte får plats, ger uppfattningen att utrymme för fordonsuppställning då inte behöver ordnas. Meningen bör ändras till: "Om kraven enligt 1 och 2 inte båda kan uppfyllas inom tomtplatsen skall i första hand kraven enligt 1 uppfyllas *inom* densamma".

Byggnadsstyrelsen anser att även framgent staten liksom övriga fastighetsägare uttryckligen bör få rätt att efter utredningen tillsammans med kommunen vid förhandlingar träffa uppgörelse om parkeringsplaneringen.

Nynäshamns kommun (en minoritet) anför:

Utöver kraven på stor friyta med anordningar för lek och utevistelse samt parkeringsplatser skall även krav på barnomsorgslokaler och gemensamhetslokaler införas.

Helsingsborgs kommun anför :

Man understryker också behovet av tillfredsställande klimatförhållanden på vistelseytor utomhus. Detta är synnerligen viktigt i en trakt med så blåsiga förhållanden som Helsingborg.

18 §

Göteborgsregionens kommunalförbund samt *Göteborgs* och *Östra Göinge kommuner* är positiva till förslaget att byggnadsnämnden får befogenhet att medge undantag från kraven i PBL.

Falkenbergs kommun anför:

Huruvida den dispensbefogenhet byggnadsnämnden ges i 5:18 är erforderlig för att arbetet skall kunna löpa smidigt får erfarenheten utvisa. Mycket tyder dock på att dessa mindre avvikelser från bestämmelserna i PBL som här åsyftas ej är tillräckligt. En jämförelse kan vara på sin plats: Detta förslag har gjorts mer *detaljerat* än nu gällande men dispensbefogenheterna har påtagligt *minskats*.

Planverket anser att dispensbefogenheten bör differentieras och anför:

Planverket anser, att det föreslagna stadgandet bör nyanseras, så att skillnad görs ifråga om omfattningen av rätten att meddela avvikelse från PBL och från tillämpningsföreskrifterna till denna (SBN). Byggnadsnämnden bör således uttryckligen ges något vidare frihet att medge avvikelse från föreskrift i SBN, om det inte

medför någon olägenhet från säkerhets-, hygien- och energihushållningssynpunkt. Planverkets erfarenhet av hur byggnadsnämnderna enligt gällande byggnadsstadga utövat rätten att meddela mindre avvikelser från tillämpningsföreskrifterna är att denna ibland tillämpats med alltför stor restriktivitet till förfång för enkelhet i byggandet och smidighet i myndighetsutövningen. Byggnadsnämnderna förfogar nu över mer kompetent personal för bedömning av tekniska frågor än vad fallet var år 1960, då byggnadsstadgan blev gällande. Kompetensen torde kunna höjas ytterligare till dess PBL kan träda i kraft, bl. a. genom vidareutbildning.

Några remissinstanser framför synpunkter på begreppet "mindre avvikelse". *Osby kommun* anser att det kan ge upphov till tolkningssvårigheter och utrymme för godtycke i försök att skapa millimeterrättvisa vid den praktiska tillämpningen.

Liknande synpunkter framförs av *Bromölla* och *Östra Göinge kommuner.*

Svenljunga kommun anser att uttrycket "någon olägenhet" bör ersättas med "någon större olägenhet".

Liknande synpunkter framförs av *planverket, länsstyrelsen i Västernorrlands län* samt av *Halmstads* och *Stockholms kommuner.*

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anför vidare:

Enligt motsvarande bestämmelse i nuvarande 67 § 1 mom. andra punkten byggnadsstadgan får byggnadsnämnd medge mindre avvikelse även om den medför olägenhet, såvida olägenheten inte bedöms som avsevärd. Det är lämpligt att byggnadsnämnden får behålla denna möjlighet. I så fall fordras dock att en föreskrift motsvarande den i 67 § 3 mom byggnadsstadgan - att granne skall erhålla tillfälle att yttra sig, omåtgärder enligt dispensen kan inverka på hans rätt - tas in i PBL.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att dispensbefogeheten bör begränsas och anför:

Med hänsyn till att det tillkommer relativt sett få skyddsrum har byggnadsnämnderna i allmänhet inte tillräckliga kunskaper för att bedöma avvikelser från bestämmelser om skyddsrum. Beslut om avsteg från dessa bestämmelser bör därför liksom hittills fattas av länsstyrelsen.

Liknande synpunkter framförs av *civilförsvarsstyrelsen* samt *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus, Värmlands* och *Västernorrlands län.*

Länsstyrelserna i Värmlands och *Västernorrlands län* anser dessutom att det, om den föreslagna formuleringen i PBL bibehålls, måste anges att avsteg får ske först efter det att länsstyrelsen rådfrågats.

Planverket och *IKB* anser att verket bör få dispensbefogenhet i vissa fall. Planverket anför:

Planverket har numera i byggnadsstadgan inskriven rätt att meddela typgodkännande av byggnader och produkter. Vid handläggning av ansökningar härom intar verket i princip samma ställning som byggnadsnämnderna vid handläggning av byggnadslovsärenden. Verket bör därför ges rätt till dispensgivning från sina egna tillämpningsföreskrifter. I prop. 1967:81 – s. 18 – förutsatte föredragande departementschef, att den myndighet som hade att fastställa föreskrifter därmed också skulle kunna medge dispenser från dessa. I och med den ändrade regeringsform som gäller fr. o. m. 1975 kräver sådan dispensrätt uttryckligt stöd i lag. Planverket föreslår därför att sådan rätt inskrivs i PBL. Därmed ges verket möjlighet att i typgodkännande - under klart angivna förutsättningar - medge avvikelser från tillämpningsföreskrifterna. I de övriga

fall då behov av avvikelse från föreskrifterna kan föreligga bör detta kunna tillgodoses vid den regelbundet återkommande revidering som förutsätts komma att ske.

FortF anför:

I 5 kap. 18 § ges byggnadsnämnd befogenhet att medge mindre avvikelser från bestämmelserna i 5 kap. Med hänvisning till vad som anförts i anslutning till 5 kap. 13 § angående hemliga objekt finner FortF det angeläget, att även länsstyrelse ges motsvarande befogenhet. I detta sammanhang vill FortF också anmäla frågan om statlig myndighets nuvarande befogenhet enligt BS 66 § att medge avvikelser från BS och SBN. FortF återkommer till denna fråga i det följande (avsnitt 5).

Länsstyrelsen i Västmanlands län anför:

Byggnadsnämndens möjlighet att medge mindre avvikelser från bestämmelserna i kap. 5 bör inte avse åtgärder inom strandskyddsområde enligt 5:13. Där bör särskilda skäl fordras för undantag från strandskyddsbestämmelserna.

Hovrätten över Skåne och Blekinge och *planverket* anser att dispensreglerna i 5 kap. (dvs. i 7, 9, 13 och 18 §§) bör samlas i en paragraf. Som det nu är överlappar 18 § de övriga.

Planverket framhåller vidare:

"För enstaka objekt" bör införas, för att det skall framgå att generella lokala särbestämmelser inte avses, utan att förhållandena i varje särskilt fall är avgörande för bedömningen.

Liknande synpunkter framföras av *IKB*.

Planverket berör även besvärsfrågan och anför:

Om i samband med byggnadslovsansökan begärd avvikelse från SBN förvägras, bör byggnadsnämndens beslut i vanlig ordning kunna överklagas i denna del. Samma besvärsmöjlighet bör enligt planverkets uppfattning föreligga vid avslag på framställning om avvikelse från tekniska föreskrifter, sedan byggnadslov väl beviljats.

19 §

Strömstads kommun anser att hela paragrafen är oklar och bör arbetas om.

Liknande synpunkt framförs av *Hässleholms kommun*.

Flera remissinstanser avhandlar frågan om beräkning av hushöjd.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anför:

Länsstyrelsen vill som detaljkommentar till kapitlets 19 § påpeka att den valda definitionen av begreppet hushöjd, som avviker från nu gällande regler för bestämning av densamma kan komma att leda till icke önskvärda effekter i form av s. k. svamphus med mycket stora takutsprång och därmed voluminösa huvudbyggnader. Gällande definition av måttet hushöjd synes vara att föredra.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *bostadsstyrelsen, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, SKTF* samt *Eskilstuna, Gotlands, Halmstads, Haninge, Hedemora, Laholms, Leksands, Lomma, Malmö, Mjölby, Mörbylånga, Oxelösunds, Sjöbo, Stockholms, Svedala, Surahammars, Söderköpings, Trelleborgs, Västerås* och *Östersunds kommuner*.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför vidare:

Det är inte acceptabelt att i lagtexten ange gatunivå *eller* marknivå som två valfria alternativ. Dessutom bör noggrannare definieras vilken nivå som i förekommande fall

avses. Gatunivå avses ej längre bli införd i detaljplan, varför den inte entydigt kan anges. Marknivå är inte heller något entydigt begrepp.

Göteborgs kommun anför beträffande beräkning av våningsantal:

I § har man bl. a. försökt ange vad som är våning och vad som är vind och enligt specialmotiveringen har "ett förtydligande skett såtillvida att gränsen mellan vind och våning har angetts i stort sett enligt nuvarande praxis". Rättspraxis har emellertid, då det gäller vad som är våning och vad som är vind blivit allt oklarare. Det är därför angeläget att de begrepp (högt belägen källare, suterrängvåning och vind) som används i § klart definieras i tillämpningsföreskrifterna.

Liknande synpunkter framförs av *planverket, bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Hallands, Göteborgs och Bohus, Västmanlands* och *Västernorrlands län, Göteborgsregionens kommunalförbund, SKTF* samt *Halmstads, Haninge, Jönköpings, Karlskrona, Laholms, Mjölby, Mörbylånga, Oxelösunds, Surahammars, Södertälje, Vellinge, Västerås, Älvkarleby, Ängelholms* och *Ödeshögs kommuner.*

Sjöbo kommun anför:

Bestämmelsen om våningsantal härrör tydligen från det omdiskuterade utslaget i regeringsrätten, att vad som dittills vanligen benämnts inredd vind skall anses vara full våning, innebärande att byggrätt enligt äldre planer generellt minskades och att nya planer har fått utformas med beteckningen 2 våningar med takfotshöjd för 1-våningshus, när man i plan avsett konventionellt 1 1/2 våningshus, vilket orsakat begreppsförvirring och nödvändiggjort ursäktande förklaring i planbeskrivningen. Det är icke tillfredsställande att denna ordning permanentas, när ett nytt lagförslag läggs fram.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Hallands* och i *Göteborgs och Bohus län* samt *Laholms, Surahammars, Södertälje, Vellinge* och *Västerås kommuner.*

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län tillägger därutöver att frågan om vad som räknas som vind och våning har stor betydelse såväl för berörda myndigheter som för typhusfabrikanter och enskilda fastighetsägare.

Norrtälje kommun anser att förtydligandet av gränsdragningen mellan vind och våning måste betecknas som positivt.

Oskarshamns och Ängelholms kommuner instämmer i detta.

Svedala kommun anser att begreppet "till större delen" måste preciseras.

Västerås kommun anser att de traditionella 1 1/2-planshusen med något mer än 50 % av vinden inredd skall kunna uppföras i områden avsedda för envåningsbebyggelse.

Planverket anför emellertid:

"Större delen" bör jämkas till "betydande del". I ett sluttningshus inreds ofta delen på ena sidan om hjärtväggen dvs. nära hälften, men inte större delen, som bostad.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anför:

I andra st talas om suterrängvåning och vind som "uppenbart är avsedd" att till större delen inredas för primära funktioner. Det synes olämpligt att anknyta rättsverkningar till dylika förmodanden angående olika personers avsikter. Uttrycket bör utbytas t. ex. mot orden "lätt kan".

Länsstyrelsen i Örebro län anser att uttrycket "primära funktioner" bör ersättas med något som med samma betydelse ingår i det allmänna språkbruket.

Liknande synpunkter framförs bl. a. av *länsstyrelsen i Västernorrlands län* samt *Haninge, Jönköpings* och *Älvkarleby kommuner.*

Eskilstuna kommun anför:

Ett normalt 1 1/2-plans hus räknas enligt förslaget som två våningar mot en f. n. Denna förändring innebär att någon form av övergångsbestämmelser blir nödvändig för att ge möjlighet till revidering av befintliga planer. Sådana övergångsbestämmelser saknas i förslaget.

Bostadsstyrelsen:

Om *19 §* fastställs i föreslaget skick uppkommer vidare denna fråga: Skall PBL:s regler om bestämning av hushöjd gälla endast för byggnader som uppförs efter PBL:s ikraftträdande, och således övrig bebyggelse hushöjdsbestämmas enligt BS? Frågan syns aktuell mot bakgrund av lydelsen i § 19 första stycket ("Har i *denna* lag etc."). Å andra sidan torde det vara orimligt att låta äldre lagstiftning, som anses bli upphävd, fortleva i vissa delar. Den bästa och enkla lösningen bör vara att i PBL införa BS regler om bestämning av hushöjd.

Bostadsstyrelsen anför vidare:

Enligt specialmotiveringen bör en närmare precisering av bestämmelsen göras antingen i en förordning eller i SBN. Med hänsyn till bestämmelsens grundläggande betydelse bör ifrågasättas om inte PBL, i princip på samma sätt som BS, direkt bör ange de ifrågavarande definitionerna.

Jönköpings kommun anför:

Önskemål är allt vanligare att man på hus, som ur handikappsynpunkt skall förses med hiss, vill bygga en basvåning med husets servicelokaler i markplanet. Denna basvåning borde inte räknas som våning. Det är därför angeläget att de begrepp som används i paragrafen klart definieras i tillämpningsföreskrifterna.

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

1 §

Örkelljunga kommun är positiv till förslaget och *Trelleborgs kommun* noterar med tillfredsställelse att bestämmelsen även gäller byggnader för jordbrukets behov.

Lantbruksnämnden i Uppsala län påpekar att en rigorös tillämpning kan ge bekymmer för lantbruket.

I fråga om takskyddsanordningar anför *Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund* bl. a. följande:

Den nu gällande bestämmelsen är utomordentligt viktig för att åstadkomma trygga arbetsplatser för alla kategorier av takarbetare. Tyvärr saknas ännu takskyddsanordningar i icke ringa utsträckning. Skälet härtill är svårigheten för myndigheterna att få erforderliga resurser för uppföljningen av kraven och fastighetsägarnas bristande intresse att uppfylla kraven utan föreläggande om åtgärd. Ett omfattande arbete har

påbörjats i samverkan mellan bostadsdepartementet, kommunförbundet och planverket för att aktivera kommunerna så att kraven uppfylls. Det framgår inte tillräckligt starkt av de åberopade avsnitten att bestämmelserna om takskyddsanordningar har fortsatt retroaktiv giltighet.

Sveriges fastighetsägareförbund:

I PBL införes krav på bärförmåga, stadga och beständighet hos befintliga byggnaders bärande delar.

Fastighetsägareförbundet har i princip intet att erinra häremot. Förbundet vill emellertid understryka att vid tillämpningen av denna regel måste ekonomiska bedömningar vara avgörande. Krav bör således inte kunna ställas på byggnader, som av ekonomiska skäl bör rivas inom relativt snar framtid.

Strömstads kommun anser:

Det bör klargöras vem som skall stå för eventuella merkostnader för att bevara byggnader som bedöms ha värde ur miljö- och kulturhistorisk synpunkt.

Älmhults kommun:

Varje lagskärpning härvidlag får anses som ett steg i rätt riktning, men för att någon effekt skall nås och den enskilde inte bli tvungen att bära en alltför stor ekonomisk börda bör samhället på något sätt underlätta finansieringen och härmed bör särskilt sådana byggnader beaktas som inte är bostäder.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att de reservationer t. ex. kostnaderna för åtgärderna, som avslutar paragrafen, försvagar de ambitioner som uttalas i inledningen av paragrafen.

Botkyrka kommun (en minoritet) anser att andra stycket i paragrafen skall utgå.

Som tidigare (se avsnitt 7) har redovisats framför några instanser krav på att brandskydd skall tas in i 1 §. Till dessa instanser hör bl. a. *RRV, planverket, statens brandnämnd, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* samt *Halmstads* och *Stockholms kommuner.*

T. ex. *Stockholms kommun* anför:

Bland kraven nämns inte anordningar för skydd mot brand. Enligt motivering (s. 287) sammanhänger detta med att brandlagstiftningen anses medge att brandskyddsfrågorna bevakas på ett tillfredsställande sätt av specialmyndigheten på området. Brandlagstiftningen har emellertid i praktiken visat sig vara ett otillräckligt stöd för att uppnå ett tillfredsställande brandskydd. Sålunda är fastighetsägarens skyldigheter relativt begränsade och brandmyndigheterna har små möjligheter att påkalla åtgärder. Exempelvis utförs inte regelbunden brandsyn för bostadshus. Mot angiven bakgrund bör kraven i 1 § utvidgas till att gälla även anordningar för skydd mot brand.

Föreningen Sveriges landsantikvarier och *Stiftelsen Jämtlands läns museum* anser:

Kap. 6 § 1 första stycket bör innefatta generell hänvisning till kap. 5 §§ 3–10. Inte minst brandskyddskrav drivs ofta så hårt att de får ödeläggande effekt för kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

Göteborgs kommun påpekar att många äldre byggnader har sättningsskador och anför:

Om en sättningsskadad byggnad, som är sammanbyggd med andra byggnader, grundförstärks för att förhindra ytterligare sättningar påverkar detta grannfastigheterna. Förstärkningsåtgärderna blir ytterligare komplicerade, om byggnaderna har gemensam brandmur. Det är därför i många fall svårt för byggnadsnämnden att ålägga den mest skadade byggnaden i en huslänga, även om den är i akut behov av åtgärder. Ofta medför åtgärden att skadorna förvärras på grannfastigheterna. Genom sitt åläggande har då byggnadsnämnden medverkat härtill. I de flesta fall skulle det ur teknisk synpunkt vara lämpligast att förstärkningarna utfördes på samtliga skadade byggnader samtidigt. Problemet är emellertid att samtliga byggnader i en länga i regel inte har lika omfattande skador och således inte samma behov av omedelbara åtgärder. Dessa frågor bör ytterligare bearbetas vid det fortsatta författningsarbetet.

2 §

Hovrätten för Nedre Norrland anser att det kan ifrågasättas om ej 2 § borde föras in under övergångsbestämmelserna.

Länsstyrelsen i Kristianstads län anför:

Vad angår kravet på godtagbara arbetsförhållanden för dem som hämtar avfall från byggnad kan dock anmärkas att det knappast finns skäl att i en lagstiftning av detta slag, som förutses komma att gälla under avsevärd tid framöver, binda upp bedömningen till de normer som gällde den 1 april 1978. Då det här är fråga om en skälighetsbedömning bör det ges möjlighet att kunna anpassa lagtillämpningen även till framtida synsätt och värderingar.

Även *Hässleholms kommun* ifrågasätter denna bindning till 1978.

Västerås kommun:

I paragrafen, som gäller befintliga soprum, skrivs att godtagbara arbetsförhållanden skall åstadkommas för dem som hämtar avfall från byggnaden. I motsvarande bestämmelse (5 kap. 8 §) som gäller nybyggnad används ordalydelsen "ta hand om och forsla bort avfall från byggnaden". För att förbättringsparagrafen ej skall utesluta fastighetsskötare och liknande grupper bör texten i 6 kap. 2 § ändras till förslagsvis "... för dem som hanterar avfall från byggnaden".

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer har samma åsikt.

BFR har ett vidare synsätt och framhåller:

Den färdiga byggnaden är inte bara vistelsemiljö för dem som är anställda i kontoret eller industrin i fråga eller bebor lägenheterna utan också arbetsmiljö för den förvaltningspersonal som svarar för drift och underhåll av byggnaden. På samma sätt är anläggningar för teknisk försörjning arbetsmiljö för driftpersonalen. I föreliggande förslag till PBL beaktas endast arbetsmiljöfrågorna för den personal som hämtar avfall. Även annan personal har svåra arbetsförhållanden. Det gäller bl. a. städpersonal som arbetar med trappstädning. Pannrum, fläktrum och andra liknande utrymmen i vilka skötselarbete skall försiggå erbjuder ofta dåliga arbetsförhållanden. Risk finns för skador men också för att skötseln eftersätts till men för inomhusklimat och energihushållning.

Enligt rådets mening är det väl motiverat att nu i PBL införa en generell bestämmelse om att byggnad skall utformas så att den erbjuder god arbetsmiljö för dem som arbetar med drift och underhåll av byggnaden ifråga. Bestämmelsen i kapitel 6, 2 § borde också vara generell i enlighet med lagens karaktär av ramlag. Vad som nu sägs om arbetsmiljön för dem som hämtar avfall borde sedan innehållas i en tillämpningsföreskrift.

3 §

HCK anför:

§ 42 a får här en retroaktiv verkan för befintliga utrymmen som är avsedda för kollektivresenärer. Eftersom 5 kap. 11 § "i skälig utsträckning" gäller för ändring av befintlig byggnad finns risk för att den tillämpas här. Det måste därför framgå att skälighetsbedömning inte är tillämplig på 6 kap. 3 §. För att färdmedlen ska bli tillgängliga fordras att gångvägarna anpassas. Därför bör en paragraf med retroaktiv verkan införas i PBL också för gångvägar.

SJ:

Bestämmelserna i denna paragraf är enligt specialmotiveringen enbart en överföring av BS 82 a §. SJ vill dock här framhålla att genomförandet av ifrågavarande bestämmelser är en i många fall svårlöst teknisk och ekonomisk fråga varför skälig hänsyn härtill måste tas vid beslut om genomförande. SJ önskar att ett förbehåll liknande det som förekommer i 4 kap. 9 §, sista stycket: "– skälig utsträckning med hänsyn till ekonomiska och andra omständigheter" intogs i förevarande paragraf.

DHR och *Västerås kommun* framhåller betydelsen av handikappanpassning av terminalbyggnader för riksfärdtjänsten.

Hovrätten för Nedre Norrland har ingen erinran mot de krav som utredningen föreslår men anser att det kan ifrågasättas om ej 3 § borde föras in under övergångsbestämmelserna.

4 §

Planverket tillstyrker i princip de givna reglerna men föreslår ändringar och kompletteringar i förtydligande syfte samt anför bl. a. följande:

För att effektivisera åtgärderna för underhåll och skapa incitament för att underhållets omfattning redan från början avvägs mot de föreslagna konstruktionerna vid uppförande och ombyggnad bör, där så erfordras för ett väl fungerande tekniskt underhåll, upprättas beskrivning rörande driften och skötseln av anordningar, installationer etc. Denna beskrivning bör sedan åtfölja byggnaden. Bestämmelser om drift- och skötselinstruktioner finns i viss omfattning i Svensk byggnorm. Överordnade regler om detta bör ges i PBL (alternativt i en förordning). – – – – – Redan idag ställs krav på periodiskt återkommande besiktningar av vissa maskinella anordningar i byggnader som har stor betydelse för personsäkerheten, t. ex. hissar och maskinellt drivna portar.

Enligt planverkets uppfattning bör periodisk underhållsbesiktning även utföras av andra ur säkerhetssynpunkt väsentliga delar på byggnaden, t. ex. balkonger, anordningar för brandskydd, maskinella sopanordningar m. m. Regler om detta bör kunna ges i PBL. Grundläggande ansvar för sådana besiktningar bör lämpligen läggas

på fastighetsägaren som i sin tur t. ex. kan anlita utomstående sakkunnig person. Samhällets uppföljning skulle i så fall kunna begränsas till en registrering av besiktningsrapporten.

Besiktnings- och tillsynsfrågor tas även upp av bl. a. *statens brandnämnd, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* samt *Göteborgs, Jönköpings* och *Lunds kommuner.*

Statens brandnämnd anför:

I PBL 6:4–5 avhandlas underhåll av byggnader m. m. Detta motsvarar 50 § byggnadsstadgan. Traditionellt har underhållsskyldigheten tolkats så, att åtgärd gentemot brist endast behövt vidtagas när bristen varit alldeles uppenbar eller efter föreläggande från myndighet. Det har därvid varit myndighetens sak att bevisa, att brist förelegat. Enbart misstanke om bristande funktion hos t. ex. en teknisk installation har inte räckt som underlag för ett föreläggande, även där enligt all erfarenhet nödvändig översyn av installationen inte har ägt rum.

Statens brandnämnd kan hålla med om, att man i detta avseende av rättssäkerhetsskäl måste vara restriktiv med myndighets rätt att ge föreläggande om så att säga "förebyggande underhåll". Redan i dag förekommer dock undantag från denna regel som t. ex. 11 § lagen om hotell- och pensionatrörelse. Statens brandnämnd skulle önska att sådan möjlighet till undantag utsträcktes till att åtminstone omfatta även automatiskt brandlarm och sprinkler, då installation härav krävts av myndighet. Det är då praktiskt taget alltid fråga om s. k. brandtekniskt byte, dvs. att man medger lättnader i byggnadssättet om det i stället installeras automatiskt brandlarm eller sprinkler. Detta får anses vara en förmån för den byggande, som därmed ges valmöjlighet. Det synes i så fall inte lika oskäligt, om han då tvingas till viss service av installationen. Till saken hör – och detta upplevs i dag som en väsentlig olägenhet – att brandsyneförrättare och byggnadsinspektörer som regel varken har resurser eller kunskaper för tillsyn av installationer på denna tekniska nivå. Detta utförs bäst av specialister. Finns ingen tvingande möjlighet till sådan tillsyn, kan detta verka hämmande på en i och för sig önskvärd användning och utveckling av begreppet tekniska byten. Det är statens brandnämnds förhoppning, att skrivningen i PBL skall utgöra tillräckligt stöd för närmare föreskrifter i ovannämnda avseende.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

Denna paragraf rörande "underhåll av byggnader m. m." bör kompletteras så att det klart framgår att ägaren är skyldig att svara för en viss periodisk tillsyn. I dag finns föreskrifter beträffande rörliga delar såsom hissar, maskindrivna portar och maskinella anordningar för transport av sopor. Rulltrappor i t. ex. varuhus är inte inräknade i denna form av tillsyn men bör inordnas i den. Förändringar som ökar brandfaran eller försvårar utrymning i samband med brand bör bevakas eftersom "brandsyn" inte företas i bl. a. bostadshus. Balkonger och motsvarande konstruktioner samt VVS-installationer bör även ingå i underhållsbesiktningen. Denna skall klarlägga behovet av erforderliga underhållsarbeten. Åtgärder till skydd mot skadlig förändring av grundvattnet och grundvattennivån bör inbegripas i underhållsskyldigheten.

Att underhållsskyldigheten bör omfatta anordningar för skydd mot skadlig grundvattenförändring anser även bl. a. *Kommunförbundet* samt *Göteborgs, Halmstads, Stockholms* och *Uppsala kommuner.*

Kommunförbundet tar även upp frågan om möjligheterna för byggnadsnämnderna att i efterhand meddela särskilda föreskrifter och anför:

I 6 kap. 4 § har föreskrivits att en byggnad skall underhållas så att bl. a. bärförmågan och stadgan hos de bärande delarna i skälig utsträckning hålls i stånd. Enligt ett rättsfall i Regeringsrättens årsbok 1975, s. 118, har byggnadsnämnd som beviljat byggnadslov för ombyggnad av bostadshus till affärslokaler inte, då ombyggnaden verkställts i enlighet med byggnadslovet, ansetts kunna i efterhand meddela särskilda föreskrifter angående belastning på bjälklag. Det är angeläget att underhållsbestämmelserna i PBL får en sådan utformning att byggnadsnämnderna ges möjlighet att i efterhand meddela särskilda föreskrifter i dessa och andra likartade fall. Beträffande byggnader som uppförts före ikraftträdandet av PBL synes detta i viss utsträckning kunna ske med stöd av 6 kap. 1 §.

Synskadades riksförbund framhåller:

För synskadade är det mycket som inte kan betraktas som "anordningar" men som är avgörande för tillgänglighet och användbarhet och som därför också måste underhållas. Det kan vara färgsättning, belysning, golvmaterial och rumssamband. Krav måste alltså finnas på att även sådana här faktorer skall underhållas.

BFR riktar kritik mot bestämmelserna och anför:

I kapitel 6, 4 § räknas upp vad som genom underhåll skall hållas i stånd i skälig omfattning. Utom att uttrycket skälig omfattning är vagt och icke bindande, så saknas i uppräkningen byggnadens kanske mest underhållskrävande delar nämligen systemen för uppvärmning och ventilation. Bestämmelsen om att anordning för energihushållning skall hållas i stånd riskerar därigenom att i vissa fall bli i det närmaste meningslös. Detsamma gäller föreskrifter om dimensionering och utformning av ventilationsanordningar.

Enligt rådets mening bör PBL innehålla generella föreskrifter om byggnadsdelars, installationers och ytskikts beständighet och utbytbarhet. Beständighet och utbytbarhet bör stå i ett medvetet förhållande till varandra så att låg beständighet kräver hög utbytbarhet eller vice versa. Vidare bör kravet på underhåll skärpas till att minst avse ett underhåll som håller byggnadens delar i ett skick som motsvarar de krav som ställs på delarna som nya. Vad gäller installationer som är vitala för inneklimat och energihushållning bör föreskrivas att de skall inregleras, underhållas och drivas på ett sådant sätt att det avsedda klimatet uppnås samtidigt som hushållningen med energi blir god.

Kritik mot formuleringen "i skälig utsträckning hålls i stånd" har bl. a. *HCK*, samt *Botkyrka (en minoritet), Eskilstuna, Halmstads och Lidingö kommuner. HCK* t. ex. anser att det bör bytas ut mot "tillfredsställande". Förslag finns även på att formuleringen skall utgå.

Eskilstuna kommun föreslår:

För att få en enhetlig bedömning bör motiven genomarbetas ytterligare i detta avseende. I förslag till ny hälsoskyddslag (SOU 1978:44) finns vissa minimikrav angivna och dessa bör anges i motiven till PBL.

Halmstads kommun anför:

Det är tveksamt om behov finnes att i 4 och 5 §§ ha skälighetsbegreppet med, åtminstone ej på byggnader uppförda efter PBL:s ikraftträdande. Det bör räcka med skälighetsbegreppet i §§ 1, 2 och 3 ev. med undantagsmöjligheter i enlighet med 5 kap. och 18 § samt given kommentar.

Ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter tar bl. a. *länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Täby kommun* upp.

Täby kommun anför:

I 6 kap. 4 § stadgas att en byggnad skall underhållas så att bland annat anordningarna för trevnad, hygien och avfallshantering i skälig utsträckning hålls i stånd.

Motiveringen är att det ställs vissa krav på helt nya byggnader i vissa hänseenden, bland annat de ovan nämnda, och att "det knappast kan 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."

Motiveringen synes i och för sig logisk. En viktig invändning är dock att det såväl i gällande hälsovårdsstadga som i förslag till ny hälsoskyddslag finns bestämmelser som sammanhänger med underhållet av byggnader. Dels finns bestämmelser om att sanitär olägenhet ej får förekomma. Dels finns (enligt det nya förslaget) en paragraf med följande lydelse: "Har bostadslägenhet enligt vad därom är särskilt föreskrivet försetts med eller fått tillgång till anordning för värme, vatten, belysning, avlopp, hygien och matlagning skall utöver vad som följer av 6 § 1 anordningarna hållas i sådant skick att de är brukbara för avsett ändamål."

Om paragrafen i PBL blir verklighet blir konsekvensen att en klagande – exempelvis en hyresgäst – kan vända sig med ett och samma problem till två olika kommunala myndigheter enligt två olika författningar. Detta är i och för sig otillfredsställande. Dessutom är sannolikheten stor att ärendet blir behandlat och bedömt på olika sätt.

I likhet med vad som sagts ovan om 5 kap. 4 § måste även här en samordning och avgränsning mellan byggnadsstadga/PBL och hälsovårdsstadga/hälsoskyddslag komma till stånd.

Inte bara byggnadens yttre skall hållas i vårdat skick utan hela bebyggelsemiljöer (exempelvis gårdar, murar, gårdsbeläggningar) anser bl. a. *Haninge* och *Stockholms kommuner.*

Länsläkarorganisationen i Östergötlands län ställer frågan:

"Byggnadens yttre skall hållas i vårdat skick". Är inte detta ett ganska strängt krav? Räcker det inte med vad som anges i stycket i övrigt?

Sveriges villaägareförbund anför:

När det gäller förslaget i 6 kap. 4 § första stycket om att en byggnads yttre skall hållas i vårdat skick förutsätter förbundet att bestämmelsen kommer att tillämpas med en viss återhållsamhet. I vissa situationer är det här fråga om tycke och smak. I tätare bebyggelse med t. ex. sammanbyggda hus måste emellertid möjligheter ges som garanterar enhetligheten i yttre fasader m. m. Här torde ett problem föreligga då det är oklart om anläggningslagen kan tillämpas på fasadskikt och liknande.

Underhåll av jordbrukets ekonomibyggnader tar bl. a. *Munkedals kommun* upp och anför:

Bestämmelserna innebär bl. a. att underhållsbestämmelserna omfattar alla byggnader och således även jordbrukets ekonomibyggnader. Enligt nuvarande lagregler har det varit mycket svårt att få bort rena ruckel på landsbygden och det är bra att byggnadsnämnderna nu får möjlighet att ingripa mot uppenbart vanvårdade och vanprydande ekonomibyggnader.

Lantbruksnämnden i Örebro län:

Utredningen föreslår en långt gående underhållsskyldighet som även omfattar jordbrukets ekonomibyggnader. Från vissa håll har befarats att detta skulle kunna bli en mycket stor belastning för jordbruket.

Lantbruksnämnden anser emellertid att förslaget är välmotiverat. Det finns gott om exempel på ekonomibyggnader i länet där underhållet är så eftersatt att det ter sig stötande ur allmän synpunkt. Förslaget kan också väntas ha den effekten att det motverkar ett passivt markägande.

Skötsellagen ställer vissa minimikrav på skötseln av jordbruksmark men undantar ekonomibyggnader. Det är därför konsekvent att ekonomibyggnadernas underhåll faller under byggnadslagstiftningen.

Denna åsikt delas bl. a. av lantbruksnämnden i *Kopparbergs län.*

Lantbruksstyrelsen anser att kravet på underhåll av ekonomibyggnader endast bör syfta till att byggnadens yttre skall hållas i vårdat skick.

Lantbrukarnas länsförbund påpekar att underhållsskyldigheten inte får omfatta ekonomibyggnader som blivit överflödiga genom jordbrukets upphörande, strukturrationalisering och dylikt.

Leksands kommun anför:

I samband med omstruktureringen inom jordbruket har ett stort antal ekonomibyggnader blivit överflödiga för jordbrukets behov. Dessa byggnader är dock ofta det inslag som erfordras för att exempelvis ur kulturell synpunkt värdefulla bymiljöer skall kunna bestå, miljöer som kanske utgör grunden för inventerade riksintressen. Problematiken har hittills aktualiserats i enstaka fall. På längre sikt kan det beräknas att denna problematik blir mera markerad. Det synes värdefullt om något stöd för bevarande av dessa byggnader medtages inom detta kapitel.

Mönsterås kommun anser att det av lagtexten bör framgå att ekonomibyggnader till jordbruk och fiske omfattas av bestämmelserna.

Andra stycket

Några remissinstanser uppfattar paragrafens andra stycke som ett kryphål och anser därför att det skall utgå. Bland dessa finns *en minoritet i Falu* och *Järfälla kommuner.*

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser:

De reservationer om återstående livslängd och kostnaderna för åtgärderna, som avslutar samtliga av dessa paragrafer (1, 4 och 5 §§) försvarar de ambitioner, som uttalas i inledningen av samma paragrafer. Kraven på underhåll synes väl låga.

Fastighetsägareföreningen Västra Östergötland anför följande i fråga om andra stycket:

Stycket föreslås ändras efter "och" sålunda: "och att kostnaderna för nödvändiga åtgärder rymmes inom byggnadens egen avkastning. Hyresnämnd må vid behov besluta om sådan skälig högre hyressättning att byggnadens förvaltning skall kunna i skälig utsträckning ekonomiskt utföra underhållet enligt första stycket".

Fastigheters avkastningsförmåga tar även *NBD* upp och anför:

Till skillnad från 1 § omfattar 4 § krav på fortlöpande underhåll av en byggnad och dess installationer. Detta krav är s. a. s. totalt och modifikationen att kraven skall ställas "i skälig utsträckning" är enligt vår uppfattning otillräcklig. En så vidlyftig ekonomisk kontroll bör rimligtvis också relateras till fastighetens avkastningsförmåga. Förslagsvis borde således orden "under hänsynstagande till fastighetens avkastning" tillföras första stycket i 4 §.

Andra stycket innehåller formellt modifikationer i kraven. Samtidigt finns här ett kriterium som snarast går i motsatt riktning, nämligen uttrycket "värde från kulturhistorisk synpunkt". Detta skärper eventuellt de ersättningsfria anspråken – jfr härtill stycke tre där man talar om åtgärder som berättigar till ersättning, vilket leder till oklarheter genom behandlingen i en och samma paragraf, något som bör undvikas. Uttrycket "värde från kulturhistorisk synpunkt" bör därför utgå ur andra stycket.

Det kan dessutom tillägas att dessa opreciserade hänsynstaganden till byggnadsminnesvärden skulle kunna få en ogynnsam effekt på den ersättningsgilla nivån. Man riskerar med andra ord ett åtgärdsavdrag.

Ovanåkers kommun:

§§ 4–5 innehåller bestämmelser om underhåll av byggnader. Vid tillämpningen av paragraferna skall bl. a. hänsyn tas till kostnaderna för nödvändiga åtgärder. Innebär detta att fastighetsägare kan underlåta att rusta upp fastigheter med hänvisning till att det blir för dyrt?

RAÄ anför:

Den viktigaste frågan gäller här vilka krav som byggnadsnämnden kan hävda beträffande underhållet av en kulturhistoriskt värdefull byggnad, som inte omfattas av särskilda bestämmelser om underhåll i ett markförordnande eller en detaljplan. För det första är underhållsbestämmelserna tillämpliga på alla byggnader – således även på ekonomibyggnader för jordbruket m. fl. näringar – och ägaren har ansvaret för att byggnader m. m. uppfyller de angivna kraven. Vi utgår också från att vissa utvändiga ändringar av en byggnad, t. ex. byte av fasadmaterial eller färgsättning, skall betraktas som underhåll när de inte kräver bygglov med stöd av 13 kap. PBL.

Det miljömässiga krav som 4 § ställer på underhållet är att en byggnads yttre skall hållas i vårdat skick. Av kommentarerna till 6 kap. får man ett klart intryck av att hänsynsfaktorerna kulturhistoriskt värde och omgivningens karaktär enbart avses kunna påverka kvantiteten underhåll men däremot inte underhållets kvaliteter. En ny fasadbeklädnad av aluminiumplåt skulle alltså vara en oantastlig väg till ett vårdat skick i lagens mening, oavsett det kulturhistoriska eller miljömässiga värdet hos den befintliga träfasaden. Vi har i annat sammanhang i detta yttrande argumenterat för dels att de miljömässiga och kulturhistoriska egenskapskraven i 5 kap. alltid skall vara tillämpliga vid ändringar av en byggnads yttre, och dels att dessa egenskapskrav skall vara tillämpliga på alla byggnader. Motiven för denna argumentation förstärks av de svaga möjligheter att påverka underhållet av en byggnads yttre, som de allmänna bestämmelserna i 6 kap. 6 § ger.

5 §

Bankinspektionen:

Enligt förslaget till ny plan- och bygglag vidgas skyldigheten att underhålla byggnader och anläggningar vilket naturligtvis är positivt också med hänsyn till fastighetskrediten.

Umeå kommun tillstyrker förslaget.
Göteborgs kommun anför:

Bestämmelserna innebär en förbättring men det är tveksamt hur högt kraven kommer att kunna ställas och om bestämmelserna kan medföra ersättningskrav från fastighetsägare.

NBD anser:

Då det gäller anläggningar finns också uttrycket "från kulturhistorisk synpunkt" inskrivet som ett hänsynstagande i andra stycket. Även här bör detta kriterium utgå. Vidare finns över huvud taget inte något tredje stycke som inrymmer ersättningsgilla åtgärdskrav. En sådan komplettering bör självfallet ske.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför:

De reservationer om återstående livslängd och kostnaderna för åtgärderna, som avslutar samtliga av dessa paragrafer (1, 4 och 5 §§) försvagar de ambitioner, som uttalas i inledningen av samma paragrafer. Kraven på underhåll synes väl låga.

Kraven på underhåll av anläggning bör ej vara lägre än för byggnad. Något vägande skäl synes ej ha framlagts för att så ej skulle behöva vara fallet. I denna paragraf bör ingå ett motsvarande stycke som sista stycket i 4 §.

Även *Solna* och *Stockholms kommuner* ifrågasätter varför kraven på anläggningar bör vara lägre än på byggnader.
Stockholms kommun anför:

Det kan ifrågasättas om kraven beträffande handikappanpassning, trevnad och hygien enbart skall gälla byggnader och ej anläggning, exempelvis campingplats.

En minoritet i bl. a. Botkyrka, Järfälla och *Mönsterås kommuner* anser att andra stycket i paragrafen skall utgå.

6 §

Positiva till förslaget är bl. a. *Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare* samt *Falkenbergs, Gislaveds, Karlskrona* och *Åtvidabergs kommuner.*
LRF finner reglerna ändamålsenliga men framhåller:

I fråga om överbestockade fastigheter måste dock beaktas att inte meddelade föreskrifter om byggnaders iståndsättande ges sådan omfattning att de leder till orimliga ekonomiska konsekvenser för fastighetsägaren.

UHÄ (Lunds universitet) föreslår att "om den inte sätts i stånd", ändras till "om den inte kan sättas i stånd."
Länsstyrelsen i Hallands län föreslår att till den befintliga rubriken "Rivning av byggnader m. m." bör fogas ordet "användningsförbud". Länsstyrelsen anför vidare följande:

6 kap. 6 § bör förslagsvis formuleras så att byggnadsnämnden ges möjlighet att meddela alternativa förelägganden, att antingen rusta upp en förfallen byggnad eller att riva denna. Erfarenheten visar nämligen att byggnadsnämnderna först konstaterar att viss byggnad är förfallen och därför förelägger ägaren att riva denna varpå ägaren

överklagar och förklarar sig beredd till en upprustning som sedan aldrig kommer till stånd, varpå nytt föreläggande följer osv.

I sammanhanget bör beaktas att viss risk föreligger att kulturhistoriskt intressanta s. k. överloppshus kan komma att rivas (byggnader som är starkt underutnyttjade eller helt saknar användning). Sådana byggnader har ofta fått stå kvar oförändrade och kan därför ha ett betydande kulturhistoriskt värde. Lagförslaget bör kompletteras med ett påpekande att kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inte bör rivas.

Föreningen Sveriges landsantikvarier och *Stiftelsen Jämtlands läns muséum* anför liknande synpunkter.

Några remissinstanser framhåller att användningsförbud bör kunna gälla även en del av en byggnad eller en anläggning t. ex. balkonger. Bland dessa finns *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Göteborgs, Halmstads* och *Jönköpings kommuner.*

Länsläkarorganisationen i Östergötlands län ifrågasätter om paragrafen möjligen bör kompletteras med krav om avspärrning eller inhägnad av byggnad för att förhindra olycksfall.

LO-distriktet Stockholms län:

Användningsförbud bör kunna utfärdas av en byggnadsnämnd om risker för allmänheten kan påvisas, exempelvis vid utfarter eller andra trafikanordningar vid fastighet.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anför:

Användningsförbud bör kunna meddelas ej blott vid bristande underhåll eller dylikt utan även om byggnaden medför fara på grund av sin konstruktion eller dylikt.

Nässjö kommun efterlyser en snabb och effektiv handläggning för att komma till rätta med missförhållanden avseende eftersatt underhåll och anför:

Vad som då avses är då det eftersatta underhållet har nått den gräns då den allmänna säkerheten hotas. Det kan gälla risken att en skorsten faller, att en byggnad blivit farlig lekplats för barn osv. Möjligheten att ingripa från samhällets sida är begränsad, i vart fall i det korta tidsperspektivet. Föreläggande överklagas, handräckning drar ut på tiden. Självfallet finns i bakgrunden den enskildes rättssäkerhet, men i vissa avseenden leder detta till en fullständig nonchalans från ägarens eller brukarens sida. I andra på kort sikt mindre allvarliga fall är samhällets repressionsmöjligheter omfattande. I avsnittet om påföljder och ingripande borde således inarbetas bestämmelser som möjliggör en snabb och effektiv handläggning då uppenbara skaderisker för tredje man föreligger.

7 §

En positiv inställning till förslaget har bl. a. *Bromölla , Leksands, Mora, Osby, Umeå, Åmåls, Älmhults, Örkelljunga, Östersunds* och *Östra Göinge* kommuner:

En omfattande kritik finns dock mot i första hand utformningen av bestämmelserna.

Hovrätten för Nedre Norrland:

I 6 kap. 7 § föreslås att byggnadsnämnden skall kunna besluta att byggnad eller anläggning, som på grund av ändrade förhållanden medför olägenhet ur trafiksäkerhetssynpunkt, skall tas bort. De motiv för att införa den befogenheten för byggnadsnämnden som anförs är ej hållbara. Enligt hovrättens mening bör en sådan myndighetsutövning åligga länsstyrelsen. Om föreliggande förslag till kommunvägar genomförs, bör en bestämmelse av ifrågavarande slag ha sin plats i denna.

Uppsala kommun:

6 kap. 7 § bör preciseras så att alla oklarheter undanröjes. Det bör bl. a. klart framgå att fastighet som oundgängligen måste bort av någon anledning skall inlösas innan beslut om borttagande sker.

Vetlanda kommun:

För att icke äventyra den enskildes rättssäkerhet måste synnerligen starka och vägande skäl föreligga om en byggnad skall kunna borttagas. Lagen bör närmare precisera på vilka grunder detta kan ske.

Flera instanser finner bestämmelserna oklara eller svårbegripliga. *Sveriges kommunaljuridiska förening* och *Stockholms kommun anför:*

I 6 kap. 7 § finns en bestämmelse om borttagande av byggnad eller anläggning med hänsyn till trafiksäkerheten. Där anges att även om en byggnad eller en anläggning har "uppförts med stöd av byggnadslov" enligt PBL, byggnadsnämnden får besluta att byggnaden eller anläggningen skall tas bort eller att någon annan åtgärd ska vidtas med den. I specialmotiveringen anförs att bestämmelsen är tillämplig på sådana anordningar och byggnader som har "förhandsprövats enligt PBL" och som är belägna inom område med detaljplan. Särskild bestämmelse rörande prövning av förhandslov finns i 13 kap. 27 §. Förhandslov medför inte någon rätt att påbörja den sökta åtgärden. I ett beslut om förhandslov skall anges viss tid inom vilken ärendet skall fullföljas med ansökan om bygglov (13 kap. 29 §). I bestämmelsen i 6 kap. 7 § talas dock uttryckligen om att en byggnad eller anläggning "har uppförts" med stöd av "bygglov" enligt PBL. Den förhandsprövning som avses i 13 kap. 27 och 29 §§ kan det därför inte vara frågan om, varför vad som anförs i specialmotiveringen rörande förhandsprövning synes oriktigt och skapar förvirring.

Vägförvaltningen i Östergötlands län:

Paragrafen gäller bara byggnader och anläggningar som har uppförts med stöd av bygglov enligt PBL. Om paragrafen skall få någon reell betydelse inom överskådlig tid bör denna inskränkning tas bort.

Kammarrätten i Göteborg:

Med stöd av 6 kap. 7 § kan byggnadsnämnden besluta att byggnad eller anläggning som på grund av ändrade förhållanden medför olägenhet ur trafiksäkerhetssynpunkt, skall tas bort. I specialmotiveringen framhålls att bestämmelsen är tillämplig på sådana anordningar och byggnader som har förhandsprövats enligt PBL. Avsikten torde dock vara att stadgandet skall kunna tillämpas även beträffande byggnader och anläggningar som med eller utan byggnadslov uppförts före PBL:s ikraftträdande.

Kammarrätten anser att 6 kap. 7 § därför bör omformuleras förslagsvis enligt

följande: "Byggnadsnämnden får besluta att en byggnad eller anläggning skall tas bort eller att någon annan åtgärd skall vidtas." "Sådant . . . prövades." Av övergångsbestämmelserna i 21 kap. bör framgå att med bygglov enligt 6 kap. 7 § jämställs byggnadslov enligt äldre bestämmelser.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser:

Enligt lagrummet kan beslut om borttagande av byggnad som utgör trafikfara meddelas blott inom område med detaljplan. Behov synes emellertid föreligga även utanför detaljplan. I båda fallen uppkommer frågan om ersättning för vederbörande. Frågan härom synes böra anges i lagrummet liksom hur byggnadsnämnderna bör handlägga dylika ärenden med hänsyn till ersättningsfrågan.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Även om byggnad eller anläggning uppförts med stöd av byggnadslov enligt PBL får byggnadsnämnden besluta att rivning skall ske eller andra åtgärder vidtagas om trafiksäkerheten så påfordrar och omständigheterna förändrats sedan byggnadslov meddelats. Detta gäller inom detaljplan, i övrigt gäller 52 § väglagen. Inom detaljplan borde byggnadsnämnden även kunna vidtaga åtgärder beträffande sådana byggnader eller anordningar som uppförts lagligen dvs. som ej krävt lov.

Laholms kommun föreslår:

Beträffande 7 § borde möjligheten att kräva rivning även gälla sådana byggnader som uppförts med stöd av tidigare lagstiftning samt byggnader och anordningar för vilka byggnadslov ej krävts.

UHÄ anser att trafiksäkerhetsaspekter som ensidigt rivningsmotiv bör utgå.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län är inne på samma linje och föreslår:

Paragrafen bör ges en vidare betydelse. T. ex. "ändrade förhållanden medför sådan uppenbar risk för människor i ett område att bygglov inte skulle ha meddelats om dessa förhållanden hade rått när frågan om bygglov prövades".

Vägförvaltningen i Stockholms län:

Som framgår av specialmotiveringarna kommer denna paragraf och 52 § väglagen att få olika innebörd. Ändring bör göras i väglagen så att likartad bedömning kommer till stånd såväl inom som utom detaljplanelagt område.

Andra stycket

Även bestämmelsen i andra stycket om en byggnadsnämnds rätt att besluta om ändring av utfart har förorsakat problem för remissinstanserna. Kritik riktas i första hand mot att det inte framgår om bestämmelsen enbart är tillämplig inom detaljplan.

Länsstyrelsen i Örebro län:

Då bestämmelserna i andra stycket synes gälla generellt bör en lagteknisk samordning ske med väglagens motsvarande bestämmelser.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län:

Av 6 kap. 7 § framgår att byggnadsnämnden kan besluta om ändring av utfart även utanför detaljplan. Denna rätt bör ej avse det statliga vägnätet utanför detaljplan.

Hedemora kommun:

Den i 7 § 2 st. angivna skyldigheten bör avse detaljplanelagt område. Om detta är meningen, bör det preciseras i lagtexten.

Statens trafiksäkerhetsverk anser att denna möjlighet behövs, såväl inom som utom detaljplanelagt område vilket klart bör framgå av lagtexten.

Vägförvaltningen i Skaraborgs län:

7 §. Sista stycket innebär att byggnadsnämnden kan besluta om ändring av utfart även utanför detaljplan. Hur sker samordningen med VägL 39, 40 §§? Enligt vår mening bör byggnadsnämndens beslutsrätt begränsas till område inom detaljplan.

Länsstyrelsen i Blekinge län:

I förslaget ges byggnadsnämnden rätt att – om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten – besluta att utfarten från en fastighet eller en byggnad skall ändras.

Enligt väglagen har länsstyrelsen en motsvarande befogenhet beträffande bl. a. utfart från fastighet till allmän väg. För att undvika kompetenskonflikter i detta avseende vore det lämpligt att den föreslagna beslutskompetensen för byggnadsnämnden begränsas till att avse område inom vilket kommunen är väghållningsmyndighet.

Länsstyrelsen i Kristianstads län:

De utfartsförbud som finns i nuvarande detaljplaner anses kunna effektueras i samband med att byggnadslovspliktig åtgärd begärs. Beträffande väglagens krav på tillstånd för nya eller ändrade utfarter hävdar vägverket den tolkningen av lagen att tillståndskravet här kan avse även detaljplanelagd mark om inte lägesangiven utfart upptas i planen. Vidare beslutar ibland trafiknämnden om ut- och infartsförbud från anläggning i form av lokal trafikföreskrift. Författnigngsmässigt har alltså utfartsfrågorna redan nu fått en splittrad behandling och då utredningen nu lägger fram ett nytt förslag synes det behövligt att samtidigt närmare belysa när och under vilka förutsättningar de olika lagarna skall kunna tillämpas.

Jokkmokks kommun:

Kommunerna bör som i gällande rätt ges möjlighet att som villkor för byggnadslov meddela åtgärdsföreläggande om t. ex. ändring av utfart. Detta utan att ersättning skall behöva utgå om det med hänsyn till byggnadslovets art kan anses skäligt.

Jönköpings kommun anför:

I denna paragraf har intagits "Om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten, får BN besluta att utfarten från en fastighet eller byggnad skall ändras". Denna möjlighet kan göra att BN med hjälp av efterklokhet kommer med föreläggande. Vem som skall bekosta ändringen framgår inte av utredningen. Vad skall gälla för utfarter som är byggda med stöd av gällande lag?

8 §

Flera remissinstanser ger förslag på kompletteringar av bestämmelserna. Det finns även förslag att paragrafen skall utgå ur lagförslaget.

Kammarrätten i Göteborg anför:

Regler om uppsättande, ändring och avlägsnande av tavlor, skyltar m. m. finns i dag i byggnadsstadgan (54 § 1 mom. tredje stycket), naturvårdslagen (17 och 22 §§) och väglagen (46 §). Tillståndsprövningen enligt NVL och VägL föreslås nu bli ersatt av 13 kap. 3 § p. 2–3 PBL. Regeln i 22 § NVL om möjlighet för myndighet att i vissa fall tvångsvis avlägsna eller kräva annan åtgärd beträffande anordningar som är uppenbart vanprydande i landskapsbilden har med vissa redaktionella ändringar tagits in i 6 kap. 8 § PBL.

Den sistnämnda bestämmelsen blir tillämplig dels på sådana anordningar som i dag faller under NVL, dels på sådana för vilka det krävs bygglov enligt 13 kap. 3 § men där sådant lov inte har meddelats. Den senare typen av anordningar bör kunna undanröjas med stöd av 15 kap. PBL. Därvid skulle 6 kap. 8 § endast komma att få betydelse övergångsvis för "äldre NVL-skyltar" samt för sådana bygglovfria anordningar som tjänar till upplysning om en affärsrörelse o. d. Det kan visserligen anföras skäl för att alla bestämmelser om skyltar och liknande anordningar samlas i PBL. Kammarrätten vill emellertid ifrågasätta om inte de nämnda "äldre NVL-skyltarna" samt sådana vilka inte kräver bygglov, med fördel även fortsättningsvis kan regleras i NVL. I så fall kan 6 kap. 8 § utgå ur lagförslaget.

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

22 § NVL har tagits som förebild för bestämmelserna om skyltar, varigenom det i BS uppställda kravet på fast anordning inte längre skall gälla (jfr NJA I 1963:125). Detta innebär t. ex. att en på bräckligt underlag uppsatt valaffisch, som nu på grund av frånvaron av fast anordning inte är att betrakta som skylt, enligt PBL blir hänförlig till tavla eller skylt. Om byggnadsnämnden finner sådan valaffisch uppenbart vanprydande äger den enligt 8 § besluta att den skall tas bort. Detta visar att utredningen inte tillräckligt analyserat verkningarna av sitt uttalande, att "underlaget spelar ingen roll, det är varaktigheten som är avgörande" (s. 445 m). Enligt hovrättens mening bör en sådan utvidgning av byggnadsnämndens kompetens inte godtagas.

Även *Svedala kommun* konstaterar att paragrafens utformning ger byggnadsnämnden möjlighet att ta bort valaffischer.

Mora kommun undrar vad som menas med anordning.

Beträffande tillfällighetsreklam framhåller *naturvårdsverket:*

Vid överförandet av bestämmelserna i 22 § NVL till 6 kap. 8 § PBL tycks den nuvarande regeln i 22 § tredje stycket NVL om skyldighet att avlägsna tillfällighetsreklam helt ha fallit bort. Även denna regel bör tillföras 6 kap. 8 § PBL.

Göteborgs kommun anför:

8 § har överförts från naturvårdslagen. Vilka skyltar och anordningar avses? Endast skyltar som upplyser om på stället bedriven verksamhet är befriade från bygglov, om inte kommunen förordnar att även dessa kräver sådant lov. På åtgärder som inte behöver bygglov kan enligt 13 kap. 7 § inte ställas några estetiska krav.

Om avsikten är att estetiska krav kan ställas även på bygglovsfria anordningar bör samma krav ställas på andra åtgärder, (t. ex. små byggnader) som får genomföras utan bygglov.

I huvudsak liknande synpunkter som Göteborgs kommun har framförts av bl. a. *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *Halmstads kommun.*

Ett antal remissinstanser konstaterar att trafiksäkerhetsmässiga aspekter inte utgör grund för tillämpning av den föreslagna bestämmelsen. Bland dem som anser att trafiksäkerhetssynpunkter bör utgöra grund för ingripanden mot skyltar finns *SJ, vägverket, trafiksäkerhetsverket, vägförvaltningen i Skaraborgs län, länsstyrelserna i Blekinge* och *Göteborgs och Bohus län* samt *Mönsterås kommun.*

SJ anför:

Det förekommer att anordningar av här berört slag sätts upp på sådant sätt att lokförare kan riskera att störas av anordningarna vid sin uppsikt utefter spåret på järnvägssignaler och andra på järnvägsdriften och trafiksäkerheten inverkande företeelser. SJ anser därför att paragrafen skall utformas på sådant sätt att byggnadsnämndens befogenhet utökas till att omfatta även sådana anordningar som kan innebära störningar på järnvägens drift- eller trafiksäkerhetsförhållanden, och detta oberoende av om byggnadslov tidigare har meddelats.

Haninge kommun föreslår:

Bestämmelsen borde kompletteras med möjlighet att ingripa även när sådan skylt är störande för närboende eller för trafiken eller medför risk för olycksfall (jämför 52 § byggnadsstadgan).

Synskadades Riksförbund framhåller:

Här måste kompletteras med om de utgör riskmoment. Olämpligt placerade skyltar är ett vanligt riskmoment för synskadade. Riskmoment kan skyltar också utgöra om de har ett vilseledande innehåll.

Några remissinstanser anser att bestämmelserna skall gälla även för anordningar för vilka bygglov (byggnadslov) har meddelats. Till dessa hör *länsstyrelserna i Uppsala* och *Kopparbergs län* samt *Avesta, Leksands, Oskarshamns* och *Åre kommuner.*

Avesta kommun anför:

Skyddet för stads- och landskapsbild bör vara så angeläget att uppenbart vanprydande skyltar bör kunna föranleda byggnadsnämnden att besluta att anordningen tas bort eller att annan åtgärd vidtas även för anordningar för vilka byggnadslov meddelats.

Oskarshamns kommun:

Hur har de skyltar tillkommit som byggnadsnämnden får ingripa mot? Borde paragrafen inte även gälla skyltar som fått byggnadslov men med tiden blivit missprydande.

Motsatt uppfattning har *länsstyrelsen i Örebro län* som anför:

Undantag bör inte bara gälla anordningar för vilka bygglov meddelats utan även där byggnadslov lämnats enligt byggnadsstadgan eller tillstånd meddelats med stöd av naturvårdslagen eller väglagen.

Ovanåkers kommun anser:

Här bör tillägg göras med innebörden att byggnadsnämndens beslut skall ha omedelbar verkan alternativt att byggnadsnämnden har rätt att själv plocka ner skräpet.

Malungs kommun:

Analogt med att tillståndsplikten för skyltar m. m. förenklats ges i § 8 byggnadsnämnden möjligheter att besluta att "uppenbart vanprydande" skylt o. d. undanröjs. Detta kommer att ge upphov till besvärliga tolkningssituationer.

Mönsterås kommun finner det nödvändigt att bestämmelsen förtydligas så att det klart framgår att även skyltar inom icke planlagda områden avses.

9 §

En positiv inställning till bestämmelserna har bl. a. *LO-distriktet i Stockholms län* samt *Kävlinge, Trelleborgs* och *Örkelljunga kommuner.*

Länsstyrelsen i Örebro län påpekar:

Ärenden av denna typ innefattar ofta svårbedömda frågor om allemansrätten gäller på platsen ifråga. Saknar byggnadsnämnden erforderlig kompetens för sådan bedömning bör ärendena ligga kvar på länsstyrelsen.

FortF anser att byggnadsnämnderna i vissa fall måste åläggas att samråda och anför:

I 6 kap. 9 § ges byggnadsnämnd rätt besluta angående stängsel, genomgångar, grind, diken etc. FortF vill här framhålla att i anslutning till försvarets fastigheter förekommer olika former av stängsel etc. med avsikt att utestänga allmänheten från område eller byggnad (anläggning). Stängslen har tillkommit främst av två skäl. Det första ansluter till sekretesskraven och utgör således tillträdesskydd för byggnader (anläggningar) och områden vilka antingen i och för sig är hemliga eller i vilka sekretesskyddad verksamhet pågår. I dessa fall är det uppenbart att allmänheten inte har rätt att färdas fritt inom området. Det andra skälet hänför sig till säkerhetskrav. Stängsel etc. har tillkommit för att förhindra att allmänheten får tillträde till markområde där det finns risk att olycksfall kan inträffa i samband med den verksamhet, som försvaret bedriver inom området. I dessa fall kan försvarsmyndighet medge att allmänheten får vistas inom området när farlig verksamhet inte bedrivs och med iakttagande av meddelade skyddsföreskrifter. Sådant tillstånd får inte uppfattas som ett generellt medgivande att allmänheten har rätt att fritt färdas inom området.

Med det anförda som motiv anser FortF att byggnadsnämnden måste åläggas att samråda med vederbörande försvarsmyndighet och/eller länsstyrelse innan beslut fattas beträffande stängsel m. m. på av försvaret disponerade fastigheter. Byggnadsnämnds beslut med stöd av 6 kap. 9 §, såvitt angår stängsel på av försvaret disponerad mark, bör i enlighet härmed upptas i 18 kap. bland de kommunens beslut som får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

SJ anför:

SJ förutsätter att denna paragraf inte avser stängsel vid järnvägsanläggning. Anordnandet av grind eller annan genomgång i detta fall är en fråga som

byggnadsnämnd ej ensidigt kan ta ställning till. Plankorsningsfrågan (även gångkorsning med järnväg) är ett stort trafiksäkerhetsproblem för SJ. Alternativet till grind i stängsel är ofta planskild korsning. Det kan inte vara rimligt att SJ skall kunna åläggas att utföra sådana planskilda gångkorsningar, där byggnadsnämnd anser att allmänheten skall kunna korsa järnväg.

Länsstyrelsen i Örebro län (en minoritet) anser att full kostnadstäckning bör utgå till markägaren vid ålägganden enligt paragrafen.

LRF anför:

Det åligger den som håller stängsel eller ansvarar för diket att vidta den av byggnadsnämnden beslutade åtgärden. LRF vill härvidlag framhålla nödvändigheten av att, som PBL-utredningen också föreslår, full kostnadsersättning utgår för den vidtagna åtgärden.

Botkyrka kommun (en minoritet):

"Skall" i stället för "får", första meningen 3:e raden.

10 §

Positiva till förslaget är *Falkenbergs, Köpings* och *Malungs kommuner.*

Kammarrätten i Göteborg anser att bestämmelsen närmast synes höra hemma i detaljplanekapitlet.

Göteborgs och *Jönköpings kommuner* anför:

Förslaget ger kommunerna möjlighet att lösa miljö- och parkeringsproblem i äldre stadsområden. En av de avgörande faktorerna är dock att kommunernas planeringsresurser förbättras och att det utformas regler för parkeringsköp.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Det är värdefullt att byggnadsnämnden ges möjligheter, inte bara att ställa krav på friytor, utan också på att dessa iordningställs för lek och utevistelse. Krav kan ställas att plats för fordonsuppställning skall tas i anspråk för sådan friyta, dock endast om plats för fordonsuppställning kan anordnas på annat ställe i tomtens närhet. Förbehållet torde innebära att gårdssanering i innerstaden inte nämnvärt underlättas.

Halmstads kommun:

Förevarande paragraf klargör möjligheterna att på bebyggda tomter ställa krav på anordnande av friyta med lekanordningar samt anordnande av utrymme för fordonsuppställning. Det synes alltför omständligt att dessa krav måste meddelas genom detaljplan eller markförordnande. Det bör tillskapas möjligheter för byggnadsnämnden att genom föreläggande ställa krav på friyta och utrymme för fordonsuppställning. I andra stycket står att plats för fordonsuppställning skall "anvisas" – vem skall anvisa? En förutsättning är att kommunen har upprättat parkeringsplaner och att regler för parkeringsköp utformas.

Umeå kommun ifrågasätter om bestämmelsen ger tillräckliga möjligheter att i centrala stadsområden styra parkering till gemensamma parkeringsanläggningar.

HCK anser:

Även här bör tillgänglighetskrav finnas med liksom underhåll av anordningar på tomtmark och liknande som är av vikt för tillgängligheten.

Andra stycket

Eskilstuna kommun:

För att så långt möjligt fullfölja synsättet – i 5:17 och motiven till denna bestämmelse – att friytor bör prioriteras föreslås följande ändring till 6:10 andra stycket: Om det behövs för att tillgodose kravet på friyta, får föreskrivas att ett utrymme som används för fordonsuppställning skall tas i anspråk. Detta får dock ske endast om tillräckligt utrymme för fordonsuppställning kan anvisas på någon annan plats inom rimligt avstånd från tomten.

En minoritet i Järfälla och *Mönsterås kommuner* föreslår formuleringen "På tomten eller i närheten därav".

Sveriges villaägareförbund framhåller:

För lek m. m. och parkering ges dock nya instrument. Förbundet vill i detta sammanhang stryka under de fördelar som finns om dessa anläggningar kan åstadkommas inom respektive fastighet eller i samverkan mellan fastighetsägare i närheten av bostäderna. Längre bort belägna anläggningar tror förbundet av flera skäl mindre på.

NBD anser att det råder oklarhet kring vissa ersättningsfrågor huruvida meningen är att bestämmelsen får bli så långtgående att byggnad måste rivas för att bereda utrymme för parkering. Måhända är detta inte avsikten och det bör i så fall klargöras i motiven. Här bör vidare klargöras att kommunens ersättningskrav för anordnande av parkeringsplats utanför fastigheten inte får sträcka sig längre än till vad som kan tas ut med stöd av AL.

Hylte och *Vaggeryds kommuner* anser att andra stycket, andra meningen bör få tillägget "på fastighetsägarens bekostnad".

Malmö kommun (gatunämnden) tar upp uttrycket fordonsuppställning och anför:

Varken i lagtext eller kommentarer berörs frågan om lastning och lossning ingår i begreppet fordonsuppställning. I nuvarande byggnadsstadgas § 53:3 används uttrycket "utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon . . ." och gatunämnden förutsätter att motsvarande begrepp ingår i PBL:s uttryck "fordonsuppställning".

Behov finns att lösa problemen med lastning och lossning även om parkering i övrigt löses på annan plats än inom den tomt vars verksamhet är orsak till parkeringsbehovet.

11 §

Karlstads kommun:

Utredningens förslag om att i huvudsak överföra bestämmelserna om underhåll av tomter m. m. i 53 § 1 och 3 mom. byggnadsstadgan tillstyrkes under förutsättning av att förslaget till lydelse av 6 kap. 11 § 1 stycket omformuleras för att förhindra feltolkningar. Kommunen föreslår därför att nämnda stycke får följande lydelse: "Områden, som har tagits i anspråk för anläggningar, tomter samt lekplatser, parkeringsplatser etc." i stället för: "Tomter, områden, som tagits i anspråk etc."

Uddevalla kommun:

Kapitel 6 gällande särskilda krav beträffande tomter, underhåll m. m. avser endast tomter som tagits i anspråk för något ändamål. Tomter som ej tagits i anspråk eller iordningställts för något ändamål beröres däremot ej av någon bestämmelse om vård eller planeringsåtgärd. Hänsyn till allmänheten och framförallt eventuella grannar talar för en sådan bestämmelse.

Även t. ex. *Bergs, Falkenbergs, Mora, Ragunda, Tranemo* och *Vetlanda kommuner* anser att bestämmelsen även bör omfatta tomter som ej tagits i anspråk.

Västerås kommun:

Lagförslaget bör kompletteras med krav om vård av befintlig vegetation. Byggnadsnämnden bör ges möjlighet att besluta om åtgärder när påtagliga missförhållanden råder.

Vidare bör i lagtexten krav om vård av tomter som ej tagits i anspråk uttryckas klarare.

Byggnadsstyrelsen anför:

I 6 kap. 11 § ges byggnadsnämnd rätten att besluta om t. ex. planteringar på en parkeringsplats. Byggnadsstyrelsen ifrågasätter om så detaljerade åtgärder skall regleras i lagtext. En allmänt hållen formulering om att tomt eller område skall hållas i vårdat skick är att föredra.

SKTF framhåller:

Kravet att mark skall hållas i vårdat skick bör, beträffande detaljplanlagt område, gälla alla slag av mark. Första meningen bör därför ges följande ändrade lydelse: "Mark inom detaljplanelagt område samt i övrigt tomtplatser, områden som har tagits i anspråk för anläggningar liksom lekplatser, parkeringsplatser och liknande anordningar skall hållas i vårdat skick . . ."

Växtlighet på tomt som medför störande effekter för grannar tas upp av bl. a. *UHÄ (Chalmers tekniska högskola), länsstyrelsen i Hallands län* och *Göteborgs kommun.*

Länsstyrelsen i Hallands län anför:

Under 1960- och 70-talen har gruppbyggda småhus och friliggande styckebyggda småhus på mycket små tomter blivit allt vanligare. På dessa små tomter är möjligheten att anordna uteplats ofta begränsad till ett enda ställe på tomten. Denna uteplats skall för att kunna fungera vara solbelyst och vindskyddad. Om tomten dessutom är belägen i ett vackert landskap bör ägaren kunna ställa krav på visuell kontakt med landskapet.

Det händer emellertid ej sällan att en fastighetsägare på grund av bristande hänsyn till grannar planterar träd och buskar eller låter befintlig vegetation växa så att solbelysning på grannens tomt eller utsikt därifrån starkt begränsas eller helt spolieras. I 53 § 1 mom. byggnadsstadgan finns vissa bestämmelser om växtlighet på tomt. Dessa har dock ej visat sig tillräckliga för att reglera nu nämnda grannelagsförhållande.

Det bör övervägas om inte i 6 kap. 11 § bör intagas en bestämmelse som ger byggnadsnämnd rätt att ingripa i flagranta fall.

SIB föreslår rätt för byggnadsnämnderna att besluta att planteringar och liknande inslag i den yttre miljön skall bibehållas och vårdas. *Landskapsarkitekternas riksförbund* och *Luleå kommun* framför i huvudsak liknande synpunkter.

Laholms kommun anför:

11 § första stycket ger i likhet med 53 § BS möjlighet att kräva siktröjning av växtlighet. Det behövs ibland motsvarande möjlighet till borttagande även av anordningar med hänsyn till trafiksäkerheten. Vidare behövs ibland röjning av växtlighet som skymmer vägbelysning. Är paragrafen tillämpbar utan komplettering? Andra stycket ger möjlighet att kräva uppförande av staket mot väg. Det kan många gånger också vara befogat att kräva staket mot park emedan vederbörande tomtägare annekterat en parkremsa som skulle utgöra gångstig. Detsamma gäller för gräns mot strandskyddsområde. Paragrafen bör kompletteras.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län anför liknande synpunkter.

Åre kommun anser att möjlighet även bör ges för byggnadsnämnd att föreskriva att stängsel ej får sättas upp.

Länsstyrelsen i Örebro län framhåller:

Då bestämmelserna i andra stycket beträffande stängsel synes gälla generellt bör en lagteknisk samordning ske med väglagens motsvarande bestämmelser.

Kammarrätten i Göteborg anser att paragrafen har fått en mindre lämplig placering och anför:

Den synes visserligen höra hemma i 6 kap., men närmast under underrubriken Underhåll av byggnader m. m., förslagsvis efter 5 §.

7 kap. Marköversikt

1 §

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att begreppet "tjäna till ledning för beslut" i första stycket bör förtydligas:

En allmän princip i PBL anges vara att syftet med en marköversikt inte får motverkas. Vad gäller tillstånd till vissa åtgärder anges bestämmelser om detta i olika speciallagstiftningar. Detta borde framgå i denna paragraf bl. a. för att ge begreppet "tjäna till ledning för beslut" en mera konkret innebörd.

NBD föreslår, i överensstämmelse med sin principiella inställning att marköversikten inte skall ha någon rättsverkan eller annan styrande effekt, följande lydelse av första stycket andra meningen:

"Marköversikten skall lämna underlag för beslut om markanvändning och byggande."

Hovrätten för Nedre Norrland föreslår att andra stycket utgår såsom helt överflödigt. Hovrätten motiverar detta på följande sätt:

Kommunstyrelsens uppgifter regleras i kommunallagen. Enligt 3 kap. 1 § har styrelsen att leda förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha inseende över övriga

nämnders verksamhet. Till komplettering härav föreslås bestämmelsen i 1 kap. 11 § PBL, som anger kommunstyrelsens uppgifter enligt PBL. Det kan ifrågasättas om det överhuvudtaget är erforderligt att i PBL reglera kommunstyrelsens uppgifter. I vart fall är det ej erforderligt att i 7 kap. 1 § 2 st. upprepa åliggandet enligt 1 kap. 11 § PBL.

Hovrätten över Skåne och Blekinge har samma åsikt.

2 §

IVA finner angeläget att termen "undermark" förs in i första stycket för att markera att undermarksanvändning skall ses som en sammanhängande del av all markanvändning. Detta bör även framhållas i motiven.

Stockholms kommun anser att fysisk planering bör, oavsett om det gäller översiktlig eller detaljplanering, föregås av en grundundersökning och grundutredning. Kommunen finner det därför självklart att i PBL bör ställas krav på grundundersökningar för bl. a. marköversiktsplanering.

Även *SGI* menar att marköversikten bör vara ett lämpligt instrument för översiktlig undermarksplanering i de större tätortskommunerna.

UHÄ (Uppsala universitet) anser att regeln i andra stycket punkt 1 bör förtydligas och anför:

> Regeln i 7:2 st. 2 p. 1 är inte tillräckligt tydlig. Här bör på något sätt antydas att avsikten med planinnehållet kan vara aktiv eller passiv. Bestämmelsen kan gå ut på att förhållandena skall bevaras oförändrade genom sådana aktiva åtgärder som t. ex. erfordras för ständiga grönområden. Den kan emellertid också gå ut på att man helt enkelt räknar med att alls inga åtgärder skall vidtagas eftersom man inte förutser någon förändring och inte ser något för dagen aktuellt behov att använda området.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län vill begränsa "nära framtid" resp. "på längre sikt" i punkterna 2 och 3 till att avse 5 och 10 år i stället för i kommentarerna angivna 10 och 20 år.

Sunne kommun anför:

> Att som i förslaget (2 §) kräva att marköversikten för områden som skall undergå betydande förändringar särskilja om dessa avses ske inom en nära framtid eller på sikt är dock inte lämpligt, då det ställer onödigt höga krav på kunskap och prioritering av projekt i ett mycket tidigt planeringsskede. För många projekt kan inte kommunen göra denna uppdelning då man inte har kontroll över genomförandet.

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Göteborgs kommun* frågar sig hur man skall redovisa vad som faller mellan sådana förändringar som inbegrips under "i stort sett oförändrade" och "betydande förändringar" i andra stycket. Instanserna ser ingen annan möjlighet än att redovisa dem indirekt genom att underlåta att ange dem, varvid tredje stycket blir tillämpligt.

Samma instanser pekar på att möjligheten enligt tredje stycket att inte ange hur ett visst område skall användas rimmar illa med föreskriften i första stycket att grunddragen för marken skall anges.

Hovrätten för Nedre Norrland menar att ett tillägg bör göras till 2 §, varigenom regionplanens betydelse i plansystemet markeras.

Stockholms kommun föreslår att 2 § kompletteras med anvisningar om vilken detaljeringsgrad som skall tillämpas i marköversikter. Kommunen vill

också att BL:s uppräkning av vilka ändamål som skall anges i generalplan förs över till PBL.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser det vara oklart vad som skall redovisas i marköversikten och efterlyser anvisningar.

NBD vill att paragrafen omformas så att det klart framgår att den översiktliga planeringen endast har utredningskaraktär. NBD fortsätter:

1 och 2 st. kan t. ex. omformas: "I marköversikten skall den långsiktiga lämpliga markanvändningen för olika ändamål inom kommunen utredas. Kommunen uttalar härvid sina avsikter med förslagen till markanvändning inom olika områden. Av marköversikten skall för olika områden framgå om den föreslagna användningen innebär" etc. Det sista stycket i 7:2, som antyder att tillståndsbeslut inte får fattas med mindre marköversikten ändras, betyder en väsentlig bundenhet. Detta stycke bör därför utgå.

Angående sista stycket anför *Ragunda kommun:*

Bestämmelsen i sista stycket kan ej vara vettig i en glesbygdskommun av vår typ. I vår kommun har vi stora ytor med generella riktlinjer. Bestämmelsen gör det väldigt tungrott att göra en förändring av pågående markanvändning.

Minoriteter i nio kommuner menar att sista stycket bör utgå därför att det blott utgör ett försvar för markägarintressen.

3 §

Stockholms kommun tar upp frågan om konsekvensändringar i marköversikten med hänsyn till senare planer och anför:

Om en antagen områdesplan, ett markförordnande eller en fastighetsplan avviker från marköversikten skall översikten anses ha den utformning som framgår av planen.

Göteborgs kommun önskar en precisering av vad som avses med "närmare riktlinjer för beslut om markanvändningen" men förutsätter att begreppet inte kan vidgas så att rättsverkningar i samband med tillståndsbeslut uppstår. Kommunen tycker också det är oklart om anvisningar som tas in i marköversikten om kommande planläggning blir bindande.

Eskilstuna kommun har en annan uppfattning och föreslår en skärpning av bestämmelsen för att få den att överensstämma med vad som sägs i 7:1. Kommunen anför:

Marköversikten skall enligt 7:1 tjäna till ledning för beslut om markanvändning och byggande. I 7:3 första stycket bör därför föras in en motsvarighet till det som sägs i 7:1 om marköversikten.

Kommunen föreslår följande lydelse: "I marköversikten skall för de olika områdena ges närmare riktlinjer för beslut om markanvändning och byggande."

Samma ändringsförslag kommer från minoriteter i åtta kommuner.

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Stockholms kommun* har tagit upp frågan om förlängning av den i andra stycket angivna "garantitiden" och anför:

Enligt 3 § andra stycket kan för ett eller flera särskilt angivna områden föreskrivas att underställning av kommande plan- och tillståndsbeslut inte får ske på den grunden att den i marköversikten angivna användningen av området ifrågasätts. Efter underställning av marköversikten kan denna underställningsavskärande effekt upphävas. Om underställning ej sker kan sägas att en slags "garanti" mot underställning har givits. Denna garanti skall enligt bestämmelsen gälla under en tidrymd av fem år från den dag beslutet om marköversikten vann laga kraft. I den allmänna motiveringen (s. 308) sägs att kommunen bör ha möjlighet att genom förnyade "antagandebeslut" aktualisera en förlängning av garantitiden med fem år i taget. I 7 kap. finns emellertid ej upptagna några bestämmelser rörande antagande av marköversikt. Såsom anges i specialmotiveringen till 7 kap. sammanhänger detta med att sedan den första marköversikten "väl har antagits i en kommun blir det i fortsättningen bara fråga om ändringar" (s. 743). Med den utformning och det innehåll som bestämmelserna i 7 kap. erhållit torde alltså komma att saknas laglig grund för "förnyade antagandebeslut" varigenom en förlängning av nyssnämnda garanti med fem år i taget kan åstadkommas. Förfarandereglerna i 7 kap. tar sikte enbart på ändring av marköversikten och om någon ändring av marköversikten är i åsyftat fall uppenbarligen ej fråga. Utredningens uppfattning att kommun bör ha möjlighet att förlänga garantitiden genom förnyade antagandebeslut måste således för att kunna förverkligas kompletteras med lagbestämmelser i 7 kap.

Lantbruksnämnden i Västerbottens län undrar om det är staten som har tolkningsföreträde när det gäller att avgöra vad som tidigare kan ha överenskommits mellan stat och kommun och som av kommunen kan ges underställningsavskärande effekt.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att garantitiden är för lång. Mycket kan inträffa i samhällsutvecklingen under en sådan tid.

Göteborgs kommun finner däremot tiden för kort och föreslår att den sätts till 10 år. Detsamma anser *Malmö kommun*, dock med den reservationen att staten bör ges möjlighet att bryta garantin i speciella fall om viktiga riksintressen eller regionala intressen, som inte kunnat förutses vid lämnandet av garantin, aktualiseras.

Länsstyrelserna i Kalmar och *Göteborgs och Bohus län* ifrågasätter om inte utpekandet i marköversikt av områden som fordrar detaljplanläggning bör göras obligatoriskt, vilket kräver att "kan" i tredje stycket utbyts mot "skall".

Länsstyrelsen i Östergötlands län föreslår en ändring i fjärde stycket av innehåll att riktlinjer för beslut i form av markförordnanden och förordnanden enligt annan lagstiftning ersätts med ett stadgande om att frågor härom bör kunna tas under övervägande. Länsstyrelsen anför:

I nämnda paragrafer (7:3 och 8:2) stadgas att marköversikter och områdesplaner kan ange riktlinjer för beslut om markförordnande och förordnande enligt annan lagstiftning. Även om de översiktliga planerna ej får någon direkt rättsverkan för de enskilda synes det olämpligt att kommunerna på dylikt sätt intar en förhandsinställning till frågor som senare skall beslutas t. ex. i form av markförordnanden. Samrådsförfarande och hörande av markägare i blivande ärenden angående markförordnande m. m. kan då komma att uppfattas närmast som formaliteter i frågor som praktiskt taget redan är avgjorda.

Risk föreligger även för att marköversikter och områdesplaner innehåller dylika riktlinjer som aldrig närmare övervägts av beslutsfattarna då andra problem är aktuellare. Å andra sidan föreligger risk för att förslag till dylika riktlinjer i

kommunöversikter eller områdesplaner medför att diskussionen och intresset koncentreras till dylika frågor och att mera väsentliga frågor kommer i skymundan. Bestämmelserna bör därför ändras så att det i stället stadgas att frågor om vissa markförordnanden och andra förordnanden avses tagas under övervägande.

4 §

Hovrätten för Nedre Norrland anser att en för samtliga planformer gemensam bestämmelse om den tekniska utformningen bör införas i 1 kap.

NBD menar att hela den formaliserade uppbyggnaden av marköversikten i 4–12 §§ bör avstyras och att därför dessa bestämmelser bör utgå.

Naturvårdsverket betonar att karta alltid skall ingå i planmaterialet hur enkel planen eller planändringen än är. *Melleruds kommun* anser att ett flexibelt och användbart planinstitut bör åtföljas av bestämmelsekarta av den typ som hör till nuvarande kommunöversikt. *Fastighetsrådens förening* förordar att kartkravet i 7–9 kap. formuleras på ett likartat sätt.

Hovrätten över Skåne och Blekinge biträder utredningens mening att planer skall utformas så att de blir lättfattliga men anser att, om detta behöver lagregleras, en för samtliga planformer gemensam bestämmelse införs i 1 kap. *Föreningen Sveriges praktiserande arkitekter* och *Synskadades riksförbund* vill att begriplighetskravet preciseras. *Kävlinge kommun* tror att det på denna översiktliga nivå blir svårt och i vissa fall omöjligt att ge entydiga besked.

Älmhults kommun anför följande om kravet på redovisning av underlagsmaterialet:

> Däremot är kommunen tveksam till ett alltför långtgående krav på redovisning av planeringsunderlaget, då behovet av ett sådant kan variera från kommun till kommun och från tillfälle till tillfälle. Producerandet av meningslösa utredningar och kartor måste undvikas.

Fiskeristyrelsen vill att 4 § kompletteras med krav på en aktuell miljöbeskrivning av varje område och med en presentation av de nyttjande- och bevarandeaspekter som ligger till grund för den klassificering av områdena i tre grupper som enligt 2 § skall göras.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län efterlyser begreppet ekologisk planering i PBL och frågar om en beskrivning av de ekologiska sambanden kan begäras inom ramen för en sådan konsekvensbeskrivning som anges i 4 §. Om så ej är fallet bör det tilläggas.

SGI ansluter sig i sitt yttrande till ett förslag från räddningstjänstkommittén att marköversikten bör åtföljas av en redovisning av större sammanhängande områden med speciella geotekniska problem. Institutet tillägger att marköversikten bör uppmärksamma marken som resurs, exempelvis genom redovisning av förutsättningar för berg- och grustäkt, större grundvattentillgångar samt den "goda" byggnadsmarken.

IVA tar också upp marköversiktens behandling av de geotekniska förhållandena och anför:

> Information om planering- och projekteringsförutsättningarna vad avser geotekniska förhållanden förutsätter att grundundersökningar utförts och utvärderats ur teknisk

och ekonomisk synpunkt. Behoven härom behöver uttryckas i kommentarerna till de olika planinstituten men för att vinna kraft även i lagtexten. 2 kap. 4 § föreslås därför kompletteras genom att ordet "grundförhållandena" byts mot "på grundundersökningar baserad kunskap om de geotekniska förhållandena". Det förutsättes att detta appliceras i 7 kap. 4 §, 8 kap. 4 § och 9 kap. 6 §. Förundersökningarna behöver både klarlägga byggförutsättningar och risker för skadlig påverkan i (konsekvensanalys). Konsekvensanalysens vikt understryks av det faktum att en skadlig grundvattenpåverkan kan drabba fastigheter på visst avstånd, dvs. även ej direkta grannar. Tredje mans möjligheter att skydda sig mot dylika skador och, när de inträffat, hävda sin rätt, är idag mycket begränsade. Konsekvensanalyser enligt ovan skulle i detta avseende ge en betydande förbättring. Se vidare rapporten Undermarksplanering.

Landskapsarkitekternas riksförbund menar att konsekvensbeskrivningarnas omfattning och innehåll är oklara:

Konsekvenserna inte bara för bevarandeintressena utan framför allt för naturresurserna på kort och lång sikt vid olika planförslag och olika exploateringar borde redovisas. Detta bör framgå av paragrafer och motiveringar. Därigenom skapas en viktig möjlighet att åstadkomma den naturresurshushållning som anges i 1 kap. 1 §.

Stockholms kommun anför:

Socialförvaltningen anser att lagtexten måste preciseras vad gäller innehållet i de översiktliga planerna. Enligt förvaltningen räcker det inte med att i allmänna ordalag ställa krav på redovisning av "de väsentliga konsekvenserna av en markanvändning" i enlighet med planförslaget. Detta bör uttryckas mer uppfordrande: I planeringsunderlaget skall ingå en redovisning av de väsentliga konsekvenserna av social och ekonomisk natur jämte följderna för berörda invånare vad gäller arbete, boende och rekreation.

Fältbiologerna anser att det tillfälle till samråd som föreskrivs i 6 § skall kopplas till ett krav på kommunen att informera om planens innehåll och väsentliga konsekvenser.

Föreningen för samhällsplanering finner onödigt att i lag föreskriva vilka redovisningar som marköversikten skall innehålla, då förhållandena är så varierande. *Vänersborgs kommun* menar att detta kan regleras i tillämpningsbestämmelser.

SKTF anser det angeläget att marköversikten vid varje tillfälle skall finnas materiellt överblickbar:

Marköversiktens karaktär av grundläggande plan för hela kommunområdet gör det angeläget att planen också vid varje tillfälle finns materiellt överblickbar. Föreningen efterlyser anvisningar om hur den efter hand ändrade marköversikten skall redovisas och hållas tillgänglig för att ge en sådan överskådlighet.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att 4 § i detta kap. bör i princip överensstämma med 8 kap. 4 § vad gäller redovisning av natur-, kultur- och skönhetsvärden i områden där planen syftar till förändrad markanvändning.

Älvkarleby kommun finner att bestämmelsen om genomförandebeskrivning är mindre bra formulerad och hänvisar till 11 kap. 1 och 2 §§. *Hovrätten över*

Skåne och Blekinge tycker däremot att hänvisningen i 4 § till 11 kap. är onödig.

5 §

Kritik har riktats från flera håll mot att 5 § endast upptar bestämmelser om ändring av marköversikt, medan upprättande och antagande av ny markö-versikt regleras i 21 kap. om övergångsbestämmelser.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att reglerna om ny marköversikt är av sådan betydelse att de bör ha sin plats i 7 kap. *Hovrätten för Nedre Norrland* finner att den av utredningen föreslagna lydelsen av 21 kap. 2 § gör ett märkligt intryck och menar att det inte kan uteslutas att ändrad kommunindelning kan ge till resultat att nya marköversikter antas. *Malmö kommun* är också kritisk och anför:

Man kan visserligen via omvägen över övergångsbestämmelserna (21 kap. 2 §) räkna ut att det är fullmäktige som även skall antaga marköversikt och områdesplan; men det hade för tydlighetens skull varit lämpligt att detta sagts ut redan i 7 kap. 5 §. Konstruktionen att vad som gäller för ändring också skall gälla för antagande är ej tilltalande.

UHÄ (Uppsala universitet) tycker att bestämmelserna om förfarandet inte är konsekvent utformade för de olika planformerna och anför:

7:5 säger att marköversikt antas av kommunfullmäktige. 9:20 har motsvarande formulering för detaljplan. I 18:1 står däremot att marköversikt kan antas eller ändras under det att bl. a. områdesplan och detaljplan kan antas, ändras eller upphävas. Reglerna i 7:5 och 9:20 bör justeras så att där nämns alla tre alternativen. Genom hänvisningarna i 8:5 och 10:8 sker därmed motsvarande klarläggande för områdesplan och markförordnande. Reglerna om underställning i 17:1 och om besvär i 18:1 bör kompletteras på motsvarande sätt.

Även *länsstyrelsen i Kopparbergs län och Luleå kommun* anser att 7 kap. 5 § bör omformuleras så att det inte kan råda någon tvekan om att även den första marköversikten skall antas av kommunfullmäktige. *SKTF* kan tänka sig den lösningen att i 7 kap. införs följande bestämmelse:

"Bestämmelserna i det följande (5–12 §§) angående ändring av marköversikten gäller i tillämpliga delar även när marköversikten första gången upprättas och antas."

6 §

I fråga om det samråd som föreskrivs i 6 § anför *Sveriges kommunaljuridiska förening:*

I 6 § föreskrivs en samrådsskyldighet för kommunstyrelsen. Föreningen utgår ifrån att fråga enbart är om samråd trots att i motiven sägs att marköversikten utgör en överenskommelse mellan stat och kommun. Något annat än samråd bör icke få komma i fråga, så mycket mindre som någon möjlighet att anföra lämplighetsbesvär över en marköversikt inte ges.

Samma synpunkt anförs av *Göteborgs kommun.*

Linköpings kommun vill mjuka upp kravet på samråd och anför:

Även då det gäller vad utredningen föreslagit om förfarandet i 7:6 synes det imperativa ordet "skall" med fördel kunna bytas ut mot "bör", i vart fall i sista meningen första stycket. Så som nu föreslås kan lagregleringen leda till omfattande administrativa tvister.

Gislaveds kommun tar upp frågan om ansvaret för samrådet:

I förhållande till gällande lagstiftning försvagar PBL planförfattarens ställning, medan byggnadsnämndens ansvar stärks bl. a. för samråd. I praktiken innebär detta ingen förändring i förhållande till den praxis som Gislaveds kommun tillämpar i dag, där representant för byggnadsnämnden i regel är med vid viktigare samråd.

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Göteborgs kommun* menar att möjlighet bör finnas för kommunfullmäktige och kommunstyrelse att överlåta samrådsskyldigheten på annan nämnd.

Med tanke på att samrådsförfarandet får ökad betydelse i den nya lagstiftningen anser *SIB* att proceduren kan behöva diskuteras.

Sunne kommun anser att det finns behov av en förenklad handläggning vid ändringar av marköversikten, vilket kommunen motiverar på följande sätt:

Den formella handläggningen vid ändringar av förslaget bör förenklas, vilket kan motiveras av bl. a. att den inte avses få några rättsverkningar mot enskilda markägare. Alternativt kan handläggningsförfarandet behållas men då bör marköversikten överta många av de funktioner (strandskydd m. m.) som markförordnandena föreslås få (kap. 10).

Göteborgs kommun anför:

Ett förenklat förfarande måste kunna tillämpas för att mindre justeringar av marköversikten och förlängning av garantitiden skall kunna ske. Utställnings-, samråds- och beslutsförfarandet synes bli synnerligen tungrott och dessutom utomordentligt resurskrävande.

Även *Jönköpings kommun* menar ett förenklat förfarande vara motiverat i nämnda två fall.

I många yttranden berörs frågan om med vem samråd skall ske och formerna för samrådet.

Svenska elverksföreningen anför:

Bland "berörda kommunala organ" i första meningen torde undantagslöst elverket inkluderas i det fall detta är en kommunal förvaltning. Icke kommunal eldistributör, eller innehavare av linjekoncession för regionala ledningar, får alltid anses ha väsentligt intresse i fråga om marköversikter. Vi förutsätter således att dessa alltid skall beredas tillfälle till samråd.

Beträffande länsstyrelsens roll i samrådet anför *naturvårdsverket:*

För att naturvårdsverket skall kunna tillvarata de nationella intressena inom miljöskyddet och medverka till en god planlösning föreslår verket att länsstyrelsen låter verket ta del av de marköversikter – och områdesplaner – som berör väsentliga miljöskyddsfrågor.

Verket utvecklar sina synpunkter på samspelet mellan stat och kommun i den översiktliga kommunala planeringen på följande sätt:

PBL-utredningen har inte närmare klarlagt hur det statliga arbetet skall samordnas mellan länsstyrelser och centrala myndigheter. Utredningen har också enligt verkets uppfattning underskattat de svårigheter som finns när det gäller samspelet mellan stat och kommun i det praktiska arbetet.

Naturvårdsverket anser det därför angeläget att de centrala myndigheternas insatser i den översiktliga kommunala planeringen säkerställs genom olika åtgärder. Detta är angeläget med hänsyn både till statens möjligheter att bevaka de statliga intressena i arbetet med marköversikter och till kommunernas behov att kunna utnyttja den sakkunskap som finns samlad hos de centrala myndigheterna. Verket räknar också med att kommunerna i ökad omfattning kommer att vända sig direkt till olika centrala myndigheter för att få hjälp i sin planering när det gäller frågor där kunskaperna snarare finns på central nivå än på länsstyrelsenivå. Som hittills förutsätter verket också att länsstyrelserna vänder sig till verket när de identifierat stora problem.

För att naturvårdsverket på ett bra sätt skall kunna hjälpa till vid den kommunala översiktsplaneringen föreslår verket att länsstyrelsen skall ha skyldighet att ge verket kännedom om de marköversikter och områdesplaner som berör geografiskt avgränsade riksintressen enligt 3 kap. PBL eller som berör väsentliga miljöskyddsfrågor. Därigenom ges naturvårdsverket möjlighet att följa den kommunala planeringen, biträda med sin sakkunskap och föra fram miljövårdssynpunkter. Verket skulle därigenom också få möjlighet att kräva underställning i de fall väsentliga miljövårdsintressen har åsidosatts.

En reservant i naturvårdsverkets styrelse anser verkets krav på information överdrivna och anför:

Verket föreslår att det genom länsstyrelsens försorg skall få del av alla marköversikter och områdesplaner som berör riksintressen på miljöområdet. Detta är en onödigt tungrodd och byråkratisk hantering och står i strid med decentraliseringssträvandena. Länsstyrelserna och kommunerna har enligt min uppfattning full kompetens att själva bedöma i vilken utsträckning man behöver naturvårdsverkets biträde i planeringen. Det åligger länsstyrelserna att bevaka att riksintressena beaktas. Det är enligt min uppfattning fel att frånkänna dem förmåga eller vilja att fullgöra denna uppgift.

Flera andra *statliga myndigheter* pekar på vikten av att de garanteras tillfälle att framföra sina synpunkter.

Bostadsstyrelsen anför:

Genom att den statliga fastställelseprövningen föreslås bli borttagen kommer samråden mellan länsnivån och kommunerna att bli betydligt viktigare än tidigare. Länsbostadsnämnderna bör kunna ge värdefulla synpunkter vid samråden bl. a. rörande förutsättningarna för statlig belåning och utfallet beträffande bostadskostnaderna.

SJ kräver direktsamråd då marköversikten berör järnvägsanläggningar:

Även om länsstyrelsen har fått uppdraget att svara för de samlade riksintressena anser SJ att ett direktsamråd med SJ måste komma till stånd i de fall marköversikten berör järnvägsanläggningar. Skrivningen i sista meningen första stycket "... skall beredas tillfälle till samråd" anses därvid för svag. Om någon har ett väsentligt intresse av ändringen – i det tänkta fallet SJ – bör kommunstyrelsen också ha skyldighet samråda.

Också *luftfartsstyrelsen* menar att samråd alltid skall ske med berörda myndigheter på ett tidigt stadium i planarbetet. Verket accepterar att det sker genom att länsstyrelsen inhämtar yttrande från myndigheterna i fråga. Under planarbetets gång bör sedan helst ett kontinuerligt samråd mellan projektorgan och myndighet upprätthållas för att förebygga misstag och främja effektivisering och därmed förbilligande av planarbetet.

SGU tar upp frågan hur kommunerna skall få tillgång till den expertis som specialiserade organ av den typ SGU representerar kan tillhandahålla:

> I detta sammanhang bör framhållas det stora behov kommunerna rimligtvis måste få av expertis på de olika specialområden som bör beaktas i planeringsarbetet. Även hos länsstyrelsen kan ett sådant behov utöver nuvarande resurser uppstå. Den rent formella gången för länsstyrelsernas överblick och rätt till underställande kan huvudsakligen avse större frågor av principiell vikt. Enligt SGU:s mening har varken i PBL-utredningens betänkande eller i bostadsdepartementets för principerna i PBL grundläggande rapport "Hushållning med mark och vatten 2" (SOU 1979:54-55) upptagits till prövning i tillräcklig omfattning, hur de erfarenheter och den sakkunskap, som finns hos specialiserade centrala verk av den typ, som SGU representerar, skall föras ut redan på det lokala planet i planeringsarbetet. Ett formaliserat remissförfarande i planfrågor är ingen generellt genomförbar åtgärd, eftersom många myndigheter torde sakna resurser att verkställa sakgranskning, i den omfattning, som då skulle krävas. Eventuellt kan övervägas någon form av informationssystem, varigenom myndigheterna underrättas om aktuella planärenden.

De centrala och regionala myndigheter som företräder *lantbrukets, skogsbrukets och fiskets intressen* understryker vikten av att kommunerna tar direkt kontakt med de speciella regionala organ som är sakkunniga på respektive områden, lantbruksnämnderna, skogsvårdsstyrelserna och fiskenämnderna.

Länsstyrelsen i Värmlands län framhåller att länsstyrelsen måste ges tillfälle att lämna kommunerna assistans i civilförsvarsfrågor.

FortF menar att försvarets intressen kräver ett obligatoriskt samråd med försvarsmyndighet:

> Samarbetet mellan försvarets myndigheter och länsstyrelsen i dess funktion som bevakare av de samlade statliga intressena bedöms få avgörande betydelse för hur försvarets intressen blir tillvaratagna i den kommunala planeringen. Härvid är det fråga om såväl försvarets intressen i vad rör pågående och planerad markanvändning i fred som försvarsintressen med inriktning mot planlagd verksamhet under krigsförhållanden. Det torde vara en avsevärd arbetsbörda som åläggs länsstyrelsen att med hjälp av erhållen information ständigt vara beredd ingripa som bevakande myndighet. Bevakningen blir säkrare och riskerna för felgrepp blir mindre om vederbörande försvarsmyndighet alltid kontaktas för samråd.
>
> Ovan beskrivna obligatoriska samråd med försvarsmyndighet skulle också säkerställa, att ett förslag till marköversikt blir granskat från sekretessynpunkt innan det utställs. Endast försvarsmyndighet torde härvid kunna avgöra om ett militärt försvarsintresse har betydelse för rikets säkerhet eller om en sammanställning av ett flertal var för sig öppna informationer medför risk att sekretesskyddad information presenteras vid utställning av förslaget.

Länsstyrelserna i Stockholms och *Jämtlands län* påpekar att marköversikter indirekt får betydelse i fastighetsbildningsfrågor, varför samråd bör ske med den fastighetsbildningsmyndighet som kommer att handlägga förrättningar inom planområdet.

Hovrätten för Nedre Norrland föreslår den ändringen i 6 § första stycket att samråd bör ske med berört regionplaneorgan.

Landstinget i Jönköpings län ser det som värdefullt att samråd med den landstingskommun som berörs slås fast. *Landstinget i Västmanlands län* menar att inte varje ändring av marköversikt eller områdesplan behöver tillställas landstinget – endast sådana där samhällsservicen i stort eller landstingets egna intressen direkt påverkas av planeringen.

Fastighetsägareföreningen Västra Östergötland tycker att fastighetsägare skall beredas tillfälle till samråd genom rekommenderat brev.

Vissa instanser tar upp frågan om hur uttrycket "andra som har ett väsentligt intresse av ändringen" skall tolkas. *Jönköpings, Kävlinge* och *Norsjö kommuner* anser uttrycket oklart och efterlyser vägledning. *Linköpings kommun* påpekar att bedömningen ju beror på bedömaren och att kommunen många gånger inte har vetskap om "annans intresse". Underlåtenhet i fråga om samråd i dylika fall kan bedömas som brister i den formella handläggningen och därmed aktualisera besvärsreglerna. Även *Sveriges kommunaljuridiska förening* och *Göteborgs kommun* menar att denna samrådsskyldighet är alltför vagt formulerad.

Aktion Skåne-Miljö föreslår följande komplettering:

Även andra ex. lantbruksnämnd, ideella och fackliga organisationer m. fl. som kan ha ett väsentligt intresse av ändringen skall beredas tillfälle till samråd. Samråd bör ske genom personligt sammanträffande.

UHÄ (Lunds universitet) vill ersätta "andra" med "sammanslutningar och enskilda".

7 §

Under denna paragraf, som handlar om utställning av förslag till ändring av marköversikt, har framkommit vissa synpunkter på ansvaret för utställningen och om tid och plats för denna.

Trollhättans kommun anför angående ansvaret:

Beträffande detaljplaner har klart sagts ut att byggnadsnämnden ansvarar för utställningsförfarande och därmed sammanhängande åtgärder. Motsvarande klarläggande saknas beträffande marköversikten. Kompletteringar om utställningsförfarandet bör ske i 7 §, där det bör anges vilket kommunalt organ, kommunstyrelse eller byggnadsnämnd, som ställer ut förslaget och i 8 §, där det bör regleras vem som bär ansvaret för utställningen.

– – –

Eftersom ansvaret för marköversikten åvilar kommunstyrelsen, kan naturligtvis hävdas att kommunstyrelsen bör svara för utställningen och ta emot synpunkterna. Det kan emellertid vara praktiskt att ansvaret för utställningen läggs på kommunstyrelsen, men att det faktiska utställandet ombesörjs av byggnadsnämnden. Denna

nämnd har en omfattande erfarenhet av utställningsförfarande och kommer att bibehålla denna erfarenhet eftersom också i fortsättningen utställningen av detaljplan kommer att åvila byggnadsnämnden.

Om lagstiftaren avser att lämna frågan oreglerad bör i 7 kap. likväl tas in en särskild bestämmelse, varav det bör framgå att det ankommer på kommunen själv att besluta i dessa hänseenden.

Synskadades riksförbund anser det bra att planförslag skall ställas ut under fyra veckor eller mer men föreslår att utställning inte får ske under semestermånaden. Även *naturvårdsverket* föreslår den begränsningen att utställning ej sker under juli, om ändringen är omfattande. *Borås kommun* föredrar tidsbeteckningen åtta veckor i likhet med uttryckssättet i 9 kap. *Minoriteter* i åtta kommuner föreslår ett tillägg till paragrafen om att utställning skall ske på lättillgänglig plats och tid för att ge allmänheten verkliga möjligheter att ta del av planen. *Folkpartiets avdelning i Skaraborgs län* föreslår att utställning av planer också sker i den del av kommunen som berörs av dem.

Älvkarleby kommun tycker att ny utställning och granskning inte behövs om marköversikt antas oförändrad på nytt för högst fem år.

8 §

Naturvårdsverket kräver att kungörelse om utställning innehåller uppgifter om lokal och tid för utställningen.

Minoriteter i åtta kommuner vill ersätta uttrycket ortstidning med lokalpress för att därmed ange att kungörande bör ske i mer än en ortstidning om flera har spridning på orten.

Trollhättans kommun menar att 8 § bör ges samma omfattning som motsvarande paragraf i 9 kap. (23 §), vilket innebär att även sakägare skall underrättas.

Vägförvaltningen i Östergötlands län anser sig inte ha resurser att bevaka och på eget initiativ införskaffa planförslag, varför förvaltningen vill att kommunerna tillställer den förslagen. Även *SJ* finner det svårt att via ortstidningar bevaka planutställningar och vill helst ha ett exemplar av förslaget innan utställningen tar sin början, såvida inte länsstyrelsen skall förse bl. a. SJ med erforderliga handligar. Kungörelse bör alltid tillställas SJ, där SJ är berört. *Vägförvaltningen i Jönköpings län* anför:

Enligt nuvarande lagstiftning skall översiktliga planförslag tillställas bl. a. vägverket. Införandet av PBL innebär, att vi (teoretiskt) måste bevaka utställningar och ta del av planförslagen hos LS. Med de erfarenheter vi har av samarbetet med LS torde det dock inte bli några svårigheter för oss att få tillfälle att framföra våra synpunkter på aktuella planförslag och att få dem seriöst prövade.

Vi förutsätter, att vi är oförhindrade att framföra synpunkter även utanför LS, t. ex. direkt till kommun eller planförfattare.

FortF anför:

I 7 kap. 8 § föreskrivs överlämnande av ett exemplar av förslaget före utställning till länsstyrelse m. fl. dock icke till någon myndighet företrädande försvarsintresse (jfr lydelsen i 12 kap. 7 §) varför risk således finns att förslaget offentliggörs och sekretessläckor inte kan undvikas.

9 §

Hovrätten för Nedre Norrland föreslår att punkt 4 flyttas upp som punkt 1 för att skapa en kronologisk ordning.

Älvkarleby kommun anför:

Ändrad karta(-or) bör även nämnas i pkt. 1 eller 5. Jmfr. krav i §§ 2+3+6 som på osystematiskt sätt redovisar krav på handlingar, som man antingen hänvisar till i dessa §§ eller fullständigt räknar upp. Eftersom "inga" krav ställs på hur den 1:a marköversikten skall upprättas – bara hur den skall ändras och vad den skall innehålla – bör man omformulera §§ att gälla även den första marköversiktens upprättande. Jmfr. 12 kap. 12 §.

Nacka kommun vill att punkt 5 preciseras med anvisningar för att tolkningstvister inte skall uppstå.

10 §

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Göteborgs kommun* ifrågasätter om en kommun skall behöva beakta även vad en icke-kommunmedlem har för synpunkter på förslaget.

Trollhättans kommun föreslår att det i paragrafen anges till vilket kommunalt organ synpunkterna skall lämnas.

Hovrätten över Skåne och Blekinge samt *Gislaveds, Sala* och *Solna kommuner* anser att den som har synpunkter på förslaget skall skriftligen framföra dessa till kommunen. *Gislaveds kommun* anför:

I 10 § sägs att den som har synpunkter på ett planförslag under utställningstiden kan framföra dessa till kommunen. Enligt Gislaveds kommuns uppfattning bör det påpekas, att synpunkter i första hand eller helst alltid skall framföras skriftligt, annars får den som tar emot synpunkterna för stort ansvar för att han gjort detta korrekt. För att vara på den säkra sidan måste han direkt göra anteckningar om synpunkterna och med godkännande sända över dessa till den som lämnat synpunkterna.

11 §

Flera instanser ifrågasätter det rimliga i att kommunen skall behöva bereda alla dem som framfört synpunkter på ett planförslag tillfälle att yttra sig över den sammanställning av yttranden som kommunen skall göra enligt 11 § första stycket.

Malmö kommun anför:

Vi anser att PBL:s regler, trots den i och för sig positiva inriktningen på information och påverkansmöjligheter, blivit alltför detaljerade och att mer generellt verkande regler vore att föredra. Vissa skyldigheter som enligt förslaget åläggs kommunen förefaller också onödigt betungande. Hit hör bl. a. regeln i 7 kap. 11 § resp. 8 kap. 5 § att kommunen måste kommunicera med dem som framfört synpunkter på förslag till ändring av marköversikt resp. förslag till områdesplan.

Sammanfattningsvis anser vi att utredningen bort analysera konsekvenserna av sina förslag för att därmed bättre kunna bedöma om kraven på informationsinsatser m. m.

verkligen står i rimlig proportion till de effekter som är möjliga att uppnå. Därtill bör beaktas att det finns ett starkt intresse – inte minst hos medborgarna – att kunna driva planeringen så att inte effektiviteten blir lidande av en långt utdragen beslutsprocess.

Malungs kommun anför:

I § II är lagtexten oklar vad gäller antalet turer mellan klagande och kommun. Det hade varit bra om lagtexten angett när "pingpongeffekten" tar slut.

Kävlinge kommun anser att kommunikationsskyldigheten enligt II § måste begränsas till en rimlig nivå. *Linköpings kommun* kräver att kravet på kommunikation utgår. *Ragunda kommun* finner att bestämmelsen om att mottagaren skall få tillfälle att yttra sig över en sammanställning av utlåtanden verkar byråkratisk i överkant.

Älvkarleby kommun undrar hur lång tid som mottagaren får på sig att inkomma med yttrande och vilken hänsyn som skall tas till svaret samt om han skall beredas ytterligare tillfälle att inkomma med yttrande.

Nacka kommun anför:

I 7 kap. II § behandlas kommunicering med de som lämnat synpunkter på utställt planförslag. Även här behövs klarläggande anvisningar för att undvika formella tolkningstvister. Det gäller bl. a. hur man skall kommunicera med undertecknare av protestlistor, hur man skall förfara med anmärkningar med svårtydda namnteckningar och kanske okända bostadsadresser etc.

Angående adresseringen anför *Sveriges kommunaljuridiska förening:*

Med mottagarens vanliga adress (II §) torde avses den plats där vederbörande stadigvarande bor. Enligt föreningens mening bör inte kommunen påläggas uppgiften – vid meddelanden som avser de översiktliga planerna – att utröna dessa adresser. I stället bör den som framför synpunkter och vill ha tillfälle att yttra sig uppge sin adress. Kommunens meddelande skall sedan kunna sändas till den uppgivna adressen.

Enligt 9 kap. 25 § kan underrättelse ske genom annons i ortstidning om ett stort antal personer skall underrättas. Detta bör även kunna ske beträffande de översiktliga planerna.

Bergs kommun anser den föreslagna regleringen enligt "11 § tredje meningen" onödig, varmed kommunen torde avse att regeln om postbefordran under vanlig adress vara så självklar att den kan utgå. Föreskriften om att hyresgäster och bostadsrättshavare får underrättas genom anslag i fastigheten på lämpligt sätt har föranlett åtskilliga kommentarer.

Malungs kommun antar att regeln om ett enklare underrättelseförfarande får ses som en följd av att sakägarkretsen utökats men tror att den kan ge upphov till många praktiska svårigheter. *Sjöbo kommun* anför:

Bestämmelserna om hur hyresgäster skall underrättas är vag med tanke på att besvär kan anföras, om formella regler ej iakttagits vid förfarandet. Fråga kan uppkomma om ansvaret och bevisbördan, om hyresgäst icke anser sig vederbörligen underrättad.

Alingsås kommun anser att underrättelseförfarandet genom anslag i fastighet bör utgå och ersättas med annons och underrättelse som utgår till

hyresgästförening eller annan känd sammanslutning som bildats i syfte att tillvarata boendeintressena.

Hyresgästernas riksförbund anför:

I 7 kap. 11 § finns en bestämmelse om att efter utställning av marköversikt och områdesplan skall de synpunkter som har lämnats ställas samman och prövas i ett särskilt utlåtande. Underrättelse om utlåtandet skall sändas till dem som har framfört synpunkter på förslaget. Förbundet finner det mycket anmärkningsvärt att hyresgäster och bostadsrättshavare skall behöva nöja sig med att underrättelsen anslås i fastigheten. Alla som yttrat sig bör enligt förbundets mening ha samma rätt att få underrätelsen hemsänd.

Flera instanser vänder sig mot att termen fastighet används i 11 § på ett olämpligt sätt. *Länsstyrelsen i Hallands län* föreslår att "i fastigheten" byts ut mot "i bostadshuset" för att uppnå större klarhet och bättre anslutning till nuvarande terminologi. *Kalmar kommun* föreslår "i byggnaden" eller "i bostadshuset", eventuellt "inom fastighetens gränser".

Hovrätten över Skåne och Blekinge tar upp frågan om lagstöd för rätten att anslå underrättelser i bostadshus. Hovrätten anför:

I lagrummet lämnas en anvisning om att underrättelse till hyresgäster och bostadsrättshavare får ske genom att den anslås i fastigheten. Någon rätt att mot fastighetsägarens bestridande sätta upp anslag i dennes fastighet finns emellertid inte utan uttryckligt lagstöd. Ett förtydligande i detta hänseende är därför erforderligt.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt *Trollhättans kommun* gör samma påpekande.

Minoriteter i åtta kommuner anser att hyresgäster och bostadsrättshavare inte skall särbehandlas i förhållande till andra sakägare varför fjärde meningen i andra stycket bör utgå.

Angående tredje stycket menar *Strömstads* och *Trollhättans kommuner* att uttrycket "väsentlig revidering" måste preciseras. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att utställning som föranleds av revidering bör kunna begränsas till en månad.

Älvkarleby kommun har den allmänna synpunkten på 11 § att den bör samordnas med 9 kap. 25 §. Eventuellt bör enligt kommunens mening föreskrifter om underrättelser, postbefordran och dylikt redovisas på ett ställe i PBL.

12 §

Gislaveds och *Ängelholms kommuner* påpekar att enligt dagens praxis endast bevis om protokolljustering anslås. Att kräva anslag av hela paragrafer innebär en helt ny procedur.

Länsstyrelsen i Malmöhus län finner det önskvärt att även landstingskommun underrättas om antagandet i analogi med vad som föreskrivs i 8 §.

SJ konstaterar att länsstyrelsen inte har någon generell delgivningsskyldighet till representanterna för de riksintressen den skall samordna, vilket SJ accepterar under förutsättning att SJ som hittills får underrättelse om avgörandet i ärenden som berör SJ.

8 kap. Områdesplan

1 §

Hovrätten för Nedre Norrland anför:

Bestämmelsens utformning klargör ej att planformen är helt frivillig för kommunen. De förutsättningar som anges för upprättande av områdesplan kan utgå.

Både *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *hovrätten för Nedre Norrland* anser att andra stycket bör utgå såsom överflödigt, då kommunstyrelsens uppgifter regleras i kommunallagen.

Stockholms kommun anser att ansvaret för att områdesplan upprättas bör kunna läggas på byggnadsnämnden då områdesplanen är ett led i detaljplanearbetet. Uttrycklig bestämmelse härom är dock onödig och andra stycket bör utgå.

2 §

Länsstyrelsen i Östergötlands län föreslår, på samma skäl som anförts under 7 kap. 3 §, att 8 kap. 2 § andra stycket uppmjukas till att stadga att frågor om vissa markförordnanden och förordnanden enligt annan lagstiftning bör kunna tas under övervägande.

3 §

Hovrätten för Nedre Norrland anför:

Hovrätten vill ifrågasätta om det är lämpligt att tala om syftet med marköversikten. I stället kan anges "den markanvändning som kommer till uttryck i marköversikten".

Kävlinge kommun anför:

Kopplingen till marköversikten enligt 3 § är otymplig eftersom resultatet av en mera detaljerad studie inte skall behöva formaliseras i marköversikt. (Jmfr fastighetsplan – detaljplan). I motsatt riktning är låsning enligt 6 § besvärande.

Avgörande för "giltighet" i plansystemet bör främst vara kronologisk ordning och därefter detaljeringsgrad.

Göteborgs kommun anser att formuleringen "inte får motverka marköversiktens syfte" kan och bör tolkas så, att mindre avvikelser i planen accepteras. *Jönköpings kommun* har samma åsikt.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län befarar däremot att en liberal tolkning leder till en ineffektiv planeringsprocess, där den översiktliga planeringen förlorar i betydelse.

4 §

Kartkravet enligt första stycket bör enligt *Fastighetsrådens förening* utformas på ett likartat sätt i 7–9 kap.

Hovrätten för Nedre Norrland anser, som anförts under 7 kap., att en för samtliga planformer gemensam bestämmelse om den tekniska utformningen bör införas i 1 kap.

Malmö kommun anför angående tydlighetskravet:

Det kan noteras att bristande tydlighet vid utformningen av t. ex. en områdesplan enligt PBL kan utgöra grund för besvärstalan under åberopande att beslutet inte tillkommit i laga ordning. Kravet att planen skall utformas på ett sådant sätt att dess innebörd utan svårighet kan utläsas kan emellertid komma att försätta kommunerna i svårigheter vid planarbetet. Kommunen anser därför att kravet på tydlighet i stället bör uttryckas så att planen skall återge planintentionerna på ett överskådligt sätt.

Kraven enligt andra stycket på vilka handlingar som skall finnas anser *Ragunda kommun* vara alltför byråkratiska och kunna bli mycket resursslukande.

Eskilstuna kommun föreslår att i andra stycket skrivs in ett krav på att till planen skall fogas ett program. Samma uppfattning har minoriteter i åtta kommuner.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför:

Områdesplanen är en fysisk plan, men den bör grunda sig på program som innehåller även sociala och ekonomiska överväganden. Detta torde framgå i planeringsförutsättningarna. Natur- och kulturmiljön bör analyseras och konsekvenserna av markanvändningsförändringar belysas.

Vissa sektorsmyndigheter understryker vikten av att planbeskrivningen redovisar underlagsmaterial och planeringsförutsättningar som berör deras intressen. Sålunda efterlyser *fiskeristyrelsen* planeringsanvisningar för behandlingen av fiskefrågor och *fiskeriintendenten i västra distriktet* pekar på underlagsmaterial från de lokala fiskerimyndigheterna som nödvändigt för kommunerna vid ställningstagande i planfrågor som berör fiskets intressen.

Naturvårdsverket anför:

I 8 kap. 4 § föreslås att till planen ska fogas en beskrivning av de väsentligaste konsekvenserna av att riktlinjerna fullföljs. Naturvårdsverket tillstyrker en sådan bestämmelse och utgår då ifrån att det bl. a. bör bli frågan om att översiktligt redovisa konsekvenserna från naturvårds- och miljöskyddssynpunkt.

SGI efterlyser redovisning av planeringsunderlag rörande marken och dess egenskaper och anför:

Rekommendationerna i bilaga 3 rörande "Områdesplan som avser markanvändning på längre sikt i tätort" bör motsvara ett rimligt krav på planeringsunderlag med avseende på marken. Om det i områdesplanen ingår "geotekniska problemområden" borde det också vara naturligt att ange dem i planeringsförutsättningarna samt översiktligt redovisa på vilket sätt problemen beaktats. Särskilt viktigt är detta för områden där stabilitetsförhållandena är eller kan bli otillfredsställande och där ett utnyttjande av marken kan vara förenat med stora kostnader om riskerna skall elimineras. Möjligheterna att utnyttja områdesplanen för undermarksplanering bör också påpekas.

Även *IVA* anser att grundundersökningar baserade på kunskap om de geotekniska förhållandena bör krävas. IVA anför:

Förundersökningarna behöver både klarlägga byggförutsättningar och risker för skadlig påverkan (konsekvensanalys). Konsekvensanalysens vikt understryks av det

faktum att en skadlig grundvattenpåverkan kan drabba fastigheter på visst avstånd, dvs. även ej direkta grannar. Tredje mans möjligheter att skydda sig mot dylika skador och, när de inträffat, hävda sin rätt, är idag mycket begränsade. Konsekvensanalyser enligt ovan skulle i detta avseende ge en betydande förbättring.

Liknande synpunkter anförs av *Stockholms kommun.*

Länsstyrelsen i Jönköpings län anför:

Planbeskrivningen bör i tillämpliga fall innehålla redovisning av tillgång på och behov av skyddsrum samt riktlinjer för hur skyddsrumsfrågan skall lösas i området.

Landskapsarkitekternas riksförbund anser att konsekvensbeskrivningarnas omfattning och innehåll är oklara och menar att – förutom den redovisning av bevarandeintressena som föreslås beträffande områdesplan – även konsekvenserna för naturresurserna bör redovisas. Riksförbundet anför:

Konsekvenserna inte bara för bevarandeintressena utan framför allt för naturresurserna på kort och lång sikt vid olika planförslag och olika exploateringar borde redovisas. Detta bör framgå av paragrafer och motiveringar. Därigenom skapas en viktig möjlighet att åstadkomma den naturresurshushållning som anges i 1 kap. 1 §.

Hovrätten för Nedre Norrland menar också att inte bara bevarandeintressena bör nämnas.

Även *naturvårdsverket* berör redovisningen av natur- och bevarandevärden och yttrar:

Enligt förslaget i 8 kap. 4 § skall i beskrivningen till områdesplanen finnas en redovisning av natur-, kultur- och skönhetsvärdena inom planområdet, om planen syftar till förändrad markanvändning. Naturvårdsverket tillstyrker att det skrivs in i PBL att underlag för naturvårdens markanspråk ska redovisas i planen och delar inte uppfattningen att det endast ska behöva ske då det är fråga om förändrad markanvändning. I många fall syftar områdesplanerna till att avgöra just om markanvändningen ska förändras eller ej. Det ter sig då inte rimligt att ställningstagandet i planen ska få avgöra om det ska behöva finnas med någon redovisning av naturvårdsvärdena eller ej.

SIB menar att vad som krävs är en analys och inte bara en redovisning:

Formuleringen "en redovisning av kultur- och skötselvärdena ..." verkar så statisk. Redovisningen får inte blir ett självändamål, viktigt är att natur- och kulturmiljön skall analyseras och att konsekvenser av föreslagna förändringar i markanvändningen skall belysas.

Friluftsfrämjandet tillägger att i redovisningen också skall ingå de speciella värden för friluftslivet som finns i området.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att kravet på konsekvensbeskrivning kan leda till krångel och därför bör utgå. Hovrätten anför:

Det är angeläget att planprocessen inte blir onödigt tillkrånglad och arbetskrävande. Bestämmelser som motverkar ett sådant syfte bör avlägsnas. Den i lagrummet föreskrivna konsekvensbeskrivningen är en sådan bestämmelse. Det är praktiskt taget omöjligt att med rimligt krav på säkerhet förutse alla som väsentliga avsedda konsekvenser av en plan. Förslaget om konsekvensbeskrivning bör därför utgå.

Linköpings kommun anser att den i sista meningen av 8:4 omnämnda genomförandebeskrivningen inte bör vara obligatorisk och anför:

Genomförandebeskrivning i 8:4 bör inte vara obligatorisk. En områdesplan kan nämligen – och är också avsedd därför – komma att omfatta en större del av kommunen. Därmed uppkommer på sätt som gäller för marköversikten svårigheter att avgöra både om "intresse" föreligger och om detta intresse är "väsentligt".

Hovrätten över Skåne och Blekinge och *hovrätten för Nedre Norrland* anser att hänvisningen i sista meningen av paragrafen till 11 kap. är onödig och kan utgå.

UHÄ (Lunds universitet) tar upp problemet om tillfällig användning av mark i strid mot slutlig användning och anför:

I 9 kap. som behandlar detaljplan upptas i 18 § möjligheten till tillfällig användning under en begränsad tid i strid mot avsedd slutlig användning. Sektionsnämnden finner detta lämpligt och vill föreslå att motsvarande regler införs i 7, 8 och 10 kap. Bestämmelsen förutsätter att tillstånd ges till markanvändningen. Sektionsnämnden vill emellertid förespråka att regler införs som möjliggör tillfällig användning av mark för nytt ändamål under begränsad tid utan tillstånd, men med rätt för byggnadsnämnd att förbjuda användningen om den är till mer än obetydlig skada för sakägare eller allmänhet.

5 §

Några instanser konstaterar att, eftersom 7 kap. till vilket 8:5 hänvisar saknar bestämmelser om antagande av marköversikt och även om upphävande av en sådan, det inte finns några bestämmelser om förfarandet vid antagande och upphävande av områdesplan. *Sveriges kommunaljuridiska förening* anför härom:

Härutöver bör anmärkas följande. I den allmänna motiveringen (s. 323) sägs att områdesplaner skall antas av kommunfullmäktige. Det anges att bestämmelserna i vissa paragrafer i 7 kap. om antagande och samråd m. m. skall tillämpas även i fråga om områdesplaner. Emellertid bör observeras att någon bestämmelse i 7 kap. om antagande av marköversikt inte finns eftersom där ej regleras antagande av marköversikt utan endast ändring av sådan. Visserligen sägs i övergångsbestämmelserna (21 kap. 2 §) att bestämmelserna i 7 kap. om ändring av en marköversikt skall tillämpas när sådan första gången upprättas och antas. Men därmed har icke givits några bestämmelser i 7 kap. om antagande av marköversikt. För fullständighetens skull bör sålunda en justering ske i 8 kap.

Detsamma påpekas av *Stockholms kommun* som tillägger:

Vidare bör påpekas att av naturliga skäl det ej finns några bestämmelser i 7 kap. om upphävande av marköversikt. Aktuell marköversikt omfattande hela kommunen skall ju ständigt finnas. Förfaranderegleria beträffande områdesplan hänvisar som nämnts till motsvarande regler beträffande marköversikt men när det gäller områdesplan kan noteras att den till skillnad från marköversikten kan upphävas (8 kap. 6 §). Förfaranderegler beträffande upphävning saknas liksom redovisning och överväganden beträffande de materiella förutsättningarna för upphävande av områdesplan.

Linköpings kommun finner att samråd med "annan som har väsentligt intresse" av en områdesplan inte bör lagregleras, då det kan föreligga

svårigheter att avgöra om intresse föreligger och om det är väsentligt.

Beträffande utställningstiden föreligger olika meningar hos några instanser. *Linköpings kommun* tillstyrker den föreslagna tiden av minst två månader (7 kap. 7 §). *Bergs kommun* anser den vara för lång och föreslår fem veckor såsom brukar tillämpas i dag. *Luleå kommun* ifrågasätter om inte tiden kan förkortas till en månad, då områdesplan inte binder något enskilt intresse och förslaget har tillkommit efter kommunikation med berörda kommunmedborgare. *Nacka kommun* menar att utställningstiden kan förkortas om man har ett offentligt diskuterat program.

Naturvårdsverket tar upp utredningens påpekande att arbetet kan uppdelas i en programdel och en plandel. Verket finner en sådan uppdelning vara så angelägen att programarbetet bör vara obligatoriskt för ändring av marköversikt och områdesplan, om ändringen är av större omfattning.

Malmö kommun anser vissa skyldigheter, som enligt förslaget åläggs kommunen, vara alltför betungande och pekar bl. a. på regeln i 8:5 att kommunen måste kommunicera med dem som framfört synpunkter på förslag till ändring av områdesplan.

Skogsindustriernas samarbetsutskott finner det otillfredsställande att underrättelseplikt inte skall föreligga gentemot markägarna i samband med områdesplaner om dessa ges en så styrande effekt som nu föreslås.

Hovrätten för Nedre Norrland anför angående samråd med regionplaneorgan:

> Den i andra meningen införda begränsningen i skyldigheten att samråda med regionplaneorganet bör utgå. Enligt hovrättens mening är en allmän samrådsskyldighet med regionplaneorganet erforderlig vid arbetet med områdesplan.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län frågar vem som avgör om regionplaneorganet berörs av områdesplanen.

6 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att det av andra meningen i första stycket bör framgå att det är fråga om detaljplan som vunnit laga kraft. *Stockholms kommun* anser det bra att detaljplan tar över områdesplan.

Halmstads kommun anser att mindre ändringar av marköversikt bör få göras utan att berörd områdesplan skall ändras. *Ödeshögs kommun* efterlyser en klar anvisning om upphävande av områdesplans giltighet i fall då den kommer att stå i dålig överensstämmelse med reviderad marköversikt. *Linköpings kommun* menar att ändring av områdesplan bör kunna ske som en direkt följd av ändring av marköversikt utan särskild formell handläggning. *Göteborgs kommun* tycker att mindre avvikelser bör kunna accepteras utan att områdesplanen behöver ändras eller upphävas. *Kävlinge kommun* finner en låsning enligt 6 § vara besvärande.

Sveriges lantmätareförening ställer frågan hur en bestämmelsekarta skall se ut vid tillämpning av 8:6 PBL.

7 §

Hovrätten för Nedre Norrland kritiserar konstruktionen att områdesplan kan utan ändring antas på nytt:

I 17 kap. 11 § kan lämpligen införas en möjlighet för kommun att förlänga den underställningsavskärande effekten. Därigenom kan den märkliga konstruktionen att utan ändring på nytt anta en områdesplan utgå.

9 kap. Detaljplan

Om en detaljplan skall upprättas i enskild regi bör, enligt *Timrå kommun*, arbetet föregås av ett särskilt tillstånd från kommunen.

Enligt landskapsinformationsutredningen bör kommunens ansvar för att ta fram underlagsmaterial för planering genom mätning och storskalig kartläggning komma till uttryck i lagtexten.

IVA anser att undermarken skall ses som en del i annan markanvändning. Därför bör undermarksanvändningen ingå i vad som åsyftas i 9 kap.

Stockholms kommun tar upp frågan om grundundersökning i samband med planarbetet och anför:

> Fysisk planering bör, oavsett om det gäller översiktlig eller detaljplanering, föregås av en grundundersökning och grundutredning. Möjligheten att kunna bedöma genomförandet och utarbeta en genomförandebeskrivning hänger också på om grundundersökning är gjord. Påtagliga brister i detta avseende råder i dag. Många planer fastställs i Sverige utan att någon som helst grundundersökning är gjord. Vinsterna med att beakta grundförhållandena i samhällsplaneringen är uppenbara. Gör man inte det fås negativa effekter av olika slag bl. a. jordskred, sättningar m. m. extrakostnader och genomförandeproblem.
>
> Det framstår därför som självklart att i PBL bör ställas krav på grundundersökningar för såväl marköversikts-, områdes- som detaljplanering. Något sådant krav finns märkligt nog ej med i PBL och det krav som nu finns i Byggnadsstadgan 16 §, vilket dock endast gäller detaljplanläggning tas bort.

Ordet "kan" i lagtexten leder till tolkningssvårigheter enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *Stockholms kommun*. Enligt hovrätten gäller detta även ordet "får".

Den verkan på en underliggande fastighetsplan som en detaljplaneändring har bör enligt utredningsförslaget redovisas särskilt i detaljplanen. *Lantmäteriverket* anser detta så viktigt att det bör anges i lagtexten eller i en tillämpningsförfattning.

Detaljerade planbestämmelser kan enligt *Stockholms kommun* lätt bli omoderna. Kommunen anser därför att de mer detaljerade bestämmelserna bör redovisas i planbeskrivningen, som därför föreslås få viss rättsverkan.

FortF anser att försvarets myndigheter i vissa fall bör ha rätt att initiera detaljplanläggning.

På samma sätt som i ett markförordnande bör man, enligt *Eskilstuna kommun*, ha möjligheter att i en detaljplan meddela föreskrifter som förbjuder användande av bekämpningsmedel.

Enligt naturvårdsverket och *Kristinehamns kommun* bör man i en detaljplan kunna reglera enskilda vatten- och avloppsanordningar. *Göteborgs kommun* framför liknande synpunkter.

Enligt länsstyrelsen i *Skaraborgs län* bör det i PBL – på samma sätt som i 42 § NVL – finnas en möjlighet att ålägga en exploatör att bekosta vissa

undersökningar om t. ex. ett från naturvetenskaplig synpunkt värdefullt objekt får tas i anspråk för annat ändamål.

1 §

För att detaljplanekravet även skall täcka bevarandefrågor bör, enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län (planenheten), Föreningen Sveriges landsantikvarier, Stiftelsen Jämtlands läns muséum* och *Helsingborgs kommun*, paragrafen kompletteras med en tredje punkt. *Föreningen Sveriges landsantikvarier anför:*

Den föreslagna lagtexten förbiser att lagstiftningen skall vara ett instrument för bevarande också, inte bara för nybyggande. Till § 1 bör därför fogas följande: "3. en samlad bebyggelse eller en anläggning av kulturhistoriska skäl bör bevaras".

UHÄ (Uppsala universitet) anser att det – i likhet med 7 kap. 1 § och 8 kap. 1 § – bör anges att kommunstyrelsen ansvarar för att detaljplaner upprättas. *Sollentuna kommun* anser däremot att det bör anges att byggnadsnämnden ansvarar för att detaljplaner upprättas.

Älvkarleby kommun anser att begreppet "samlad bebyggelse av betydelse" bör förtydligas. Enligt *vägförvaltningen i Skaraborgs län* och *Stockholms byggmästareförening* bör man precisera ytterligare vad som menas med "anläggning".

2 §

I en detaljplan bör man enligt *Industrins kommitté för byggbestämmelser* inte få meddela sådana föreskri fter som kommer att återfinnas i en ny svensk byggnorm.

Kammarrätten i Göteborg ifrågasätter den i paragrafen angivna avgränsningen och anför:

9 kap. 2 § innehåller i övrigt en allmän avgränsning av vilka frågor som får tas in i en detaljplan. I 9 kap. 7–19 §§ ges sedan exempel på vad som kan tas in i en detaljplan. I ett par fall är dock bestämmelserna obligatoriska. Vissa av de frågor som enligt exemplifieringen i 7–19 §§ skall kunna tas in i en detaljplan faller dock utanför avgränsningen i 2 §. Exempel på detta är 16–19 §§, varav 17 § redan berörts. Man kan över huvud taget fråga sig om det är nödvändigt att i kapitlet om detaljplan ta med alla de exempel som där finns på vad som kan regleras. De flesta bestämmelserna går ju tillbaka på bestämmelser som finns i t. ex. 2–5 kap.

En rimligare lösning skulle enligt kammarrättens mening vara att man som huvudregel har en bestämmelse som reglerar vilka frågor som över huvud taget får tas in i en detaljplan. Därutöver behöver det bara finnas bestämmelser om vad som obligatoriskt skall regleras i en detaljplan, nämligen vad som i förslaget finns intaget i 9 kap. 7 och 8 §§. Med hänsyn till vad kammarrätten har sagt på s. 27 bör här också anges att regler om strandskydd samt särskilda skyddsbestämmelser för kulturhistoriskt värdefulla byggnader samt för rekreationsområden kan tas in i en detaljplan.

Gränsdragningen i paragrafen är oklar enligt bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Sveriges kommunaljuridiska förening.*

Kammarrätten i Göteborg och *länsstyrelsen i Uppsala län* anser att bestämmelsen i andra stycket är svårtolkad. Länsstyrelsen samt *en minoritet i Falu, Lunds* och *Mönsterås kommuner* anser att stycket bör utgå.

3 §

Innebörden av bestämmelsen i förevarande paragraf är oklar menar bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, SKTF* samt *Borås, Göteborgs* och *Oxelösunds kommuner.*

En minoritet i Falu och Mönsterås kommuner anser att paragrafen bör utgå.

4 §

Stockholms kommun anser att den föreslagna bestämmelsen är synnerligen opraktisk eftersom definitiva ställningstaganden bör göras så nära genomförandet som möjligt. Kommunen föreslår därför att bestämmelsen utgår.

Några instanser menar att formuleringen är väl kategorisk varför den bör ändras så att avvikelser i viss utsträckning ändå kan tillåtas. Till dessa hör bl. a. *NBD* samt *Norrtälje, Svenljunga* och *Tranemo kommuner.*

5 §

Kravet på tydlighet måste tillgodoses efter subjektiva bedömningar och oklarhet kan uppkomma om kravet är uppfyllt. Bestämmelsen skapar i stället förvirring och kan aldrig vara någon garanti för att den blivande miljön åskådliggörs på ett riktigt sätt. Denna inställning i stort till paragrafens första stycke har bl. a. *Kävlinge, Oxelösunds, Sala, Stockholms, Västerviks* och *Älvkarleby kommuner.*

Halmstads kommun förutsätter att kravet på tydlighet i första hand gäller planer för bostadsområden. Beträffande industriområden är det enligt kommunen ofta omöjligt att visa något om den blivande miljön.

Synskadades riksförbund och *Lidingö kommun* påpekar att innebörden av tydlighetskravet bör preciseras ytterligare.

Länsstyrelsen i Örebro län, Göteborgsregionens kommunalförbund samt *Ale (en minoritet)* och *Partille kommuner* anser att det såväl av motivuttalanden i PBL som av utställningshandlingarna bör framgå att det endast är plankarta och bestämmelser som har rättsverkan.

Enligt länsstyrelsen i *Örebro län* bör kravet på tydlighet i vissa fall underordnas behovet av skydd för sekretessbelagd anläggning.

Möjligheten att i vissa fall kunna undvara plankarta bör inte finnas enligt bl. a. *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Fastighetsrådens förening* samt *Stockholms, Strömstads* och *Uppsala kommuner.*

TCO anser att grundkarta alltid bör utgöra underlag för detaljplaner.

6 §

Kravet på konsekvensbeskrivning kan slopas enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge.*

I paragrafen bör anges krav på miljöbeskrivning där natur- och kulturvärden redovisas, menar bl. a. *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Jämtlands läns muséum, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Landskapsarkitekternas riksförbund, Sveriges praktiserande arkitekter* samt *en minoritet i Eskilstuna, Falu, Järfälla, Lunds* och *Mönsterås kommuner.*

SGI, UHÄ (Göteborgs universitet) och *IVA* pekar på behovet av konsekvensanalys beträffande geotekniska förhållanden.

Konsekvenser för fisket bör i förekommande fall beskrivas anser *fiskeristyrelsen.*

HCK påpekar att handikappfrågor bör beskrivas i planärendet.

Eskilstuna kommun anser att ett program alltid bör höra till planhandlingarna.

Malungs kommun tillstyrker det föreslagna kravet på tydlighet beträffande planbeskrivningen. 7 §

RRV och *vägförvaltningen i Skaraborgs län* är positiva till förslaget att inte särredovisa specialområden.

Flera instanser är emellertid kritiska mot förslaget i denna del. Till dessa hör bl. a. *SJ, vägförvaltningarna i Stockholms, Östergötlands och Västerbottens län, SKTF* samt *Kalmar* och *Vetlanda kommuner.*

SJ:

Det i nu gällande byggnadslagstiftning förekommande begreppet specialområde (exvis Tj, Th, Ta, Tm) har utmönstrats som planelement. SJ anser detta beklagligt och vill starkt förorda att begreppet även i fortsättningen finns med. Motiven för slopandet anges vara närmast fastighetsrättsliga. Enligt SJ:s uppfattning tillkom specialområdesbegreppet inte enbart på fastighetsrättsliga grunder utan även som ett medel att ange användning av visst område, där det var opraktiskt att vid planläggningstillfället i detalj försöka beskriva hur området skulle arrangeras eller användas. Inom t. ex. ett järnvägs- eller hamnområde förekommer så många typer av verksamhet eller bebyggelse om vars lokalisering eller utformning det är svårt att för någon längre tidsperiod ange exakta gränser respektive preciserade data. Det kan befaras att krav på relativt täta planändringar blir följden om specialområdesbegreppet skall utmönstras, och detta måste innebära svårigheter som idag ej finns. Det sägs för övrigt i 2 § att planen inte får göras mera detaljerad än som behövs för att syftet med den skall nås.

En annan effekt som blir följden om järnvägsområde skall redovisas som kvartersmark blir att reglerna om gatumarksersättning och gatukostnadsbidrag blir tillämpliga på all den mark SJ förvaltar inom tätortsområden. Rimligheten i detta måste starkt ifrågasättas och de ekonomiska följderna för SJ kan i många fall bli långtgående. Utredningen har inte anfört något skäl till att frångå nuvarande ordning i detta avseende.

Vägförvaltningen i Västerbottens län:

Av 7 § framgår, att det specialområde, Ta Gatutrafik, som enligt nu gällande lagstiftning kan läggas ut i detaljplan, inte skall finnas kvar sedan PBL införts. Vi anser att sådant område skall kunna läggas ut även i fortsättningen. I annat fall måste detaljprojekteringen för gatan tidsmässigt följa detaljplanläggningen, vilket torde bli praktiskt ogenomförbart. Det kommer istället att bli så, att detaljplanläggningen försenas p. g. a. att detaljprojekteringen inte hinner utföras. Vid ev. ändringar av ett detaljplaneförslag kan omfattande omprojektering bli nödvändig.

Sveriges lantmätareförening, TCO samt *Malmö* och *Sundsvalls kommuner* anser att det – särskilt från registreringssynpunkt – är en fördel att behålla specialområdena.

Malmö kommun anför:

I avsnitt 11.3.3.2 sägs att begreppen byggnadskvarter och specialområden bör utmönstras beroende på att den nuvarande uppdelningen på två fastighetsrättsliga begrepp förlorat sin praktiska betydelse. Det sägs också att det inte längre finns något som skiljer byggnadskvarter från specialområden. Riktigheten i detta påstående kan ifrågasättas. I fastighetsregisterförfattningarna upprätthålles nämligen en klar åtskillnad mellan å ena sidan fastigheter inom byggnadskvarter och å andra sidan övriga fastigheter som bl. a. inbegriper fastigheter inom specialområde. Även med avseende på användning och utformning skiljer sig fastigheter inom byggnadskvarter väsentligt från fastigheter inom specialområden. Inom byggnadskvarter är fastigheterna oftast av homogen natur medan fastigheter inom specialområden kan vara allt från stora långsträckta järnvägs- eller motorvägsfastigheter till små fastigheter för parkeringsändamål. Specialområdesfastigheterna är således av mycket skiftande natur. Byggnadsnämnden anser, att den nuvarande indelningen i byggnadskvarter och specialområden bör bibehållas. Endast härigenom blir det möjligt att upprätthålla den åtskillnad mellan kvarters- och specialområdesfastigheter som behövs för att med konsekvens kunna tillämpa den av statsmakterna 1974 beslutade möjligheten att benämna fastigheter inom byggnadskvarter med kvartersnamn.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att höjdläge bör anges för gata och allmän plats.

9 §

Första stycket

Beträffande möjligheterna att reglera byggandet under markytan anför *SGI:*

Samarbetet mellan institutet och planenheterna på länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län har visat att det finns ett behov att kunna reglera markanvändningen i detaljplan med hänsyn till markens egenskaper. Motiven kan vara att förebygga olyckor och skador eller att tillfredsställa konkurrerande markanspråk. Regleringen bör kunna ske genom särskilda bestämmelser för avgränsade områden i planen och bör kunna utnyttjas för följande ändamål:

a) avgränsning av områden som med hänsyn till stabilitetsförhållandena ej får utnyttjas för bebyggelse, upplag m. m.

b) avgränsning av områden där stabilitetsförhålladena kräver att vissa åtgärder utförs innan marken utnyttjas för avsett ändamål,

c) avgränsning av områden som med hänsyn till stabilitetsförhållandena eller risken för skadliga sättningar ej får belastas med mer än angiven belastning eller alternativt ej får fyllas upp mer än till angiven nivå,

d) krav på upprätthållande av en viss grundvattennivå inom hela eller delar av planområdet,

e) redovisa planerat eller tillåtligt undermarksbyggande och erforderliga skyddszoner härför jämte bestämmelser om tillåtna förändringar i grundvattennivån,

f) ange erforderliga restriktioner för grundläggningsarbeten inom tätbebyggda områden.

I paragraferna 9 och 14 med tillhörande motiveringar (s. 340, 342, 344) behandlas hithörande frågor. Lagtexten är emellertid något knapphändig mot bakgrund av ovan framförda förslag. Av motiven till 9 § bör därför framgå att avsikten är att möjliggöra

ett planerat undermarksbyggande, huvudsakligen enligt punkt e) ovan, och inte att enbart begränsa undermarksbyggandet.

Möjligheten att kunna reglera i vilken minsta omfattning marken skall bebyggas tillstyrks av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare, SKTF* samt *Falkenbergs, Göteborgs, Hedemora, Jönköpings, Kalmar, Linköpings, Stockholms, Svenljunga, Tranemo* och *Trelleborgs kommuner. Hovrätten för Nedre Norrland, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare* samt *Hedemora* och *Kalmar kommuner* påpekar att bestämmelsen kan vara motiverad – förutom av miljömässiga skäl – även av samhällsekonomiska skäl, exempelvis för att kunna hushålla med byggbar mark.

Beträffande reglering av byggnadssättet påpekar *civilförsvarsstyrelsen* att sådan reglering bör kunna föranledas av att man vill minska risken för skadeverkningar vid krig eller andra katastrofer.

Andra stycket

Möjligheterna att kunna reglera lägenhetssammansättningen tillstyrks av bl. a. *länsstyrelsen i Västmanlands län, SKTF* samt *Karlskrona, Linköpings, Malmö, Uppsala (sociala centralnämnden)* och *Västerås kommuner.*

Bostadsstyrelsen, SKTF och *Västerås kommun* påpekar emellertid att lägenhetsfördelningar är en bostadspolitisk fråga som i första hand avgörs i annan ordning.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelserna i Uppsala och *Göteborgs och Bohus län, NBD* samt *Uppsala (stadsarkitekten)* och *Älvkarleby kommuner* ifrågasätter också det lämpliga i att kunna reglera lägenhetsfördelningen i en detaljplan.

Älvkarleby kommun anför:

> Lägenhetsfördelningen bör ej låsas i detaljplan utan i andra parallella kommunala planerings- och styrmedel såsom KBP, kommunalt bostadsförsörjningsprogram och sociala och ekonomiska mål i GPF och andra handlingar.

10 §

Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* bör bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning även omfatta anläggningar.

Landskapsarkitekternas riksförbund anser att bestämmelserna bör inkludera även exempelvis förändring av markskiktet, komprimering av marken och dränering.

Borås kommun pekar på behovet av att anordna vindskyddande planteringar och att hindra solskuggande vegetation i energianpassad bebyggelse.

Aktiva vårdåtgärder beträffande vegetationen bör enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* kunna föreskrivas med stöd av den föreslagna paragrafen.

De föreslagna regleringsmöjligheterna tillstyrks i huvudsak av bl. a. *Falkenbergs, Jönköpings, Malmö* och *Stockholms kommuner.*

11 §

NBD och *Göteborgs kommun* anser att det av lagtexten bör framgå att skyddsbestämmelser av detta slag kan föranleda ersättningskrav från fastighetsägaren.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att skyddsbestämmelserna även bör kunna omfatta anläggningar.

12 §

De föreslagna bestämmelserna tillstyrks av *Falkenbergs, Göteborgs, Malmö* och *Stockholms kommuner.*

Lunds kommun ifrågasätter om inte frågan om utfartsförbud i vissa fall skulle kunna behandlas i en fastighetsplan och anför:

> Kommunen ifrågasätter om inte frågan om utfartsförbud i vissa fall skulle kunna behandlas i fastighetsplan i stället för som nu föreslagits i detaljplan. På detta område har bestämmelserna ändrats betydligt. Bygglov kan ej längre användas som "påtryckningsmedel" för att genomföra i detaljplan föreskrivna ändringar av utfarter. I stället kan föreläggande meddelas jämlikt 6 kap. 7 §. Detta stadgande kan tillämpas utan stöd av detaljplan, men i betänkandet sägs att det vid tillämpningen kan vara lämpligt att studera förhållandena i en detaljplan. Eftersom en omläggning av utfarter i många fall bäst löses genom gemensamhetsanläggning, som ändå kräver att en fastighetsplan upprättas, torde det i vissa enkla fall kunna vara tillfyllest att hela frågan studeras i denna.

Enligt *Norrtälje* och *Täby kommuner* bör man också kunna meddela bestämmelser om hinder mot att använda viss mark för upplag eller dylikt.

Statens trafiksäkerhetsverk föreslår ett tillägg som innebär att mark kan "reserveras för leder för kollektivtrafik eller för gång- eller cykelvägar".

13 §

Beträffande skyddsrum påpekar *civilförsvarsstyrelsen* att det ofta är svårt att redan i en detaljplan kunna ange var skyddsrum skall anordnas. Möjligen kan det i stället vara lämpligt att i planbeskrivningen behandla hur frågan kan lösas.

Länsstyrelsen i Värmlands län (försvarsenheten) framhåller det viktiga i att sekretessfrågorna beaktas i detta sammanhang.

I detaljplaner bör, enligt *IVA*, skyddszoner läggas ut så att skada inte uppkommer på byggnader under markytan.

Rättsverkan av en bestämmelse som syftar till att motverka luft- och vattenimmissioner är oklar, enligt *Malmö kommun*, eftersom det inte finns några lagligt reglerade gränsvärden.

Förutom luft- och vattenimmissioner bör – enligt *naturvårdsverket* och *länsstyrelsen i Blekinge län* – också buller och skakningar kunna omfattas av bestämmelserna. *Naturvårdsverket* vill dessutom tillfoga markföroreningar och strålning.

När det är fråga om att i en detaljplan avsätta skyddsområden för trafikbuller bör samråd ske med vägförvaltningen, anser *vägförvaltningen i Västerbottens län.*

Enligt *NBD* bör det i lagtexten göras en hänvisning till ersättningsbestämmelserna.

14 §

Synpunkterna från *SGI* och *Landskapsarkitekternas riksförbund* framgår ovan under 9 resp. 10 §.

Luleå kommun menar att en precisering måste ske av begreppet "energihushållning".

IVA och *Stockholms kommun* pekar särskilt på dränering i olika former som en orsak till geotekniska och hydrologiska olägenheter. Kommunen tar upp ytterligare några frågor som bör lösas:

PBL upptar inte alls möjligheten för det allmänna att påfordra skadeförebyggande åtgärder och ej heller möjligheten att reglera grundvattenytan med vatteninfiltration. Det är vidare angeläget att känna till var grundvattenpumpning sker. Härför behövs en anmälningsplikt.

Det är synnerligen angeläget att hela problemkomplexet med grundvatten klaras ut och lagstiftningen härför görs entydig och samordnad. Detta bör ske inom PBL:s ram även om viss del av lagstiftningen kommer att ske i andra lagar än PBL.

15 §

Sveriges lantmätareförening, TCO samt *Malmö, Norrköpings, Uppsala* och *Västerviks kommuner* påpekar att det är principerna för fastighetsindelningen som man bör kunna meddela bestämmelser om och inte fastighetsbildningen.

Enligt *Kalmar kommun* bör man också få meddela bestämmelser om tomtstorlek.

16 §

Lunds kommun tycker att paragrafen är krånglig.

Första stycket

Bestämmelsen tillstyrks i huvudsak av bl. a. vägförvaltningarna i Stockholms och *Västerbottens län* samt *Linköpings* och *Södertälje (en minoritet) kommuner.*

Sveriges lantmätareförening anser att villkor som kan meddelas med stöd av den föreslagna bestämmelsen bör tidsbegränsas.

Enligt *NBD* bör bestämmelsen också kunna riktas mot kommunen.

Det är enligt *Motala* och *Stockholms kommuner* angeläget att bestämmelsen ändras så att den inte enbart kan riktas mot åtgärder som innebär förändrad markanvändning.

SKTF anser att villkoren också bör kunna gälla tillkomsten av gemensamhetsanläggningar. *Kristianstads kommun* menar att man bör kunna föreskriva att bygglov inte får lämnas förrän erforderlig fastighetsbildning har sökts eller genomförts.

Länsstyrelserna i Kristianstads och *Göteborgs och Bohus län* samt *Hässleholms och Malungs kommuner* framhåller att det är nödvändigt med en dispensmöjlighet knuten till i planen föreskrivna villkor.

17 §

Första stycket

Institutionen för fastighetsteknik (KTH) och *Umeå kommun* påpekar att

definitionen av genomförandetid inte är adekvat. Planen kan nämligen genomföras efter genomförandetidens slut eftersom exempelvis ett bygglov är giltigt under fem år även om det beviljas strax före genomförandetidens utgång.

För att genomförandetiden inte skall kunna förlängas genom att bygglov söks strax före genomförandetidens utgång föreslår *Oskarshamns kommun* en föreskrift med innebör d att bygglov måste påbörjas före genomförandetidens slut.

Om en allmän väg berörs av en detaljplan framhåller *vägförvaltningen i Västerbottens län* att vägförvaltningen måste få påverka genomförandetidens längd.

Länsstyrelserna i Stockholms och *Göteborgs och Bohus (en minoritet) län, Uppsala läns landsting, Göteborgsregionens kommunalförbund (en minoritet)* samt *Danderyds (en minoritet), Göteborgs (en minoritet), Haninge, Härnösands (en minoritet), Karlstads (en minoritet), Sandvikens, Stockholms, Södertälje, Partille (en minoritet)* och *Åtvidabergs kommuner* anser att den föreslagna tidsperioden 15 år är alltför lång.

Andra anser att 15 år är för kort tid. Till dessa hör bl. a. *postverket, byggnadsstyrelsen, institutionen för fastighetsteknik (KTH), Byggherreföreningen, Industrins kommitté för byggbestämmelser, KF, Malmö byggmästareförening, NBD, SBEF, Sveriges fastighetsägareförbund, Västra Sveriges byggföretagare* samt *en minoritet i Nynäshamns* resp. *Värmdö kommuner.*

Den angivna tiden fem år är orealistiskt kort enligt *postverket, länsstyrelserna i Stockholms (en minoritet)* och *Göteborgs och Bohus län, Byggherreföreningen, Industrins kommitté för byggbestämmelser, Kommunförbundet (en minoritet)* samt *Ekerö, Karlsborgs (en minoritet), Nynäshamns (en minoritet)* och *Tomelilla kommuner.*

Andra stycket

Frågan om vilken kommunal instans som skall besluta om förlängning av genomförandetiden tas upp av *Stockholms byggmästareförening* som anför:

> Av motiven synes framgå att PBL-utredningen har tänkt sig att fastighetsägaren skall kunna göra framställning om såväl förlängning som förnyelse av genomförandetiden och att dylika ansökningar skall prövas av byggnadsnämnden (del 2 s. 347). Lagtexten säger dock i 9:17 att kommunen kan förlänga genomförandetiden. Motivuttalandena är sålunda oklara. Måhända har utredningen tänkt sig att kommunfullmäktige regelmässigt skall delegera till byggnadsnämnden att besluta i frågor om genomförandetid (jfr 9:20 om antagande av detaljplan).

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *SKTF* och *Sollentuna kommun.*

Samfundet för fastighetsvärdering anser att beslut om förlängning av genomförandetiden bör fattas av byggnadsnämnden.

Ekerö och Nynäshamns (en minoritet) kommuner anser att genomförandetiden automatiskt bör förlängas med motsvarande tid om ett ärende vilandeförklaras under genomförandetiden. Samma minoritet anser vidare att genomförandetiden automatiskt bör förlängas om kommunen vid genomförandetidens utgång inte har upprättat en ny plan.

Vägförvaltningen i Västernorrlands län vill göra en koppling mellan PBL:s

genomförandetid och giltighetstiden för en arbetsplan enligt väglagen. Vägförvaltningen anför:

Giltighetstid för fastställelsebeslut (arbetsplan) och genomförandetid (detaljplan) bör kunna koordineras. Om således en fastställd arbetsplan fortfarande har aktualitet bör detta vara skäl för förlängning av genomförandetid för detaljplan eller tvärtom.

18 §

Innehållet i paragrafen är oklart enligt *Halmstads, Lunds och Nyköpings kommuner.*

Nyköpings kommun:

Vidare ställer sig kommunen undrande inför de möjligheter som ges att upprätta en tidsbegränsad detaljplan för en tillfällig markanvändning. Vad händer, om den tillfälliga markanvändningen fortsätter efter tidsbegränsningen? Det framgår ej heller vilka möjligheter kommunen har att bryta den pågående markanvändningen och genomföra den ursprungliga planen.

De föreslagna reglerna om tillfällig markanvändning tillstyrks i huvudsak av bl. a. *LO-distriktet i Stockholms län, Sveriges fastighetsägareförbund* samt *Karlskrona, Köpings, Mönsterås , Stockholms, Södertälje* och *Umeå kommuner.* Fastighetsägareförbundet tror emellertid att det finns en risk för att markområden i onödan läggs ut för tillfällig markanvändning i en detaljplan vilket enligt förbundet i realiteten skulle innebära ett begränsat byggnadsförbud. Förbundet pekar också på att det behövs en ordentlig utredning som underlag för kommunens beslut om tillfällig markanvändning.

Enligt *NBD* bör bestämmelserna om tillfällig markanvändning utgå, eftersom de i praktiken innebär provisoriska byggnadsförbud. Även *Fastighetsägareföreningen i västra Östergötland* avstyrker de föreslagna bestämmelserna.

Stockholms byggmästareförening anser att bestämmelserna måste tillämpas restriktivt.

Enligt *Svenljunga* och *Tranemo kommuner* bör den tillfälliga markanvändningen inte kunna pågå så länge som föreslås, medan *Göteborgs kommun* anser att tiden bör kunna förlängas utöver de 20 år som har föreslagits av utredningen.

Många instanser anser att det är onödigt att pröva den tillfälliga markanvändningen i en detaljplan. Det bör i stället vara tillräckligt att frågan prövas i bygglovärendet anser bl. a. *länsstyrelserna i Kristianstads* och *Göteborgs och Bohus län, Stockholms byggmästareförening* samt *Bromölla, Gislaveds, Karlshamns, Linköpings, Mjölby, Mörbylånga, Osby (byggnadsnämnden) , Sölvesborgs, Uppsala, Västerviks* och *Östra Göinge kommuner.*

20 §

Gävle kommun anser det onödigt att lagreglera en vetorätt för kommunstyrelsen och anför:

I 9 kap. 20 § PBL föreskrives att fullmäktige kan överlåta sin beslutanderätt att anta detaljplaner till byggnadsnämnden och att ett sådant beslut inte medför befogenhet för

nämnden att anta en detaljplan mot kommunstyrelsens bestridande. Kommunen finner en sådan lagreglerad vetorätt överflödig. Liksom hitintills kan fullmäktige vid delegation av beslutanderätten föreskriva att antagandebeslutet förutsätter att byggnadsnämnden och kommunstyrelsen är ense om planens antagande.

Liknande synpunkter anförs av *en minoritet i Botkyrka kommun.*

21 §

Paragrafen innehåller vaga formuleringar som kan leda till osäkerhet i tillämpningen anser bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, fiskenämnden i Göteborgs och Bohus län* samt *Jönköpings* och *Västerviks kommuner.*

Västerviks kommun anför:

På åtskilliga ställen i de kapitel som handlar om planläggning förekommer krav på planers utformning och handläggning, som är så vagt formulerade och så beroende av enskilda människors subjektiva bedömning, att de är direkt olämpliga i en lagtext, där de kan bilda underlag för överklagande av beslut. Hit hör t. ex. kravet på begriplighet i 9 kap. 5 § och kravet på samråd med dem som kan ha ett väsentligt intresse i samma kap. 21 §. Kravet på att muntligt samråd skall sammanfattas i en samrådsredogörelse är av liknande skäl olämpligt. Detta kan leda till en mängd överklaganden grundade på att samrådsredogörelsen uppges inte återge samrådet på korrekt sätt. Det bör krävas att den som vill ha synpunkter bifogade till planärendet måste avfatta dem skriftligen.

En ordentlig översyn av förslaget med inriktning på att undanröja liknande orimligheter måste ske.

Första stycket

Några instanser anser att det bör vara obligatoriskt med ett program. Till dessa hör bl. a. *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus* och *Jämtlands län, jämställdhetskommittén, Synskadades riksförbund* samt *en minoritet i Järfälla, Lunds* resp. *Mönsterås kommuner.*

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Ett program bör vara obligatoriskt för en detaljplan, antingen i form av områdesplan eller i form av ett detaljplaneprogram. En dubblerad utställningstid kan på intet sätt ersätta ett program.

Länsstyrelsen i Jämtlands län:

Programarbetet som utgångspunkt för planarbetet avses få en stärkt position bl. a. genom dess påverkan på utställningstiden. Enbart en förlängning av utställningstiden kan knappast kompensera brister i programarbetet eftersom förutsättningarna att påverka planutformningen är uppenbart sämre beträffande ett färdigt planförslag jämfört med ett program. För mer komplicerade detaljplaner som inte föregåtts av områdesplan bör program vara obligatoriskt. Som ovan anförts torde programarbetet ha sin största betydelse i samband med områdesplan.

Malmö och *Svenljunga kommuner* pekar på att de översiktliga planerna många gånger kan utgöra lämpliga program för den efterföljande detaljplaneringen.

Sollentuna kommun tillstyrker utredningens förslag beträffande program.

Hovrätten för Nedre Norrland anser att det inte finns anledning att föra in bestämmelser om förberedelsearbetet. Första stycket bör därför utgå enligt hovrätten.

Andra stycket

En rad instanser förordar att det införs krav på samråd med vissa angivna organ i speciella situationer.

Länsstyrelsen i Malmöhus län är tveksam till förslaget att samråd alltid skall ske med regionplaneorganet även om detaljplanen uppenbart inte har någon regional betydelse.

Innehållet i samrådsskyldigheten bör redovisas i lagtexten menar *Falu kommun.*

Uttrycket "bereda tillfälle till" bör enligt *Fältbiologerna* innebära en skyldighet att informera om planens innehåll och väsentliga konsekvenser.

Fastighetsägareföreningen i västra Östergötland anser att tillfälle till samråd bör beredas genom rekommenderat brev.

Tredje stycket

Enligt *Bromölla, Osby (byggnadsnämnden)* och *Östra Göinge kommuner* bör samrådsredogörelsen grundas på ett protokoll över förda samråd.

22 §

Förslaget att utställningstiden i vissa fall förlängs till åtta veckor avstyrks – i vart fall beträffande enklare detaljplaner där ett program inte fyller någon funktion – av bl. a. *Gällivare, Kävlinge, Nynäshamns, Sjöbo, Storumans, Åmåls, Älvkarleby* och *Östhammars kommuner.*

En minoritet i Södertälje kommun anser att de föreslagna utställningstiderna är för långa. Enligt kommunen bör en utställningstid om tre veckor – med en möjlighet för kommunen själv att besluta om en längre tid – vara tillräcklig.

Även *Göteborgsregionens kommunalförbund* föreslår en utställningstid om tre veckor. Kommunalförbundet tillstyrker emellertid förslaget att tiden förlängs om ett program eller annat planeringsunderlag inte har hållits tillgängligt för allmänheten.

Hovrätten för Nedre Norrland och *naturvårdsverket* föreslår att utställningstiden skall vara sex veckor.

Länsstyrelserna i Kalmar och *Örebro län* efterlyser bestämmelser om när, var och hur länge ett program skall hållas tillgängligt för att den kortare utställningstiden skall få tillämpas. Länsstyrelsen i Kalmar län anser att kommunfullmäktige måste ha antagit programmet för att bestämmelserna om den kortare tiden skall gälla.

Enligt *en minoritet i Falu, Järfälla, Lunds* resp. *Mönsterås kommuner* bör

det i lagtexten anges att utställningen skall ske på en lättillgänglig tid och plats. *Folkpartiet i Skaraborg* anser att utställningen bör ske i den del av kommunen som berörs.

Enligt *Synskadades riksförbund* bör det anges att utställning inte får ske under semestermånaden.

Göteborgs kommun menar att det bör framgå av lagtexten att flera alternativa förslag kan ställas ut samtidigt.

23 §

Första stycket

SJ och *vägförvaltningen i Östergötlands län* anser att ett exemplar av förslaget bör överlämnas även till SJ resp. vägförvaltningen.

Andra stycket

Naturvårdsverket påpekar att kungörelsen också bör innehålla uppgift om var och när utställningsförslaget finns tillgängligt.

Tredje stycket

SKTF och *Västerås kommun* anser att det finns behov av ett förenklat kallelseförfarande. *SKTF* anför:

> Det är angeläget att kallelseförfarandet förenklas. Så bör t. ex. kunna ske om utsändning kan göras genom Postverkets försorg till samtliga hushåll inom ett angivet område. Vidare bör kungörelse i ortstidning gälla som meddelande till de sakägare som ej har lagfaren eller inskriven rätt. Sådan sakägare bör ha skyldighet att, om han klagar, förete bevis för sin klagorätt.

Fastighetsförteckning bör föreskrivas som ett obligatoriskt dokument enligt bl. a. *lantmäteriverket, länsstyrelserna i Kalmar, Blekinge, Göteborgs och Bohus* och *Älvsborgs län, Sveriges civilingenjörsförbund, Sveriges lantmätareförening, TCO* samt *Malmö, Mjölby, Mörbylånga, Norrtälje, Sundsvalls* och *Uppsala (stadsingenjörskontoret) kommuner.*

Norrtälje kommun anför:

> För att kunna avgränsa sakägarekretsen samt praktiskt kunna fullgöra underrättelseskyldigheten torde en fastighets- eller sakägareförteckning erfordras, något som inte är lagreglerat i PBL men jämväl omnämnes i specialmotiveringen.
>
> De under 15 § byggnadsstadgan intagna bestämmelserna gällande fastighetsförteckning bör i princip överföras till PBL, varvid dock torde vara tillfyllest om förteckningen bestyrkes utav härför behörig tjänsteman inom kommunen.

Det bör enligt *hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Göteborg, Fastighetsägareföreningen i västra Östergötland* och *Munkedals kommun* inte vara tillräckligt att un derrättelse till sakägarna sker i vanliga brev. På samma sätt som idag bör de delges innehållet i kungörelsen.

Beträffande underrättelse till hyresgäster och bostadsrättshavare anser *Hedemora och Åmåls kommuner* att det bör vara tillräckligt med den

kungörelse som föreskrivs i andra stycket.

Synskadades riksförbund, Göteborgs, Lidingö och *Norrtälje kommuner* samt *en minoritet i Falu, Järfälla, Lunds* resp. *Mönsterås kommuner* anser att det inte är tillfredsställande att underrättelsen till hyresgäster och bostadsrättshavare anslås i fastigheten. Enligt *Eskilstuna kommun* och nyss nämnda minoriteter bör också berörda hyresgästorganisationer och bostadsrättsföreningar underrättas.

Underrättelseskyldigheten bör anges på ett tydligare sätt anser bl. a. *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *Karlskrona* och *Malungs kommuner.*

Länsstyrelsen anför:

Bestämmelserna motsvarar 17 § byggnadsstadgan. Förslagstexten är välgörande kort, men kanske dock alltför kort. Här bör ingå regler för bl. a. underrättelser av samfälligheter och servitutsinnehavare. Trots regler i dagens byggnadsstadga blir utställningsförfarandet ofta bristfälligt på denna punkt.

Enligt *Storumans kommun* bör underrättelseskyldigheten beträffande innehavare av särskild rätt åvila fastighetsägaren.

24 §

Hovrätten för Nedre Norrland föreslår att punkt 1 utgår.

Enligt *Storumans kommun* bör det ankomma på kommunen att avgöra om program och genomförandebeskrivning är nödvändiga tillbehör till detaljplanen.

Förslaget i punkt 3 om redovisning av samråd tillstyrks av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län.*

Kravet att en grundkarta skall åtfölja ett planförslag bör enligt *Mjölby, Mörbylånga* och *Västerviks kommuner* gälla endast om grundkartan har upprättats separat.

25 §

Sveriges kommunaljuridiska förening berör paragrafens samband med 21 och 26 §§ och anför:

Av bestämmelsen i 4 § framgår sakägarbegreppet i PBL. Enligt definitionen innefattar sakägare bl. a. innehavare av särskild rätt till fastighet. Med särskild rätt till fastighet avses bl. a. nyttjanderätt, vartill enligt jordabalken hör bl. a. hyresrätt. Enligt specialmotiveringen skall andrahandshyresgäster dock inte hänföras till sakägare. Vad beträffar inflytandet vid tillkomsten av detaljplan gäller emellertid att tillfälle till samråd skall beredas förutom bl. a. "berörda sakägare" även "enskilda" som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget (9 kap. 21 § andra stycket). Genom att andrahandshyresgäster kan hänföras till sådana "enskilda" kan även denna grupp av hyresgäster få tillfälle till samråd. En snävare inställning finns emellertid i 9 kap. 25 § tredje stycket. Om ingen ny utställning sker av planförslaget skall likväl kommunstyrelsen, de myndigheter som berörs av frågan och "sakägarna" beredas tillfälle att yttra sig över planen under viss tid. Där är således andrahandshyresgästernas möjlighet beskuren. – I sammanhanget skall här också pekas på en – som det förefaller – knappast avsedd

konsekvens. Under utställningstiden kan "den som har synpunkter på förslaget" framföra dessa till kommunen (9 kap. 25 § första stycket). När en detaljplan har antagits skall bl. a. en underrättelse om beslutet "med besvärshänvisning" sändas till den som under utställningstiden framfört synpunkter som inte har kunnat beaktas. Underrättelsen skall delges mottagaren (9 kap. 26 §). Andrahandshyresgäster kommer att ha möjlighet att framföra synpunkter på planförslaget och till dem skall underrättelse med besvärshänvisning sändas om synpunkterna inte har kunnat beaktas. De i 18 kap. givna besvärsmöjligheterna är emellertid inskränkta till sakägare. Följden kan alltså bli att andrahandshyresgäster får besvärshänvisning, men vid besvärsprövningen avvisas deras besvär eftersom de inte är att betraktas som sakägare. – Vid enkel detaljplaneändring (9 kap. 30 §) är samrådsskyldigheten begränsad till de hyresgäster som är sakägare och endast dessa hyresgäster skall beredas tillfälle yttra sig över förslaget.

Första stycket

Flera instanser anser att det bör ställas vissa krav på hur synpunkter skall framföras. Krav som föreslås är att synpunkterna skall framföras skriftligt samt att namn och adress måste uppges. Till dessa instanser hör bl. a. *kammarrätten i Göteborg, länsstyrelserna i Östergötlands* och *Göteborgs och Bohus län, Sveriges kommunaljuridiska förening, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Ale (en minoritet) Bergs, Bräcke, Gislaveds, Jönköpings, Linköpings, Partille, Perstorps, Ragunda, Strömsunds, Västerås* och *Åre kommuner.*

Sveriges kommunaljuridiska förening:

Enligt 25 § kan kommunmedlem som har synpunkter på förslaget framföra dessa. BN har då skyldighet att sända underrättelse till den som framfört synpunkterna. På grund av hänvisningen till 23 § tredje stycket skall underrättelsen sändas till mottagarens vanliga adress. Som framförts ovan under 7 kap. 11 § bör inte kommunen påläggas uppgiften – vid meddelanden som avser de översiktliga planerna – att utröna dessa adresser. I stället bör den som framför synpunkter uppge sin adress. Kommunen skulle sedan kunna sända underrättelsen i lösbrev till den uppgivna adressen. Samma regler bör gälla även underrättelse enligt föreliggande bestämmelse då det gäller meddelande till annan person än sakägare.

Perstorps kommun:

Enligt föreslagen formulering skall även muntliga synpunkter bli föremål för prövning. Detta kommer bli praktiskt orimligt varför 9: 25 bör omformas så att det klart framgår att synpunkter ska framföras skriftligt.

Andra stycket

Den tidskrävande kommuniceringen bör utgå eller bestämmelserna omarbetas så att förfarandet förenklas anser bl. a. *hovrätten för nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *Linköpings, Malmö, Södertälje (en minoritet), Uppsala* och *Västerviks kommuner.*

Uppsala kommun anför:

§§ 22–25 omfattar regler kring utställningsproceduren. § 25 bedöms ge onödigt stort utrymme för sakägarnas kommunikation i ett planärende. Där sägs att de synpunkter som har lämnats under utställningstiden skall ställas samman i ett särskilt utlåtande. Utlåtandet eller ett meddelande om var utlåtandet hålls tillgängligt skall sändas till den som har framfört synpunkter på förslaget. Denna procedur synes korrekt. Men efter detta kommer en diskutabel fortsättning. I underrättelsen skall mottagaren beredas tillfälle att yttra sig över utlåtandet. Denna beredvillighet leder till ytterligare kommunikation som synbarligen endast har till uppgift att fördröja ett ärendes handläggning. Det bör räcka med att sakägare får utlåtande och byggnadsnämndens beslut för att kunna bedöma om ett ev. fastställelsebeslut skall överklagas i högre instanser, först länsstyrelsen, eller ej.

Länsstyrelsen i Östergötlands län tillstyrker emellertid förslaget i denna del och anför:

Bestämmelsen att de som gjort erinringar skall ges tillfälle att yttra sig över kommunernas bemötanden av gjorda erinringar innan kommunerna tar ställning innebär merarbete och kan ibland medföra förlängning av ärendenas handläggning hos kommunerna. Bestämmelsen innebär emellertid att utställelseförfarandet mera ges en form av dialog mellan kommun och enskilda och ej blott en form av klagomur. Förfarandet kan minska antalet besvär samtidigt som underlaget för kommunernas beslut i planärendena förbättras. Motsvarande kommunicering med dem som gjort erinringar göres nu av länsstyrelserna jämlikt 15 § förvaltningslagen innan länsstyrelserna fastställer planer. Förslaget tillstyrkes.

Möjligheten att fullgöra underrättelseskyldigheten genom annons i ortstidning kan leda till rättsosäkerhet och bör därför utgå enligt *Botkyrka (en minoritet)* och *Munkedals kommuner*. Den senare pekar särskilt på problemet med fritidshusägare som är bosatta på annan ort.

26 §

Gislaveds, Helsingborgs, Malmö och *Mora kommuner* ifrågasätter förslaget att ett protokollsutdrag skall anslås.

Malmö kommun:

I 26 § heter det att när en detaljplan har antagits, skall ett utdrag av det över beslutet förda protokollet anslås på kommunens anslagstavla. Motsvarande gäller för andra antagandebeslut. Här kan konstateras att man nu slagit in på en ny väg genom att anslå protokollsutdrag på kommunens anslagstavla, och ej som hittills anslag om protokollsjustering. Man kan fråga sig om detta är den rätta vägen för att för allmänheten kungöra dessa beslut (sakägare underrättas ju genom personlig delgivning).

Eftersom besvärstiden enligt 18 kap. 5 § räknas från den tidpunkt då justeringen av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla räcker det med underrättelse och besvärshänvisning genom lösbrev anser bl. a. *kammarrätten i Göteborg, länsstyrelserna i Östergötlands och Kristianstads län* samt *Hässleholms kommun*. Även *länsstyrelsen i Älvsborgs län* och *Föreningen Cheferna för länsstyrelsernas*

juridiska enheter synes ha samma inställning.

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Göteborgs kommun* anser att underrättelse och besvärshänvisning genom lösbrev bör vara tillräckligt beträffande de som inte är sakägare.

Endast besvärsberättigade som har lämnat skriftliga synpunkter samt uppgett namn och adress bör få skriftliga underrättelser enligt *Göteborgsregionens kommunalförbund* och *en minoritet i Ale kommun.*

Hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge samt *Helsingborgs kommun* anser att underrättelse och besvärshänvisning bör sändas endast till den som är besvärsberättigad.

27 §

Länsstyrelsens behov av planhandlingarna bör enligt *länsstyrelsen i Örebro län* anges klarare.

Även planen och samtliga handlingar bör sändas till länsstyrelsen senast samma dag som beslutet anslås, föreslår *länsstyrelsen i Östergötlands län.*

Beträffande tidpunkten för kommunens expediering av planhandlingarna anför *länsstyrelsen i Malmöhus län:*

Vad beträffar kapitlets 27 § stadgas att kommunen snarast möjligt skall översända alla handlingar i ärendet till länsstyrelsen efter antagandet. Formuleringen av stadgandet har intresse med hänsyn till de möjligheter som enligt 17 kap. 6 § ges för länsstyrelsen att inom tre veckor från tidpunkten för det kommunala beslutets meddelande överväga behovet av underställning. Enligt länsstyrelsens bedömning är den för länsstyrelsens övervägande utmätta tiden så knappt tilltagen att den tidsrymd som förflyter från antagandebeslutet fram till det att länsstyrelsen erhåller handlingarna inte får utsträckas mer än vad som normal postgång kräver. Mot denna bakgrund kan behöva övervägas om tidspreciseringen för den kommunala expedieringen behöver utvecklas ytterligare, och om länsstyrelsens tidsutrymme eventuellt bör utökas till åtminstone fyra veckor.

28 §

Även för framtida fastighetsägare bör det framgå vad som belastar en fastighet utan att någon rätt till ersättning kan utgå påpekar *Sveriges villaägareförbund.* Uppgift om detta bör enligt förbundet tas in i inskrivningsregistret och senare i det nya fastighetsregistret.

Lantmäteriverket, länsstyrelsen i Västernorrlands län (planenheten) och *Sveriges advokatsamfund* anser att underrättelse om innehållet i 20 kap. 13 § bör sändas till berörda sakägare. Den föreslagna underrättelseskyldigheten anses inte tillräcklig.

Enligt *Trollhättans kommun* bör andra stycket kompletteras med en föreskrift om vem som skall ansvara för expeditionen. Kommunen föreslår byggnadsnämnden.

Länsstyrelsen i Östergötlands län föreslår också en komplettering av paragrafen:

Jämlikt 17 kap. 10 § får planbeslut verkställas först då det står klart att de regionala organen inte avser att underställa beslutet och att inte heller regeringen tänker ingripa.

Detta bör anges även i 9 kap. 28 § då ett beslut vanligtvis brukar anses ha vunnit laga kraft då besvärstiden utgått.

30 §

Gotlands kommun föreslår en regel som gör a tt byggnadsnämnden, sakägare och berörda myndigheter under ett sammanträde direkt kan komma överens om en enkel detaljplaneändring.

31 §

Första stycket

Älvkarleby kommun anser att rekvisitet "synnerliga skäl" för ändring av en detaljplan under genomförandetiden är oklart och tveksamt.

Enligt *hovrätten för Nedre Norrland* bör ändring inte får ske under genomförandetiden.

Andra stycket

Enligt *UHÄ (Stockholms universitet)* bör man i undantagsfall även kunna ta hänsyn till enskilda intressen vid den bedömning som skall göras.

Även *NBD* anser att man måste ta hänsyn till de enskilda intressena och anför:

> Som ett led i konstruktionen med genomförandetid som ett instrument för plangenomförande har utredningen däremot ansett, att planer skall få hävas utan särskild intresseavvägning, när områden ej bebyggts inom genomförandetiden – jfr 9:31. Man har i detta sammanhang ej heller klarlagt det praktiskt kanske viktigaste fallet, nämligen partiellt genomförda planer. Här har ofta betydande kostnader lagts ned. Gäller det resttomter är i praktiken gemensamma exploateringsarbeten utförda. I sådana fall krävs av rättssäkerhetsskäl intresseavvägning på samma sätt som utredningen tänkt sig i fråga om pågående markanvändning, eftersom ett hävande av byggnadsrätten onekligen betyder ekonomiska förluster.

Hovrätten för Nedre Norrland anför liknande synpunkter.

Institutionen för fastighetsteknik (KTH) framhåller att markägarens intressen vid en planändring bör beaktas i lika stor utsträckning som vid en förstagångsplanläggning. En planändring är ju, menar institutionen, i praktiken samma sak som att upphäva den gamla planen och ersätta den med en ny.

10 kap. Markförordnande

Namnfrågan tas upp av bl. a. *arkitekturmuseét* som anser att detta planinstitut – som skall ersätta dagens utomplansbestämmelser och ge viss rättsverkan åt den översiktliga planeringen – bör inordnas i kapitlet om kommunal översiktsplan och benämnas "generalplanebestämmelser". *TCO* föreslår namnet "markplan" eller "markanvändningsplan".

Länsstyrelsen i Skaraborgs län och *länsarkitektföreningen* anför i frågan om ett dispensförfarande:

Det framgår inte av PBL om bestämmelser i ett markförordnande är dispensabla eller om beslut om ändring av markförordnandet erfordras för smärre avvikelser. För undvikande av en onödigt formell hantering är ett dispensförfarande att rekommendera.

FortF föreslår att sådana försvarsmyndigheter som bygger och förvaltar fastigheter ges en lagstadgad rätt att initiera upprättande av ett markförordnande avseende försvarets intressen. Av samma skäl anser *länsstyrelsen i Värmlands län (försvarsenheten)* att sådan initiativrätt bör tillkomma länsstyrelsen.

1 §

Kammarrätten i Göteborg tar upp frågan om avgränsningen av markförordnandets användningsområde och anför:

På samma sätt som i fråga om detaljplanen bör det beträffande markförordnandet i lagtexten bara anges gränserna för vad som får föreskrivas i ett markförordnande. Därutöver kan, förslagsvis genom hänvisning till 9 kap., anges att t. ex. skyddsbestämmelser för kulturhistoriskt värdefulla byggnader kan tas in i ett markförordnande.

Luftfartsverket och *lufttransportutredningen* påpekar att markförordnandet bör kunna komma till användning inom bullerstörda områden runt flygplatser. Utredningen förutsätter också att markförordnandet kan användas för att trygga tillgången till lämpliga markområden för erforderliga nya flygplatser.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att punkten 3 i första stycket även bör omfatta anläggningar.

Göteborgsregionens kommunalförbund tar upp frågan om reglering av tillståndsplikten och anför:

Vid förändring av bygglovplikten inom detaljplan krävs omarbetning av äldre planer. Sannolikt kan en omarbetning i mycket stora delar då bli nödvändig. Vi anser att en sådan reglering av bygglovplikten skulle underlättas genom att tillåta markförordnande för lättnader även inom detaljplan, särskilt för att klara problemen övergångsvis i samband med lagens ikraftträdande. Detta skulle kräva ändring i 10 kap. 1 § 2 st. så att bestämmelser enligt 1 st. pkt. 1-5, inte skulle gälla inom område med detaljplan.

2 §

Den andra meningen i första stycket anses gynna den pågående markanvändningen och bör därför utgå enligt *Eskilstuna kommun* samt *en minoritet i Falu, Järfälla, Kumla, Lunds,* resp. *Mönsterås kommuner.*

Enligt *länsstyrelsen i Örebro län* bör möjligheten att meddela bestämmelser mot en fastighetsägares bestridande vara desamma som anges beträffande detaljplan.

3 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge påpekar att det inte finns någon anvisning om hur avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen skall ske. Paragrafen bör därför omarbetas menar hovrätten.

Enligt *skogssstyrelsen* bör markförordnande – såvitt avser skogsbruket – inte kunna användas i andra fall än då skogsvårdslagen inte ger tillräckligt skydd. *Skogsstyrelsen* anför:

Enligt skogsstyrelsens bestämda uppfattning skall regler för hur en näring skall bedrivas i första hand meddelas inom speciallagstiftningens ram i de fall sådan finns. Överordnade bestämmelser i den fysiska plan- och byggnadslagstiftningen är motiverade endast om speciallagen inte tillgodoser de planmässiga intentionerna. Skogsstyrelsen motsätter sig inte att nu aktuella bestämmelser i utredningens förslag införs men vill understryka att de såvitt avser skogsbruket inte bör tillämpas i andra fall än då skogsvårdslagen med tillhörande följdförfattningar inte ger tillräckligt skydd. Detta bör framgå av lagtexten i PBL. Därför föreslås följande tillägg i 10 kap. 3 §: "I ett markförordnande ..... för att trygga friluftsintresset, om detta inte kan tillgodoses genom föreskrifter som utfärdats med stöd av skogsvårdslagen".

Med en sådan ordning kommer bestämmelser enligt 10 kap. 3 § PBL, vilka berör skogsbruket att bli aktuella i de fall intrånget blir så stort att det är ersättningsgrundande.

Skogsstyrelsen föreslår vidare att kommunen skall vara skyldig att bekosta en skötselplan om föreskrifter i ett markförordnande innebär ett hinder för skogsbruket.

Enligt *länsstyrelsen i Kopparbergs län* bör jakt och fiske inte kunna regleras med ett markförordnande.

I likhet med naturvårdslagens bestämmelser bör även i ett markförordnande kunna meddelas föreskrifter om skötselåtgärder föreslår *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus* samt *Skaraborgs län.*

Landskapsarkitekternas riksförbund anser att även exempelvis förändringar av markskiftet, komprimering av marken och dränering bör kunna regleras med ett markförordnande.

4 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge avstyrker den föreslagna bestämmelsen och anför:

Utredningen har enligt vad den framhåller (s. 360 ö.) valt en motsvarighet till kommunens möjligheter att med stöd av 18 a § BL lösa viss nyttjanderätt. Möjligheterna till lösningsrätt har emellertid väsentligt vidgats och bestämmelsen för närmast tanken till en förtäckt expropriation. Både lämpligheten och behovet av en sådan lösningsrätt som komplettering till expropriationsförfarandet kan ifrågasättas. Förslaget innebär att kommunerna övertar en statlig funktion att pröva avvägningen mellan kommunens och enskildas intressen. Utredningen har som skäl endast anfört, att förfarandet kan bli mindre tidskrävande än vid expropriation (s. 360 x). Enligt hovrättens mening är den föreslagna ordningen inte förenlig med rimliga krav på rättssäkerhet. Hovrätten kan därför inte biträda förslaget.

UHÄ (Stockholms universitet) anser att paragrafens utformning är oklar i olika hänseenden och anför:

Bestämmelsen saknar motsvarighet i gällande lag. De allmänna motiven är knapphändiga i fråga om denna nyttjanderätt (Del 2 s. 360). Specialmotivering till 10:4 saknas. Innebörden av en hänvisning i 11 kap. 14 § andra st. som synes avse 10 kap. 4 § är oklar. Vidare synes det oklart hur en rättegång om denna nyttjanderätt skall handläggas. Den allmänna hänvisningen till expropriationslagen i 20 kap. 10 § PBL har utformats så, att den ej torde innefatta skyldighet att upplåta nyttjanderätt, vilket skulle innebära att rättegången om sådan skyldighet skulle handläggas av allmän domstol i den för tvistemål i allmänhet stadgade ordning, vilket sannolikt ej är avsett.

Stockholms byggmästareförening har samma uppfattning.

En minoritet i Botkyrka kommun anser att sista meningen i paragrafen bör utgå.

En anteckning om nyttjanderätten bör enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* och *länsarkitektföreningen* göras i fastighetsboken.

5 §

NBD hänvisar till sina synpunkter på 9 kap. 4 § och anför att "en mer restriktiv skrivning förordas för att markera obundenheten i prövningen" Vidare anser *NBD* att en intresseavvägningsregel bör finnas i paragrafen.

Kammarrätten i Göteborg anser att inte heller områdesplanens syfte skall få motverkas.

6 §

Enligt *Bergslagens militärområdesstab* bör tydlighetskravet inte gälla försvarets anläggningar.

7 §

Länssstyrelsen i Jämtlands län, Fastighetsrådens förening och *Mora kommun* anser det oklart under vilka omständigheter ett markförordnande kan förfalla.

8 §

Några instanser anser att underrättelseförfarandet är för omständligt. Till dessa hör byggnadsnämnden i *Malmö kommun* som anför:

Som framgår av det sagda innebär huvudregeln och den först nämnda särskilda förfaranderegeln att uppgifter om samtliga berörda sakägares namn och adress blir erforderliga för att underrättelse om utställning respektive kommunikation skall kunna fullgöras. Detta kommer att bli mycket tungarbetat och kostsamt när förordnandeområdet omfattar en kommundel eller motsvarande större geografiska område. Frågan är om dessa förfaranderegler inte kommer att utgöra ett direkt praktiskt hinder mot att utfärda markförordnanden. Skall man dessutom tillämpa den i allmänna motiveringen (s. 362) men ej i lagtexten intagna rekommendationen att beslutet om markförordnanden bör delges sakägare vars rätt berörs kommer de praktiska hindren för att utfärda markförordnanden att bli näst intill oöverstigliga.

Om man närmare studerar vad markförordnanden för stora geografiska områden kan komma att avse finner man att de inte skiljer sig nämnvärt från sådana beslut som samhället i andra sammanhang nöjer sig med att meddela medborgarna genom att utge en författning (t. ex. lokal ordningsstadga, lokala trafikföreskrifter etc.). Med detta som bakgrund borde det finnas tillräckliga skäl för att komplettera 10:8 PBL med en bestämmelse, som anger att underrättelse om utställning respektive information om

att sakägare har möjlighet att yttra sig borde kunna ske genom kungörelsedelgivning i de fall antalet sakägare är stort, t. ex. fler än 50 stycken.

Liknande synpunkter har *planverket, länsstyrelsen i Östergötlands län, Sveriges lantmätareförening och Luleå kommun.*

Skogsstyrelsen, fiskeristyrelsen och *lantbruksnämnden i Malmöhus län* anser att samråd bör ske med skogsvårdsstyrelserna, fiskeriadministrationen resp. lantbruksnämnderna när markförordnanden upprättas.

Vitterhetsakademien pekar på möjligheten för kommunerna att utnyttja även de centrala myndigheterna för samråd.

Enligt *kammarrätten i Göteborg* bör en samrådsredogörelse höra även till markförordnandet.

Göteborgsregionens kommunalförbund anser att det är tillräckligt med tre veckors utställningstid.

Enligt *Eskilstuna kommun* är delgivningsförfarandet oklart reglerat.

Ett exemplar av markförordnandet bör – enligt *Sveriges lantmätareförening* och *byggnadsnämnden i Malmö kommun* – tillställas fastighetsbildningsmyndigheten och fastighetsregistermyndigheten även om förordnandet endast avser en begränsning av tillståndsplikten.

11 kap. Vissa frågor om plangenomförande

Östersunds kommun ifrågasätter om inte bestämmelserna om fastighetsplan – på grund av dess självständiga ställning – bör samlas i ett eget kapitel i lagen.

Bestämmelserna om avstående av mark bör enligt *kammarrätten i Göteborg* föras över till kapitlet om ersättningsbestämmelser.

Beträffande förfarandet vid inlösen av mark föreslår *Linköpings kommun* att det bör kunna inledas redan innan beslutet att anta en detaljplan har vunnit laga kraft. Kommunen anför:

> Kommunen vill under detta avsnitt ta upp ett spörsmål som inte berörts av utredningen. Rättsläget är nämligen för närvarande det att kommun får väcka talan i expropriationsmål så snart kommunen sökt tillstånd till expropriation enligt expropriationslagens regler.
>
> Gäller det däremot inlösen enligt byggnadslagstiftningens regler synes inlösenmålet inte kunna påbörjas vid fastighetsdomstolen förrän stadsplanen vunnit laga kraft. Kommunen har funnit att denna olikhet i lagstiftningen lett till tidsförluster inom stadsbyggnadsprocessen.
>
> Kommunen föreslår därför att i PBL-lagen införs en bestämmelse som föreskriver att talan om inlösen får väckas vid fastighetsdomstol när detaljplanen antages av kommunfullmäktige. Skulle sålunda detaljplanens lagakraftvinnande dra ut på tiden ger en dylik bestämmelse möjlighet att påbörja inlösenprocessen på samma villkor som gäller enligt expropriationslagens regler.

Det krav på tydlighet som har föreslagits för andra planinstitut bör gälla även fastighetsplanen anser bl. a. *kammarrätten i Göteborg* och *UHÄ (CTH)*. Den senare anser att även genomförandebeskrivningen bör omfattas av det kravet.

Statens utbyggnadsskyldighet beträffande allmänna vägar inom detaljplaner bör studeras närmare anser *länsstyrelsen i Skaraborgs län.*

1 §

Malungs kommun anser att kravet på genomförandebeskrivningar bör kunna uttryckas tydligare.

Enligt *Älvkarleby kommun* bör en obligatorisk redovisning av energiaspekterna ingå i genomförandebeskrivningen.

Stockholms läns landsting (trafikkontoret) anser att en bestämmelse bör införas som anger att även kollektivtrafikförsörjningen skall beskrivas i samband med planarbetet.

En minoritet i Falu, Järfälla, Lunds och *Mönsterås kommuner* menar att det i paragrafen bör anges att eventuella exploateringsavtal skall redovisas i genomförandebeskrivningen.

2 §

Hovrätten för Nedre Norrland och hovrätten över Skåne och Blekinge menar att bestämmelsen kan utgå eftersom den är en onödig upprepning av vad som sägs i 1 kap. 11 § PBL.

Malungs kommun anser att det av lagtexten bör framgå i vilken utsträckning kommunstyrelsen kan delegera ansvaret för genomförandebeskrivningen.

Sveriges lantmäteriförening påpekar att företrädare för fastighetsbildningsmyndigheten bör ingå i den arbetsgrupp som upprättar genomförandebeskrivningen. Även *Eskilstuna kommun (en minoritet)* betonar fastighetsbildningsmyndighetens roll och anser att en samrådsskyldighet med nämnda myndighet bör skrivas in i PBL.

3 §

Lantmäteriverket samt *Huddinge* och *Malungs kommuner* ifrågsätter den föreslagna skyldigheten för kommunen att upprätta en fastighetsplan när en fastighetsägare begär det. *Huddinge kommun* anför:

> I 3 § angående fastighetsplan stadgas att en fastighetsplan skall upprättas om en fastighetsägare under genomförandetiden för en detaljplan begär det. Detta innebär att kommunen tvingas upprätta fastighetsplan även i de fall detta är uppenbart onödigt ur genomförandesynpunkt! Paragrafen bör ändras i detta avseende för undvikande av onödiga arbetsinsatser från kommunens sida.

Hovrätten över Skåne och Blekinge menar att det bör anges att fastighetsplaner upprättas genom byggnadsnämndens försorg.

Enligt *länsstyrelsen i Hallands län* bör "fastighet" bytas ut mot "tomt". Länsstyrelsen anför:

> Begreppet tomt hade fram till den 1 januari 1972 två olika betydelser i byggnads- och fastighetsbildningslagstiftningen, dels fastighet (rättsligen bestående tomt), dels tomt enligt fastställd tomtindelning (administrativt bildad tomt). Sedan fastighetsbildningslagen trätt i kraft nämnda dag och samtidigt därmed vissa följdändringar i annan lagstiftning, har tomt såväl byggnads- som fastighetsbildningslagstiftning endast den senare betydelsen. Denna ändring i terminologien har skapat åtskillig förvirring. Genom de nu föreslagna bestämmelserna i PBL 1:2 skulle man få ytterligare ett slags tomt och därmed alltså tre olika tomtbegrepp att röra sig med.
>
> I sammanhanget bör även noteras att i allmänt språkbruk används ofta tomt och fastighet i samma betydelse. "Fastighet" och "tomt" bör i PBL ha samma innebörd

som i annan lagstiftning. Vad som avses med "fastighet" anges i 1 kap. 1 § första stycket jordabalken. ("Fast egendom är jord. Denna är indelad i fastigheter".) Ordet "i fastigheten" i PBL 7:11 andra stycket och i 9:23 tredje stycket bör därför ändras till "i bostadshuset". e. d.

När en fastighetsplan upprättas av fastighetsbildningsmyndigheten anser *hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix* och *Kiruna kommuner* att fastighetsbildningsmyndigheten bör ha en lagstadgad skyldighet att samråda med byggnadsnämnden.

Frågan om behörighet att upprätta fastighetsplan tas upp av *Sveriges civilingenjörsförbund* som anför:

Förbundet vill understryka att det är av stor vikt för en riktig tillämpning av fastighetsplaneinstitutet att adekvata behörighetskrav ställs på personer som upprättar fastighetsplaner. Behörighet att upprätta förslag till fastighetsplan bör sålunda endast den ha som är behörig att vara chef för fastighetsbildningsmyndighet.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsstyrelserna i Kristianstads* och *Norrbottens län, institutionen för fastighetsteknik (KTH), Fastighetsrådens förening, SKTF* samt *Jönköpings, Kalmar, Nyköpings och Västerås kommuner.*

Stockholms kommun pekar på att fastighetsplanen inte bör få den effekten att i detaljplan avsatta områdesgränser för ledningar påverkas.

4 §

Göteborgs kommun föreslår att man i 4 § inför en möjlighet att i fastighetsplaner föreskriva villkor om rivning eller flyttning av byggnad för att en i planen föreslagen indelning skall få komma till stånd.

Malmö kommun påpekar att begreppet "behörig hänsyn" i andra stycket bör förklaras och anför:

De materiella reglerna för fastighetsplan (11:3-6 PBL) skiljer sig från motsvarande regler för tomtindelning. Samma regler föreslås nämligen gälla för såväl första fastighetsplan som ändring av fastighetsplan, dock ej ändring under detaljplans genomförandetid. Till följd härav bortfaller nuvarande vetorätt för fastighetsägare (31 § tredje stycket BL) mot ändring av gällande tomtindelning. Vetorätten har gett fastighetsägare möjlighet att skydda sig mot inlösen eller annat avstående av mark till följd av ändrad tomtindelning. Den enda möjlighet en fastighetsägare kommer att ha, för att förhindra ändring av fastighetsplan sedan detaljplanens genomförandetid gått ut är att åberopa bestämmelsen i 11:4 PBL om att "behörig hänsyn skall tas till gällande äganderätts- och servitutsförhållanden". Innebörden av denna bestämmelse kommer sannolikt att bli avgörande för möjligheterna i dessa fall att ändra fastighetsplan mot fastighetsägares bestridande. Mot denna bakgrund är det önskvärt att motiven till kommande lag klarlägger vad som avses med "behörig hänsyn".

Att fastighetsägares vetorätt tas bort medför att den nuvarande skillnaden mellan stadsplan och tomtindelning beträffande möjligheterna att mot fastighetsägares bestridande genomföra en ändring avskaffas. Det är en klar fördel att samma regler kommer att gälla för såväl detaljplan som fastighetsplan.

Sveriges lantmätareförening anför liknande synpunkter.

5 §

Det föreslagna villkoret (båtnadsvillkoret) för att i en fastighetsplan föreskriva att en gemensamhetsanläggning skall inrättas samt den föreslagna kopplingen till anläggningslagen tillstyrks av bl. a. *Lantmäteriverket, länsstyrelsen i Malmöhus län* samt *Lunds, Malmö* och *Malungs kommuner.*

Några instanser anser emellertid att båtnadsvillkoret bör knytas till detaljplanen. Till dessa hör bl. a. *planverket, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *Kommunförbundet. Länsstyrelsen i Kronobergs län* menar att en båtnadsprövning i detaljplanen bör kunna ske som ett alternativ till prövningen i fastighetsplanen.

Länsstyrelsen i Kronobergs län:

Det är därför ändamålsenligt att i fastighetsplan kunna föreskriva om sådan anläggning. Innan en sådan föreskrift meddelas måste ur samhällets och den enskildes synpunkter en tillfredsställande prövning ske. Som följd härav bör vid den efterföljande anläggningsförrättningen därför inte väsentlighets-, båtnads- eller opinionsvillkoren (5-7 §§ AL) prövas.

En gemensamhetsanläggning kan förutsättas i detaljplan. Enligt nuvarande regelsystem behöver i sådana fall inte prövning av båtnadsvillkoret ske vid anläggningsförrättningen om inte särskilda skäl därtill föreligger. Denna lagregel har fungerat bra och bör bibehållas för att inte tvinga kommunen att upprätta i andra avseenden onödiga fastighetsplaner. Den föreslagna ändringen i 6 § AL bör få en annan utformning.

Enligt *Helsingborgs kommun* bör liknande regler finnas även för övriga planinstitut.

Kalmar kommun ifrågsätter om de föreslagna bestämmelserna är lämpliga från boendeinflytandesynpunkt.

Vid båtnadsprövningen skall hänsyn kunna tas även till fördelar av annan art än ekonomiska. *Sveriges kommunaljuridiska förening* och *Stockholms kommun* anser att dessa fördelar bör anges i lagtexten.

Båtnadsvillkoren i PBL och anläggningslagen bör – för att få en enhetlig rättstillämpning – vara lika enligt bl. a. *länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs* och *Kalmar län.*

Bestämmelsen i förevarande paragraf bör enligt *civilförsvarsstyrelsen* underlätta tillkomsten av skyddsrum som gemensamhetsanläggning i vissa fall.

6 §

Enligt *lantmäteriverket* och *länsstyrelsen i Stockholms län* bör paragrafen kompletteras så att det framgår att fastighetsplanen inte heller får motverka syftet med särskilda bestämmelser för markens byggande eller användning.

Den avvikelse som enligt förslaget får ske bör enligt *Västerås kommun* motsvara dagens dispensmöjligheter enligt 3 kap. 2 § 3 st. fastighetsbildningslagen. Även *Kalmar kommun* anser att begreppet "mindre avvikelse" bör ges en vid tolkning och att begreppet bör preciseras i kommande anvisningar. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* påpekar också att det bör klarläggas närmare vad som avses med mindre avvikelse. Den i andra stycket föreslagna bestämmelsen om automatisk ändring av en detaljplan och ett

markförordnande i vissa fall tillstyrks av bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län* samt *Kalmar, Malmö, Nacka (stadsingenjörskontoret)* och *Stockholms kommuner.*

Kalmar kommun tar upp frågan om plantolkning och anför:

Beträffande plantolkning bör självfallet det organ som upprättat planen bäst vara skickat att tolka densamma. Idag tolkas planer och tomtindelningar oftast av byggnadsnämndens eget organ stadsingenjörskontoret. I vissa fall sker det genom konsult varvid ofta det statliga lantmäteriet antagits som konsult. Eftersom plantolkningen har stor betydelse inte bara för fastighetsbildning utan i minst lika hög grad för byggande av gator, vägar, bostäder och industrier m. m. framstår det som självklart att plantolkningen är en kommunal angelägenhet.

7 §

Enligt *länsstyrelsen i Kalmar län* och *Nacka kommun (stadsingenjörskontoret)* bör det föreskrivas att såväl befintlig som föreslagen fastighetsindelning skall redovisas i fastighetsplanen.

Huddinge kommun ifrågasätter det lämpliga i att man enligt förslaget skall kunna undvara kartan.

Täby kommun anser att man med fastighetsplanen bör kunna fördela byggnadsrätter.

Enligt *länsstyrelsen i Kalmar län* bör det till fastighetsplanen höra en fastighetsförteckning.

8 §

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att en fastighetsplan alltid bör upprättas samtidigt med en detaljplan eller ett markförordnande.

Lantmäteriverket samt *länsstyrelserna i Stockholms* och *Kalmar län* pekar på ett särskilt problem i sammanhanget. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför:

Vidare bör uppmärksammas det tänkbara fallet att detaljplan och fastighetsplan antas samtidigt men att antagandebeslutet rörande detaljplanen genom besvär undanröjs. Fastighetsplanen blir då ensam gällande. Detta kan inte vara meningen. Lämpligen bör någon regel införas enligt vilken fastighetsplanen upphör att gälla i sådana fall.

9 §

Vid upprättande av en fastighetsplan torde det, enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län,* vara nödvändigt att samråd sker med fastighetsbildningsmyndigheten.

Länsstyrelsen i Kronobergs, Kristianstads, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och *Skaraborgs län* samt *Länsarkitektföreningen* anser att det många gånger är nödvändigt att samråd sker även med länsstyrelsen. Det föreslagna undantaget i första stycket bör därför utgå.

Lantmäteriverket anser att det – när en fastighetsplan upprättas efter en detaljplans antagande – är tillräckligt att tillämpa förfaranderegelerna som gäller för enkel detaljplaneändring.

10 §

Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* och *Sveriges lantmätareförening* är det inte nödvändigt att ett exemplar av fastighetsplanen skickas till länsstyrelsen.

11 §

Första stycket

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att det är bra att dagens "vetorätt" för fastighetsägarna tas bort och ersätts med bestämmelser, som ändå i viss utsträckning ger möjligheter att göra ändringar även mot någon markägares vilja.

Villkoren för att ändra en fastighetsplan bör enligt *lantmäteriverket* inte skilja sig från de villkor, som enligt fastighetsbildningslagen kommer att gälla för ändring av fastighetsgränser inom ett kvarter utan fastighetsplan.

Malmö kommun tillstyrker de föreslagna villkoren för än dring av en fastighetsplan under detaljplanens genomförandetid.

Andra stycket

Lantmäteriverket, länsstyrelsen i Stockholms län, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare och *Kalmar kommun* anser att frågan om en fastighetsplans giltighet alltid bör tas upp i ett detaljplaneärende. Föreningen och kommunen menar att frågan om upphävande av fastighetsplanen kanske också bör tas upp i ett beslut av kommunen.

13 §

Den föreslagna inlösenrätten tillstyrks av bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms* och *Kristianstads län* samt *Halmstads, Linköpings, Mönsterås* och *Umeå kommuner.*

Stockholms kommun anser att även stat och landsting i vissa fall bör ha rätt att lösa in mark för annat än enskilt bebyggande. Beträffande landstingens inlösenrätt har Stockholms läns landsting samma uppfattning. *Kommunförbundet* anser emellertid at t det är riktigt att primärkommunen har ansvaret för att lösa in marken.

FortF anför beträffande inlösenrätten:

> FortF finner att formuleringen av 11 kap. 13 § medför att staten kan tvingas avstå från markinnehav om kommunen begär det. BL 41 § anger att kommunen får lösa mark under vissa förutsättningar bl. a. att markens användning för avsett ändamål inte kan anses säkerställd på annat sätt.
>
> FortF föreslår att lagtexten i angivna 13 § bringas i bättre överensstämmelse med innehållet i BL 41 § första stycket.

SJ synes vara av liknande uppfattning.

Malungs kommun menar att den föreslagna inlösenrätten är för vidsträckt medan *Jönköpings kommun* anser att rätten bör utvidgas att gälla även inom en fastighetsplan utanför detaljplan.

Samfundet för fastighetsvärdering påpekar att begreppet "enskilt bebyggande" måste preciseras.

14 §

Länsstyrelsen i Stockholms län ifrågasätter om möjligheten att upplåta nyttjanderätt är nödvändig vid sidan av de möjligheter som finns i fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen. *Jönköpings kommun* anser emellertid att även dagens möjligheter att upplåta servitut bör finnas i förevarande paragraf. Enligt *Fastighetsrådens förening* bör effekterna av att slopa dagens möjligheter till servitutsupplåtelse ytterligare studeras.

Enligt *Huddinge kommun* bör en nyttjanderättsupplåtelse även kunna omfatta ledningar som inte är allmänna. *Jönköpings kommun* anser att bestämmelserna i paragrafen även bör gälla inom fastighetsplan utanför detaljplan.

Stockholms kommun tillstyrker de föreslagna bestämmelserna.

UHÄ (Stockholms universitet) anser att hänvisningarna i andra stycket är oklara.

15 §

Laholms kommun pekar på behovet i visst avseende av ett förtydligande och anför:

> Ett förtydligande av 15 § är önskvärt med avseende på andra meningen "att marken är obebyggd". Kommunens uppfattning är att den mark som skall vara obebyggd är den del av fastigheten som skall tas i anspråk för trafikändamål, ej fastigheten eller tomten som sådan. Vid ett mål nyligen vid fastighetsdomstolen i Halmstad har motsvarande passus i 112 § BL tolkats så att hinder för tillämpning av 112 § BL förelåg emedan fastigheterna vid planläggningstillfället var bebyggda. Den mark, den fastighetsdel, som i enlighet med gällande byggnadsplan skulle tas i anspråk för väg var emellertid ej bebyggd. Byggnaderna låg på gott avstånd från vägområdet och i enlighet med byggnadsplanen.

Vidare anser kommunen att en komplettering bör ske med förfaranderegler beträffande ianspråktagande av ifrågavarande mark.

16 §

Laholms kommun efterlyser förfaranderegler beträffande upplåtelse eller överlåtelse av marken.

Enligt *Karlskrona kommun* är paragrafens utformning oklar.

Första stycket

Det bör enligt *Umeå kommun* inte vara nödvändigt att marke n är i en ägares hand. Skyldigheten att avstå mark bör uppkomma så snart en detaljplan medger exploatering av flera tomter på en fastighet.

Om länsstyrelsen, efter den tidpunkt då detaljplanen har antagits, vägrar besluta om ett förordnande enligt första stycket, menar *Huddinge kommun* att detta bör vara ett skäl som gör det möjligt för kommunen att ändra eller upphäva planen.

Fastighetsägareföreningen i västra Östergötland anser att förordnande enligt förevarande paragraf bör få meddelas endast efter medgivande från fastighetsägaren.

Fjärde stycket

Bestämmelserna är alltför restriktiva enligt *Halmstads kommun,* som anför:

I 16 § 4 stycket anges att vid ändring av detaljplan får länsstyrelsen, om det finns synnerliga skäl, förordna att mark som överlåtits eller upplåtits enligt första stycket skall utbytas mot någon annan mark, om det kan ske utan olägenhet för ägaren.

Att kräva synnerliga skäl till en åtgärd som i praktiken oftast innebär mindre justeringar och en anpassning av förordnandet till befintliga förhållanden och fastighetsgränser är väl starkt. Formuleringen bör vara om det är lämpligt. Fastighetsägaren har sitt skydd genom kravet att ändringen skall ske utan olägenhet för honom.

Det bör anges att förordnandet skall meddelas efter ansökan av kommunen, påpekar *Huddinge kommun.*

17 §

Första stycket

Enligt *Fastighetsägareföreningen i västra Östergötland* bör det åligga kommunen att i dessa fall kostnadsfritt biträda markägaren med sakkunskap.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län samt *Sollentuna* och *Upplands Väsby kommuner* påpekar att enligt 16 § kan även en annan än kommunen vara huvudman varför även en sådan bör hållas skadeslös.

Andra stycket

Kammarrätten i Göteborg påpekar att det saknas bestämmelser om var talan om rätt till ersättning skall väckas.

Bestämmelsen kan i vissa fall leda till överkompensation enligt *Sollentuna kommun* som anför:

Enligt lagtexten skall vidare ersättning betalas för byggnader, stängsel, växande skog, planteringar eller annat som kan hänföras till den fasta egendomen. Detta fall kan i vissa speciella situationer leda till en överkompensation för markägaren. Om markvärdet grundar sig på förväntningar om en ändrad markanvändning är värdet av anläggningarna i allmänhet noll. Huruvida ersättning skall utgå eller ej bör bedömas utifrån den nytta som markägaren får av planens genomförande.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *SKTF, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Göteborgs* och *Upplands Väsby kommuner.*

18 §

Sollentuna kommun anser dels att bestämmelsen bör omfatta även parker, kartläggning, planläggning och administration, dels att anläggningarna inte nödvändigtvis behöver ligga inom området. Det bör dock vara frågan om anläggningar som betjänar området.

Liknande synpunkter framförs av *SKTF* samt *Halmstads* och *Huddinge kommuner.*

Skälighetskravet bör utgå enligt *en minoritet i Botkyrka kommun.*

En vägran att besluta om ett förordnande bör enligt *Huddinge kommun* utgöra sådant synnerligt skäl som gör det möjligt för kommunen att ändra eller upphäva detaljplanen.

20 §

Malmö kommun tillstyrker förslaget i denna del.

Förslaget att tidsmässigt förskjuta inlösenrätten avvisas av *länsstyrelsen i Gävleborgs län* som anför:

Kommunens nuvarande rätt att lösa tomtdelar, om fastighetsindelningen inte bringats i överensstämmelse med tomtindelningen efter ansökan senast ett år efter tomtindelningens fastställelse, har överförts till PBL-förslaget, dock med förlängning av den angivna tidsgränsen till utgången av detaljplans genomförandetid. Detta kan i praktiken få negativa konsekvenser på plangenomförandet särskilt i de fall kommunens intresse av ett snabbt genomförande är större än de berörda fastighetsägarnas. Exempel på detta är vid trafiksanering då det på grund av avskärning av befintliga utfarter är nödvändigt att berörda fastigheter erhåller ny utfart över kvartersmark tillhörig andra fastigheter. Länsstyrelsen anser det inte tillräckligt motiverat att fördröja kommunens rätt till inlösen.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *lantmäteriverket* samt *Bollnäs, Gällivare, Huddinge, Jokkmokks* och *Kalix kommuner.*

Täby kommun tycker också att tidsförskjutningen är en försämring i förhållande till dagens bestämmelser men synes ändå godta förslaget.

Lantmäteriverket, länsstyrelsen i Stockholms län samt *Gällivare, Jokkmokks, Jönköpings* och *Kalix kommuner* anser att lösningsrätt – på samma sätt som i dag – bör gälla även en hel fastighet som enligt fastighetsplanen skall ingå i en ny fastighet.

Några instanser avser att en inlösenrätt bör uppkomma beträffande all mark för enskilt bebyggande som inte har blivit bebyggd vid genomförandetidens utgång. Till dessa hör bl. a. *lantmäteriverket (en minoritet)* samt *Borås, Jönköpings* och *Umeå kommuner.*

Den i punkten 2 angivna förutsättningen bör utgå enligt *Eskilstuna kommun.*

Länsstyrelsen i Stockholms län ifrågsätter om inte en motsvarande inlösenrätt bör föreligga även ifråga om mark för gemensamhetsanläggningar.

12 kap. Regionplanering

4 §

Haninge kommun anför:

Enligt 17 kap. 2 § kan regionplaneorganet förordna om underställning då ett kommunalt planbeslut motverkar syftet med en antagen regionplan. I 12 kap. 4 § anges i allmänna ordalag vad en regionplan skall innehålla. Enligt kontorens uppfattning har regionplanerna i Stockholms län tenderat till att bli alltmer detaljerade, vilket många gånger väckt irritation i kommunen. Syftet med en regionplan måste vara att ange grunddragen för markanvändningen i regionen och inte att ange t. ex. enstaka smärre bebyggelseområden. Om ingen ändring kommer till stånd på denna punkt befarar kontoret mot bakgrund av erfarenheter från ett flertal remisser i planärenden att regionplaneorganet kan komma att onödigtvis utnyttja möjligheterna till ingripanden i detaljfrågor genom förordnande om underställning. Kontoret vill därför föreslå dels ett tillägg om regionplanens detaljeringsgrad i 12 kap. 4 §, dels en precisering av underställningsgrunden enligt 17 kap. 2 § 2 stycket 2 mom.

5 §

Stockholms kommun frågar vad "i samarbete" betyder. Kommunen anför:

Regionplan upprättas i samarbete med kommunerna. Hur kommer man överens om exempelvis en avfallsbehandlingsanläggning. Vad betyder "i samarbete"? Om det menas att regionplaneorganet och kommunerna skall vara ense och att kommunerna inbördes skall vara ense lägger lagen antagligen en omöjlig restriktion på regionplan. Skulle det inte räcka med att regionplan upprättas "efter samråd" med kommunerna?

Kammarrätten i Göteborg anser att det är tveksamt om med ordet "organ" i 5 § avses offentliga organ eller också t. ex. privata sammanslutningar av olika slag.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anför:

Beträffande utformningen av 5 § torde andra meningen behöva justeras så att samrådsskyldighet föreligger såväl med angränsande kommuner som landstingskommuner både i och utanför regionen. Med föreslagen utformning och med ett regionplaneorgan som inte utgöres av landstingskommun bortfaller samrådsskyldighet med den egna landstingskommunen vilket synes mindre lämpligt.

Även *hovrätten för Nedre Norrland* anser att samråd bör ske med eget landsting.

Vägförvaltningen i Stockholms län anser det självklart att statens vägverk tillhör de organ med vilka samråd skall ske när en regionplan upprättas.

Fiskeristyrelsen anför:

Innan en plan får fastställas anser fiskeristyrelsen att samråd skall ha skett med fiskenämnd. Då det gäller regionplan, vilket ju ofta innebär samplanering av större vattenområden, skall enligt styrelsens uppfattning samråd ske genom fiskeriintendent i den mån vattenområde i flera län berörs.

Fiskeriintendenten i västra distriktet instämmer med fiskeristyrelsen.

Svenska elverksföreningen påpekar att vad föreningen anfört under 7 kap. 6 § om samråd även med icke kommunal eldistributör och innehavare av linjekoncession för regional ledning även gäller regionplanering.

6 §

Naturvårdsverket anser att regionplan bör ställas ut genom kommunens försorg. Verket anför härom:

I de fall där regionplan upprättas kommer regionplanen att tjäna till ledning för beslut om marköversikten, dvs. regionplanen kan i viss mån ses som ett program för marköversikten. Det är därför viktigt att medborgarna ges reellt tillfälle att ta del av ett regionplaneförslag och yttra sig över det. PBL föreslår samma ordning som nu gäller, dvs. att regionplanen skall ställas ut för granskning efter kungörelse. Med tanke på regionplanens styrande verkan bör samma förfarande tillämpas som för marköversikter. Detta skulle innebära ett mot förslaget (12 kap. 5 §) utökat samrådsförfarande, där kommunen på det lokala planet skulle kunna ikläda sig regionplaneorganets roll.

12 kap. 6 § bör därför enligt naturvårdsverkets uppfattning kompletteras med en mening där det framgår att regionplan bör ställas ut genom kommunens försorg.

7 §

Angående myndigheter som skall underrättas i samband med utställelse anför *vägförvaltningen i Stockholms län:*

I specialmotiveringen till 12 kap. 11 § framhålls det nära samband som finns mellan regionplanering och vägplanering. Detta synsätt, som vi delar, bör enligt vår mening även komma till uttryck genom att statens vägverk särskilt omnämns bland de myndigheter som underrättas i samband med utställelse av regionplan (12 kap. 7 §).

Vägförvaltningen i Värmlands län delar denna uppfattning.

Kammarrätten i Göteborg menar att landstingskommun bör nämnas i 7 § på samma sätt som har skett i 5 och 11 §§ i förslaget.

8 §

Stockholms kommun anför:

Ordet "kan" gör stadgandet meningslöst. Synpunkter på förslaget Mkan naturligtvis framföras till regionplaneroganet när som helst. Det intressanta är ju om regionplaneorganet behöver ta hänsyn till synpunkter som kommer efter utställningstiden. Denna fråga bör klargöras.

Stadgandet förutsätter att de som framför synpunkter lämnar adress och inte bara namn. Frågan hur man skall göra med dem som undertecknar en protestskrivelse borde lösas, förslagsvis så att det räcker med att meddela den som står överst på listan eller den som undertecknat uppropet eller på något annat sätt framstår som företrädare för dem som undertecknat uppropet.

10 §

Stockholms kommun anser en giltighetstid av sex år för kort:

En regionplan som gäller bara sex år framstår inte som särskilt meningsfull. Regionplaneringen skall användas – enligt 12:1 – som ett samordningsinstrument för två eller flera kommuner och tydligen inte som ett instrument för långsiktig planering av markanvändningen i en region. Med denna begränsning duger inte regionplanen som riktlinje för marköversikten som ju – 7:3 – skall ange betydande förändringar av markanvändningen på längre sikt. Då måste regionplanen ha ett längre perspektiv än sex år, dvs. upp till 20 år – jfr betänkandet (s. 305), även om själva planen säkerligen måste förnyas minst vart sjätte år.

11 §

Naturvårdsverket anser att när en regionplan antagits även naturvårdsverket bör få ett exemplar. Verket anför:

Enligt 12 kap. 11 § i lagförslaget skall, när en regionplan antagits, ett exemplar av planen bl. a. överlämnas till statens vägverk och statens planverk. Här borde också statens naturvårdsverk finnas med. I specialmotiven till paragrafen sägs att vägverket tagits med i förslaget på grund av det nära samband som i allmänhet finns mellan regionplanering och vägplanering. Verket hävdar att det också finns ett nära samband mellan regionplanering och miljövårdsplanering. I motivskrivningen till kapitlet om regionplan räknar man upp markreservationsfrågor som kan bli behandlade. Där nämns bl. a. friluftsområden, småbåtshamnar och utflyktsmål av regionalt intresse. Ett regionplaneorgans bedömning av sådana frågor är av stort intresse för naturvårdsverket.

13 kap. Tillståndsprövning

Kapitlet borde ha rubriken "Prövning av lov" eller "Lovprövning" för att man skall kunna markera en skillnad mot arbetsmarknadsmyndigheternas "Byggnadstillstånd" anser *Haninge* och *Sollentuna kommuner.*

Begreppen bygglov, rivningslov och marklov bör sammanföras till ett begrepp, "tillstånd", och bestämmelserna bör samordnas anser *Kumla kommun. Borlänge kommun* anser att marklov är en ordkonstruktion som knappast kan få allmän förankring.

Att de nyss berörda begreppen införs i lagen tillstyrks av bl. a. *RRV* och *Nyköpings kommun.*

SKTF föreslår:

Kapitlet innehåller nya viktiga lovbegrepp, som med fördel kunde "presenteras" genom en underrubrik, förslagsvis: "Om bygglov, rivningslov, marklov och förhandslov. Om vilande ansökan."

Flera instanser anmärker på att systematiken är bristfällig och att föreskrifterna i kapitlet är invecklade.

Sålunda anför *Kalmar kommun:*

Marklov är styvmoderligt behandlat och definierat i lagtexten. Det finns inte klart specificerat i texten om vilka åtgärder som kan åläggas lovplikt. Systematiken i tillståndssystemet med förhandslov, bygglov, rivningslov och marklov och kopplingarna till detaljplan och markförordnande är svåröverskådlig. Instituten borde indelas i rubriker 1) bygglov, 2) marklov, 3) rivningslov och 4) förhandslov.

Ungefär samma synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Blekinge* och *Kristianstads län, Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Stockholms byggmästareförening,* samt *Borlänge, Hylte, Kävlinge, Nora, Storfors, Vaggeryds, Vetlanda, Växjö* och *Ängelholms kommuner.*

Länsstyrelserna i Östergötlands och *Jämtlands län* anser att särskilt föreskrifterna i 30-39 §§ är svårbegripliga. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* riktar anmärkningar främst mot bestämmelserna om tillståndspliktens omfattning.

Bl. a. *Botkyrka* och *Linköpings kommuner* anser att effektivitetssynpunkterna inte har beaktats tillräckligt i kapitlet. *Sveriges praktiserande arkitekter* önskar att handläggningstiderna lagregleras.

Bostadsstyrelsen tar upp en särskild fråga, nämligen sambandet mellan PBL och bostadslån vid ombyggnad:

Den särskilda standardgranskningen för bostadslån ersattes 1976 av en utvidgad byggnadslovsprövning. Systemet har visat sig ha vissa nackdelar vid ombyggnad bl. a. i följande avseenden.

1. För många ombyggnader erfordras inte byggnadslov. Det gäller särskilt småhus för vilka gäller att ändring av planlösning etc. får ske såvida inte bärande konstruktion, eldstäder eller rökkanaler berörs. Upprustning av flerbostadshus som redan har kök och badrum kan ofta ske utan byggnadslov. Lånemyndigheten får då ansvara för kvalitetsgranskningen utan att ha resurser och kompetens.
2. Byggnadslovet (och granskningen) avser ibland bara någon detalj som fordrar

byggnadslov, inte hela ombyggnaden. Vid om- och tillbyggnad av småhus granskas endast själva tillbyggnaden medan ombyggnaden ofta och projektet som helhet lämnas utanför. Bostadslånet avser däremot ofta helheten. Lånemyndigheten har små formella och praktiska möjligheter att ingripa.

Förslaget till PBL undanröjer inte detta problem. Snarare ökar det genom de ovan relaterade inskränkningarna i tillståndsplikten.

Bostadsstyrelsen anser att bestämmelserna i PBL bör utformas så att byggnadsnämndernas granskning i möjligaste mån blir tillfyllest även för bostadslånegivningen vid ombyggnad.

1 §

Uttryck som "väsentligen", "avsevärt" m. fl. har vållat bekymmer och bör inte finnas med i PBL enligt *Strömstads kommun.*

Punkt 1

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

I förarbetena till lagen bör klarläggas att inget speciellt byggnadslov skall ges för i samband med tillståndspliktigt byggnadsarbete erforderliga installationer.

Punkt 2

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

Begreppet "tillbyggnad" bör ingående behandlas i förarbetena och definieras som åtgärd med syfte att öka en befintlig byggnads volym oavsett i vilken riktning detta sker.

Haninge kommun påpekar att det inte framgår om punkten avser även påbyggnad och genomgripande ombyggnad.

Punkt 3

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

Denna punkt föreslås kompletteras till lydelse: . . . har använts till eller finns angivet på tidigare godkända byggnadslovshandlingar".

Liknande förslag har *Sjöbo kommun.*

Malmö kommun:

Enligt nämndens erfarenhet bör begreppet "väsentligen annat ändamål" preciseras närmare i kommande proposition och ej enbart, som i nu föreliggande utredning, hänvisa till den rättspraxis som har utbildats i denna fråga. Erfarenhetsmässigt kan härigenom, beroende på denna oklara formulering, förändrad lokalanvändning undandras från kravet på tillståndsprövning.

Samma invändning har *Butiksdelegationen i Göteborgsregionen.*

NBD har ett utförligt resonemang om denna punkt som avslutas med följande:

Vi vill här invända mot att även åtgärder som inte leder till några byggföretag, skall vara bygglovkrävande. Förslagsvis bör därför denna punkt lyda: "inredande, helt eller

delvis av byggnad, för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden förut har använts till".

Inverkan på trafiken bör enligt *vägverket* tas med i bedömningen:

En ändring av en byggnads användningssätt kan, utan att den i övrigt behöver bedömas som väsentlig, mycket väl ha stor inverkan på trafiksäkerheten.

Södertälje kommun framhåller att det är bra att man släpper kopplingen till nybyggnadsbegreppet på denna punkt.

Punkt 4

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

Texten bör ändras till "väsentlig ändring" av en byggnads . . . . Åtgärder föranledda av besiktningar för energibesparing, mätningar av radonhalter eller förbättring av arbetsmiljön i samband med sophantering kan ge en stor volymökning av antalet byggnadslovsärenden.

Samma inställning har *Halmstads* och *Stockholms kommuner.*

Även inrättande av uppvärmnings- och ventilationsanordning bör kräva lov anser *Sala* och *Sundsvalls kommuner.*

Planverket:

1 § p. 4; första meningen: "Ändring av en byggnads bärande delar" synes ej stringent, och bör avse ändringar som påverkar stomdelars förmåga att uppta belastningar; "ändringar" kan avse annat än bärförmågan.

1 § p. 4; andra meningen: uppvärmnings- och ventilationsinstallationer bör utvidgas och ges en egen punkt, då de inte har mer med "bärande delar" att göra än med t. ex. andra installationer, vilka lydelsen bör samordnas med.

Förslag till ändrad formulering:

"Ändring av en byggnad som berör grundkonstruktionens eller stommens förmåga att uppta laster".

"Inrättande och väsentliga ändringar av ledningar och kanaler för uppvärmning och luftbehandling samt därmed förbundna anordningar, i en byggnad och inom en tomt".

Upplands Väsby kommun:

Byggnadsnämnden bör ges rättighet att av hänsyn till grannars rätt inskränka i rätten till fri användning av öppen spis eller vedpanna vid särskilt tät bebyggelse.

Malmö kommun:

Stadgandets generella avfattning ger intryck av att bygglov också kan komma att omfatta el-, gas- och fjärrvärmeinstallationer. Om något sådant är tänkt synes det i hög grad obehövligt.

Punkt 5

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

Undantaget beträffande bygglov för anläggning för vattenförsörjning och avopp bör slopas och arbetet således utföras enligt VA-byggnormen för godtagbar säkerhet mot vattenskador genom normal kontroll av ansvarig arbetsledare och VVS-inspektör.

Planverket:

Det kan ifrågasättas om undantag från krav på bygglov för va-installationer bör gälla t. ex. hotellanläggningar med egen anläggning. Se även synpunkt på § 7 nedan!

Installationerna skall, framförallt i byggnader av betydenhet och för permanent boende givetvis utföras i enlighet med gällande bestämmelser även då bygglov inte krävs!

Lunds kommun:

Med hänsyn till att berörda ändringsarbeten kan beröra exempelvis arbetarskyddsfrågor ifrågasättes om inte en begränsning av omfattningen av de ändringar, som föreslages bygglovfria, bör införas även såvitt avser byggnader, vilka är avsedda till annat ändamål än bostad och är anslutna till egen va-anläggning.

Eskilstuna kommun ställer frågan om sista meningen innebär att alla hus, kopplade till en egen anläggning är frikallade från lov. *Göteborgsregionens kommunalförbund* anser att sista meningen är oklart formulerad när det gäller flerfamiljshusen. *Gotlands kommun* föreslår att undantaget i sista meningen arbetas in i texten strax före.

Haninge kommun frågar sig om avsikten är att t. ex. industribyggnader och andra större objekt skall omfattas av undantaget.

Alla ledningar och kablar bör kräva bygglov enligt *Vänersborgs kommun.*

Kommunförbundet berör sambandet mellan bygglovprövning och va-tillstånd enligt den föreslagna hälsoskyddslagen. *Kramfors kommun* tar upp frågan om tillåtlighetsprövning av husbehovsvattentäkter.

Falköpings kommun anser att föreskrifterna i denna punkt är otydligt utformade.

Punkt 6

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

Byggnadslovsplikten bör utökas att även gälla inredning av vind i småhus. Alternativt kan någon form av obligatoriskt samråd med stadsarkitekt och byggnadsinspektör föreskrivas innan arbete påbörjas. Erfarenheten visar på brister beträffande värmeisolering, fuktskydd och brandskydd. Åtgärden att inreda vinden är oftast förenad med ökad installation av VA-enheter som ändå kräver bygglov. I de fall en önskad vindsinredning strider mot gällande planbestämmelser blir detta också klarlagt.

Lunds kommun:

För invändig ändring av bostadsbyggnad med högst två lägenheter bör även krävas bygglov om detta följer av 1 § 5., då sådana ändringar om de icke utföres fackmannamässigt medför risker för återsugning, läckage m. m.

Västerås kommun:

Flyttning av icke bärande mellanväggar inom samma brandcell i kontors- och bostadslägenhet i flerbostadshus bör befrias från bygglovsplikt. Arbetshygieniska krav kan ändå anses bli tillfredsställande bevakade genom medbestämmandelagen och de fackliga ombuden. Om skäl därtill finns, beträffande exempelvis kulturhistoriskt värdefulla byggnader, bör byggnadsnämnden ges möjlighet att återinföra bygglovsplikt för berörda fastigheter. Denna tillståndsskärpning är närmast att jämföra med byggnadsminnesförklaring och utgör undantag från tidigare uttalad önskvärd princip att de generella kraven skall ligga på maximinivå med rätt för kommun att minska kraven.

Några nya punkter föreslås också.

Göteborgsregionens kommunalförbund:

Till 1 § föres 5 § pkt 2, första meningen med tillägget: "samt uppförande av skärmtak. Bygglov kräves dock inte för anordnande av skärmtak över sådan uteplats som anges i 3 § pkt 8 eller över altan, en balkong eller en entre. Skärmtaket får dock inte vara större än 12 m och inte sträcka sig närmare tomtgräns än 4,5 m". Härigenom regleras rätten att utföra skärmtak utan bygglov.

Även *Sundsvalls kommun* anser att det alltid bör krävas lov för ett skärmtak som är större än 12 m^2.

Planverket:

Som ny punkt under 1 § bör stå:"inrättande och väsentlig ändring av hiss, maskinellt drivna portar och maskinella anordningar för sophantering". Som tidigare anförts bör regler för dessa från säkerhetssynpunkt väsentliga åtgärder samordnas med PBL och göras likformiga. Vidare bör bygglov fordras för värmeisoleringsåtgärder på fasad, med hänsyn till dessa åtgärders stora påverkan på utseendet och de byggnadsfysikaliska konsekvenserna.

2 §

Punkt 1

Bromölla, Osby och *Östra Göinge kommuner:*

Maximiytan för sådana byggnader som anges i § 2.1 och som kan undantas från tillståndsplikt, överensstämer ej med bestämmelserna i kapitel 15, § 8, om avgift för svartbygge överstigande viss yta. Detta förefaller ologiskt.

Befrielse från tillståndsplikt för byggnader enligt § 2.1 kan medföra betydande svårigheter vid ajourhållning av kartor, samt vid bedömning av senare ansökningar om byggnadslov.

Oskarshamns kommun vill att det klargörs huruvida dessa byggnader under 10 m^2 skall inräknas i den byggnadsrätt som detaljplanen ger och om de kan placeras på punktprickad mark om denna zon är bredare än 4,5 m. Kommunen förutsätter att planens bestämmelser är tillämpbara på fastigheten.

Planverket:

I 13 kap. 2, 3 och 5 §§ behandlas vissa regler beträffande undantag från byggnadslovsplikt, varvid avståndet 4,5 m till fastigehetsgräns utgör ett av villkoren. Detta avstånd bör ändras till 4,0 m för att stämma överens med de nordiskt förankrade brandskyddstekniska avståndsreglerna för småhus som införs i SBN 1980 (NKB-rapport nr 25).

Lunds kommun vill ha frihet från bygglov även för s. k. carport med obrännbart tak och utan siktskymmande väggar.

Haninge kommun anser att små byggnader inte bör få komma till utan lov i det fall byggnaden strider mot detaljplan t. ex. med avseende på del av tomt som ej får bebyggas, med högsta tillåtna byggnadsarea och antal byggnader inom tomt m. m.

Vägförvaltningen i Jämtlands län:

Nu gällande lagstiftning upptar även villkoren ". . . eller på det avstånd från denna (tomtgränsen) som kan vara föreskrivet i fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser. "Vi menar att motsvarande villkor bör tas in även i PBL. Eljest finns risk för att dylika byggnader inom område med detaljplan placeras på sådant sätt i förhållande till allmän väg att de utgör en trafiksäkerhetsrisk. Som bestämmelserna är utformade i PBL synes hinder ej föreligga mot att uppföra sådan byggnad på s. k. "punktprickad mark". Om detta antagande är riktigt, kan man fråga sig vad detaljplanläggningen tjänar för syfte när det gäller att med hänsyn till trafiksäkerheten försöka skapa ett byggnadsfritt område intill trafikleder och vid korsningar.

Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund:

Utformningen av 7 § innebär att byggnader som undantas från bygglovplikten likväl skall utformas så att de blir hållfasta och brandsäkra och så att riskerna för olycksfall förebyggs. Undantaget från bygglovplikten avser bl. a. ekonomibyggnader för lantbruket. Enligt motiveringen (s. 431) ankommer det på byggnadens ägare att själv se till att angivna krav uppfylls.

Systemet medför brister i säkerhetskontrollen av eldstäder och rökkanaler. Samma undantag gäller för närvarande, vilket medför att uppvärmnings- och torkanordningar anordnas utan någon kontakt med brandmyndigheten-skorstensfejarmästaren. Denne nödgas i stället att senare vid eldstadsbrandsyn utfärda föreläggande om avhjälpande åtgärder. Innan eldstadsbrandsynen hinner komma till stånd, är emellertid riskerna för en brand icke sällan mycket stora. Utvecklingen mot användning av trä och halm m. fl. fasta bränslen ökar dessa risker.

Problemet är lätt att komma till rätta med genom en komplettering av 2 § 2 med innebörd att undantaget från bygglovplikten icke gäller för anordnande av eldstäder och rökkanaler. Genom att bygglovplikten begränsas att avse dessa installationer och då den brandtekniska kontrollen vid anordnandet av dessa åvilar skorstensfejarmästaren (14 kap. 12 §) innebär ordningen ingen belastning för byggnadsnämnden, men den ger en motiverad säkerhetskontroll till den byggandes förmån.

Haninge kommun:

Begreppet "taknockshöjd" i punkt 1 är svårdefinierat och förekommer inte på annan plats i PBL. Höjdangivelsen bör i stället anges med hjälp av avstånd från takfot till marknivån (jämför 5 kap. 19 §).

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer framhåller att med uttrycket "byggnad" torde användning till bostad inte kunna hindras, något som var avsikten när man valde ordet "uthus". Vidare förordar föreningen, som vill att gällande ordning behålls, att man gör ett tillägg beträffande tillåten byggnadsrätt på t. ex. arrenderade "fritidstomter" på en och samma fastighet. Slutligen anför föreningen:

Befrielse från byggnadslov för skärmtak mindre än 12 m^2 bör beskrivas i denna paragraf och inte bara indirekt genom att uteslutas genom storleksbeskrivning i 5 § 2.

Även *Laholms kommun* observerar problemet med arrenden och föreslår att avståndsangivelsen 4,5 m får avse tomtgräns, då ju överensstämmelse inte alltid gäller mellan fastighetsgräns och tomtgräns i exempelvis äldre planområden där en planerad vägbreddning ännu ej genomförts eller när det är fråga om arrendetomt.

Linköpings kommun:

I 13:2 pkt 1 bör ytan ändras till 12 kvm för att överensstämma med ytan för skärmtak i 5 § pkt 2. Det bör också klargöras om förrådsytan skall räknas in i byggrätten och om förrådet får ligga på s. k. prickad mark.

Punkt 2

Föreningen Sveriges landsantikvarier och *Stiftelsen Jämtlands läns muséum* påpekar att "därmed jämförlig näring" öppnar möjligheter till missbruk om man inte klargör att det rör sig om de areella näringarna.

Jönköpings kommun önskar ett klarläggande av om ridstallar räknas som ekonomibyggnad.

Fiskenämnderna i Göteborgs och Bohus samt *Gävleborgs län* vill att punkten kompletteras med fiskets behov.

Göteborgs kommun undrar om "trädgårdsmästeri" kan hänföras till "därmed jämförlig näring".

3 §

Punkt 1

Undantaget i andra meningen bör utgå framhåller bl. a. *statens kulturråd, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Stiftelsen Jämtlands läns muséum* samt *Danderyds, Falu (en minoritet), Järfälla (en minoritet), Kumla (en minoritet), Lunds (en minoritet), Mönsterås (en minoritet), Nacka, Norrtälje, Täby, Upplands-Väsby* och *Älvkarleby kommuner.*

Trelleborgs kommun anser att större eller speciellt störande privata anläggningar bör omfattas av bygglovplikten. *Vårgårda kommun* vill ha ett förtydligande av "personligt bruk".

Västerås kommun anför:

För kommunal park- och fritidsförvaltning innebär lagtextens lydelse att även en mängd mindre anläggningar fritt liggande i park- och rekreationsområden utan anknytning till byggnad och/eller parkeringsplats blir tillståndspliktiga t. ex. bollplaner för olika aktiviteter, även som omdisponeringar inom fastställt idrottsområde som i sig

ej påverkar trafikalstring eller miljön i övrigt. Lagtexten bör kompletteras så att tillståndsplikt ej generellt krävs för alla former av idrottsanläggningar.

Bygglov bör alltid krävas då anläggning avser etablering av helt nytt idrottsområde eller idrottsanläggning som kräver åtgärder för trafik, ledningsservice, uppförande av byggnader etc. och som kan innebära verkan på av betydelse för den angränsande miljön.

Fritagna från tillståndsplikt bör vara mindre anläggningar och omdisponeringar av mark som har direkt samband med den yttre boendemiljön och som i princip ej strider mot pågående markanvändning.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län vill att skjutbanor uttryckligen nämns och *Göteborgs kommun* vill lägga till småbåtshamnar.

Nacka kommun menar att anläggningens storlek bör vara avgörande för om bygglov krävs eller inte.

Länsstyrelsen i Gotlands län framhåller att husvagnsfrågorna inte har behandlats tillräckligt:

Det är inte nog med att införa bygglovkrav för campingplatser eftersom frågorna om olämplig lokalisering och sanitära problem lika väl kan röra enstaka husvagnar. Sådana berörs av ett flertal lagar som dock inte täcker hela frågan. Exempelvis är oklarheten om när en uppställd husvagn övergår till att bli byggnad för att sedan vid en förflyttning åter bli fordon väl känd och inverkar på möjligheterna att tillämpa den aktuella lagstiftningen.

Punkt 2

Vägförvaltningen i Östergötlands län berör bl. a. varaktighetskravet:

Av NVL 22 § 3 stycket och av rättspraxis framgår att skylt som är uppsatt kortare tid än fyra veckor inte är att anse som varaktigt anbringad i NVL mening. Ur trafiksäkerhetssynpunkt kan emellertid en skylt t. ex. genom sin placering eller sitt budskap vara olämplig omedelbart när den sätts upp. Någon minsta tid efter uppsättandet för att, med åberopande av VägL, begära att en otillåten uppsatt skylt skall tas bort har därför inte tillämpats.

Även i ett annat avseende innebär förslaget till PBL en uppmjukning jämfört med nuvarande bestämmelser i VägL. Enligt förslaget undantas nämligen från tillståndsplikt anordningar som tjänar till upplysning om en affärsrörelse eller någon annan verksamhet som bedrivs på platsen. Motsvarande undantag i VägL omfattar inte fristående anordningar utan enbart sådana som är anbringade på byggnad på det ställe verksamheten bedrivs.

Enligt vår mening bör VägL mer absoluta regler i båda dessa avseenden bibehållas.

Vägförvaltningen i Stockholms län vill stryka ordet "varaktigt".

Länsstyrelsen i Östergötlands län och *Lunds kommun* anser att skyltar med en viss storlek bör kräva lov. Vidare anser länsstyrelsen liksom *Halmstads* och *Stockholms kommuner* att väsentlig ändring av skylt bör vara tillståndspliktig.

Haninge kommun menar att undantag bör gälla endast för mindre skylt på en byggnad och som avser verksamhet på fastigheten.

Jönköpings kommun anför:

I centrala kommundelar blandas skyltar med reklam med sådana skyltar som upplyser om vilken verksamhet som bedrivs i byggnaden. Det uppstår lätt tolkningsproblem när

man skall avgöra om en anordning skall anses som reklam eller "Upplysningsskylt". Båda typerna av anordningar är lika betydelsefulla ur miljö- och stadsbildssynpunkt. Vad menas med begreppet "på platsen"?

Samma fråga behandlas av *Nacka kommun* som föreslår att texten bör lyda: "för en anordning som enbart tjänar till upplysning om en affärsrörelse."

Eskilstuna kommun frågar sig vad som är skillnaden mellan en lovkrävande skylt i första meningen och en anordning som inte kräver lov enligt andra meningen. *Mora kommun* finner utformningen av andra meningen oklar.

Göteborgsregionens kommunalförbund föreslår att i denna punkt inarbetas också 5 § 6 och 7.

Danderyds kommun framhåller att det bör klart sägas att allmänna skyltar för vägledning och trafikreglering inte behöver bygglov.

Sjöfartsverket:

I anslutning härtill kan nämnas, att sjöfartsverket uppfört och kan behöva uppföra ett stort antal varaktigt anbringade skyltar eller tavlor med anvisningar för sjöfarten, t. ex. beträffande fartbegränsningar, ankringsförbud o. dyl. För undvikande av tvekan huruvida sådana skyltar skall anses falla under uttrycket "liknande ändamål", synes motiverat att sådana skyltar och tavlor för trafikledning m. m. som uppsätts av statlig myndighet eller enligt dess förordnande, uttryckligen undantas från krav på byggnadslov i likhet med vad fallet är beträffande kommunala anslagstavlor.

Punkt 4

Västerås kommun:

I kommentarerna till kravet på att bygglov skall krävas för upplag, har som sådant även exemplifierats upplag av småbåtar. Detta får betecknas som mycket värdefullt. Vid en prövning av en sådan ansökan om lov kan berättigade krav på uppdelning i lämpligt stora enheter ur brandskyddssynpunkt ställas. Motsvarande möjligheter saknas i många fall i dag med gällande lagstiftning.

Kammarrätten i Göteborg finner det önskvärt med ett uttalande huruvida sådan uppläggning av ett större fartyg som inte är endast av tillfällig art kan räknas som upplag.

Statens geotekniska institut:

I specialmotivering s. 768 anförs att kravet på bygglov för upplag bl. a. avser en prövning av risken för skred och sättningar till följd av ökad belastning. Prövningen anses motiverad enligt 5 kap. 2 §. Prövningen är i och för sig motiverad, men tidigare (s. 726), har anförts att prövningen enl. 5 kap. 2 § kan avse att en grundläggning inte får leda till dränering och grundvattensänkning. Paragrafen ges därmed en vidsträckt innebörd och bör kanske även avse en prövning av risken för förorening av grundvattnet från upplag.

Punkt 5

Ingenjörsvetenskapsakademien tar upp några terminologiska frågor:

I PBL-förslaget användas omväxlande termerna underjords(arbeten) och undermarks(byggande) etc.

Numera vedertagen beteckning är "under mark". (Anm. "Mark" betecknar endast markytan.)

I PBL-förslaget behandlas endast tunnlar och bergrum. Dessa två beteckningar är alltför begränsande. Idag förekommer utvidgade källarvåningar, typ Hötorgscity. Kulvertar för t. ex. teknisk försörjning har ofta betydande dimensioner. Undermarksanläggningar för energiändamål som olika former av brunnar och s. k. akvifärlager kan väntas få mycket stor spridning. De senare kan nå storlekar om många miljoner kubikmeter. De för med sig konsekvenser på grundvattnets nivåer och temperaturer, effekter på miljön och möjligheterna att bygga under mark.

För att täcka in alla slag av undermarksanvändning föreslås termen undermarksbyggnader. Byggnadsnämnden kan sedan avgöra vad som behöver göras föremål för prövning. Härvidlag bör undermarksbyggnadens storlek ha betydelse.

Statens geotekniska institut framför liknande synpunkter och anför vidare:

Bygglovplikten är välkommen men bör i lagtexten inte begränsas till tunnlar och bergrum. Andra typer av byggnader eller anläggningar under mark kan bli aktuella och bör omfattas av tillståndsplikten med hänsyn till planeringsaspekter, konkurrens om undermarksutrymmet och grundvattenfrågor.

Även *SGU* tillstyrker den föreslagna tillståndsplikten men efterlyser en mer enhetlig terminologi i lagtexten.

Landstinget i Stockholms län kritiserar förslaget såvitt avser tunnelbanebyggen:

Ett specialfall där tillståndsplikten ter sig än mer problematisk gäller tunnelbanebyggen, där man måste söka bygglov även för underjordiska delar. Det är då inte längre fråga om estetisk utformning och ett lämpligt anpassande till omgivningarna, utan här motiveras förslaget av intresse att undvika störningar av grundvattenbalansen och därav föranledda sättningsproblem. Härutöver vill man också få garantier för en samordning av olika slags underjordsanläggningar.

I sistnämnda avseende är förslaget väl motiverat, men däremot måste man ifrågasätta om bygglovsplikten har något sakligt berättigande när det gäller frågan om grundvattenbalansen. Anläggandet av tunnelbanetunnlar och de åtgärder som i samband därmed vidtas för att undvika fastighetsskador, bland annat till följd av grundvattensänkning, är en verksamhet som kräver specialkunskaper. Dessa specialkunskaper finner man inom en liten krets av fackmän med lång erfarenhet av underjordsarbeten. Av naturliga skäl saknas denna speciella kompetens som regel hos byggnadsnämnderna, och man kan därför inte räkna med att den kommunala tekniska kontrollen kan tillföra tunnelbanebyggandet något tekniskt vetande, som skulle göra anläggningarna bättre. Alla som haft tillfälle till inblick i tunnelbanebyggandet under årens lopp känner också väl till, att de erfarenheter, man vunnit ifråga om metoder att undvika skadlig grundvattenstörning, successivt omsatts i praktiken, och att alla rimliga åtgärder vidtas för att sättningsskador och dylikt skall minimeras. Det är av tekniska skäl inte möjligt att ge en 100-procentig garanti för att skador inte under några omständigheter skall uppkomma. Däremot är den enskilde – fastighetsägare eller annan – som kan drabbas av skada, under alla omständigheter garanterad skälig ersättning genom gällande skadeståndsregler. I fall som dessa gäller ett strikt skadeståndsansvar för den vållande parten. Vad som gör tillståndsplikten för tunnelbanebyggen inte minst betänklig är den komplicerade bygglovsprövningen. Man kan här erinra om att byggnadsnämnden förutom den egna tekniska granskningen har att underrätta en svåravgränsad krets av sakägare samt att ta ställning till de synpunkter som kan inkomma från dessa. En ytterligare osäkerhetsfaktor för tunnelbanans huvudman är den överklaganderätt som tillkommer sakägarna.

Utförande av vägtunnel bör inte kräva lov enligt *Lunds kommun. Järfälla kommun* anser att väg- och gångtunnel på allmän mark inte bör kräva lov.

Stockholms kommun (gatukontoret) avstyrker förslaget om bygglov för trafiktunnlar medan däremot *kommunens fullmäktige* anför:

Det är bra att kretsen av bygglovspliktiga utökas med staten och landstinget och att även vissa anläggningar nu görs bygglovspliktiga: sportanläggningar, tunnlar, bergrum, parkeringsplats, uppvärmningsanläggningar. Dock förekommer vissa omotiverade undantag: militära bergrum, broar och trafikanläggningar. Alla de kommunala organ t. ex. fritidsnämnden och gatunämnden avstyrker dock för sin del att en byggnadslovsplikt införs på just "deras områden". Kommunens byggnadslovgivning innebär inte bara en prövning av den allmänna "lämpligheten" för ett objekt – vilket i de här sammanhangen prövas i annan ordning – utan också om objektet uppfyller vissa grundläggande byggnadstekniska fordringar etc. I samband med byggnadslovgivningen samråder byggnadsnämnden också med olika kommunala fackförvaltningar, t. ex. fastighetskontoret och va-verket som ibland kan redovisa tekniska invändningar mot ett visst utförande. Därför finns det goda skäl att byggnadslovspröva all byggnads- och anläggningsverksamhet, således också kommunens egen verksamhet. Det är också svårt att motivera ett generellt undantag för kommunen, när vi tillstyrker att byggnadslovsplikt införs för staten och landstinget.

Jönköpings kommun:

Tunnlar och bergrum föreslås få bygglovsplikt. Detta medför en utökning av tillståndsplikten som ställer krav på specialistkunnande för teknisk granskning. Även i detta fall bör det räcka med en form av lägeslov för att avgöra om företaget förhindrar eller försvårar andra planer.

Både *Jönköpings kommun* och *Göteborgs kommun* frågar sig hur stor en kulvert skall vara för att räknas som tunnel. *Göteborgs kommun* påpekar att även flera mindre kulvertar intill varandra kan rubba grundvattenbalansen avsevärt.

Frågan om grundvattenpumpning tas upp av några instanser.

Stockholms kommun anför:

Enligt utredningen är det inte någon lämplig lösning att göra den kontinuerliga grundvattenpumpningen till en uppgift för byggnadsnämnden inom ramen för PBL. Denna ståndpunkt måste starkt ifrågasättas. Det ligger väl i linje med utredningsförslagets prövningsplikt och tekniska kontroll beträffande underjordiska anläggningar att låsa även frågor om kontinuerlig pumpning falla på byggnadsnämnden. I ej så få fall kan prövningen och kontrollen därav ses som en uppföljning av prövningsplikten rörande själva utförandet av sådana underjordsanläggningar som tunnlar m. m. Härutöver kan bl. a. även pekas på det i 14 kap. 2 § punkten 6 på byggnadsnämnden lagda ansvaret för arkivering, registrering och tillhandahållande av handlingar som rör planläggning och byggande inom kommunen. Enligt specialmotiveringen till sistnämnda bestämmelse skall bl. a. geoteknisk information samlas. Med sådan är mycket nära förbundet uppgifter om kontinuerliga grundvattenpumpningar och möjlig information till de byggande i detta avseende.

Enligt betänkandet hör frågan om kontinuerlig grundvattenpumpning närmast hemma i vattenlagen. Utredningen nämner vidare att enligt uppgift regler av detta slag övervägs i det arbete med en översyn av vattenlagen som pågår. Det återstår således att se huruvida en från kommunernas synpunkt tillfredsställande lösning kommer att

erhållas på problemet med kontinuerlig grundvattenpumpning. Någon form av prövning samt anmälningsskyldighet från fastighetsägarnas sida måste byggas in i rättssystemet även för sådana fall som inte gäller tillgodogörande av grundvattnet. En fullständig kartläggning och registrering av kontinuerlig grundvattenpumpning är önskvärd och erforderlig bl. a. från den ovan nämnda aspekten rörande kausalitet och konkurrerande skadeorsaker.

I huvudsak samma synpunkter anför *Sveriges kommunaljuridiska förening.*

Punkt 6

Halmstads och *Stockholms kommuner* anser att det bör stå "brandfarliga varor" och inte "brännbara vätskor". *Halmstads kommun* vill dessutom att det klargörs vad som menas med en viss fastighets husbehov.

Landstinget i Uppsala län och *Upplands Väsby kommun* menar att man bör kräva bygglov för alla cisterner för att man skall undvika tolkningsproblem.

Haninge kommun vill ha en ordning som innebär att man undviker dubbelprövning, dvs. enligt både PBL och förordningen om brandfarliga varor.

Civilförsvarsstyrelsen och *länsstyrelsen i Värmlands län* önskar att undantaget inte skall gälla byggnad eller anläggning där ett skyddsrum är inrättat.

Naturvårdsverket föreslår följande lydelse:

Inrättande av fast cistern eller annan fast anordning för hantering eller förvaring av brännbar vätska eller vätska som vid utflöde kan medföra annan fara än för brand. Bygglov krävs dock inte för cistern som är mindre än 5 000 liter eller av tillfällig natur.

Punkt 7

Lunds kommun föreslår att antennmast för radio och TV under viss höjd blir fri från bygglovplikt. Även *hovrätten för Nedre Norrland* ifrågasätter om det verkligen finns behov av generell bygglovplikt för radio- och TV-master.

Göteborgs kommun vill att vindkraftverk och fristående solfångare skall hänföras till denna punkt. Även *Haninge, Luleå* och *Norrtälje kommuner* vill lägga till vindkraftverk.

Länsstyrelsen i Hallands län:

Av motiveringen kan inte utläsas om avsikten är att prövningsplikten även skall omfatta privata TV-antenner, solfångare, amatörradiomaster och vindkraftverk. Erfarenheten talar för att även dessa bör vara tillståndspliktiga om de är av sådan storlek att de medför omgivningspåverkan av betydelse.

Halmstads och *Stockholms kommuner* vill lägga till "eller därmed jämförlig anordning."

Föreningen Sveriges sändareamatörer vill införa ett undantag för åtgärder som avser att enbart tillgodose en viss fastighets husbehov.

Punkt 8

Kammarrätten i Göteborg:

Enligt uttalande av departementschefen i prop. 1959:168 s. 137, skall staket och grindar av sedvanlig beskaffenhet ej omfattas av byggnadslovsplikt. I rättspraxis har däremot tvekan rått om byggnadslovsplikt för mera speciella typer av staket, såsom t. ex. "gärdesgård" (RÅ 1968 K 270) och "spaljébygge" (RÅ 1966 ref 17). Enligt kammarrättens mening kan det även fortsättningsvis finnas behov av att kunna åberopa lokutionen "eller därmed jämförlig anordning". Denna bör därför fogas till p. 8.

Nacka kommun påpekar att det inte är bra med lagtext som reglerar mått med så liten tolerans som t. ex. plankhöjden 1,80 m.

Mora kommun föreslår att reglerna om skärmtak flyttas hit.

Punkt 9

Landstinget i Västerbottens län avstyrker förslaget om bygglovplikt för parkeringsplatser.

Upplands-Väsby kommun föreslår att mindre parkeringsplatser med förslagsvis högst fyra platser lämnas utanför bygglovplikten. Följande instanser vill göra undantag för parkeringsplatser som anordnas av kommunen på gatumark eller annan allmän plats, nämligen *kammarrätten i Göteborg, SKTF* samt *Helsingborgs, Järfälla, Malmö, Nacka, Norrköpings, Stockholms* och *Västerviks kommuner.*

Länsstyrelsen i Kalmar, Hallands och *Skaraborgs län* samt *Kommunförbundet* menar att det bör framgå av lagtexten att sådana parkeringsplatser som anläggs med stöd av VägL inte kräver bygglov.

Lidingö kommun däremot vill utsträcka kravet på bygglov till att omfatta alla parkeringsplatser.

Enligt *Stockholms kommun* bör man kunna efterge kravet på bygglov i det fallet att avröjd mark för någon eller några fastigheter skall användas som parkeringsplats endast under kortare tid.

Punkt 10

Stockholms kommun vill lägga till "eller därmed jämförlig anordning".

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att denna punkt bör utgå och att anläggningarna som hittills enbart behöver anmälas till länsstyrelsen enligt 8 § miljöskyddskungörelsen.

Punkt 11

Naturvårdsverket föreslår viss ändring i 5 kap. 13 § beträffande förbud mot grävnings- och andra förberedelsearbeten. Dessutom föreslår verket att 13 kap. 3 § kompletteras med en punkt av följande lydelse:

För utförande av grävnings- och andra förberedelsearbeten för bebyggelse eller sådan anläggning eller anordning som är underkastad bygglovsskyldighet enligt 3 § 11 p erfordras marklov om inte bygglov meddelats för bebyggelsen, anläggningen eller anordningen.

LRF framhåller vikten av att bestämmelsen i denna punkt inte kommer att utnyttjas på ett sätt som förhindrar för lantbruket och skogsbruket nödvändiga anläggningar och anordningar. Som exempel på åtgärder som ej får förhindras anförs väg för skogsbrukets behov.

Länsstyrelsen i Östergötlands län:

I 16 § sista stycket NVL stadgas emellertid att bestämmelsen ej gäller för anläggningar för jordbruket, fisket, skogsskötseln eller renskötseln. Motsvarande undantag bör övervägas i PBL för att undvika alltför betungande förfarande.

Enligt *Haninge kommun* bör lagtexten kompletteras med "mark och vatten".

Bostadsstyrelsen däremot vill gå i motsatt riktning och anför:

Ur bostadslångivningens synvinkel kan möjligheterna att i detaljplan eller markförordnande undanta vissa nya byggnader från tillståndsplikt innebära ändrade villkor för den statliga långivningen. Enligt bostadsstyrelsens anvisningar till 1 § bostadsfinansieringsförordningen är förutsättning för bostadslån att byggnadslov beviljats av byggnadsnämnden för åtgärden. Bostadslångivningens kvalitetskrav bygger på att ny byggnad granskas av byggnadsnämnden (enligt SBN). PBL-förslaget innebär en risk för att denna kvalitetsgranskning urholkas genom att vissa byggnader kan undantas. Förslaget ställer ökade krav på resurser för kvalitetsgranskning på lånesidan.

För att undvika dessa konsekvenser anser bostadsstyrelsen att gällande generella tillståndsplikt bör bibehållas och att lättnader i tillståndsplikten enligt förslaget i 13 kap. 4 § ej skall få avse permanenta bostäder och bostadskomplement.

4 §

Flera instanser för fram förslag som går ut på att möjligheterna vidgas när det gäller att göra lättnader i bygglovplikten.

Kammarrätten i Göteborg anser sålunda att kommunen bör ha möjlighet att, med de begränsningar som anges i andra stycket, medge undantag från skyldighet att söka bygglov för alla typer av åtgärder som annars kräver lov enligt normaltillståndsplikten.

KF har en liknande uppfattning och anför som exempel att inom ett större industriområde bygglov inte skall erfordras för en tillbyggnad, inrättande av upplag eller parkeringsplatser.

I stort sett samma inställning har även bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, Göteborgsregionens kommunalförbund, Sveriges praktiserande arkitekter* samt *Göteborgs, Norrköpings, Jönköpings* och *Ödeshögs kommuner.* Förslagen från dessa instanser är dock inte helt enhetliga när det gäller hur vida möjligheterna bör vara.

Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund vill tillägga en punkt med innehåll att undantag inte medges för byggnader med eldstäder och rökkanaler eller ventilationsanordningar som är rensningspliktiga enligt brandlagstiftningen.

Länsstyrelsen i Blekinge län:

Eftersom uppförande av mindre byggnad (10 kvm-byggnad) enligt 13:2 i princip inte får uppföras utan bygglov inom område som ligger närmare fastighetsgräns än 4,5 m bör kravet på bygglov för uppförande av större byggnad inom sådant område vara

absolut. Bestämmelsen i 13:4 andra stycket bör därför kompletteras med ett fjärde undantag av innebörd att undantag från skyldigheten att söka bygglov inte får föreskrivas för byggnad som helt eller delvis kommer att ligga närmare fastighetsgräns än 4,5 m.

Enligt *Haninge kommun* bör beteckningen "byggnad" bytas mot "kompletteringsbyggnad".

Karlskrona kommun behandlar kompetensfördelningen mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden vid tillämpningen av denna paragraf samt 5, 8 och 9 §§.

5 §

Paragrafen bör utgå enligt *SKTF*, som anser att dessa åtgärder bör anges i 1 § som generellt bygglovpliktiga.

Åtgärderna i denna paragraf bör enligt *kammarrätten i Göteborg* antingen kunna överföras till den normala tillståndsplikten med möjlighet för kommunen att föreskriva om undantag i enlighet med 13 kap. 4 § eller helt undantas från tillståndsplikten.

Punkt 1 och 2

Sveriges trähusfabrikers riksförbund avstyrker förslaget att små bodar, plank och skärmtak skall kunna underkastas bygglovplikt.

Punkt 2

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Beträffande t. ex. takfönster kan man knappast påstå att de "avsevärt påverkar en byggnads yttre" enligt 13:5:1 men de är ändå med hänsyn till kulturmiljön jämförbara med underhållsåtgärder som tillståndsprövas enligt 13:5:3. I fråga om bebyggelse enligt 5:14 bör därför gälla tillståndsplikt även om en åtgärd inte avsevärt påverkar en byggnads yttre.

Oskarshamns kommun vill att arean för skärmtak skall stämma överens med den för byggnad.

Halmstads kommun:

Skärmtak räknas numera normalt som en tillbyggnad vilken även normalt räknas in i byggnadsarean. Det står ej tidigare i kapitlet att tillbyggnad med skärmtak skall vara fritt från bygglovplikt.

Köpings kommun föreslår att bygglov alltid skall krävas för skärmtak över 12 m^2 och skärmtak närmare tomtgräns än 4,5 m.

Göteborgsregionens kommunalförbund föreslår tillägget "samt anordnande av skärmtak i anslutning till sådan byggnad."

Punkt 3

Göteborgs kommun anser att det för byggnader av det slag som anges i 5 kap. 14 § bör finnas möjlighet att föreskriva bygglovplikt även för mur och plank som annars skulle vara fria enligt 3 §.

Punkt 4

Denna punkt tillstyrks av *Göteborgs kommun* .

Järfälla och *Sundsvalls kommuner* har den uppfattningen att bygglovplikten bör gälla bara enskilda va-ledningar, medan *Köpings kommun* föreslår obligatorisk bygglovplikt för alla ledningar.

Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare och *Kalmar kommun* förordar att det föreskrivs en skyldighet att åtminstone anmäla olika ledningar till kommunen.

Statens industriverks uppfattning är att man hellre bör ändra rörledningslagen än införa bygglovplikt för rörledningar, kortare än 20 km.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län menar att anläggande av vattentäkt bör kräva lov inom detaljplan och områden med markförordnande.

Punkt 7

Hovrätten över Skåne och Blekinge talar om begreppet ljusanordning och anför:

Under detta begrepp torde hänföras bl. a. signalreglering i gatukorsning och belyst vägvisartavla. Fråga är om inte utredningen gått för långt i sin iver att reglera.

Göteborgs kommun:

Vissa ljusanordningar kräver tillstånd av länsstyrelsen enligt väglagen om de anbringas utanför område med detaljplan och någon ändring härav föreslås inte i utredningen. Detta medför att vissa ljusanordningar inom område med detaljplan kan sättas upp utan tillstånd, om inte kommunen föreskrivit om bygglovplikt. Samma typ av ljusanordningar fordrar, om de sätts upp inom område med markförordnande där kommunen föreskrivit att tillstånd krävs, såväl bygglov som tillstånd av länsstyrelsen enligt 45 § väglagen.

6 §

ÖEF anför:

Det av utredningen föreslagna förfarandet att länsstyrelse för ett visst område kan besluta att bestämmelserna om underställning skall vara tillämpliga på beslut i tillståndsärenden synes vara ändamålsenligt. Överstyrelsen förutsätter att angivna förfarande även avser hemliga anläggningar som enskilda lagringsskyldiga är ålagda att utföra enligt bestämmelserna i lagen om oljelagring.

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Stockholms kommun* kritiserar utredningens resonemang på s. 451 och vill införa ett system med bättre kommunal kontroll över de hemliga anläggningarna.

Dessa instanser anför:

Vad utredningen sålunda anfört och föreslagit är anmärkningsvärt. Motivet till införande av bygglovplikt för icke-sekretessanläggningar, nämligen kontroll genom byggnadsnämnden för att förebygga störningar av grundvattenbalansen och uppkommande av sättningsskador, har när det gäller statliga underjordiska sekretessanläggningar försvunnit ur bilden. Beträffande dessa får kommunerna nöja sig med att få kännedom om "det ungefärliga läget" för att kunna rätta sin egen planering efter befarade grundvattenförändringar och sättningsskador på stort avstånd från anläggningen.

Utredningens övervägande och förslag i nyssnämnda hänseenden är icke godtagbara. Utöver bestämmelsen i 7 §, varigenom icke bygglovpliktiga underjordsanläggningar dock skall uppfylla kraven i 5 kap. 10 §, måste på något sätt i regelsystemet byggas in en slags "säkring" för att även underjordiska sekeretessanläggningar utförs på sätt som helt svarar mot icke-sekretessanläggningar. Denna "säkring" skall innehålla möjlighet för kommun eller statligt-kommunalt organ att kunna granska handlingar rörande utförandet av de underjordiska sekretessanläggningarna och även det faktiska utförandet på platsen. I anslutning till det anförda bör också framhållas att en aspekt i sammanhanget torde ha bortfallit. Det kan mycket väl hända att det inom ett område tillkommer underjordsanläggningar av både sekretesskaraktär och icke-sekretesskaraktär. Vid fall av grundvattenstörningar och påstådda sättningsskador uppkommer därvid i ersättningssammanhang ett oavvisligt behov av att kunna utreda sådana frågor som kausalitet och konkurrerande skadeorsaker. Skulle kommunerna få nöja sig med att enbart få besked om det ungefärliga läget på statliga underjordsanläggningar av sekretesskaraktär kommer bl. a. tillräcklig och rättvisande utredning i nyssnämnda frågor icke kunna utföras i vissa fall.

Flera instanser förespråkar ett system som mera liknar dagens ordning, dvs. med en skyldighet att samråda med länsstyrelsen beträffande hemliga objekt. Till dessa instanser hör *FortF* samt *länsstyrelserna i Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs* och *Jämtlands län*. Några av dessa för också fram tanken att länsstyrelsen skall kunna befria från besiktningsskyldigheten.

Civilförsvarsstyrelsen föreslår att bygglovprövningen hänskjuts till länsstyrelsen som har att på lämpligt sätt informera kommunen innan beslut meddelas.

Alingsås kommun tänker sig någon form av samråd med kommunen och även *länsstyrelsen i Gävleborgs län* framhåller att man bör närmare klarlägga formerna för länsstyrelsens skyldighet att informera kommunen.

FortF efterlyser bestämmelser om sekretess i fråga om rivningslov och marklov.

7 §

Hovrätten för Nedre Norrland och *kammarrätten i Göteborg* ifrågasätter om inte huvudprincipen – att de materiella kraven gäller endast tillståndspliktiga åtgärder – bör komma till direkt uttryck i lagtexten.

Kammarrätten i Göteborg ställer upp problemet i vad mån påföljder och ingripanden enligt 15 kap. kan bli aktuella för icke bygglovpliktiga byggnader:

När det gäller det andra problemet sägs i specialmotiveringen till 13 kap. 7 § att det kan bli fråga om ingripanden i efterhand även beträffande icke bygglovpliktiga åtgärder, nämligen om åtgärden strider mot 5 kap. 3 och 5 §§. Vilka ingripanden som kan bli

aktuella och vilket lagstöd det finns för ett ingripande framgår dock inte.

Går man till 15 kap. får man heller ingen klarhet. De påföljder och ingripanden som beskrivs i detta kapitel avser nämligen nästan enbart åtgärder som har vidtagits utan att lov föreligger. Enligt 1 § första stycket åligger det visserligen byggnadsnämnden att "ta upp" frågan om påföljd eller ingripande, om det har skett en överträdelse av PBL. Här behöver det alltså inte vara fråga om åtgärder som har vidtagits utan lov. När sedan de olika påföljderna eller ingripandena beskrivs nämns dock – med ett par undantag, som inte är tillämpliga på det aktuella fallet – bara åtgärder som har vidtagits utan lov. Möjligen skulle 13 § p 2. kunna tillämpas, nämligen om man anser att 13 kap. 7 § och de lagrum som åberopas där är att anse som "någon annan föreskrift som gäller för åtgärden".

Det är dock tveksamt om det nämnda uttrycket avser denna situation. 13 § p. 2. tycks nämligen sakligt sett motsvara 13 § p. 4. LPI. F. n. anses det inte möjligt att vidta åtgärder enligt detta lagrum mot åtgärder som inte kräver byggnadslov. Det bör därför närmare klargöras vilka möjligheter till ingripande som finns när en icke bygglovpliktig åtgärd strider mot en sådan bestämmelse i 5 kap. som enligt 13 kap. 7 § skall tillämpas även i fråga om sådana åtgärder.

Liknande resonemang för *hovrätten för Nedre Norrland.*

Många instanser anser det önskvärt att 5 kap. gäller i större utsträckning än enligt förslaget för icke bygglovpliktiga åtgärder.

Efter att ha redogjort för utredningsförslaget anför *planverket:*

Med denna ordning innebär avgörandet av frågan om en viss åtgärd skall kräva tillstånd att man också tar ställning till om egenskapskraven utöver 5 kap. 3, 5 och 10 §§ skall gälla. Nya företeelser som dyker upp och som inte kan tolkas in under något tillståndskrav går därmed också fria från alla egenskapskrav som rör lämplighet för platsen och hänsyn till omgivningen, tills man hunnit lagstifta om saken. Med nuvarande ordning har frågan om en viss åtgärd bör kräva lov eller ej en annan innebörd. Frågan gäller om det alltid är nödvändigt att besvära myndigheter och enskilda med en prövning innan åtgärden vidtas eller om det är tillräckligt att kunna ingripa i efterhand. Den saken beror dels på hur stor risken är att den enskilde bedömer egenskapskraven fel (i realiteten är okunnig om dem och inte leds rätt i alla fall av sitt sunda förnuft) dels på om felaktiga utföranden går att upptäcka i efterhand innan en skada inträffar, dels på om det är möjligt och skäligt att åstadkomma rättelse efter en missbedömning av den enskilde.

Tanken med PBL-förslaget är att den enskilde inte som nu skall behöva löpa risk att byggnadsnämnden slår till i efterhand när han har gjort något som inte kräver lov. Bara några få konkreta krav som det bör vara lätt att uppfylla skall han behöva ta hänsyn till. Principen har väl visst fog för sig men man kan ifrågasätta om man har valt ut rätt egenskapskrav. Åtminstone borde 5 kap. 2 § och kanske även 1 § vara med och 10 § även gälla byggnader.

Den nuvarande möjligheten att kunna ingripa mot anordningar som inte har krävt lov har visat sig värdefull i vissa fall både i fråga om nymodigheter och i fråga om välkända företeelser som man medvetet undantog från byggnadslovsplikten 1959. Något missnöje med möjligheten som sådan har inte gett sig till känna och något missbruk har väl knappast skett annat än i något enstaka undantagsfall.

En lämplig kompromisslösning, om man inte vill behålla nuvarande ordning fullt ut kan vara att man som i det nyinförda tredje stycket i 75 § BS föreskriver att egenskapskraven skall gälla "i skälig omfattning". Det ger samhället en chans att ingripa mot uppenbart olämpliga åtgärder men möjliggör samtidigt att normalt omdömesgilla personer vågar utnyttja den frihet som lagen ger dem. Möjligheten att söka fakultativt lov kvarstår dessutom i PBL (13 kap. 12 §).

Följande instanser anser att även 5 kap. 1 § bör gälla nämligen bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Göteborg, statens kulturråd, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Göteborgsregionens kommunalförbund, Svenska föreningen för byggnadsvård,* samt *Filipstads, Göteborgs, Halmstads* och *Malmö kommuner.*

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län för fram följande motivering:

Vid exempelvis omfärgning av byggnad, utbyte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial skall således den byggande enligt förslaget normalt inte vara skyldig se till att byggnadens yttre får en med hänsyn till stads- eller landskapsbilden lämplig utformning. Byggnadsnämnden kan följaktligen inte heller ingripa, inte ens om byggnaden fått en uppenbart störande utformning. – Enligt länsstyrelsens mening kan en sådan ordning inte vara rimlig. Nuvarande reglering bör bibehållas.

Att 5 kap. 1–2 §§ bör gälla anser bl. a. *länsstyrelserna i Jönköpings* och *Kalmar län. Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* menar att 5 kap. 1–5 §§ bör tillämpas och *Helsingborgs kommun* nämner 5 kap. 3–6 §§.

Det bör klart sägas ut att trafiksäkerhetskraven skall gälla, framhåller *länsstyrelsen i Östergötlands län.*

Synskadades riksförbund anför:

För byggnader och anläggningar som inte kräver bygglov behöver inte heller kraven i 5 kap. 7 § (handikapp-paragrafen) uppfyllas. Om detta är acceptabelt eller ej beror på hur möjligheterna att bygga utan bygglov kommer att tillämpas. Alla större byggnader och byggnader som har eller kan komma att få intresse för allmänheten måste uppfylla kraven på tillgänglighet och användbarhet.

8 §

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer samt *Falu (en minoritet), Mönsterås (en minoritet)* och *Västerås kommuner* förordar ett generellt krav på rivningslov.

Ödeshögs kommun avstyrker förslaget om rivningslov beträffande en del av en byggnad.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anför:

Första meningen föreslås få följande lydelse: Kommunen får föreskriva att skyldighet att söka rivningslov skall gälla även inom område utanför detaljplan eller beträffande fastighet inom sådant område. Andra meningen innehåller inte mer än vad som sagts i 10 kap. 1 § 6 och kan därför utgå.

9 §

Flera instanser föreslår att de marklovpliktiga åtgärderna utökas med t. ex. förändringar i markskiktet, dräneringsarbete, beläggning med ogenomsläppligt ytskikt och borttagande av annan vegetation än enbart träd. Sådana synpunkter förs fram av bl. a. *naturvårdsverket, SIB, Landskapsarkitekternas riksförbund* och *Luleå kommun.*

SKTF vill lägga till vattentäkter och grustäkter medan planverket vill lägga till väsentliga sprängningsarbeten. Även *statens geotekniska institut* talar om sprängning:

En intressant fråga är vad som avses med schaktning. Ofta talar man om bergschaktning och jordschaktning. Bergschaktning fordrar sprängning av berget innan schaktningsarbetet kan börja. Sprängning räknas i många sammanhang ingå i bergschaktning. Därmed kan schaktning komma att avse även sprängning. Sprängning kan orsaka olägenheter för omgivningen i form av sättningar och förändrad grundvattenströmning och kan i olyckliga fall utlösa jordskred. Skyldigheten att söka marklov bör därför även omfatta sprängning, och detta krav bör införas i 9 §.

Beträffande trädfällning anför *kammarrätten i Göteborg:*

Bestämmelsen har sådan utformning att den torde kunna tillämpas inom ett bostadsområde även efter det att bebyggelsen är slutförd. Kammarrätten vill ifrågasätta om det är rimligt att kommunens befogenhet i detta avseende även bör omfatta enstaka träd inom enskilda fastigheter.

Göteborgsregionens kommunalförbund och *Göteborgs kommun* anser att bestämmelsen bör innehålla skyldighet att söka marklov för schaktning och fyllning inom ett område med detaljplan, såvida åtgärden innebär avsevärd ändring av höjdläget.

I någon mån liknande synpunkter anför *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer.*

Jakt, fiske och användande av bekämpningsmedel bör utgå, hävdar bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Stockholms byggmästareförening.*

Naturvårdsverket däremot föreslår en utvidgning på denna punkt och vill lägga till "eller annan hälso- och miljöfarlig vara av visst slag."

En del instanser tar också upp frågan om var marklovplikten skall gälla.

Skogsvårdsstyrelserna i Kronobergs och *Kristianstads län* motsätter sig att marklovplikt skall gälla inom de s. k. friluftsområdena.

Stockholms kommun anser att skyldighet att söka marklov bör gälla generellt inom detaljplan. Skyldighet att söka marklov bör enligt *Kommunförbundet* – när det exempelvis gäller schaktning och fyllning – kunna föreligga även utanför detaljplan eller områden med markförordnande. *Helsingborgs kommun* vill göra undantag för parkmark.

Länsstyrelsen i Kalmar län anför:

Det är givet att ett kulturhistoriskt värdefullt område kan påverkas på ett mycket negativt sätt genom trädfällning och skogsplantering. PBL ger inte utrymme för kommunen att hindra dessa åtgärder inom ett område med bestämmelser enligt 5 kap. 14 §. 9 § i 13 kap. bör därför kompletteras med en fjärde punkt av följande lydelse: "4. inom ett område med bestämmelser enligt 5 kap. 14 §". Om den ovan under kap. 10 föreslagna formuleringen väljs, kan punkt 2 hellre ändras så att hänvisning sker till både punkt 3 och 4 i 10 kap. 1 §.

I huvudsak liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Skaraborgs län, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Länsarkitektföreningen* och *Stiftelsen Jämtlands läns muséum.*

10 §

Förslaget att även muntliga ansökningar kan godtas är bra, om man bara kan få fram enkla rutiner, hävdar *Malungs, Varbergs* och *Västerås kommuner.*

Följande instanser avstyrker förslaget i denna del, nämligen bl. a. *arkitekturmuséet, länsstyrelserna i Blekinge* och *Hallands län, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Göteborgsregionens kommunalförbund, Stiftelsen Jämtlands läns muséum* och ett 30-tal kommuner. Några av dessa, t. ex. *Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Botkyrka, Norrtälje* och *Partille kommuner* föredrar att man medger förenklade ansökningshandlingar.

Några exempel på avstyrkande yttranden skall här redovisas.

Länsstyrelsen i Blekinge län:

Möjligheten till muntlig ansökan om byggnadslov torde endast i ringa grad medföra någon lindring av bygglovsbyråkratin. Speciellt som tjänstemannen på byggnadsnämnden som tar emot ansökan måste upprätta en skriftlig sådan för registrering och handläggning i vanlig ordning. Också sett mot bakgrunden av det relativt stränga påföljdssystemet synes den ökade risken för missförstånd genom det muntliga ansökningsförfarandet otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.

Skellefteå kommun:

Skellefteå kommun är inte helt övertygad om att den möjlighet till muntlig ansökan om bygglov som PBL ger är alltigenom lyckad. Sannolikt uppfattas den som en populär reform och framställs som ett verkligt slag mot det s. k. byggkrånglet. I praktisk tillämpning kommer den knappast att innebära några förbättringar. En muntlig ansökan innebär samma handläggning som idag eftersom tillståndet inte kan lämnas muntligt. Samma krav på diarieföring som för närvarande kommer också att kvarstå. I praktiken torde det bli så att byggnadsnämndens tjänstemän efter muntlig förfrågan – telefonsamtal eller personligt besök – i stället för sökanden tvingas upprätta en ansökan eller fylla i någon blankett som ligger som underlag för beslutet. Den sökande behöver således inte ens med sin namnteckning bekräfta den sökta åtgärden. Ett minimikrav som bör ställas är dock att byggnadsnämnden om den finner det nödvändigt skall kunna kräva skriftlig ansökan. I vart fall bör detta gälla när byggnadslovsavgift skall debiteras.

Enligt bl. a. *Bromölla, Osby* och *Ängelholms kommuner* bör det krävas en skriftlig bekräftelse från byggnadsnämnden. *Laholms kommun* har samma mening och tillägger:

I annat fall kommer förr eller senare någon skämtsam eller illvillig person att muntligt söka byggnadslov eller rivningslov åt sin granne.

Det bör klargöras hur muntliga ansökningar skall dokumenteras hos byggnadsnämnden, påpekar *RRV* och *Oxelösunds kommun.*

Göteborgsregionens kommunalförbund frågar sig om ett avslagsbeslut kan grundas på en muntlig ansökan. Förbundet menar att man i sådana situationer kanske måste kräva skriftlig ansökan.

Göteborgs kommun tror att motivet för muntligt förfarande kommer att försvinna, om man måste höra sakägare.

Solna kommun anser att en bättre ordning borde vara att en tjänsteman hjälper sökanden att upprätta ansökan. *Karlstads kommun (en minoritet)* har ett liknande förslag.

Det bör framgå av lagtexten att muntlig ansökan kan användas bara vid enklare åtgärder, hävdar bl. a. *planverket, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* samt *Gislaveds, Hultsfreds, Hylte, Malmö* och *Nybro kommuner.*

I paragrafen bör sägas att det är byggnadsnämnden som avgör när det räcker med muntligt förfarande, hävdar bl. a. *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Kommunförbundet* samt *Gotlands, Göteborgs, Lessebo, Linköpings, Luleå, Lycksele, Norrköpings, Oskarshamns, Ragunda, Stockholms, Tomelilla, Umeå* och *Västerviks kommuner.*

Hänvisningen i andra meningen fyller inte någon funktion och kan utgå enligt *kammarrätten i Göteborg.*

11 §

Första stycket

Paragrafen bör avse bara det skriftliga förfarandet anser *planverket.*

Halmstads kommun föreslår att paragrafen kompletteras med en bestämmelse om att nybyggnadskarta skall vara obligatorisk:

Enligt kommunens uppfattning har erfarenheten visat att nybyggnadskarta i allmänhet utgör ett nödvändigt underlag för prövningen av en byggnadslovsansökan även utanför detaljplaneområden. Som exempel kan nämnas att verksamhetsområden för kommunala va-anläggningar inte endast omfattar områden med detaljplan. Vidare finns det även inom glesbygdsområden behov av att redovisa fornlämningar, kraftledningar, servitut, nyttjanderätter m. m. Nybyggnadskarta är slutligen alltid nödvändig för att ge besked om vilka sakägare som berörs av en sökt åtgärd. Byggnadsnämnden skall nämligen ansvara för att sakägare, som berörs av en sökt åtgärd, lämnas tillfälle att yttra sig över ansökningen.

Kommunen anser alltså att nuvarande regler som ger möjlighet till ett generellt krav på nybyggnadskarta bör bibehållas. 13 kap. 11 § föreslås därför kompletterad med bestämmelser om att med ansökan om byggnadslov skall följa situationsplan grundad på nybyggnadskarta.

I form av verkställighetsföreskrifter bör sedan ges närmare bestämmelser om vad en nybyggnadskarta bör utvisa i olika fall.

Det förutsättes att byggnadsnämnden med stöd av 13 kap. 11 § kan kräva att handlingarna kompletteras med nybyggnadskarta även vid ansökan om förhandslov, vilket till skillnad från s. k. förhandsbesked blir juridiskt bindande. En komplikation uppkommer här ifråga om kostnaden när förhandslovet begärts av fastighetsbildningsmyndigheten.

Samma inställning har *Sveriges lantmätareförening* och *Malmö kommun.* Kommunen föreslår också att byggnadsnämnden bör kunna bestämma i vilka fall och inom vilka områden som nybyggnadskarta kan undvaras.

Även *Lidingö* och *Östhammars kommuner* berör frågan om nybyggnadskarta.

Arkitekturmuséet, Föreningen Sveriges landsantikvarier och *Stiftelsen Jämtlands läns muséum* framhåller som önskvärt att statsmakterna preciserar kraven på de handlingar som skall ges in.

En möjlighet till skedesindelning efterlyser bl. a. *planverket, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Kommunförbundet* samt *Göteborgs, Halmstads* och *Stockholms kommuner.*

Planverket uttrycker saken på följande sätt:

Förfaringssätt enligt 55 § BS, 3 som bör kunna tillämpas även under PBL kan lämpligen förankras i 11 § genom lydelse: Konstruktionshandlingar för större objekt behöver inte inlämnas tillsammans med ansökan, utan får inlämnas i det senare skede som byggnadsnämnden föreskriver, eller liknande text.

Planverket föreslår vidare en omformulering:

"Uppgifter, ritningar och beskrivningar" synes inte inkludera beräkningar, utredningar och modeller. Kan utbytas mot "Handlingar och utredningsmaterial".

Andra stycket

Nässjö kommun föreslår att "förelägga" byts mot "anmoda", eftersom det skall knytas vite eller någon annan sanktion till ett föreläggande.

Byggnadsnämnden bör ha möjlighet att avvisa en bristfällig ansökan, om sökanden efter ett föreläggande inte kompletterar den. Detta anser bl. a. *arkitekturmuséet, planverket* samt *Göteborgs, Halmstads, Haninge, Hylte, Solna, Sundsvalls, Vaggeryds* och *Åre kommuner.*

12 §

Paragrafen bör enligt *Haninge kommun* kompletteras med en uppgift om att 11 § skall gälla även vid frivillig prövning.

Kammarrätten i Göteborg anför:

I specialmotiveringen till 12 § framhålls att stadgandet torde få ringa praktisk betydelse, eftersom de åtgärder som inte är tillståndspliktiga enligt förslaget enbart skall vara underkastade kraven i 5 kap. om säkerhet (se 13 kap. 7 §). Om byggnadsnämndens prövning påkallas enligt 12 § kommer sålunda denna endast att avse frågan om åtgärden står i överensstämmelse med bestämmelserna i 5 kap. 3 och 5 §§ resp. med de föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Syftet med nuvarande regel i 54 § 4 mom. BS är att ge den byggande möjlighet att, om han så önskar, få ett auktoritativt besked i frågan om den tilltänkta åtgärden överensstämmer med byggnadslagstiftningens bestämmelser. Vad i stadgandet sägs om att "bestämmelserna i BS om byggnadslov skall tillämpas på ärende som här avses" innebär att byggnadsnämndens prövning är allsidig och likartad med den prövning som sker av en byggnadslovspliktig åtgärd. Kammarrätten vill därför ifrågasätta om inte den frivilliga prövningen enligt 13 kap. 12 § bör omfatta samtliga egenskapskrav i 5 kap.

13 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

Vad utredningen velat ge uttryck för i 13 § framgår, såsom utredningen själv framhåller (s. 476) av 15 § FVL. Lagrummet kan därför utgå.

Vilka sakägare som anses berörda av en viss åtgärd måste preciseras anser *Haninge* och *Vänersborgs kommuner.* Sistnämnda kommun berör frågan om sakägarkretsen när det gäller skyddsrum.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län:

Vad gäller byggnader som förklarats som byggnadsminne bör länsstyrelsen i PBL ges ställning som sakägare och därigenom få möjlighet att yttra sig på samma sätt som granne för ansökningar om åtgärder i byggnadsminnets omgivning.

Sundbybergs kommun efterlyser en motsvarighet vid bygglovprövning till 13 kap. 47 §.

14 §

Industrins kommitté för byggbestämmelser framför ett krav på motivering vid avslag:

Det måste vara en självklar serviceåtgärd att man därvid i utslaget också citerar den paragraf eller del därav, som åberopas. Utom att ett sådant förfarande skulle bidra till en bättre förståelse bland de byggande för BNs agerande, skulle det också bidra till att inskärpa hos BN att avslag på ansökan om bygglov, respektive villkor i bygglov inte får meddelas på någon annan grund än att den tillämnade åtgärden skulle strida mot någon gällande lag eller förordning.

Samma yrkande har *Byggherreföreningen.*

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Göteborgs kommun* anför:

Kravet på delgivning medför att sakägare måste uppge adress. Byggnadsnämnden bör få rätt att anlita posten för särskild postdelgivning.

Göteborgs kommun anför vidare:

Enligt 9 kap. 26 § skall sakägare i motsvarande situation vid detaljplan även delges besvärshänvisning. Man kan ifrågasätta om det därför är sakligt motiverat att i tillståndsärenden underlåta att lämna besvärshänvisning.

Kammarrätten i Göteborg tar upp problemet med "bortglömda" sakägare:

I fråga om tillståndsärenden föreslås inga särbestämmelser vad gäller utgångspunkten för beräkning av besvärstiden. Förvaltningslagens bestämmelser blir alltså tillämpliga, dvs. besvärstiden räknas från delgivningsdagen. Enligt en särskild bestämmelse i 13 kap. 14 § skall, om tillstånd beviljas, delgivning ske med de sakägare som har yttrat sig och vars synpunkter inte har beaktats.

Fråga uppkommer då vilka möjligheter det finns för en "bortglömd" sakägare att klaga. Det kan ju vara så att en sakägare, som på goda grunder anser sig berörd av den sökta åtgärden, inte har fått någon underrättelse och av den anledningen inte har blivit i tillfälle att framföra sina synpunkter. Någon besvärsmöjlighet för andra än sakägare finns inte när det gäller tillståndsbeslut. För att kunna klaga måste således vederbörande göra gällande att han är sakägare. Att "den bortglömde" helt skulle sakna besvärsmöjligheter är inte rimligt. Någon bestämmelse som motsvarar 18 kap. 3 § andra stycket finns inte heller när det gäller tillståndsärenden.

Det nu sagda leder till att besvär i tillståndsärenden – men inte i planärenden – i princip kan anföras mycket lång tid efter det att beslutet har fattats. Motsvarande gäller f. n. och vållar en del problem genom att besvär t. ex. kan komma efter det att en åtgärd har vidtagits.

Kammarrätten har därför övervägt att föreslå en yttersta gräns för hur lång tid efter ett tillståndsbeslut som besvär får anföras. En sådan gräns skulle stoppa okynnesbesvär. Å andra sidan skulle den också stoppa befogade besvär av en bortglömd

sakägare. Kammarrätten anser att problemet bör beaktas i det kommande arbetet med PBL.

Planverket behandlar samma fråga:

BSs regel att sökanden bevisligen skall underrätta berörda sakägare om beslutet täcker formellt in denna lucka, låt vara att sökanden i praktiken ofta försummar delgivningen med påföljd som ovan, nämligen att det kan bli osäkert vid vilken tidpunkt beslutet vinner laga kraft. I denna del synes PBL-förslaget således medföra en viss försämring av sakägares ställning i jämförelse med BS.

Ytterligare synpunkter lämnar *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:*

Vilken risk kan den byggande tillåtas ta genom att starta byggnadsarbetet innan beslutet om bygglov vunnit laga kraft? Full formell säkerhet innebär en allvarlig försening av byggstart i förhållande till dagens praxis, där den byggande på ett formellt otillfredsställande sätt och utan ansvar för byggnadsnämnden startar på egen risk utan att ha delgivit alla berörda. I vad mån byggnadsnämnden kan ställas till ansvar om en sakägare genom överklagande får gehör för sina synpunkter och därmed åsamkar den för tidigt startande byggaren en förmögenhetsskada bör klarläggas.

16 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

Bemyndigandet att meddela föreskrifter är mycket vidsträckt och kan i sin föreslagna utformning, liksom motsvarande bestämmelse i 58 § 1 mom. 2 st. BS, leda till en långt gående detaljreglering. Frågan om byggnadsnämndens befogenhet att meddela föreskrifter har ofta varit föremål för olika meningar, se t. ex. JO 1972 s. 428. En precisering av vilka föreskrifter som skall anges är påkallad.

Även *Hässleholms kommun* är tveksam:

Denna paragraf är väldigt vittomfattande och kan innebära onödiga låsningar för byggnadslovsinspektören redan vid byggnadsnämndens behandling av lovet.

Planverket:

Följande föreskrifter bör regelmässigt ges i tillståndsbeslutet:
– Giltighetstiden – Krav på utstakning och kontrollmätning genom kommunens försorg – Anmälningstillfällena inför byggnadsnämndens besiktningar – Krav på anmälan av ansvariga arbetsledare
Krav på (ytterligare) konstruktionshandlingar vid större objekt, och tidpunkt för deras inlämnande – Krav på kontrollplaner – Krav på särskilda funktionskontroller genom sakkunnig.

Utöver ovanstående uppgifter och föreskrifter bör i vissa fall kunna ges föreskrifter om särskilda skyddsåtgärder under arbetenas bedrivande (som bullerdämpning), eller om särskilda konstruktiva åtgärder, föranledda av speciella, lokala förhållanden. Endast dessa senare föreskrifter synes kunna kallas "föreskrifter om arbetets utförande".

17 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge samt *Kammarrätten i Göteborg* vill komplettera lagrummet med en erinran om att de angivna tidsfristerna skall framgå av beslutet.

Haninge kommun föreslår att 17 § kompletteras med bestämmelser som tydligt anger att bygglov ej kan förlängas. Om sökanden begär förlängning skall en ny prövning av ansökan ske, anser kommunen.

NBD:

Utredningens konstruktion med tidsbegränsade bygglov kan rent allmänt kritiseras då risken finns att man på detta sätt s. a. s. får tillbaka osäkra investeringsförhållanden.

Hovrätten för Nedre Norrland anser att paragrafen bör utformas enligt 59 § BS.

Stockholms byggmästareförening tar upp ett spörsmål som inte har berörts i motiven. Det är frågan om giltigheten av ett bygglov som meddelas mot slutet av genomförandetiden och som avser ändrad markanvändning:

Enligt nu gällande rätt får påbörjat byggnadsarbete avslutas, även om nybyggnadsförbud inträder. Motsvarande föreskrift saknas i PBL. Av PBL 13:17 framgår emellertid att ett bygglov gäller fem år. Bygget skall dock påbörjas inom två år. Det förefaller sannolikt att ett redan påbörjat bygge får avslutas, efter det att genomförandetiden gått ut, trots avsaknaden av föreskrift därom. Men det är inte givet att ett bygglov som meddelats mot slutet av genomförandetiden medför rätt att påbörja bygget efter genomförandetidens slut.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, SKTF och *Jönköpings kommun* vill ha definierat när ett arbete skall anses påbörjat. Föreningen anför:

För närvarande tillämpas olika bedömningar. Är det när ett arbete anmäls påbörjat av ansvarig arbetsledare dock utan att arbete utförts eller är det när schakten påbörjats, alt. när grundläggningsarbetet påbörjats?

Även *Industrins kommitté för byggbestämmelser* berör frågan om påbörjandet:

Det bör observeras, att även om ett byggnadsarbete inte påbörjats på marken, så kan ändå arbetet vara påbörjat i projekterings- och planeringsskedet, varigenom betydande investeringar redan gjorts på basis av det av BN meddelade tillståndsbeslutet. Om det anses nödvändigt att bibehålla denna paragraf, som är ägnad att skapa osäkerhet hos den enskilde, om den verkliga innebörden av ett meddelat tillstånd, så måste det enligt IKBs mening klargöras att ett arbete anses påbörjat så snart mer omfattande projekteringsarbeten påbörjats – utöver den projektering, som varit erforderlig redan för att erhålla det tillstånd, som BN vill upphäva.

Sundbybergs kommun anser att det bör räcka om ett arbete har påbörjats inom fem år med hänsyn till svårigheter på kreditmarknaden, arbetskraftssidan m. m.

Halmstads kommun vill att det klargörs att ti den räknas från beslutsdagen och inte från mottagningsdagen.

Upplands Väsby kommun önskar att giltighetstiden blir kortare:

5 års giltighet för byggnadslov nyttjas knappast längre av någon, vare sig självbyggare eller företag. Däremot kan det missbrukas för att skjuta på slutbesiktning och kanske ev. åtgärder som sökanden skall göra enligt lovet. Därför bör bygglovets giltighetstid begränsas till ungefär halva tiden.

18 §

Karlshamns och *Värnamo kommuner* tillstyrker den föreslagna bestämmelsen.

Vetlanda kommun menar att grunderna för ett upphävandebeslut måste preciseras och *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* anser att ett bygglov bör få upphävas endast i speciella fall, t. ex. om det uppenbart är helt felaktigt.

Stockholms byggmästareförening ifrågasätter bestämmelsen:

Frågan om återkallelse av gynnande beslut anses som mycket svår i förvaltningsrättslig doktrin och praxis (jfr RÅ 1972 ref. 47). Den grundläggande principen i svensk förvaltningsrätt är, att gynnande beslut inte skall kunna återkallas annat än av mycket viktiga säkerhetsskäl och liknande. Frågan om återkallelse av tillståndsbeslut torde inte böra regleras i plan- och bygglagen. Om denna fråga skall regleras, bör under alla förhållanden förutsättningarna för återkallelse preciseras i lagtexten. Återkallelse av gynnande beslut synes för övrigt tillhöra de problem som för närvarande behandlas av kommittén för översyn av förvaltningslagen (Dir. 1978:85).

Hovrätten över Skåne och Blekinge förordar att bestämmelsen utgår:

I ämbetsberättelsen 1967 s. 328 framhöll JO, att de flesta åtgärder, som erfordrar bygglov, innebär en investering på lång sikt, som inte utan direkt kapitalförstöring kan omdisponeras, och att ett bygglov därför normalt måste vara definitivt. Med hänsyn till den noggrannhet med vilken en ansökan om bygglov bör prövas skall de av utredningen befarade situationerna inte behöva uppstå, och utredningen har inte på något sätt gjort sannolikt att en sådan bestämmelse behövs. Väl kan i vissa fall anföras skäl som motiverar ändring av beslutet och omständigheter åberopas som – om de vid tillfället för prövningen varit kända – hade föranlett ett annat beslut. Om sådana situationer är så vanliga att de bör kunna föranleda en så drastisk åtgärd som upphävande av ett tillståndsbeslut har emellertid inte undersökts. Skulle en sådan bestämmelse anses behövlig, bör den emellertid klart ange i vilka situationer den är tillämplig.

Liknande uppfattning redovisar *kammarrätten i Göteborg, UHÄ (Stockholms universitet)* samt *Lunds, Mora* och *Sjöbo kommuner.*

Kävlinge kommun anser att tiden för färdigställandet bör anges.

19 §

Första stycket

Bestämmelsen tillstyrks av bl. a. *Ale (en minoritet), Eskilstuna, Gislaveds, Sunne, Tanums, Umeå, Årjängs* och *Älvkarleby kommuner.* Även *Stockholms kommun* är i princip positiv:

Det är bra att man nu föreslår en reglering som bättre kommer att överensstämma med verkligheten än den nuvarande.

Regeln innebär att en byggnadslovsansökan ej skall tas upp till prövning förrän eventuella andra kommunala tillstånd, som erfordras för den föreslagna åtgärden, meddelats. Det skall alltså vara fråga om tillståndsprövning enligt annan lagstiftning, inte enbart en allmän remissprövning från exempelvis miljö- och hälsovårdsnämnden rörande ett byggnadsföretag. Det är väsentligt att det av förarbetena klart framgår i vilka situationer byggnadsnämnden måste avvakta andra kommunala nämnders

prövning innan ett byggnadsföretag – som i och för sig kanske uppfyller alla tekniska krav osv. enligt byggnadsförfattningarna – får tas upp till prövning av byggnadsnämnden. Skulle byggnadsnämnden exempelvis kunna vägra att ta upp en bygglovsansökan till prövning av den anledningen att fastighetsnämnden inte gett klartecken på grund av olika uppfattningar om hur tomträttskontraktet skall ändras? Om dylika gränsfall klaras upp i motiven kan den föreslagna regleringen tillstyrkas.

Göteborgsregionens kommunalförbund ställer sig också bakom förslaget men varnar:

En sådan bestämmelse, skriven på det sätt som föreslås, kan emellertid få konsekvenser för byggnadsnämndens – myndighetens – skadeståndsrättsliga ansvar, om inte en uppmjukning av formuleringen sker. Har den enskilde fått bygglov, har han befogad anledning att räkna med att samtliga tillstånd är klara. Skulle i detta läge byggnadsnämnden ha försummat att beakta en erforderlig prövning från hälsovårdsnämndens sida, inställer sig två frågor. För det första borde denna omständighet naturligen innebära ett skadeståndsanspråk mot kommunen – byggnadsnämnden – om hänsynstagande till hälsovårdsnämndens intressen i efterhand innebär ökade kostnader för den enskilde. För det andra är det tänkbart att den enskilde skulle kunna hävda att lagstiftningen har den konsekvensen att byggnadsnämndens beslut om bygglov "utsläcker" alla andra krav på tillstånd. Den enskilde skulle i den situationen kunna hävda att något krav på tillstånd från hälsovårdsnämnden ej längre kan uppställas.

Liknande synpunkter anför *Partille kommun*.

Göteborgsregionens kommunalförbund vill att det anges vilka tillstånd från andra kommunala organ som åsyftas.

Vidare anför både *Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Partille kommun* följande:

I detta sammanhang är det värt att uppmärksamma skillnaden på ett tillstånd och ett yttrande från en kommunal myndighet. En tänkbar situation är att ett område är detaljplanelagt och att detaljplanen anger att bostadsbebyggelse får förekomma.

När emellertid ett ärende om bygglov blir aktuellt, anser möjligtvis en hälsovårdsnämnd att ändrade förhållanden har inträffat. Hälsovårdsnämnden önskar på grundval av dessa ändrade förhållanden säga nej i det konkreta fallet till bostadsbebyggelse. Ett sådant besked inflyter då till byggnadsnämnden i form av ett yttrande från hälsovårdsnämnden. Frågan inställer sig då vilket kommunalt organ som slutligt avgör om bygglov kan ges. Har således byggnadsnämnden i den situationen rätt att i strid mot hälsovårdsnämndens yttrande meddela bygglov och får ett sådant byggnadslovsbeslut effekten att vidare prövning från hälsovårdsnämnden ej erfordras?

Lunds kommun anser kravet för långtgående. Detsamma hävdar *hovrätten över Skåne och Blekinge* som menar att sökanden själv bör få bestämma i vilken ordning tillstånd skall sökas.

Eskilstuna kommun påpekar att motiven strider mot lagtexten, varför motiven bör rättas till.

Enligt *Kungsbacka kommun* bör "prövas" ersättas med "beviljas".

Haninge kommun anser bestämmelsen vara opraktisk:

Som exempel kan nämnas att prövning av tillstånd för va-anläggning från hälsovårdsnämnden ej torde behöva prövas innan bygglov utan i ett andra steg.

Ordet "tillstånd" bör bytas mot "utlåtande" enligt *Hultsfreds kommun.*

Malmö kommun finner det tveksamt om beslut om bygglov alltid bör avvakta en total kommunal tillståndsprövning. Kommunen framhåller också att det bör framgå att en kommunal fastighetsbildningsmyndighet inte omfattas av begreppet kommunalt organ.

Kammarrätten i Göteborg vill peka på att det i sådana fall där nämnden inte iakttar sin samordningsskyldighet kan uppkomma tveksamhet hur besvärsinstansen skall förfara.

Civilförsvarsstyrelsen, planverket och *länsstyrelsen i Värmlands län* tar upp procedurerna med skyddsrumsanmälan och skyddsrumsbesked enligt civilförsvarslagen.

Kramfors kommun föreslår en utökad samrådsskyldighet för byggnadsnämnden i miljöfrågor och sanitära frågor. *Helsingborgs kommun* förordar obligatoriskt samråd med kulturnämnden beträffande kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Andra stycket

Kalmar kommun hävdar att kravet är för högt ställt att byggnadsnämnden alltid måste hänvisa sökanden att inhämta andra tillstånd.

Halmstads kommun:

Bestämmelsen innebär ingen avsevärd lättnad om ej generellt kan skrivas i alla beslut "att tillstånd kan erfordras enligt andra lagar och förordningar".

Lufttransportutredningen:

Med hänsyn till de särbestämmelser om hindermarkering, radioanläggningar etc. som utfärdas med stöd av luftfartskungörelsen bör – för att reciprocitet ska gälla – i PBL 13 kap. 19 § andra stycket tillföras uttrycket "eller beslut".

20 §

Paragrafens räckvidd bör utökas anser *LO:*

Remitteringskravet före byggnadslov bör även innefatta de fastighetsanställda och ges tillfälle för berörda fackliga organisationer att yttra sig över flerbostadshus utformning med avseende på personalutrymmen och arbetsmiljö för de fastighetsanställda.

LO-distriktet i Stockholms län förespråkar en förhandsgranskning av regional facklig organisation på samma sätt som enligt arbetsmiljölagstiftningen.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

Den föreslagna formuleringen: "fått tillfälle att yttra sig över ansökan" måste förtydligas. Därvid bör klart anges inom vilken tid ett yttrande skall ha ingivits till byggnadsnämnden.

I förslagstexten talas om "yttrandet" i singularis. Vid olika slag av yrkesverksamhet inom samma bygglovobjekt bör yttranden från flera skyddsombud etc. behöva inväntas före lovgivning.

Uppsala kommun anser att även handikapporganisationer bör få tillfälle att yttra sig.

Svenska byggnadsarbetareförbundet anför:

Byggnadsarbetarna hamnar i en mellanställning när det gäller "arbetslokaler och personalutrymmen" som det ställs villkor för när det gäller den fasta industrin i 13 kap. 20 §.

Förbundet föreslår därför att texten i 13 kap. 20 § ändras så att den klart omfattar även byggnadsarbetarnas arbetsmiljö. Byggnadsnämnden får då möjlighet att i sin förhandsprövning, bland annat, kontrollera att godkända personalutrymmen inplaneras på tillfällig arbetsplats, t. ex. bygg- och anläggningsarbetsplats. Detta skulle innebära att byggherren ej beviljas byggnadslov om han ej kan styrka att tillfredsställande personalutrymmen kommer att finnas på arbetsplatsen. Tillämpningsregler skulle sedan kunna utarbetas så att onödigt krångel undvikes där seriösa byggnadsfirmor blir entreprenörer.

Halmstads kommun vill att man klargör hur situationen blir om yrkesinspektionen och byggnadsnämnden inte har samma mening.

Vid punkten 1 bör tilläggas "och godkänt", anser *minoriteter i Falu, Järfälla, Lunds* och *Mönsterås kommuner.*

Arbetarskyddsstyrelsen och *LO* föreslår att inskränkningen i sista stycket slopas. *Arbetarskyddsstyrelsen* anför:

Enligt arbetarskyddsstyrelsens uppfattning är den i betänkandet föreslagna ändringen olämplig. Som tidigare framhållits i detta yttrande är det viktigt att arbetsmiljöaspekterna beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt vid planeringen. Om den tilltänkta verksamheten inte är känd kan yrkesinspektionen visserligen inte avge ett fullständigt yttrande. Det finns dock många faktorer som är gemensamma för de flesta typer av verksamhet och som kan bedömas även om den kommande verksamhetens art inte är känd. Det är viktigt att sådana faktorer bedöms av yrkesinspektionen redan på detta stadium.

Vidare efterlyser *arbetarskyddsstyrelsen* en motsvarighet till 56 § 1 mom. tredje stycket BS:

I de fall då yrkesinspektionen inte hunnit lämna ett fullständigt yttrande finns i stället enligt 1 § andra stycket miljöförordningen (1977:1166) en skyldighet för arbetsgivaren att göra anmälan till yrkesinspektionen när lokalen skall tas i bruk. Enligt 56 § 1 mom. tredje stycket byggnadsstadgan skall byggnadsnämnden i sådana fall i sitt beslut om bygglov göra erinran om skyldigheten att göra anmälan till yrkesinspektionen.

Inte heller denna bestämmelse har någon motsvarighet i lagförslaget. Komplettering bör ske i detta avseende. Erfarenheten har visat att skyldigheten att göra anmälan till yrkesinspektionen när arbetslokal tas i bruk ofta åsidosätts. Det finns risk för att efterlevnaden av bestämmelsen skulle bli ännu sämre om byggnadsnämnderna skulle upphöra att erinra om den.

22 §

Hyresgästernas vetorätt bör utvidgas till att omfatta även rivning, anser *minoriteter i Eskilstuna, Falu, Järfälla, Lunds* och *Mönsterås kommuner.*

I stället för "en organisation av hyresgäster" bör det stå "berörda hyresgäster" anser *en minoritet i Botkyrka kommun.*

Enligt *Karlshamns kommun* bör det införas ett krav på skriftligt besked eller tillstånd.

23 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge finner att paragrafen kan utgå, eftersom 9 kap. 16 § skall iakttas utan ytterligare föreskrift härom.

24 §

Paragrafen tillstyrks av bl. a. *länsstyrelsen i Örebro län, Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund* och *Karlskrona kommun.*

Några instanser – däribland *planverket, länsstyrelsen i Skaraborgs län, Länsarkitektföreningen* och *IVA* – invänder att det kan vara motiverat med en förenklad granskning även för andra kategorier, t. ex. kompetenta kommunala verk och stora byggherrar.

Flera instanser avstyrker på olika skäl förslaget att staten och landstinget skall särbehandlas.

HCK:

I många fall har det förekommit att stat och landsting inte tillgodosett kraven på handikappanpassning vid ny- eller ombyggnad. HCK anser inte att det finns några skäl till att stat och landsting ska särbehandlas i bygglovhänseende och kräver att paragrafen utgår.

Svedala kommun:

Eftersom kommunen skall svara för brandförsvaret även av statliga och landstingskommunala byggnader motsätter sig byggnadsnämnden att granskningen överförs till utomkommunal myndighet.

Även *planverket, Föreningen Sveriges byggnadsnämndssekreterare* och *Uppsala kommun* anser att paragrafen bör utgå.

Kammarrätten i Göteborg föreslår en annan utformning av bestämmelsen:

Syftet med bestämmelsen är enligt specialmotiveringen att undvika onödig dubbelgranskning av ansökningshandlingarna när dessa redan har granskats av en statlig myndighet eller en landstingskommun. Med hänsyn till att prövningen av ansökningen i dess helhet emellertid ankommer på byggnadsnämnden själv innebär förslaget knappast någon arbetsbesparing. Enligt kammarrättens mening bör i stället övervägas att utforma bestämmelsen så att byggnadsnämnden inte behöver pröva ansökningshandlingar i den mån sådan prövning redan skett av en statlig myndighet eller en landstingskommun.

Även *lantbruksstyrelsen* menar att problemet med dubbelgranskning bör lösas på annat sätt än genom utfärdande av kompetensbevis, nämligen genom att bygglovprövningen begränsas till 5 kap. 1 och 2 §§ i de fall ritningar har godkänts av lantbruksnämnd i ett ärende om statligt stöd.

Byggnadsstyrelsen anser sista meningen oklar:

Formuleringen är svår att tolka och kan uppfattas som stridande mot paragrafens första mening angående byggnadsnämndens möjlighet att under vissa förutsättningar underlåta granskning av ansökningshandlingar för ett statligt eller landstingskommunalt byggnadsprojekt. Kommentarerna ger inte någon vägledning angående meningens innebörd. Paragrafen bör oavsett i vilken utsträckning de förslag genomförs som lämnats ovan, få en sådan formulering att det klart framgår i vilka avseenden byggnadsnämnden bör underlåta egen granskning.

I huvudsak liknande synpunkter anförs av *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer.*

Landstinget i Stockholms län anser det angeläget att prövningen enligt 5 kap. 10 § överlåts på landstinget självt.

Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund:

Det är härvid viktigt att framhålla att den byggande i byggprocessen tillämpar samma samarbete med andra myndigheter som det åligger byggnadsnämnden att göra (14 kap. 2 § 4) och inhämtar erforderliga tillstånd och bevis (14 kap. 12 §).

FortF föreslår att orden "behöver inte granska" byts mot "bör godta", om kompetensbeviset skall få någon påtaglig innebörd. *FortF* anför dessutom:

FortF vill härmed framhålla, att ett kompetensbevis måste innebära att den myndighet, som tilldelas ett sådant, bedöms besitta sådan kompetens att den kan avgöra i vad mån mindre avvikelser från 5 kap. med följdföreskrifter är tillåtliga eller inte. Även om betänkandet inte ger byggnadsnämnd samma uttalade befogenhet att medge mindre avvikelser från bestämmelserna i 5 kap. anser FortF det dock vara konsekvent om såväl byggnadsnämnd som statlig kompetent myndighet erhåller sådan befogenhet.

Att skyddsrumsärenden alltid bör granskas av byggnadsnämnden framhåller *civilförsvarsstyrelsen* samt *länsstyrelserna i Värmlands* och *Västernorrlands län.*

25 §

Karlshamns kommun frågar sig vem som skall avgöra när det inte är uppenbart obehövligt att bestämma tomtplats.

26 §

Första stycket

Folkpartiet i Skaraborg och *Tidaholms kommun* anser förutsättningarna för att markägaren skall godkänna villkor om rivning vara tveksamma och förespråkar att frågan ytterligare utreds.

Föreningens Sveriges landsantikvarier och *Stiftelsen Jämtlands läns muséum* framhåller att paragrafen också bör ge möjlighet att som villkor föreskriva att en annan byggnad eller anläggning på fastigheten rustas upp.

NBD ställer sig tveksam till villkorade bygglov.

Föreningens Sveriges byggnadsinspektörer invänder mot ordvalet:

Man bör inte ge bygglov med "villkor" men väl med "föreskrift". Ett ej uppfyllt "villkor" för bygglov innebär att allt utfört arbete är olovligt så länge "villkoret för lovet" ej är uppfyllt.

Vid ordvalet "föreskrift" kan man, i liknande fall följa upp ärendet utan att tvingas åberopa LPI och få det kompletterat genom föreläggande och vite endast i de stycken brister föreligger.

Även *kammarrätten i Göteborg* uppehåller sig vid en terminologisk fråga:

I stadgandet används begreppet "fastighet" (= registerfastighet) till skillnad från begreppet "tomt", som används i gällande rätt i 58 § 2 mom. första stycket BS. Ändringen i fråga om terminologin kommenteras inte närmare i motiveringen. Man kan fråga sig om inte den ändrade terminologin kan leda till en viss oklarhet vid tillämpningen. Följande exempel visar detta.

Att foga ett rivningsvillkor till ett byggnadslov för en ny byggnad kan enligt 58 § 2 mom. första stycket BS göras även i fråga om byggnad, som visserligen inte är belägen inom samma registerfastighet som nybyggnaden men väl på mark som genom fastighetsbildningsförrättning är avsedd att tillföras denna. En konsekvens av det i PBL valda uttrycket "fastighet" i stället för "tomt" synes bli att rivningsvillkor inte kommer att kunna meddelas i en sådan situation. Kammarrätten föreslår därför att uttrycket "fastighet" ersätts med "tomt". Kammarrätten vill även peka på att stadgandet fått en sådan språklig utformning att det synes vara uteslutet att som villkor för bygglov, som avser uppförande av en byggnad (anläggning), knyta ett villkor som avser rivning av en anläggning (byggnad).

Vad ytterligare beträffar 26 § skulle en större klarhet uppnås om andra och tredje styckena bytte plats samtidigt som det nuvarande andra stycket bröts ur paragrafen för att bilda ett självständigt stadgande om tidsbegränsat lov.

Andra stycket

Västerås kommun tillstyrker förslaget om tidsbegränsade bygglov. Även *Göteborgs kommun* tillstyrker:

Det är bra att byggnadsnämnden kommer att kunna medge att en byggnad under viss tid har en speciell användning. Detta bör emellertid även kunna avse en del av en byggnad t. ex. att några lägenheter i ett flerbostadshus under en tid används som provisoriska skollokaler. Enligt 9 kap. 18 § finns det villkor för när ett tidsbegränsat byggnadslov kan beviljas utan föregående detaljplan. En hänvisning till denna § bör göras i lagtexten.

Hur ska byggnadsnämnden förfara vid förlängning av tidigare givna tidsbegränsade byggnadslov för provisoriska byggnader och reklamanordningar? Hur ska den totala tiden – nu maximerad till 20 år – räknas? Någon bestämmelse angående detta finns inte i övergångsbestämmelserna.

Att möjligheten bör innefatta även en del av en byggnad betonas också av *Halmstads, Jönköpings* och *Södertälje kommuner.*

Även *Falkenbergs, Nacka* och *Täby kommuner* har en positiv inställning till förslaget.

Länsstyrelsen i Östergötlands län finner det olämpligt att bestämma en absolut maximitid. *Karlshamns kommun* anmäler tveksamhet inför möjligheten att övervaka att den maximerade tiden inte överskrids. Enligt *Kristianstads kommun* bör den sammanlagda tiden inte få överstiga tio år. *Jönköpings kommun* frågar sig:

Hur skall byggnadsnämnderna förfara vid förlängningen av gällande tidsbegränsade lov år 1985? Hur skall den totala tiden som nu maximerats till 20 år räknas?

NBD ställer sig tveksam till förslaget om tidsbegränsade bygglov. Även *Stockholms byggmästareförening* anmäler viss tveksamhet:

De föreslagna reglerna har utformats så, att byggnadsnämnden får generell möjlighet att tidsbegränsa ett bygglov för uppförande av en byggnad eller anläggning eller ändring av en byggnads användningssätt (13:26 andra st.). Rimligtvis måste byggnadsnämnden ha mycket starka skäl för att tidsbegränsa ett bygglov. Detta framgår emellertid ej fullt klart vare sig av lagtexten eller motiven. Det må här nämnas, att den i 58 § 2 mom. byggnadsstadgan föreskrivna rätten för byggnadsnämnden att tidsbegränsa byggnadslov för skylt eller annan ljusanordning ej har upptagits i förslaget till plan- och bygglag. En utvidgad användning av s. k. provisoriska bygglov medför allvarliga olägenheter för den enskilde fastighetsägaren och kan öppna en väg för kommunen att undvika ersättnings- eller inlösningsskyldighet enligt 20 kap. PBL. Vidare är bruket av provisoriska bygglov ägnat att medföra osäkerhet för panthavare och innehavare av företagsinteckningar. Reglerna om provisoriska bygglov bör således även i fortsättningen enbart gälla byggnader av tillfällig karaktär.

I huvudsak liknande synpunkter anförs av *UHÄ (Stockholms universitet)* och *Kristianstads kommun.*

Göteborgsregionens kommunalförbund frågar sig när tillfälligt lov får meddelas.

27 §

Kammarrätten i Göteborg anser att överskådligheten skulle bli bättre om 27–29 §§ försågs med rubriken "Förhandslov".

Kalmar kommun ifrågasätter om inte sökanden själv bör underteckna ansökan om förhandslov:

Om så sker behöver ingen tvekan uppstå om vem som skall betala granskningsavgift. Problemet kan ju lösas praktiskt genom att fastighetsbildningsmyndigheten tillhandahåller ansökningsblanketter åt sökanden, som ju i alla fall måste lämna vissa uppgifter om den tillämnade byggnaden till byggnadsnämnden.

Ännu en anledning till att sökanden själv bör ansöka om förhandslov är att ansökan kommer att kunna ske muntligt. Detta kan ge upphov till ytterligare missförstånd.

Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Örebro län* och *SKTF.*

FortF tar upp handläggningstiderna beträffande förhandslov:

Kravet på skyndsamhet motiveras av att projekteringskostnaderna, som vid FortF bl. a. sammanhänger med konsultutnyttjande, kan antas kraftigt komma att öka om besked om förhandslov dröjer. Även om ett krav på en absolut tidsfrist är motiverat, anser FortF det dock vara tillfyllest om texten i 27 § kompletteras med en föreskrift att byggnadsnämnd skyndsamt skall ta upp frågan om åtgärden kan tillåtas och utan tidsutdräkt meddela beslut angående förhandslov.

28 §

Byggnadsstyrelsen:

Som också framgår av specialmotiveringen är avsikten att bestämmelserna om bygglov i tillämpliga delar skall gälla ifråga om förhandslov, s. 782. Överst på s. 481 konstateras

att byggnadsnämnden vid prövning av en fråga om förhandslov inte behöver ha tillgång till kompletta ansökningshandlingar. Lagtexten bör omarbetas på sådant sätt att bägge i motiveringarna framförda lättnader i förhållande till bygglovprövningen regleras.

29 §

Bromölla och *Osby kommuner* tillstyrker att en tidsbegränsning görs. *Eskilstuna* och *Sala kommuner* föreslår att maximitiden bestäms till två år.

Luleå kommun:

Nu gällande praxis innebär att giltighetstiden för ett byggnadslov som följer på ett förhandsbesked räknas från förhandsbeskedets beslutsdatum. Denna ordning bör bibehållas.

Att låta lång tid förflyta mellan det första beslutet i ett byggnadsärende och byggstarten medför risk att under mellantiden exempelvis tillkommit nya bestämmelser som påkallat en annan behandling av byggnadslovsärendet och att byggnaden således kommer att utföras i strid mot då gällande bestämmelser.

Föreningen Sveriges landsantikvarier och *Stiftelsen Jämtlands läns muséum:*

§ 29 innebär att sökanden genom att först begära förhandslov och sedan bygglov kan utsträcka fristen till 5 + 5 = 10 år. Är detta meningen?

30 §

Länsstyrelsen i Älvsborgs län är kritisk:

De särskilda bestämmelserna om prövningsgrunder för bygglov i 13:30-36 är omständliga och krångliga på grund av de många undantagen och hänvisningarna från paragraf till paragraf. Bestämmelserna bör därför ses över i redaktionellt hänseende.

Även de båda hovrätterna har anmärkningar av liknande art. *Hovrätten för Nedre Norrland* anför:

Inledningsvis vill hovrätten anmärka att bestämmelserna i 13 kap. 30-33 §§ utgör exempel på svårtillgänglig lagtext. En genomgripande överarbetning är erforderlig. Därvid bör bygglovfrågan behandlas först beträffande detaljplanelagt område och därefter beträffande övriga områden för att härigenom uppnå en förenkling av lagtexten.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anför:

Enligt hovrättens mening har utredningen genom kopplingen mellan reglerna för planläggning och tillståndsgivning lyckats skapa en mycket tillkrånglad beslutsordning, där bristen på enkla regler är särskilt framträdande (se t. ex. 13 kap. 30-33 §§). Hänvisningarna till bestämmelserna i kravkapitlen för prövning av tillståndsärenden medför att de materiella regler som skall ligga till grund för prövningen blir oklara med påföljd att risk föreligger för att lika fall behandlas olika. Med särskild styrka framträder olägenheterna av det föreslagna systemet, då fråga är om bygglov utanför detaljplan. Vid sådan prövning framstår kravet på enkla och enhetliga former för

handläggningen som särskilt viktigt. Enligt det av utredningen föreslagna prövningssystemet (s. 452 m) bör marköversikten vara vägledande när ett ärende prövas. Områdesplan bör däremot enligt utredningen inte tillmätas någon självständig betydelse. En annan sak är, framhåller utredningen (s. 322 x), att en områdesplan kan erbjuda ytterligare belysning av marköversiktens syfte och därmed få en indirekt betydelse vid prövningen av ett tillståndsärende. Byggnadsnämnden skall tillika enligt utredningen (s. 453 m) hämta stöd i riktlinjerna i 2-4 kap. i den mån dessa inte har beaktats i marköversikten. Härtill kommer, i avsaknad av detaljplan, kravet på tillämpning av bestämmelserna i 5 kap. Med så oklart formulerade regler införs en betungande prövningsprocess, där utrymmet för godtyckliga bedömningar är alltför vidsträckt. Ett sådant regelsystem kan ur rättssäkerhetssynpunkt inte godtagas. Förslaget måste därför omarbetas. Lämpligen synes ur kravkapitlen böra utrensas alla bestämmelser som saknar betydelse för planläggningen. Hovrätten föreslår ett nytt kapitel – gärna i anslutning till 13 kap. – som innehåller samtliga materiella regler för prövningen av tillståndsärenden.

SKTF vill införa underrubriken "Planenlighetskrav. Egenskapskrav."

Första stycket

Begreppet "planenlighetskravet" kommenteras av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:*

Begreppet planenlighet är missvisande eftersom man i normalt språkbruk anknyter begreppet till en plan. I 13 kap. 30 § PBL anges planenlighetskravet som summan av bestämmelserna i 2-4 kap. Bestämmelserna i 2 och 4 kap. innebär en lämplighetsprövning på olika nivåer medan däremot 3 kap. avser en hindersprövning. Också 5 kap. innebär en lämplighetsprövning. Det som utredningen kallar planenlighetskravet bör därför omfatta kap. 2, 4 och 6. Begreppet planenlighetskrav bör mot bakgrund av det anförda ges annat namn, förslagsvis lämplighetskrav. Detta begrepp kan sedan delas upp i allmänna lämplighetskrav motsvarande bestämmelserna i 2 och 4 kap. och speciella lämplighetskrav motsvarande bestämmelserna i 5 kap. Begreppet planenlighetskravet bör förbehållas prövning av åtgärder inom detaljplan.

Även *kammarrätten i Göteborg* och *Stockholms kommun* invänder mot begreppet. Kommunen vill kalla det för "lagenlighetskravet".

Hovrätten för Nedre Norrland hävdar liksom *kammarrätten i Göteborg* att den huvudprincip som utredningen uttalar, nämligen att tillstånd skall ges när någon regel, som motiverar avslag inte finns, bör komma till ett klarare uttryck i lagtexten än i förslaget.

Industrins kommitté för byggbestämmelser och *Sveriges villaägareförbund* tillstyrker nyss nämnda huvudprincip.

SIB föreslår följande lydelse av stycket:

"Bygglov skall ges om den sökta åtgärden uppfyller krav och bestämmelser i 2–5 kap. och i föreskrifter som meddelats med stöd av dessa, om inte bestämmelserna i 36 och 37 §§ föranleder annat."

Andra stycket

Stycket är onödigt enligt *kammarrättens i Göteborg* uppfattning:

Eftersom samtliga bestämmelser i 5 kap. får regleras i en detaljplan (se 9 kap. 2 §) finns inte något sakligt skäl att, såsom gjorts, begränsa upplysningen till enbart vissa bestämmelser i 5 kap. – Enligt 18 kap. 17 § p. 2. får kammarrätten pröva sådant som "avser enbart fråga om den ansökta åtgärden uppfyller bestämmelserna i 5 kap. eller någon föreskrift som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser". Med hänsyn till denna utformning kan 30 § andra stycket leda till tveksamhet om kammarrätten är behörig att pröva en åtgärd i sådana fall där en bestämmelse i 5 kap. redan beaktats vid planläggningen och sålunda intagits i detaljplanen.

Samma uppfattning har *hovrätten för Nedre Norrland.*

NBD menar att det bör framgå av lagtexten att en detaljplan prekluderar all prövning av innehållet också i 2–4 kap.

Södertälje kommun anser att andra stycket bör gälla även för ett område med markförordnande.

SIB föreslår följande lydelse av stycket:

"Har inom ett område med detaljplan bestämmelse enligt 5 kap. 1, 2, 14, 16 eller 17 §§ beaktats vid planläggningen, skall sådan bestämmelse följas i första hand."

31 §

Huddinge kommun:

Inom detaljplanelagt område anses planenlighetskravet uppfyllt om den sökta åtgärden "inte strider mot detaljplanen". I motiveringarna till förslaget anges en extrem tolkning av lagtexten. "En detaljplan bör ha till effekt att skära av alla fortsatta resonemang om hur riktlinjerna i 2-4 kapitlen skall tillämpas när det gäller bygglovspliktiga åtgärder inom planområdet." Eftersom kapitel 4 innehåller bestämmelser som utgör underlag för krav på bebyggelsemiljöns utformning måste tolkningen utgå från en orealistisk uppfattning om möjligheten att i alla väsentliga frågor detaljreglera bebyggelsemiljöns utformning redan i detaljplanen. Tillgänglighetskraven för rörelsehindrade i kapitel 4 skulle t. ex. innebära att byggnaders och gångvägars lägen även inom kvartersmark i ett större exploateringsområde måste vara exakt bestämda i planen. Handikappkraven i kapitel 5 innehåller ju endast tillgänglighetskrav som avser själva byggnaderna och deras utrymmen.

Kommunförbundet:

Vid bygglovprövningen har fastighetsplanen den effekten utanför ett detaljplanelagt område att varken förändrad eller pågående markanvändning får ske i strid mot planen. Inom detaljplan gäller planenlighetskravet beträffande pågående markanvändning om detaljplanen 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 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 fastighetsägaren genomföra den nya detaljplanen blir han emellertid enligt huvudregeln (13 kap. 31 §) bunden inte bara av detaljplanens bestämmelser utan även av en fastighetsplan om en sådan har antagits för området (s. 786). Detta synes innebära att utanför detaljplanelagt område varken förändrad eller pågående markanvändning får ske i strid mot fastighetsplanen. Inom detaljplan tillåts däremot sådan användning, alltså i strid mot såväl detaljplan som fastighetsplan, om det är fråga om pågående markanvändning. Denna inkonsekvens bör rättas till i det fortsatta arbetet.

Många instanser berör frågan om byggande i strid mot fastighetsplan.

Hallstahammars kommun anför om detta:

Enligt 37 § byggnadslagen är inom byggnadskvarter nybyggnad inte tillåten på mark som ej blivit indelad till tomter. Enligt 38 § byggnadslagen får nybyggnad ej företas i strid mot tomtindelningen eller på fastighet som inte överensstämmer med tomtindelningen. Dessa bestämmelser är av väsentlig betydelse för att få fastighetsindelningen anpassad till gällande planer. Även om en lämplig fastighetsindelning många gånger kan komma till stånd utan att tomtindelning upprättas är bestämmelserna i 37 § byggnadslagen en viktig grund för att nå frivilliga uppgörelser. För kommunen är bestämmelserna av betydelse för möjligheterna att bli av med skräpområden. Det kan t. ex. gälla gammal vägmark som enligt stadsplanen skall överföras till angränsande bostadsfastighet. Visserligen finns regler i fastighetsbildningslagen som ibland kan utnyttjas för att tvinga fram en anpassning av fastighetsindelningen till gällande planer. Kommunen torde emellertid sällan känna tillräcklig anledning att initiera en tillämpning av dessa regler. Däremot känns det mera befogat att kräva en anpassning till plan när fastighetsägaren önskar genomföra förändringar som kräver byggnadslov.

I PBL finns endast en regel om att åtgärder inte får strida mot en fastighetsplan som gäller för området (13 kap. 31 §). Vilken räckvidd regeln har är oklart. Det bör förtydligas att åtgärder inte får ske på fastighet som inte överensstämmer med fastighetsplan. Regeln bör vidare kunna tillämpas också när åtgärderna ryms inom pågående markanvändning. Detta är av särskild vikt inom s. k. förnyelseområden där planläggningen ofta leder till att fastigheterna behöver genomgå mindre förändringar. På många fastigheter kommer nödvändiga ändringar av byggnader och anläggningar att kunna göras inom ramen för pågående markanvändning. En regel bör vidare införas i PBL som ger samma effekt som 37 § byggnadslagen.

I samma fråga anför *Lunds kommun:*

Planenlighetskravet innebär bland annat att åtgärd inom fastighetsplan inte får strida mot planen. Något krav på att fastighetsindelningen skall överensstämma med fastighetsplanen uppställs däremot inte för att åtgärd inom planen skall vara tillåten. Vid nybyggnation kommer det vanligtvis att ligga i markägarnas eget intresse att genomföra en fastighetsplan. Om krav på genomförande av fastighetsplan vid bygglov inte uppställs kan emellertid på sikt oreda uppkomma i fastighetsindelningen, t. ex. om bygglov ges på föreslagen fastighet, som skall bildas av delar från olika fastigheter, och byggnaden kommer att förläggas över befintlig fastighetsgräns. Vidare kan den situation uppstå, att förvärv eller inlösen av fastighetsdel visar sig tidsödande och under lång tid förhindra avlyft av byggnadskreditiv med besvärande ekonomiska konsekvenser för fastighetsägare och hyresgäster. Det torde även ligga i det allmännas intresse att en redig fastighetsindelning upprätthålles. Att mycket starka skäl skall föreligga för dispens från nuvarande byggnadsförbud enligt 38 § BL styrker detta.

I huvudsak liknande synpunkter framförs av bl. a. *Göteborgsregionens kommunalförbund, Sveriges lantmätareförening, Sveriges kommunaljuridiska förening* samt *Göteborgs, Halmstads, Huddinge, Kristinehamns, Lessebo, Lidingö, Linköpings, Motala, Mjölby, Mörbylånga, Norrköpings, Stockholms, Tyresö, Vänersborgs* och *Västerviks kommuner.* Även *Malmö kommun* instämmer och tillägger:

För att ingen tvekan skall råda om vad som menas med att en fastighet överensstämmer med fastighetsplan bör i motiven klargöras att överensstämmelse föreligger först när

fastigheten såväl till sina gränser som till sitt innehåll i fråga om servitutsrättigheter och andel i gemensamhetsanläggningar helt överensstämmer med fastighetsplanen.

SKTF och *Västerås kommun* har en liknande mening. Kommunen anför:

Ett ytterligare planenlighetskrav bör vara att en i detaljplan förutsatt gemensamhetsanläggning skall ha tillkommit (förrättningen genomförd). Bör kunna inskränkas till att avse enbart detaljplan, eftersom en i fastighetsplan förutsatt gemensamhetsanläggning kan tvångsvis genomföras.

SKTF vill att det införs hinder mot byggande över tomtgräns:

Detta är av betydelse inte bara ur fastighetsbildningssynpunkt utan också med hänsyn till kreditgivnings- och skattetekniska frågor, folkbokföring, arkivering etc.

Samma uppfattning har bl. a. *Halmstads, Hultsfreds, Mjölby, Mörbylånga* och *Växjö kommuner.*

33 §

Länsstyrelsen i Malmöhus län och *Lunds kommun* har allvarliga erinringar som gäller föreskrifternas svårbegriplighet.

Hovrätten för Nedre Norrland och *Trollhättans kommun* anser att planenlighetskravets konsekvenser behöver övervägas ytterligare så att inte orättvisa uppstår mellan olika fastighetsägare. *Vänersborgs kommun* hävdar att kommunens möjligheter att tvångsvis genomföra detaljplaner, t. ex. en saneringsplan, verkar alltför små, så som bestämmelserna i 13 kap. 33 § är utformade. *Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Göteborgs kommun* finner det olämligt att en byggnad på "prickmark" kan få göras större, högre m. m. än vad planen förutsätter.

Ytterligare kritik mot planenlighetskravets verkningar kommer från *Sveriges kommunaljuridiska förening:*

Till följd av vad utredningen i annat avsnitt redovisat (s. 219) medför exempelvis en olaglig kontorisering av en byggnad eller större delen därav som skett tidigare under åren att kontoriseringen blir hänförlig till pågående markanvändning om preskriptionstiden löpt ut (jämför dock här med utredningens sätt att uttrycka sig "en gång lagligen har etablerats" vid angivande av utgångspunkten för undantag från planenlighetskravet). För en sådan fastighet kan vid tidpunkten för bygglovprövning mycket väl gälla detaljplan som anger bostadsändamål. Om fastighetsägaren i sådant fall ansöker om en icke oväsentlig tillbyggnad, fortfarande för kontorsändamål, får någon prövning av planenlighetskravet inte ske. Bygglov skall i sådant fall ges om den sökta åtgärden uppfyller bestämmelserna i 5 kap. Såsom tidigare i detta yttrande angivits kan enligt motiven "relativt omfattande tillbyggnader" av exempelvis kontorslokaler ligga inom ramen för pågående markanvändning (s. 697–698). Endast om man kan fastslå att den sökta åtgärden är ägnad att "väsentligt" inverka på kommunens planer och program uteslutes att åtgärden hänföres till pågående markanvändning (se 1 kap. 3 §). Det nu angivna resultatet av reglerna rörande planenlighetskravet kan knappast vara acceptabelt ur kommunens synpunkt.

Kristinehamns kommun anser begreppet kompletteringsbyggnad inom detaljplan vara oklart definierat.

Huddinge kommun tar upp en speciell fråga:

Om fastighetsägare jämlikt 13 kap. 35 § PBL erhållit bygglov till åtgärd, som innebär mindre avvikelse från planen, förefaller det som om ordalydelsen i 13 kap. 33 § 1. PBL skulle innebära att för kommande åtgärder inom ramen för pågående markanvändning skulle planenlighetskravet inte gälla. I betänkandet har inte återfunnits något uttalande, som motsäger denna tolkning. Denna effekt kan knappast vara åsyftad av utredningen och ett klarläggande behövs. I annat fall torde ingen byggnadsnämnd våga sig på att tillämpa 13:35 PBL.

Även *Halmstads kommun* är inne på denna tanke.

34 §

NBD föreslår att bestämmelsen flyttas till legaldefinitionen i 1 kap. 3 §.

Stockholms kommun hävdar att återuppförandet bör hänföras till pågående markanvändning endast då det är fråga om en lagligen riven byggnad.

Enligt *SKTF:s* mening bör det klart sägas ut i lagtexten att bara sådant återuppförande som direkt ersätter rivning på grund av brand eller annan våda skall ingå i pågående markanvändning.

Vägförvaltningen i Västernorrlands län:

Eftersom ingen ändring av 47 § VägL föreslås förutsätter vi att länsstyrelsens dispens ändå erfordras för återuppförandet av en nedbrunnen byggnad som står närmare vägområdet än 12 m (eller det större avståndet som länsstyrelsen kan ha förordnat om). Samma bedömning görs betr. uppförandet av tillbyggnad som faller under begreppet pågående markanvändning.

Haninge kommun:

Vidare bör i paragrafen anges att det åligger fastighetsägaren att visa att byggnad funnits på fastigheten samt att lämna uppgifter om byggnadens storlek och utförande. Anledningen till detta är att det i kommunen finns ett stort antal fastigheter där uppgift om byggnad eller handlingar i övrigt saknas i byggnadsnämndens arkiv på grund av att byggnaden uppförts vid en tidpunkt då byggnadslov icke erfordrades.

Tiden bör minskas till två år enligt *Eskilstuna kommun.*

35 §

Första stycket

Bl. a. *Borås, Timrå* och *Östersunds kommuner* framhåller att tolkningsutrymmet bör vara ungefär det som motsvarar dagens praxis. *Bromölla* och *Östra Göinge kommuner* föreslår – i samma syfte – att ordet "mindre" stryks i lagtexten.

Jönköpings kommun:

Byggnadsnämndens möjlighet att bevilja dispens från gällande detaljplan har begränsats mycket starkt i denna paragraf. Svårigheter kan uppstå att i många fall avgöra vad som är "mindre avvikelse" eller "förenliga med planens syfte". Klarläggande kommentarer erfordras i lagtexten.

Hässleholms kommun:

Motsvarande bestämmelser i gällande lag gav bättre regler som redan är inarbetade. (Mindre byggnader för allmän nytta osv.). BS § 56 mom. 2.

En liknande mening framförs av *länsstyrelsen i Kristianstads län* som anser att paragrafen bör jämkas så att den inrymmer även tillfällig markanvändning i strid mot plan.

Länsstyrelsen i Östergötlands län föreslår att även större avvikelser bör kunna medges, om särskilda skäl föreligger:

Planerna kan vara av äldre datum och i själva verket inaktuella och åtgärder ansluta till översiktlig planläggning. I beredskapstider kan det t. ex. vara behov att snabbt anordna skyddsrum som avsevärt avviker från gällande plan.

För att man skall få större klarhet bör "syftet med planen" ersättas med "planens riktlinjer" framhåller *minoriteter i Falu, Järfälla, Lunds* och *Mönsterås kommuner.*

Länsstyrelsen i Värmlands län pekar på att man ibland kan behöva inrätta skyddsrum på allmän plats och att paragrafens utformning försvårar detta. Liknande synpunkter har *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län.*

Andra stycket

Stycket bör utgå anser flera instanser. Ett exempel är *Kommunförbundet* som anför:

För att inte onödigt fördröja tillkomsten av angelägna serviceinrättningar bör det ges möjlighet till samlingsbeteckningar som rymmer i och för sig olika ändamål men som med avseende på omgivningspåverkan är förhållandevis likvärda. Det är också angeläget att åtskilliga boendekomplement får rymmas inom själva B-ändamålet. Det gäller inte minst de små hemlika dag- och fritidshem som det av flera skäl är angeläget att få fram och som efter en tid kan komma att förändras till bostäder.

Stockholms kommun:

För utbyggnaden av den sociala servicen, särskilt barnstugor, har ofta s. k. A-tomter utnyttjats. Socialförvaltningen finner det motiverat att kommunerna även fortsättningsvis får möjligheter att lägga ut sådana tomter för ospecificerat allmänt ändamål. Det är angeläget att möjligheterna till en tidsmässig anpassning av den sociala servicen förstärks i stället för att försvagas.

Sundsvalls kommun:

Det blir alltså inte möjligt att lämna lov för en barnstuga på en tomt som angetts för skola, innan planen först blivit ändrad.

Detta anses inom byggnadsnämnden vara en besvärlig och onödig omgång, eftersom man från kommunens sida ofta har anledning att få en snabb och lämplig lösning av ett planproblem av angiven art. Kravet på precisering av områden för allmänt ändamål bör därför utgå. Det kan dock behållas för sådan anläggning som kan tänkas få en negativ miljöpåverkan t. ex. reningsverk, kraftverk och värmecentral som eldas med fossila bränslen samt för upplag för sådana bränslen (kol).

I huvudsak liknande synpunkter som de nu redovisade återfinns i yttrandena från bl. a. *Halmstads, Kalmar, Kristinehamns, Oxelösunds, Sorsele, Storumans* och *Umeå kommuner. Tranemo kommun* anser att den föreslagna

regeln bör gälla bara nya detaljplaner.

Mjölby och *Mörbylånga kommuner* önskar att bestämmelsen mjukas upp så att bygglov kan beviljas, om det i detaljplanen redovisas alternativa ändamål för kvartersmarken.

36 §

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att man i lagtexten först bör redogöra för när bygglov får vägras:

36 och 37 §§ bör därför inleda "särskilda bestämmelser om prövningsgrunden för bygglov". Handläggning av ansökningsärenden sker ju också på det sättet att först konstateras att formella hinder inte föreligger innan den materiella prövningen företas.

Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Förslaget är olyckligt utformat, eftersom avslagsgrunderna inte är fullständigt angivna. Bygglov måste ju kunna vägras även när exempelvis egenskapskraven inte är uppfyllda.

Luftfartsverket vill komplettera paragrafen med ett andra stycke av följande lydelse:

"Byggnadslov skall vägras om den ansökta åtgärden kan befaras menligt påverka anläggning som avses i 3 kap. 5 §".

Tillägget till stadgandet är ett remedium mot den lucka i lagstiftningen som uppstår genom avskaffande av de i och för sig otillfredsställande tillsvidareförbuden mot bebyggelseåtgärder.

Flera instanser behandlar frågan om gatukostnadsskyldigheten i samband med bygglovprövningen. Belysande är yttrandet från *Stockholms kommun:*

Vad som inte överförs från 38 § BL förutom att där generellt krävs utfartsväg och avlopp, är skyldigheten att betala gatukostnader eller ställa säkerhet härför. Gatukostnadsutredningen ansåg i sitt betänkande Kommunernas gatuhållning, SOU 1977:65, övervägande skäl tala för ett bibehållande av bestämmelserna i 38 § BL, vilket tunga remissinstanser som Svenska kommunaltekniska föreningen, Kommunförbundet och Stockholms kommun m. fl. även understrukit. Motiven härför är för det första som gatukostnadsutredningen även framhållit att möjligheterna för kommun att få ut dessa kostnader är större i samband med bebyggelse av fastighet. Ett ännu tyngre skäl för överförande av bestämmelserna är att en som är betalningsansvarig för gatukostnader både enligt nu gällande regler och den föreslagna kommunvägslagen KVL är den som vid upplåtelsetillfället är lagfaren ägare. Då det alltid förflyter viss tid innan kravet kan ställas hinner fastigheten dessförinnan ofta byta ägare – ibland flera gånger. Detta omöjliggör i vissa fall uttagandet av dessa kostnader.

En annan omständighet, som talar för överförande av reglerna i 38 § BL till PBL, är att för gator upplåtna före ikraftträdandet av KVL skall enligt övergångsbestämmelserna äldre lagstiftning gälla. Där finns således kopplingen till bygglovet kvar. Till yttermera visso har kommunerna fått tio år på sig att framställa krav, där äldre lagstiftning än BL hittills – beroende på att vissa villkor inte var uppfyllda – inneburit hinder mot uttagande av gatukostnader. Detta gäller mycket stora belopp för åtskilliga innerstadsfastigheter.

För berörda fastigheter kvarstår således kravet på säkerhet enligt BL och det är omöjligt för byggnadsnämndens tjänstemän att särskilja dessa fastigheter, varför nuvarande remissförfarande måste fortsätta flera decennier framåt i alla fall. Att genom någon ny lagkonstruktion avlägsna skyldigheten att gälda gatukostnader eller ställa säkerhet härför även beträffande tidigare upplåtna gator vore olyckligt ur bl. a. likställighetssynpunkt då man i så fall kan förutse att åtskilliga fastighetsägare kommer att slippa undan betalning.

Påståendet i PBL-utredningen, att förfallna avgifter kan utmätas faller således på att det i detta fall är svårigheter att nå den rätte betalningsskyldige och avgiften inte kan uttagas ur fastigheten. En annan besvärande omständighet är att jämkning av ersättningen kan ske beroende på att kostnaden ej står i proportion till nyttan och detta vid tvist skall avgöras av fastighetsdomstol, där kommunen regelmässigt får betala såväl egna som motpartens rättegångskostnader även om kommunen får rätt i sakfrågan. Domstolsförfarandet undviks utom i undantagsfall om kostnaderna regleras i samband med bygglov.

I utredningen framhålles att nuvarande ordning är unik i den bemärkelsen att tillstånd kan vägras om kostnader som rör en helt annan fråga än den som tillståndet avser inte betalts. Förutom att det i gällande lagstiftning anses naturligt och till och med önskvärt bör anföras att för bebyggelse av fastighet måste anslutning finnas till områdets gatunät. En fastighets värde ligger ju till största delen i att den kan bebyggas, varför kopplingen av gatukostnader till bygglov är naturlig. Fastighetsägaren blir likaså medveten om den gatukostnad som åvilar eller tillkommer fastigheten och kan placera in kostnaden i fastighetens belåningskalkyl.

Då byggnadsnämnden enligt 13 kap. 23 § PBL har en viss kontrollfunktion rörande markägares fullgörande av skyldigheter mot kommunen jämlikt 9 kap. 16 § vore steget inte långt till att utvidga detta att omfatta även gäldandet av gatukostnader, vilket kunde ske genom ett tillägg i 9:16 och eventuellt även i 13:36. Bevakningen kunde då, liksom i dag genomföras med ett remissförfarande till handläggande förvaltning – oftast som i Stockholm: fastighetskontoret – som samtidigt kunde besvara frågan om deltagande i föreskriven exploateringssamfällighet.

Om så ej sker måste i vart fall denna skyldighet att betala eller ställa säkerhet för gatukostnader kvarstå beträffande gator upplåtna till allmänt begagnande före ikraftträdandet av KVL. Dessa kostnader föreslås nämligen enligt övergångsbestämmelserna till denna lag regleras enligt äldre lagstiftning.

Kommunerna föreslås vidare få tio år på sig från införandet av KVL att framställa krav om sådana gatukostnader som inte förfallit till betalning beroende på att de skall regleras enligt äldre lagstiftning än BL. Kommunerna kommer givetvis även efter denna tid att föra processer rörande dessa kostnader och det är viktigt att krav på betalning eller säkerhet för gatukostnader i samband med bygglov kvarstår.

I huvudsak liknande synpunkter anför bl. a. *Göteborgsregionens kommunalförbund, Stockholms byggmästareförening* samt *Ale, Halmstads, Kristinehamns, Linköpings, Norrköpings* och *Västerviks kommuner.*

37 §

Första stycket

Stockholms byggmästareförening:

Byggnadsnämnden har befogenhet att vilandeförklara en ansökan om bygglov i avvaktan på planändring även under genomförandetiden (13:37). Det är inte klart om sökanden skall anses ha anspråk på att få bygglov om tiden för vilandeförklaring går ut,

utan att planändring skett, om genomförandetiden hunnit förflyta under den tid som ansökan varit vilandeförklarad. Möjligen har utredningen tänkt sig att så skulle vara fallet (del 2 s. 346). Av det sagda framgår att det är befogat att frågan om förhållandet mellan genomförandetid och bygglov närmare utreds.

Punkten 3 bör omfatta även 10 kap. 1 § 3-5 anser *Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Göteborgs kommun*. Enligt *luftfartsverket* och *lufttransportutredningen* bör punkten 3 omfatta även 10 kap. 1 § 2.

KF intar en restriktiv hållning till vilandeförklaring:

Institutet vilandeförklaring bör endast få tillgripas i de fall synnerliga behov ur kommunal planeringssynpunkt föreligger och kommunen bör härvid bära de kostnader som tidsutdräkten förorsakar enskilda.

Andra stycket

Stockholms kommun:

Vad händer om en ansökan först lång tid efter det den kommit in är så komplett att den kan bedömas? Minskas därigenom tiden för kommunen i motsvarande grad att förklara ansökan vilande och få fram en ny eller ändrad plan?

Halmstads kommun har den inställningen att tiden bör räknas från den dag då ansökan är "bedömbar".

Stockholms kommun föreslår en ändrad lydelse av stycket:

I den allmänna motiveringen anförs att för att ovissheten för sökanden inte skall bli alltför långvarig så skall ansökan om expropriationstillstånd göras respektive kommunens planbeslut fattas senast när två år har gått från den dag bygglovansökningen gavs in till byggnadsnämnden. Av den allmänna motiveringen framgår vidare att bygglovansökningen förblir vilande till dess expropriations- eller planfrågan slutligen avgjorts. Med hänsyn till dessa uttalanden torde sista stycket i 37 § böra erhålla en ändrad lydelse. Av den föreslagna lydelsen får man nämligen lätt uppfattningen att vilandeförklaringstiden får vara totalt högst två år. Såsom nyss redovisats förblir ju emellertid bygglovansökningen vilande till dess exempelvis expropriationsfrågan slutligen avgjorts. Om kommunen ansöker om expropriationstillstånd inom tvåårsfristen kan mycket väl hända att längre tid än två år – räknat från dagen för ingivandet av bygglovansökan – går innan expropriationsfrågan slutligen avgjorts.

Vad nu sagts bör även uppmärksammas i samband med 44 § sista stycket som alltså även det torde böra justeras mot bakgrund av vad som anförts i den allmänna motiveringen till den bestämmelsen.

Samma synpunkter anförs av *Sveriges kommunaljuridiska förening*.

38 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

Korrespondens saknas mellan motiv (s. 483 ö) och lagtext. Lagrummet bör därför kompletteras så att det ger uttryck för motivens uttalande.

39 §

NBD:

Förbättringen här med en karenstid på 10 år blir tämligen verkningslös så länge som förlängningar av expropriationstillstånd får förekomma. Därför krävs även en ändring i expropriationslagen.

Göteborgsregionens kommunalförbund och *Göteborgs kommun* föreslår att tiden ändras från tio till fem år.

40 §

Karlskrona kommun avger omdömet "en förvirrande formulering".

Stockholms kommun anser att lagtexten bör formuleras enligt följande:

Rivningslov för byggnad får vägras med hänsyn till bostadsförsörjningen eller med hänsyn till att den är av större värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär.

Samma förslag kommer från *minoriteter i Eskilstuna, Falu, Lunds* och *Mönsterås kommuner.*

Civilförsvarsstyrelsen:

Civilförsvarsstyrelsen anser att det också bör vara möjligt att i ett skärpt utrikespolitiskt läge kunna vägra rivningslov för byggnader med skyddsrum, speciellt om de ligger i områden med skyddsrumsbrist. Lagtexten bör formuleras så att denna tolkning möjliggörs.

41 §

SIB:

Det är lämpligt att påminna om att rivningslov inte får meddelas för byggnader som skyddas på annat sätt än genom skyddsbestämmelser i detaljplan eller markförordnande. Det finns annars risk för att andra skyddsbestämmelser än de som finns enligt plan- och bygglagstiftningen glöms bort. För att tillgodose kulturminnesvårdens intressen bör det också åligga byggnadsnämnden att kontrollera om byggnaden är av sådant värde att skyddsföreskrifter skulle kunna utfärdas.

En ändring av paragrafen skulle kunna göras ungefär enligt följande förslag:

"Rivningslov får inte meddelas för byggnad som på grund av skyddsbestämmelser i detaljplan eller markförordnande skall bevaras. Rivningslov får inte meddelas för byggnadsminnesmärken, för byggnadsminne enligt 1 § lagen (1960:690) om byggnadsminnen eller för byggnad som skyddas enligt annan lagstiftning eller förordning. Innan rivningslov ges för en byggnad skall undersökas om den kan komma i fråga för sådana skyddsbestämmelser. Om skydd av fornlämningar är särskilt stadgat i lagen (1942:350) om fornminnen. I övrigt får rivningslov vägras endast med stöd av 40 §."

I huvudsak liknande synpunkter har *länsstyrelserna i Östergötlands* och *Värmlands län.*

Stockholms kommun anser att lagtexten bör formuleras enligt följande:

Rivningslov får inte meddelas för byggnad av det slag som anges i 5 kap. 14 §, om byggnaden på grund av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller ett markförordnande skall bevaras.

Enligt *en minoritet i Botkyrka kommun* bör sista stycket utgå.

42 §

Paragrafen bör utgå enligt *minoriteter i Botkyrka, Eskilstuna, Falu, Järfälla* och *Mönsterås kommuner.*

43 §

Paragrafen bör utgå enligt *minoriteter i Botkyrka, Eskilstuna, Falu, Järfälla* och *Mönsterås kommuner.*

Göteborgsregionens kommunalförbund:

Byggnadsnämnden ålägges göra mycket krävande ekonomiska beräkningar. Det måste ifrågasättas om de flesta byggnadsnämnder har förutsättningar härför.

Göteborgs kommun:

Enligt den allmänna motiveringen kan rivningslov vägras med hänsyn till bostadsförsörjningen för en bostadsbyggnad i gott skick som ostridigt uppfyller lägsta godtagbara standard. Är byggnaden däremot skadad och erforderliga åtgärder ej bedöms ge skälig avkastning, skall rivningslov ges, om inte kommunen är beredd att engagera sig ekonomiskt. Förutom ovan nämnda osäkerheter i de teknisk-ekonomiska utredningarna varierar dessutom också förutsättningarna i tiden. Man kan t. ex komma på bättre och billigare metoder att grundförstärka äldre sättningsskadade byggnader. Finansieringsbilden kan ändras genom att kredit- och bidragsmöjligheterna förändras. De stomskador etc. som behöver åtgärdas för att byggnaden skall bevaras på lång sikt kan vara av sådan art, att lägenheternas användbarhet ej nämnvärt påverkas på kort sikt. Kommunstyrelsen föreslår därför att byggnadsnämnden ges en möjlighet att vägra rivning ur bostadsförsörjningssynpunkt om åtgärderna utan betydande olägenheter kan skjutas på framtiden, då byggnaden endast har skador som inte innebär säkerhetsrisker eller på annat sätt förhindrar fortsatt användning.

Sundbybergs kommun:

Att fastighetsägaren i samband med rivningsärende kan åläggas presentera en fastighetsekonomisk kalkyl, som visar att fastigheten är olönsam att rusta upp, kan förväntas leda till en rad svårbedömda fall. Erfarenheter visar att sådana ekonomiska kalkyler kan visa högst skiftande resultat beroende på vem som gör kalkylen och i vilket syfte den görs. Ett krav som måste ställas på kalkylen är att den skall redovisa det fastighetsekonomiska utfallet över en längre period.

44 §

Sista stycket bör utgå enligt minoriteter i *Järfälla, Lunds* och *Mönsterås kommuner.*

Tiden bör vara åtminstone fem år enligt *en minoritet i Göteborgsregionens kommunalförbund.*

47 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge frågar sig vad lagrummet har för betydelse:

Möjligen kan sägas att det ger hyresgästerna en föreställning om att deras argument skulle väga tyngre än andras. Så är inte fallet och hyresgästerna bör inte heller genom en vilseledande lagtext bibringas en sådan uppfattning. Lagrummet bör därför utgå.

Stockholms kommun anser det vara oklart vad som ligger i bestämmelsen, eftersom hyresgästerna inte får hindra rivning. Samma inställning har *Halmstads kommun*.

Enligt *Umeå kommun* bör fastighetsägaren ges ansvaret för att hyresgästerna hörs i dessa fall.

En minoritet i Botkyrka kommun menar att "skälig" bör ersättas med "stor".

Minoriteter i Eskilstuna, Falu och *Lunds kommuner* framhåller att lagrummet bör ha följande lydelse:

Rivningslov får inte beviljas om en organisation av hyresgäster motsätter sig rivning och hyresnämnden inte har lämnat medgivande till åtgärden.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

Enligt specialmotivering (s. 788) uppträder hyresgästerna i detta sammanhang "var och en för sig". Hur lång handläggningstid skall godtas i de fall t. ex. någon av hyresgästerna är på semester eller av annan orsak ej kvitterar ut sin försändelse från byggnadsnämnden? Jämför 13 kap. 13 § och byggnadsnämndens ansvar i detta sammanhang.

48 §

Arkitekturmuséets uppfattning är att paragrafen bör slopas, eftersom prövningsgrunderna bör vara samma som för bygglov. Liknande uppfattning kan spåras i yttrandet från *länsstyrelsen i Jönköpings län.*

Göteborgsregionens kommunalförbund:

Med hänsyn till i 9 § föreslagen skyldighet att söka marklov, bör § erhålla lydelsen: "Marklov får vägras endast om den sökta åtgärden strider mot syftet i en detaljplan eller mot bestämmelserna osv.".

Umeå kommun påpekar att de materiella bestämmelserna i detaljplan eller markförordnande torde behöva detaljeras betydligt mera i dessa avseenden än som nu sker.

Växjö kommun framhåller att man bör behålla bestämmelsen i 54 § BS om åtgärder som innebär avsevärd ändring av höjdläget för tomten.

Arkitekturmuséet och *Nyköpings kommun* menar att marklov bör kunna vägras om åtgärderna blir störande för de boende eller för angränsande fastigheter.

Statens geotekniska institut hävdar att prövningen bör avse bl. a. markens stabilitet (schaktning, fyllning) och risken för besvärande sättningar (fyllning).

14 kap. Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.

Mot kapitlets rubricering och huvudsakliga uppläggning riktar få remissinstanser invändningar. Viss invändning mot rubriceringen har *planverket* som anser att ordet "arbete" bör räcka i rubriken, om inte "byggnadsarbete" även avser installationsarbeten. Planverket anser vidare att avsteg från principen att utforma PBL som en ramlag har gjorts i 14 kap. som blivit alltför detaljreglerat. *Nacka kommun* ifrågasätter likaså, mot bakgrund av att i 14 kap. föreskrivits ytterligare besiktningstillfällen utöver BS, om åtgärder för att motverka ett visst slags byggfel skall skrivas in i en lag. Det vore enligt kommunen fördelaktigare med en centralt upprättad instruktion, som kan anpassas efter behoven och byggnadsutvecklingen. *Solna kommun* anser att reglerna om byggnadsnämnd i 1–5 §§ systematiskt hör hemma i ett inledande kapitel om de beslutande organen.

1 §

Frågan om byggnadsnämndens uppgifter som rör planläggning tas upp av bl. a. *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* som anser att i 1 § ges en alltför kortfattad sammanfattning av byggnadsnämndens åligganden, särskilt vad gäller planläggningssidan som inte endast gäller detaljplaner. *Kalmar kommun* anför liknande synpunkter.

Danderyds kommun:

Felaktigt anges i motiveringen till PBL att byggnadsnämnden i gällande lag skulle vara ansvarig för erforderliga samråd vid plans upprättande och föreslås på grundval härav att byggnadsnämnden skall ha denna del av planeringen i fortsättningen. Enligt 14 § byggnadsstadgan är det emellertid icke nämnden utan planförfattaren som har denna skyldighet. I och med att nämnden blir tillsynsmyndighet och det nyskapande arbetet förs över till kommunstyrelsen bör lagen i denna del ej ändras. Det kan inte vara riktigt att en viktig del av planarbetet läggs på en nämnd som ej ges full insyn i hela arbetet. Är det å andra sidan avsett att byggnadsnämnden skall ha hand om upprättande av detaljplaner bör detta klarare anges än vad som nu sker i PBL 14 kap. §§ 1 och 2. Som tidigare nämnts vore det för Danderyds vidkommande önskvärt med en klarare kompetensfördelning mellan kommunstyrelse och byggnadsnämnd. Den ökade centraliseringen av stadsplaneringens styrning upplevs av nämnden som en urholkning av dess arbetsuppgifter och det är då viktigt att de kvarvarande blir klart dokumenterade.

Länsstyrelsen i Örebro län och *Jönköpings kommun* anför liknande synpunkter. *Malmö kommun* anser att det bör framgå av 1 § att byggnadsnämnden har ansvaret för dessa frågor (detaljplanläggningen). *Hässleholms* och *Stockholms kommuner* anser att ordet "planläggning" skall ersätta "detaljplanläggning".

Byggnadsnämndens uppgifter att handlägga frågor som rör markförordnande och fastighetsplaner tas upp av *SKTF* som anför:

Den allmänna bestämmelsen om byggnadsnämndens ansvarsområde är mycket kortfattad. Genom att PBL infört begreppet detaljplan som ett särskilt planinstitut kan ordet "detaljplanläggning" komma att uppfattas som enbart avseende sådana planer. Detta skulle ytterligare inskränka ansvarsområdets verkliga omfattning även om den

följande 2 § anger att byggnadsnämnden skall "främja, bevaka, ägna uppmärksamhet åt" vissa angivna frågor etc.

1 § bör därför kompletteras och föreskriva att byggnadsnämnd "skall handlägga frågor om byggande, detaljplaner, markförordnanden och fastighetsplaner inom kommunen samt fullgöra uppgifter enligt fastighetsbildningslagstiftningen".

Länsstyrelsen i Älvsborgs län, TCO samt *Halmstads, Hässleholms, Jönköpings, Malmö, Norrtälje, Värnamo* och *Örkelljunga kommuner* anför liknande synpunkter på behovet av att nämna fastighetsplaner i 1 §.

Bl. a. *Norrköpings kommun* tar upp mätnings- och kartfrågor och anför:

I de större kommunerna har byggnadsnämnderna vanligtvis ansvaret för mätnings- och kartfrågor. I PBL bör framgå att om kommunen inte bestämt annorlunda, skall ansvaret för dessa frågor åvila byggnadsnämnden. Eftersom mätning och kartläggning är grundläggande för all kommunalteknisk verksamhet bör det nämligen klart framgå av PBL att kommunen har ansvaret för mätnings- och kartläggningsverksamheten, och att denna normalt skall sortera under byggnadsnämnden.

Förslagsvis bör därför 14 kap. 1 § kompletteras sålunda: "Om kommunen inte bestämt annorlunda skall byggnadsnämnd även handlägga frågor rörande mätnings- och kartläggningsverksamhet".

Liknande synpunkter framförs av *Köpings, Linköpings, Mjölby, Norrtälje, Sundsvalls, Värnamo* och *Västerviks kommuner.*

Haninge kommun anför:

Avsikten med upphävandet av 1936 års Kartkungörelse kan inte anses ha varit att byggnadsnämndens dittillsvarande befattning med kommunens mätnings- och kartverksamhet sådan denna befattning kom till uttryck i 1936 års KK skulle ändras. Fortfarande torde det därför om icke kommunen beslutat annorlunda åligga byggnadsnämnden bl. a.

att ansvara för mätningsväsendet och tillse att det är tillfredsställande organiserat
att mätnings- och kartläggningsarbeten utföres med minst sådan noggrannhet och på så betryggande sätt som stadgas i Mätningskungörelsen 74 (MK) samt utförs på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt så att framtida byggnad underlättas och
att kartor och handlingar rörande mätningsväsendet väl ordnas, vårdas och förvaras på ett betryggande sätt.

Byggnadsnämndens övervakning (tillsyn) kan givetvis med hänsyn till lokalt varierande förhållanden bedrivas under olika former. Där byggnadsnämnden har egen mätningsenhet för bedrivande av mätnings- och kartläggningsverksamhet inom nämndens tillsynsområde, torde normalt denna enhet medverka i och till stora delar svara för tillsynsverksamheten. I kommun där byggnadsnämnden saknar egen mätningsenhet kan nämnden uppdraga åt kvalificerad konsult att på uppdrag av nämnden utöva denna verksamhet. Nämnden är dock även i detta fall primärt ansvarig för utförda arbeten.

Byggnadsnämndens uppgift att bevaka natur- och kulturminnesvården m. m. kommenteras av *UHÄ (Uppsala universitet)* som anför:

Den avgörande punkten är hur kommunens planarbete läggs upp. Det gäller här både att kommunen av eget initiativ tar in bevarandesynpunkterna och att företrädare för sådana intressen får möjlighet att påverka planarbetet innan avvägningen i realiteten är gjord. Natur- och kulturminnesvården är visserligen klart markerad i sådana allmänna regler som 2:5 och 6 och 3:1 och 2. De intressena är dock mindre tydligt

framhållna i den instruktion för byggnadsnämnden som ges i 14:1 och 14:2 p 1. En tydligare markering i 14:1 och 2 eller i motiven till de reglerna vore önskvärd.

Liknande synpunkter anförs av *Vitterhetsakademien.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län och *Uppsala kommun* anser att i 1 § även bör anges naturvårds- och friluftsfrågor.

2 §

Byggnadsnämndens uppgifter enligt pkt 1. att främja en god byggnads- och landskapskultur, bevaka miljöfrågor samt verka för en god offentlig miljö inom kommunen behandlas av några remissinstanser.

LO-distriktet i Stockholms län:

Kommunernas byggnadsnämnd ges enligt utredningens förslag ännu mer omfattande uppgifter än tidigare. Nämnden får ett ökat ansvar för miljö- och naturvård och kulturminnesfrågor. Bl. a. i en stor kommun, som Stockholms t. ex. blir ett sådant stort ansvarsområde ohanterligt och har fått delas upp på andra nämnder. Det är inte möjligt för byggnadsnämnden att vara beredande organ till kommunstyrelsen på alla dessa områden. Hänsyn till detta måste tas i PBL.

SIB anser att kraven kanske skall ställas på kommunen och inte på en särskild facknämnd.

Kalmar kommun:

En stor fördel är att PBL skriver in att det åligger byggnadsnämnden att främja en god byggnads- och landskapskultur, bevaka miljöfrågor samt verka för en god offentlig miljö inom kommunen. Detta ansvar är inte inskrivet i nuvarande byggnadslagstiftning, vilket har orsakat en del intressekonflikter.

Även *Gislaveds, Kramfors, Ljungby, Malmö* och *Umeå kommuner* är positiva till den föreslagna skrivningen.

Bl. a. *Helsingborgs* och *Nybro kommuner* m. fl. påpekar att ekonomiska och personalmässiga resurser krävs för att intentionerna med detta förslag skall kunna fullföljas.

Föreningen Sveriges landsarkivarier anser att i byggnadsnämndens ansvar bör ingå att öva tillsyn över befintlig bebyggelse och verka för att kulturhistoriskt värdefull bebyggelse bevaras.

Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelserna i Kristianstads* och *Jämtlands län* och *Stiftelsen Jämtlands läns muséum* samt av *Ängelholms kommun.*

Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Med hänsyn till att byggnads- och kulturminnesvård m. m. har fått en stark betoning i förslaget, synes det lämpligt att denna uppgift direkt framgår i uppräkningen i 14: 2 lagförslaget om byggnadsnämndens uppgifter.

Liknande synpunkter framförs av *Vitterhetsakademien.*

Biologsamfundet:

Samfundet finner formuleringen av 2 §, 1 st. mycket tveksam: "Det åligger byggnadsnämnden särskilt att 1. främja en god byggnads- och landskapskultur, bevaka miljöfrågor samt .....". Vad avser utredningen med "landskapskultur och miljöfrågor"? Innan sådana formuleringar görs, borde lagstiftaren klara ut hur 5 § skall tolkas. I denna stadgas nämligen att "Byggnadsnämnden skall ha biträde av stadsarkitekt och byggnadsinspektör samt i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter".

Innebörden i sistnämnda paragraf är en nyckelfråga för samhällets inställning till behovet av personal som kan bedöma ekologiska och geovetenskapliga problem vid planeringen. Biologsamfundet hävdar att det inte finns anledning att precisera någon personalkategori före andra t. ex. stadsarkitekt och byggnadsinspektör, och, om sådan rubricering skall ske, borde naturvårdsinspektör vara lika självskriven.

Naturvårdsintendenten i Uppsala:

Inte heller 14:2 punkt 1 täcker godtagbart in nämndens föreslagna befattning med naturvårds- och friluftsfrågor. För övrigt är uttrycken "landskapskultur" och "verka för en god offentlig miljö" något kryptiska.

Byggnadsnämndens beröring med fastighetsbildningsfrågor tas upp av bl. a. *lantmäteriverket* som understryker betydelsen av fortlöpande samråd mellan byggnadsnämnderna och fastighetsbildningsmyndigheterna.

Göteborgs kommun:

Eftersom fastighetsbildningen formellt handläggs av särskild myndighet, samtidigt som dessa frågor sammanhänger med planläggning och byggande bör byggnadsnämndens åliggande särskilt framhållas i 14 kap. 2 §. Nuvarande lydelse i 1 § byggnadsstadgan som bättre återspeglar byggnadsnämndens skyldighet inom detta område bör bibehållas.

Liknande synpunkter framförs av *Haninge, Jönköpings, Kalmar* och *Malmö kommuner*. Malmö kommun anser även att fastighetssamverkansfrågorna särskilt bör omnämnas.

Byggnadsnämndens uppgifter som sammanhänger med mätnings- och kartfrågorna berörs av bl. a. *lantmäteriverket* som anför:

Utöver de uppgifter som enligt PBL-förslaget särskilt skall åligga byggnadsnämnden som specialreglerad nämnd (14 kap. 2 §) har byggnadsnämnden i praktiken också uppgifter att svara för grundläggande mätning och kartläggning i kommunen. Denna uppgift är inte mindre viktig än de i paragrafen angivna åliggandena utan hör snarare till byggnadsnämndens allra viktigaste uppgifter. Det förhållandet att kartläggningen har lämnats utanför uppräkningen i paragrafen torde innebära att denna uppgift inte ansetts påkalla specialreglering och alltså vilar direkt på kommunallagen.

I sammanhanget bör uppmärksammas att PBL-förslaget som en ny punkt bland de specialreglerade åliggandena anger uppgiften att svara för arkivering, registrering och tillhandahållande av handlingar som rör planläggning och byggande (punkten 6). Denna punkt saknar till skillnad från flertalet av de övriga punkterna i paragrafen motsvarighet i den gällande byggnadsstadgan. Däremot fanns i den s. k. 1936 års kungörelse föreskrifter om byggnadsnämndens uppgifter både i fråga om arkivering etc. och i fråga om kartläggning. Motsvarighet till dessa föreskrifter har saknats sedan 1972, då 1936 års kungörelse upphörde att gälla i anslutning till reformerna i fråga om dels fastighetsbildningslagstiftningen, dels lantmäteriorganisationen.

Att nu den ena av uppgifterna, nämligen arkivering etc., men inte den andra,

kartläggning, tagits med bland de specialreglerade åliggadena i PBL har inte särskilt motiverats i betänkandet. Enligt LMV:s uppfattning är båda uppgifterna viktiga. Om kartläggningsuppgiften inte tas med bland de specialreglerade uppgifterna för byggnadsnämnden vill LMV framhålla betydelsen av att den kommunala organisationen liksom hittills utformas så att ett organ, lämpligen byggnadsnämnden, får ett samlat ansvar för mätning och kartläggning. Denna synpunkt är ett uttryck för den inledningsvis i detta yttrande redovisade bedömningen att samordnade insatser är nödvändiga inom landskapsinformationsområdet om man skall få fram bra underlag för samhällsplanering och samhällsbyggande och uppnå rationaliseringsvinster.

Kommunförbundet:

Kommunerna lägger varje år ned avsevärda belopp på sin kartförsörjning. Stomnät i form av triangelnät, polygonnät och höjdfixnät anläggs, kompletteras och underhålls. Primärkarta till grund för kartor av skilda slag upprättas och ajourförs. Detta sker för närvarande utan stöd i någon författning. En lagbestämmelse om kommunernas ansvar för sin kartförsörjning (gäller ej de av staten tillhandahållna s. k. allmänna kartorna) behövs bland annat som grund för att ta ut avgifter för de mätnings- och karttekniska produkter som kommunerna tillhandahåller.

Svenska Lantmäteriföreningen föreslår att i paragrafen bör intas en punkt med lydelsen: "till kommunstyrelsen anmäla de behov som uppkommer beträffande stomnät och kartförsörjning".

Sveriges civilingenjörsförbund:

Det bör anges att grundläggande mätning och kartering i kommunen ingår i byggnadsnämnds uppgifter enligt 14 kap. 2 §. Dessa funktioner är en förutsättning för att den övriga fysiska planeringen skall bli meningsfull.

Liknande synpunkter anförs av *Haninge, Kalmar, Linköpings, Malmö, Sundsvalls* och *Vänersborgs kommuner. Norrköpings kommun* föreslår tillägget "samt om kommunen ej annorlunda bestämt mätning och kartläggning".

Västerviks kommun anser att det bör framgå att kommunen har ansvaret för mätnings- och kartläggningsverksamheten.

Rådgivnings- och serviceuppgifterna för byggnadsnämnderna tas upp av *Ljungby kommun,* som stöder förslaget att byggnadsnämnden har en roll som rådgivare och serviceorgan.

Malmö kommun anför i frågan:

I § 2 betonas byggnadsnämndens servicefunktioner. Detta är positivt men kan komma att motverkas av de ökade skyldigheter till efterhandsbevakning som omnämnts i det föregående.

Nynäshamns kommun anför liknande synpunkter.

Gränsdragnings- och samordningsfrågor rörande byggnadsnämndens miljöbevakning tas upp av några remissinstanser.

Helsingborgs kommun:

I förslaget sägs, att "byggnadsnämnden får jämfört med idag ett ökat ansvar för miljö-, naturvårds- och kulturfrågor". Det är många förvaltningar och företag som planerar, bygger, underhåller anläggningar och driver verksamheter, som alla mer eller mindre

påverkar miljön omkring oss. Det bör understrykas, att vi alla har ansvar för miljön. Den är alldeles för värdefull för att vi skall skjuta över hela ansvaret för den på en nämnd.

Det är omöjligt att tyda vad byggnadsnämndens ökade ansvar för bl. a. miljö- och naturvårdsfrågor kan betyda för samarbetet mellan förvaltningarna. Parkförvaltningens arbeten är helt inriktade på miljö- och naturvårdsuppgifter. Vi har kunnigt folk, som handlägger och leder dessa arbeten. Denna resurs bör användas även i det nya perspektivet och byggas ut, om så är nödvändigt, för att ge byggnadsnämnden det bistånd som erfordras.

Malmö kommun:

I förhållande till nu gällande byggnadslagstiftning ger lagförslaget bättre möjlighet att i planeringen ta större hänsyn till väsentliga miljövårdsfrågor.

Kraven på att förebygga immissioner och dylikt har sedan länge från de miljövårdande myndigheternas sida ansetts som självklara men har i många fall saknat erforderligt rättsligt stöd i byggnadslagstiftningen. Hälsovårdsnämnden ser med tillfredsställelse på att en lagreglering av miljövårdsfrågorna vid bebyggelseplanering förbättras liksom att gapet mellan byggnads- och respektive hälso- och miljöskyddslagstiftningen minskar.

I hälsovårdsstadgeutredningens betänkande fästes stort avseende vid hälsovårdsnämndernas medverkan i den kommunala planeringen. Enligt nämndens uppfattning har HSU: s starka markering av hälsovårdsnämndernas roll i planeringsarbetet inte på motsvarande sätt kommit till uttryck i utredningen. Det föreskrives visserligen i 14 kap. § 2 om att byggnadsnämnderna skall samarbeta med myndigheter vilkas verksamhet berör nämndens ansvarsområde eller är av betydelse för nämndens verksamhet. Denna samrådsskyldighet är emellertid en överföring från byggnadsstadgan § 1 och i det närmaste oförändrad. Det är mot denna bakgrund anmärkningsvärt att samrådsskyldigheten inte bättre konkretiserats eftersom utredningen i olika sammanhang behandlar frågor som nära eller direkt sammanhänger med hälsovårdsnämndernas verksamhetsområden.

Täby kommun:

På grund av den i dag mycket ymniga användningen av orden "miljö" och det därav följande obestämda innehållet bör dock en precisering göras av åliggandet i paragrafen så att en avgränsning mot det kommunala miljöskyddet sker och en samordning och avgränsning mellan PBL och miljöskyddslag (och hälsovårdsstadga) kommer till stånd.

Byggnadsnämndens bevakning av geotekniska frågor och grundvattenfrågor berörs av *planverket* som anför:

Byggnadsnämnden bör ansvara för att uppgifter rörande geotekniska förutsättningar och grundvattenförhållanden arkiveras på ett ställe inom kommunen. Vidare bör nämnden registrera samtliga underjordsåtgärder inom kommunen. Således bör även icke bygglovpliktiga åtgärder som påverkar marken anmälas till byggnadsnämnden.

IVA tar även upp detta ämne och anför:

Vissa geotekniska förhållanden, främst grundvattennivån(-erna), är föränderliga medan de i övrigt är bestående. Huvuddelen av geoteknisk information åldras därför ej. Det vore av mycket stort värde om äldre undersökningar kunde återanvändas istället för att, som nu allt för ofta är fallet, arkiveras på någon för den behövande

okänd plats. Geotekniska dokument från planeringsarbeten och bygglovsprövningar bör därför ingå i de handlingar som avses i 14 kap. 2 § punkt 6.

Även vissa övriga frågor tas upp i anslutning till 2 §.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

Enligt denna paragraf skall byggnadsnämnden främja...., ägna uppmärksamhet...., lämna råd och upplysningar...., samarbeta med...., övervaka efterlevnaden och slutligen i punkt 6 ansvara för arkivering.....

Ordet "ansvar" är här begränsat till "arkivering" och kommer således in i ett sent skede av planerings- och byggprocessen. Jämför man däremot med texten på s. 494 kan nämndens ansvar inte begränsas med hänvisning till stickprovsmässig granskning av handlingar.

I skede 2 finns ingen anledning (eller ens möjlighet) att ålägga byggnadsnämnden ett så omfattande arbete och ansvar.

Skorstensfejarmästarnas riksförbund:

Enligt nu gällande regler i 1 § BS åligger det byggnadsnämnden särskilt att samarbeta med övriga myndigheter inom ansvarsområdet. En motsvarande regel anges i 2 § 4 i förslaget. Nuvarande regel tillkom i 1959 års BS för att minska byggkrånglet för den byggande. Målet var att byggärendet före beslutet om byggnadslov skulle ges en allsidig prövning så att den byggande icke senare skulle utsättas för krav om tillägg eller ändringar i byggandet av annan myndighet än byggnadsnämnden. För samarbetet anvisades exempel på en samarbetsmodell mellan byggnadsnämnden och övriga kommunala myndigheter. Samarbetet har vunnit bred tillämpning med mycket goda verkningar för den byggande.

En av de aktuella kommunala myndigheterna är brandmyndigheten-skorstensfejarmästaren. Det har visat sig vara mycket värdefullt för såväl byggnadsnämnden som den byggande att förhandsgranskningen av bygglovärende sker i denna samverkan. Härigenom förebyggs att krav på ändringar, som kan vara kostnadskrävande, uppkommer senare i byggprocessen på grund av att reglerna för exempelvis installation av eldstäder och rökkanaler inte har beaktats. Emellertid brister det i samarbetet på några håll och vi vill därför understryka betydelsen av att det i förarbetena kraftigt framhålles att de intentioner som finns i föreskriften kommer i allmän tillämpning.

Haninge kommun anser att i 2 § bör inskrivas att byggnadsnämnden skall ägna uppmärksamhet åt frågor om namn- och adressärenden.

Hässleholms kommun anser att lagen ej klarlägger vem som skall handlägga ärenden rörande trafiksanering, gågator m. m.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att byggnadsnämndens ansvar enligt de sex punkterna i 2 § inte innefattar den skyldighet att beakta också andra lagstiftningsområden som rimligen måste ingå som en del i byggnadsnämndens arbete.

3 §

Mot paragrafens disponering riktar *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* invändningar och anser att paragrafen bör delas i två paragrafer, en om skriftligt besked och en om nybyggnadskarta. *Jönköpings kommun* anför liknande synpunkter.

Huddinge kommun är positiv till förslaget att byggnadsnämnden skall lämna skriftligt besked.

Planverket anser att detta förslag bör medföra att byggnadsnämnden bör kunna debitera kostnad för skriftliga besked på alla typer av frågor inom ansvarsområdet. Flera remissinstanser har kritiska synpunkter på förslaget.

Länsstyrelsen i Hallands län:

Av 14 kap. 3 § framgår att byggnadsnämnden skall lämna skriftligt besked i frågor inom dess ansvarsområde när någon så begär. Med tanke på byggnadsnämndens knappa personalresurser är det tveksamt om det är rimligt att föreskriva skriftliga besked på alla typer av frågor inom ansvarsområdet.

Stockholms kommun:

I 3 § har intagits en bestämmelse om skyldighet för byggnadsnämnden att, när någon begär det, lämna skriftligt besked i frågor inom dess ansvarsområde. Stadgandet bygger i någon mån på nuvarande bestämmelser i 2 § byggnadsstadgan och 2 § andra stycket lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Det förtjänar emellertid understrykas att den föreslagna bestämmelsen tveklöst innebär en utvidgning av byggnadsnämndens nuvarande skyldigheter. I specialmotiveringen sägs att skyldigheten kan avse frågor som gäller olika förhållanden, varefter följer några exemplifieringar. Dessa avser emellertid i stort sådana förhållanden som byggnadsnämnden redan enligt nu gällande bestämmelser har att lämna besked om. Har utredningen ej avsett att utvidga byggnadsnämndens nu ifrågavarande skyldigheter kunde man nöjt sig med att överföra nuvarande bestämmelser i sakligt oförändrat skick till PBL. Den föreslagna bestämmelsen har emellertid ingen annan begränsning av skyldigheten att lämna skriftligt besked än att denna skall avse "frågor inom byggnadsnämndens ansvarsområde", dvs. ingen begränsning alls eftersom en maximal skyldighet givetvis måste sluta där byggnadsnämndens ansvarsområde upphör. I specialmotiveringen till bestämmelsen i 3 § erinras om att byggnadsnämnden enligt 14 kap. 13 § kan ta ut avgift för vissa tids- eller kostnadskrävande arbeten som skett på begäran. Vidare sägs att ett besked enligt 3 § i vissa fall kan föranleda att avgift tas ut. Utredningen antar därefter att detta förhållande i tillräcklig utsträckning torde avhålla från att besked begärs i onödan. Det bör emellertid understrykas att rätten att ta ut avgift enligt 13 § är knuten till att byggnadsnämnden såvitt här intresserar "utfört en besiktning eller någon annan tids- eller kostnadskrävande åtgärd" eller framställt arkivbeständig handling. Såsom rätten att ta ut avgift enligt 13 § är utformad kan den emellertid inte anses ta sikte på skyldigheten att lämna besked enligt 3 § annat än möjligtvis i enstaka undantagsfall. Man nödgas konstatera att specialmotiveringen till 3 § är missvisande.

Den föreslagna bestämmelsen (3 §) torde innebära en alldeles för omfattande skyldighet. Den kan befaras att bli utnyttjad i en omfattning och för syften som måhända ej avsetts och förutsetts. Den torde kunna tvinga byggnadsnämnden till utredningar och undersökningar som medför avsevärda kostnader och krav på ökade resurser.

Liknande synpunkter anförs av *Sveriges kommunaljuridiska förening. Göteborgs kommun* anser att förtydligande krävs om i vilken mån den föreslagna skyldigheten går utöver skyldigheten att lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör nämndens ansvarsområde.

Lindesbergs kommun:

Att skyldighet att lämna skriftligt besked inskrivs i PBL kommer att medföra ökat arbete för vilket visserligen ges möjlighet att belägga med avgift. Denna kommer dock knappast att kunna täcka kostnaden.

Liknande synpunkter anförs av *Stockholms, Sunne* och *Örnsköldsviks kommuner. Örnsköldsviks kommun* framhåller även att förslaget ej får innebära att nämnden skall uppträda som konsult i byggfrågor.

Trollhättans kommun:

Jämlikt 3 § skall byggnadsnämnden lämna skriftligt besked i frågor inom dess ansvarsområde samt i vissa fall tillhandahålla nybyggnadskarta.

Enligt kommunens bedömning bör en sådan ordning i första hand eftersträvas då det gäller förhandsbesked om byggnadslov att först söks förhandsbesked. Om positivt beslut meddelas av byggnadsnämnden bör fastighetsbildning ske och först därefter byggnadslov meddelas. Härigenom vinns dels en bättre registrerings- och arkiveringsordning (fastighetsbeteckningen ändras ej under byggnadstiden) dels underlättas förfarandet med tillhandahållandet av nybyggnadskarta.

Synpunkter på nybyggnadskartans koppling till situationsplan lämnas av några remissinstanser.

Planverket:

Begreppet "nybyggnadskarta" i andra stycket är inte förklarat. För tydlighets skull bör skrivas: "Som underlag för situationsplan vid uppförande av en ny byggnad eller anläggning och vid tillbyggnad skall byggnadsnämnden tillhandahålla....". Konsekvensändring bör göras även i sista meningen.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att förslaget bör kompletteras med föreskrift om att situationsplan bör vara grundad på nybyggnadskarta när sådan har tillhandahållits av byggnadsnämnden.

Hultsfreds kommun anser att reglerna för nybyggnadskartor måste göras klarare.

Många remissinstanser lämnar synpunkter på föreskriften om tillhandahållande av nybyggnadskarta.

Lantmäteriverket:

I fråga om nybyggnadskarta finns i gällande byggnadsstadga dels bestämmelser som anger omfattningen av byggnadsnämndens skyldighet att tillhandahålla nybyggnadskarta (2 §) dels en bestämmelse som anger i vilka fall byggnadslovssökande skall vara skyldig att grunda situationsplan i byggnadslovsärende på nybyggnadskarta (55 § 1 mom). Bestämmelserna korresponderar mot varandra. I PBL-förslaget finns motsvarighet till regeln om byggnadsnämndens skyldighet (14 kap. 3 §) medan motsvarighet saknas till regeln om sökandens skyldighet. I fråga om vad som åligger sökande i bl. a. bygglovsärende föreskrivs i PBL-förslaget på ett mera allmänt sätt än i byggnadsstadgan att sökanden tillsammans med ansökan skall lämna de uppgifter, ritningar och beskrivningar som behövs för att den sökta åtgärden skall kunna prövas (13 kap. 11 §). Enligt LMVs mening är i den nuvarande regleringen bestämmelsen om vad som kan åläggas sökanden när det gäller nybyggnadskarta huvudbestämmelsen i sammanhanget. I sak bör byggnadsnämnden ha möjlighet att fordra nybyggnadskarta inom detaljplan och fastighetsplan men också i andra fall om byggnadsnämnden bedömer att

det behövs. En sådan lösning stämmer principiellt också överens med nuvarande förhållanden.

Liknande synpunkter på att byggnadsnämnden bör bestämma när nybyggnadskarta skall erfordras anförs av *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Kommunförbundet, SKTF, TCO* och ett flertal *kommuner*. Kompletterande synpunkter lämnas dessutom av några kommuner.

Eskilstuna kommun, som anser att krav på nybyggnadskarta skall gälla vid all nybebyggelse, föreslår att även ersättningsregler rörande nybyggnadskartan bör stå i PBL. *Gävle kommun* anser att lagtexten bör kompletteras med en rättighet för kommunen att kräva nybyggnadskarta som beslutsunderlag för byggnadslovet. *Kils kommun* anser att det liksom i nuvarande lagstiftning skall tillkomma varje byggnadsnämnd att avgöra om nybyggnadskarta skall erfordras eller inte. Enligt kommunen finns det enklare och billigare sätt att illustrera de uppgifter som nybyggnadskarta innehåller. *Kungsbacka kommun* anser att det från kostnadssynpunkt är tveksamt att utöka kravet, som idag gäller för stadsplan, till att gälla även områden som idag är byggnadsplane- eller avstyckningsplaneområden. *Oskarshamns kommun* anser att kommunerna måste ges möjlighet att variera kraven vad beträffar t. ex. nybyggnadskarta i en annan utsträckning än vad nuvarande lagstiftning och PBL tillåter. *Åmåls kommun* anser att frågan om sökanden har skyldighet att lösa nybyggnadskarta där sådan tillhandahålls bör redovisas klart.

4 §

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer anför:

I kommentarer till PBL bör utförligt redovisas hur Kommunallagens delegationsparagraf (3 kap. 12 §) skall tillämpas beträffande byggnadsnämnden och dess tjänstemän. Sålunda bör det framgå att i "befattningsbeskrivningar" inte skall införas rätt eller skyldighet att fatta delegerat beslut. Detta får i så fall till påföljd att en nyanställd tjänsteman automatiskt övertar byggnadsnämndens beslutanderätt från första arbetsdagen. För att kunna göra detta måste delegaten besitta kunskap och tillräcklig erfarenhet av byggnadslagstiftningens tillämpning. Delegation bör fördelas på så få personer som möjligt när det gäller beslut som berör ett och samma objekt.

5 §

Några remissinstanser är positiva till förslaget att varje byggnadsnämnd skall ha biträde av stadsarkitekt och byggnadsinspektör.

Industrins kommitté för byggbestämmelser:

I kap. 14. 5 § stadgas, liksom i nu gällande lagstiftning, att BN skall ha "biträde av stadsarkitekt och byggnadsinspektör, samt i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som krävs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter".

Detta stadgande är enligt IKB: s mening tillfyllest, om det tolkas rätt. I utredningen sägs att "nuvarande bestämmelser i BS om kompetenskraven för stadsarkitekt och byggnadsinspektör bör behållas men tas in i en regeringsförordning". Mot ett sådant förfarande finns ingen anledning invända, men IKB måste i detta sammanhang framhålla vikten av att höga krav ställs på fackmannakompetensen hos BN: s

tjänstemän. Såväl den tekniska utvecklingen som lagstiftningen ställer ökade krav på kunskap och erfarenhet hos BN:s tjänstemän och särskilt hos dess chefstjänsteman.

Som exempel på nya typer av tjänstemän hos BN, för vilka särskild kompetens måste krävas, kan nämnas energirådgivare och VA-inspektörer. Det är ett rimligt krav, att den, som skall övervaka vet lika mycket – helst mera – som de som han skall övervaka. De bestämda, formella krav, som ställs på ansvarige arbetsledaren måste motsvaras av höga krav också på BN:s handläggare. Det är en ofta bekräftad erfarenhet, att det bästa botemedlet mot en utvecklingshindrande byggbyråkrati är en god kunskaps- och erfarenhetsnivå hos byggnadsnämndens personal.

Liknande synpunkter anförs av *planverket,* som understryker att krav på kompetens hos de tjänstemän som lokalt skall tillämpa PBL och verkställighetsföreskrifterna till lagen är särskilt betydelsefullt med hänsyn till att byggföreskrifterna numera så långt som möjligt är utformade som funktionskrav. Verket tillstyrker även att föreskrifter om uppgifter som åligger den ansvarige arbetsledaren tas in i en regeringsförordning. *Kommunförbundet (en reservant)* anser att kravet på stadsarkitekt är befogat med hänsyn till att kommunreformen har givit upphov till större och mera komplicerade planeringsproblem. *Arkitekturmuséet* anser att kompetenskrav bör ställas på stadsarkitekterna och byggnadsinspektörerna, då det är ett allmänt medborgarintresse att handläggande tjänstemän har erforderlig kompetens. Muséet anser att även krav på kulturhistorisk sakkunskap bör ställas. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att kompetenskrav bör ges i förordning och anför:

Det är av stor vikt att kompetenskravet på stadsarkitekten skrives in i exakt form i regeringsförfattningen, dvs. ett krav på arkitektexamen vid svensk teknisk högskola eller att vederbörande på annat sätt inhämtat motsvarande kompetens. Till detta bör knytas krav på förvaltningspraktik under viss tid. Endast härigenom blir det möjligt bestämma vilken kompetens en stadsarkitekt skall besitta samtidigt som det blir möjligt att på annat sätt eller genom erfarenhet förvärva motsvarande grundkunskaper, kunskaper som definierats genom utbildningskravet. På motsvarande sätt behöver funktionella krav på byggnadsinspektör och ansvarig arbetsledares kompetens ges i förordning. Regler om opartiskhet och sakkunskap hos person som utför mätningar, provningar, injusteringar m. m. bör även kunna ges. Eftersom länsstyrelserna har tillsynsansvar för plan- och byggnadsväsendet på regional nivå bör också dess motsvarande ansvarige tjänsteman ha minst samma kompetens. I författningen bör alltså även ställas ett kompetenskrav på länsarkitekten. Det finns vidare anledning att överväga kraven på tillgång till biträde av bl. a. ekologiskt och juridiskt kompetent personal i byggnadsnämnd och kommunstyrelse.

Liknande synpunkter anförs av *Länsarkitektföreningen.* Även *länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att kompetenskravet på stadsarkitekten bör hävdas och anför:

Bestämmelserna angående byggnadsnämnd föreskriver bl. a. att byggnadsnämnden skall ha biträde av stadsarkitekt. Det måste anses angeläget att starkt hävda kompetenskravet dvs. ett krav på examen från svensk teknisk högskola eller motsvarande. Minst samma kompetenskrav bör givetvis gälla länsstyrelsernas ansvariga tjänstemän inom plan- och byggnadsväsendet. Krav på kompetent hantering av plan- och byggnadsfrågorna måste anses vara en logisk följd av den ambitionsnivå som PBL i varje fall i de allmänna motiveringarna ger uttryck åt men som inte lika lätt låter sig garanteras i författningstext.

Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Norrbottens län* och av *SAR*, som även anser det angeläget med kompetenskrav för personal hos kommunstyrelsen som arbetar med fysiska planer. Frågan om att införa "ansvarig arkitekt" och "ansvarig projektör" bör vidare diskuteras, anser SAR. Även *Sveriges praktiserande arkitekter* föreslår att kommunstyrelsen för den översiktliga planläggningen skall ha biträde av tjänsteman med arkitektkompetens. *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* tycker att stadsarkitektens kompetens bör klarläggas bättre och anför:

Föreningen instämmer i att byggnadsnämnden enligt kap. 14. § 5 skall ha tillgång till kompetent personal i tillräcklig omfattning. Stadsarkitektens kompetens behöver klarläggas bättre varvid speciellt bör beaktas de krav på gestaltningsförmåga som byggnadsnämndens beredande arbete fordrar och som traditionellt förknippas med arkitektbegreppet. Dessutom måste härvid särskild hänsyn tas till byggnadsnämndens delegationsrätt till tjänsteman som måste fungera väl samt till den nya omständigheten att fullmäktige slutligt antar samtliga planer.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer finner kraven på såväl stadsarkitekt som byggnadsinspektör befogade och anför:

Bygglov är uppdelat i två skeden. Det första med tonvikt på arkitektur och anpassning till planbestämmelserna. Det andra uteslutande av teknisk art. För att klara dessa två skilda kompetensområden är det helt logiskt att föreskriva att byggnadsnämnden skall ha biträde av stadsarkitekt och byggnadsinspektör samt i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter.

I föreliggande förslag åläggs byggnadsnämnden arbetsuppgifter inom nya områden "anläggningar", lönsamhetsvärderingar, förmåga att behärska geotekniken och därigenom förebygga skred och sättningar genom ändring av grundvattennivån etc.

Specificering av kompetenskraven på personal vid byggnadsnämnd bör införas i regeringsförordning och tillämpas konsekvent av kommunerna. Motsvarande krav skall ställas på konsult som byggnadsnämnd anlitar för granskning av handlingar.

Föreningen anser även att kompetenskraven för ansvarig arbetsledare bör anges i en regeringsförordning.

Halmstads kommun anser att 5 § bör kompletteras med bestämmelser om fastighetsbildningskompetens och mätteknisk kompetens hos byggnadsnämnden. *Jönköpings kommun* anser att det bör anges i lagmotiveringarna vem som har det slutliga ansvaret för att byggnadsnämnden har tillgång till personal i erforderlig omfattning. *Kalmar kommun*, som tillstyrker förslaget i 5 §, anser dessutom att stadsingenjör bör nämnas, liksom kompetenskrav rörande planförfattare. *Stockholms kommun* (stadsbyggnadskontoret) anser det vara väsentligt att byggnadsnämnden även i fortsättningen får biträde av stadsarkitekt och byggnadsinspektör med högskolekompetens eller motsvarande inom resp. yrkesområden.

Synpunkter på kompletterande krav i 5 § lämnas av några remissinstanser.

RAÄ anser att det tydligt bör framgå av motivskrivnignarna att de kompetenskrav som anges i 14 kap. 5 § alltid skall omfatta kulturhistorisk sakkunskap. *UHÄ (Uppsala universitet)* anser att natur- och kulturminnesvården bör betonas. Ämbetet anför:

Viktigare är dock regeln i 14:5 som anger vilken personal byggnadsnämnden skall ha tillgång till. Här borde i lagtexten eller i motiven tydligt slås fast att byggnadsnämnden antingen skall ha tillgång till egen personal med specialutbildning i naturvård och kulturminnesvård eller också skall vara skyldig att i plan- och tillståndsärenden konsultera sådan expertis. När det gäller kulturminnesvården finns numera sådan expertis tillgänglig genom landsantikvarierna, som ofta är placerade i anslutning till länsmuséum.

Liknande synpunkter anförs av *Vitterhetsakademien* och *Uppsala kommun.*

Länsstyrelsen i Örebro län anser att annan särskild sakkunnig som byggnadsnämnden bör biträdas av, t. ex. i fastighetsbildningsfrågor, bör anges.

Biologsamfundet anser att krav på naturvårdsinspektör är väl så motiverat som stadsarkitekt och byggnadsinspektör. *Vattenvärnet* anser att sakkunniga i vattenfrågor behövs vid byggnadsnämnderna. *Falkenbergs kommun* ifrågasätter om inte överprövande myndigheter bör ha tillgång till motsvarande personal som stadsarkitekt för bedömning av estetiska frågor. *Helsingborgs kommun* anser det vara nödvändigt att experter på kulturminnesvård och naturvård inom andra kommunala förvaltningar kopplas in i planarbetet.

Halmstads kommun anser att behörighetskrav för planförfattare bör införas i lagtexten för att garantera kvaliteten i planarbetet. För den som upprättar fastighetsplan och sakägareförteckningen till plan bör enligt kommunen gälla samma krav som för chef för fastighetsbildningsmyndighet. Vänersborgs kommun anför liknande synpunkter.

Flera remissinstanser är tveksamma till eller avstyrker det föreslagna kravet på stadsarkitekt och byggnadsinspektör i varje kommun.

Kommunförbundet:

Lika olämpligt som att låsa den kommunala organisationen är det att i lagen (14 kap. 5 §) fastlägga att varje byggnadsnämnd skall ha tillgång till stadsarkitekt och byggnadsinspektör. Varje kommun har ett självklart behov av kunnig personal med för arbetsuppgifterna lämplig utbildning. Att bland all denna personal ta ut två yrkeskategorier och lagstifta om dem kan inte vara motiverat.

Tjänstebenämningar och tjänsteinnehåll för kommunala befattningshavare är regelmässigt föremål för förhandlingar med personalorganisationerna och en lagreglering skulle kunna uppfattas som ett intrång i förhandlingsfriheten. Om någon lagbestämmelse över huvud taget erfordras räcker det med att ange att byggnadsnämnden skall ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Liknande synpunkter anförs av *Borlänge, Luleå, Lycksele, Mörbylånga, Oskarshamns, Ovanåkers, Ragunda, Sundsvalls, Torsås* och *Vingåkers kommuner. Emmaboda kommun* anser att nuvarande skrivning i byggnadsstadgan räcker. Detta anser även *Gotlands* och *Hultsfreds kommuner.*

Malmö kommun hänvisar till att en precisering av kompetensen för en del av byggnadsnämndens presonal inte överensstämmer med den princip som andra statliga utredningar, exempelvis Kommunalt hälsoskydd, hävdat. *Vänersborgs kommun* anser att det i stället för att stadsarkitekt och byggnadsinspektör särskilt nämns, bör fastslås vilka arbetsuppgifter som

erfordrar speciell kompetens (t. ex. byggnadslovsprövning, planförfattaransvar, markägarförteckningsansvar, fastighetsrättslig prövning). *Åre kommun* anser att utformningen av 5 § kommer att ge stora skillnader mellan storstadskommuner och glesbygdskommuner. Ekonomiska resurser måste tillskapas för glesbygdskommunerna.

6 §

Förslaget att byggnads- och anläggningarbete skall utföras enligt de föreskrifter som byggnadsnämnden beslutar tillstyrks av *Nacka kommun* som anför:

Byggnadsnämndens/byggnadsinspektionens fastställelse av konstruktionshandlingar i skede 2, dvs. efter det att byggnadslov har medgivits, har visat sig svårt att i många fall hinna genomföra på ett konsekvent och riktigt sätt.

Det är därför med tillfredsställelse vi noterar förslaget att behovet av en formell fastställelse synes överfört till byggnadsnämndens eget bedömande att avgöra.

Förslaget avstyrks eller ifrågasätts dock av *hovrätten över Skåne och Blekinge, civilförsvarsstyrelsen, länsstyrelsen i Värmlands län, föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, SIB, SKTF* och *Sveriges civilingenjörsförbund.*

SIB:

Utredningen anser att 6 § i sak motsvarar 60 § i byggnadsstadgan första stycket, men motiverar inte varför ändringar gjorts. Den föreslagna formuleringen förefaller otydligare: skall med föreskrifter t. ex. även avses ritningar som godkänts av byggnadsnämnden vid ett beslut om bygglov? Vad kan inrymmas i "förskrifter i övrigt"? Det kan här påpekas att det som under 50–talet kallades byggkrångel i stor utsträckning gällde olika bestämmelser som utfärdats av olika byggnadsnämnder. En tanke med 1959 års byggnadsstadga var att lokala byggnadsordningar skulle bort och att samma bestämmelser skulle gälla över hela landet.

Planverket anser att bestämmelserna om hur arbetet skall bedrivas på arbetsplatsen behandlas för knapphändigt och föreslår istället att texten ändras till:

"Arbeten avseende byggnader och anläggningar skall utföras enligt gällande bestämmelser, givna föreskrifter och fastställda handlingar samt med ändamålsenligt material och i övrigt på betryggande sätt".

Liknande synpunkter anförs av *Växjö kommun.*

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att det bör föreskrivas, att även rivningsarbeten skall utföras enligt gällande bestämmelser.

7 §

SIB anför beträffande arbetarskyddet på byggarbetsplatserna:

Denna paragraf motsvarar andra stycket i 60 § i byggnadsstadgan och torde betyda att arbetarskyddet på byggena även fortsättningsvis skall skötas via två helt skilda lagstiftningar och via två i toppen helt skilda ansvarslinjer. Är det lämpligt?

Planverket anser att även markarbeten bör inkluderas i uppräkningen.

Synskadades riksförbund anser att bestämmelserna om att byggnadsarbete skall utföras så att obehag för bl. a. närboende undviks måste kompletteras med anvisningar om hur skyltar och avspärrningar skall utformas för att vara betryggande.

SGI tar upp frågan om grundvattensänkning och anför:

Olika typer av dränerande ingrepp kan, när de bedöms var för sig, vara tillåtliga vid en prövning av vilken påverkan de har på omgivningen. Den sammanlagda effekten av dessa ingrepp, som dessutom kan vara utförda av skilda byggherrar, förvaltningar och myndigheter, kan innebära en drastiskt förändrad grundvattensituation som får svåra följder i omgivningen. Ansvarsfrågan blir också komplicerad och det finns flera exempel på segslitna tvister. Kommunerna måste därför ges möjlighet att bevaka och styra grundvattenförhållandena både i samband med planläggning och tillståndsprövning. Styrningen kan innebära att man i vissa fall måste förutsätta en sänkt grundvattennivå och att man i andra fall med tekniska åtgärder (tätning, infiltration) måste upprätthålla grundvattennivån. Frågan är om bestämmelserna i 14 kap. 7 § andra stycket ger dessa möjligheter till bevakning och styrning.

8 §

Några remissinstanser berör ansvarige arbetsledarens ansvar och ställning. *Bostadsstyrelsen* anför:

I det nuvarande regelsystemet är funktionen som ansvarig arbetsledare av avgörande betydelse. Varken myndighetskontrollen, dvs. förmedlingsorganets och byggnadsnämndens kontroll, eller sådan kontroll som byggherren kan låta utföra gentemot sin entreprenör har förutsättningar att göras så heltäckande och kontinuerlig som den tillsyn som den ansvarige arbetsledaren skall utföra. Arbetsledaren har emellertid en rätt känslig ställning mellan byggnadsnämnden och entreprenören i det att han i viss mening är byggnadsnämndens ombud på byggnadsplatsen – han ansvarar bl. a. för att byggnadsarbeten generellt följer SBN – samtidigt som han står i ett anställningsförhållande till entreprenören.

Det går inte att bortse från att en arbetsledare ibland kan ställas inför situationer, där hans kontrollerande "byggnadsnämndsfunktion" kolliderar med hans ekonomiska "entreprenörsfunktion". Varje möjlighet att stödja den ansvarige arbetsledaren och att utveckla och stärka hans självständiga position i byggprocessen bör därför tillvaratas.

SHIO:

Vid entreprenader förekommer att den ansvarige arbetsledaren slutar under pågående arbete med projektet. Detta sker ofta utan att denne i vederbörlig ordning avsäger sig ansvaret för entreprenaden och ny ansvarig arbetsledare utses. Samma problem uppstår vid ansvarige arbetsledares sjukdom eller frånvaro på grund av exempelvis värnpliktstjänstgöring om någon anmälan till byggnadsnämnden inte sker att annan arbetsledare ska inträda i den frånvarandes ställe. Några praktiska problem uppstår sällan eftersom kompetensen finns hos företaget som utför arbetet. Ur juridisk synpunkt är ifrågavarande förhållanden emellertid otillfredsställande.

Med anledning av ovanstående exempel kan man ifrågasätta om det inte är bättre om företagen även formellt bär ansvaret för att lagar och normer följes. Man skulle kunna tala om ansvarigt företag. Även andra problem med nuvarande regler om ansvarig arbetsledare skulle då kunna lösas.

Arbetsgivares principalansvar innebär att han är ansvarig för handlingar som den

anställde utför. I och med att det inte krävs att den ansvarige arbetsledaren som t. ex. utför Va-installationer driver företag kan han betraktas som arbetstagare till beställaren/konsumenten. Då kan beställaren komma att ställas till ansvar för skada som montören förorsakat vid installationens utförande trots att montören är ansvarig arbetsledare och beställaren/konsumenten självklart förutsatt att denne också ansvarade för felaktigheter vid installationen. Problemet skulle försvinna om ett system med ansvariga företag infördes i stället för ansvariga arbetsledare.

Utifrån den enskilde ansvarige arbetsledarens synvinkel kan det synas tveksamt att denne skall bära ett särskilt personligt ansvar för att normer och bestämmelser uppfylles och därmed riskera böter. Mer i linje med arbetsgivarens principalansvar vore att även arbetsledaransvaret föll på företaget. Det rent personliga ansvaret torde inte heller ha större preventiv verkan mot byggfel och brott mot normer och bestämmelser än ett ansvar knutet till företaget.

Byggnadsnämnderna har för närvarande att kontrollera att ett stort antal ansvariga arbetsledare har tillräckliga kvalifikationer. En övergång till ett system med ansvariga företag skulle medföra en betydande minskning av denna kontroll. Resurser skulle kunna frigöras till andra arbetsuppgifter. Detta är av stor betydelse inte minst om man beaktar nuvarande kommunalekonomiska läge.

Särskilt inom VVS-branschen har man uppmärksammat problemen i anslutning till systemet med ansvarig arbetsledare. Dessa observerades också i installationsbranschutredningens betänkande "Installationssektorn", SOU 1974:47. Något förslag som effektivt skulle lösa problemen framlades inte. Från VVS-branschens sida har emellertid framförts krav om överförande av arbetsledaransvaret från enskilda personer till företag.

För företagen skulle en ändring av reglerna om ansvarig arbetsledare i viss utsträckning kunna medföra en förbättrad konkurrenssituation i förhållande till s. k. skuttar och extraknäckare. Ändringen skulle därmed medföra fördelar ur fiskal synpunkt.

Sammanfattningsvis kan man utifrån ovanstående konstatera att reglerna om ansvarig arbetsledare inte är tillfredsställande. Genom en ändring bör man enligt SHIO-Familjeföretagens uppfattning bl. a. kunna minska byggnadsnämndens kostnader för kontroll samtidigt som det blir klarare ansvarförhållande mellan konsumenten/beställaren och den som utför arbetet. Den enskilde arbetsledaren slipper ett personligt ansvar som enligt normala skadeståndsregler borde ligga på företaget.

Ett system liknande det vi föreslår finns redan inom en delbransch av byggbranschen, nämligen för elinstallationsarbete. Det finns särskilda skäl för reglerna i elinstallatörsförordningen vid sidan av vad som anförts ovan. Likväl torde det finnas anledning att likartade regler finns i hela branschen.

Med hänvisning till ovanstående föreslår vi att den ansvarige arbetsledarens ansvar överförs till företaget. Enskilda personer skall således inte kunna utses som ansvariga arbetsledare. Även fortsättningsvis förutsätts att det ansvariga företaget ombesörjer att en i normfrågor kompetent person övervakar varje objekt. Krav på ansvarigt företag skall finnas om det krävs byggnadslov för arbetets genomförande. Finns krav på specialkompetens – t. ex. genom att Va-installationen i sig kräver byggnadslov – skall det också finnas ansvarigt företag inom specialområdet.

SIB:

Denna paragraf som motsvarar 61 § i byggnadsstadgan innebär att tillsynen på byggplatsen ges en ovillkorlig koppling till arbetsledningen. I vissa fall skulle det kanske vara lämpligast att byggplatstillsynen sköttes av kontrollkonsulter och liknande. En sådan flexibilitet kunde kanske åstadkommas om tillämpningsföreskrifterna fick utformas av planverket.

Göteborgs kommun:

Den ansvarige arbetsledarens uppgifter bibehålles i allt väsentligt i den föreslagna lagstiftningen. Sedan begreppet "ansvarig arbetsledare" infördes i byggnadslagstiftningen har förvaltningslagen tillkommit, ävensom bestämmelse i skadeståndslagen om ansvar för stat och kommun vid oriktig myndighetsutövning. Med hänsyn härtill anses det påkallat med en översyn av den ansvarige arbetsledarens roll.

Liknande synpunkter framförs av *UHÄ (Chalmers Tekniska Högskola), SHIO* och *Växjö kommun.*

Nynäshamns kommun tar upp frågan om den ansvarige arbetsledarens kompetens och anför:

Funktionen ansvarig arbetsledare bör ses som alltmer viktig, eftersom byggandet tenderar att ske i mindre projekt än tidigare. Ansvars- och kompetensfrågorna har emellertid inte klarats ut bättre än i gällande lag, som är helt otillfredsställande.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

På samma sätt som byggnadsnämnden är skyldig att i bygglov föreskriva alla tillkommande krav på konstruktionshandlingar, redovisning av grundförhållandena etc. bör nämnden i beviljat bygglov, till ledning för den byggande, ange vilka minimikrav på kompetens som den ansvarige arbetsledaren skall inneha för att bli godkänd av nämnden.

Liknande synpunkter framförs av *Halmstads* och *Skövde kommuner.*

Haninge och *Västerås kommuner* anser att kompetenskravet bör anges i lagtexten.

Aneby kommun anför:

Kraven på ansvarig arbetsledare bör skärpas. Krav ska ställas på att det finns dokumenterat byggnadstekniskt kunnande, kännedom om byggbranschens normer samt kunskaper inom arbetsmiljöområdet.

Liknande synpunkter framförs av *Halmstad (en minoritet), Kramfors,* och *Värnamo kommuner.*

Civilförsvarsstyrelsen anför beträffande ansvarige arbetsledarens specialisering:

I PBL anges att statens planverk kan meddela godkännande för visst slag av arbete och för viss tid. Detta bör inte leda till att ansvariga arbetsledare specialiseras på skyddsrum på sådant sätt att den kan verka hämmande på den normala skyddsrumsproduktionen.

Planverket anser att nödvändigheten av en tillsyn bör komma till uttryck i lagtexten och föreslår lydelsen:

"Byggnads-, mark-, anläggnings- och rivningsarbeten skall utföras under erforderlig ledning och tillsyn".

Flera remissinstanser påpekar att det måste anges vem som utser ansvarig arbetsledare.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

Tillägg måste dock göras beträffande vem som skall utse den ansvarige arbetsledaren. Eftersom han som hittintills skall företräda den byggande måste det anges att det även i fortsättningen skall vara denne som utser ansvarig arbetsledare, och om flera utses, bland dessa ange vilken som skall ha ansvaret för att de i bygglovet föreskrivna anmälningarna görs till byggnadsnämnden.

Liknande synpunkter framförs av *hovrätten över Skåne och Blekinge, planverket, Kommunförbundet* samt *Göteborgs, Halmstads, Jönköpings, Malmö, Stockholms* och *Trelleborgs kommuner.*

Planverket undrar om samordningsansvaret för delansvariga arbetsledare endast skall avse anmälningar till byggnadsnämnden.

Liknande synpunkter anförs av *Växjö kommun.*

Några remissinstanser tar upp frågan vem det är som bestämmer om att flera olika ansvariga arbetsledare skall utses. *Planverket* föreslår att lagtexten ändras till:

Är arbetet av liten omfattning kan byggnadsnämnden medge undantag från detta krav. För olika delar av arbetet, och för olika slag av arbeten kan olika ansvariga arbetsledare utses. Byggnadsnämnden kan föreskriva att ansvarig arbetsledare med samordningsansvar utses.

Liknande synpunkter framförs av *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Kommunförbundet* samt *Göteborgs, Jönköpings* och *Stockholms kommuner.*

Industrins kommitté för byggbestämmelser delar dock inte denna uppfattning och anför:

Enligt PBL 14 kap. § 8 förutses möjligheten av olika arbetsledare för olika delar av byggnadsarbetet. Det är enligt IKBs mening av vikt, att detta inte får tolkas så, att BN kan kräva viss uppdelning av arbetsledarskapet; organsiationen av byggnadsarbetet måste ankomma på den byggande om blott ansvarig arbetsledare visas ha kompetens för de arbeten han enligt den byggandes planering skall vara ansvarig för.

Några remissinstanser tar upp frågan om ansvarige arbetsledarens närvaro vid byggnadsnämndens besiktningar. *Planverket* anför:

Närvaroplikten vid byggnadsnämndens besiktningar är viktigare än att ansvarige arbetsledaren själv i alla lägen gör anmälan för besiktning.

Verket föreslår att lagtexten ändras till:

Ansvarige arbetsledaren skall utöva den fortlöpande ledningen och tillsynen över arbetet, ansvara för att föreskrivna anmälningar görs till byggnadsnämnden och andra myndigheter samt närvara vid därav föranledda besiktningar av nämnden.

Liknande synpunkter framförs av *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* samt *Skövde, Värnamo, Västerås* och *Örnsköldsviks kommuner.*

Växjö kommun vill utöka anmälningsplikten till byggnadsnämnden och anför:

Ombygggnadsarbeten utan föregående evakuering av en byggnad innebär svåra avvägningsproblem mellan olika myndigheters kompetensområden. Lagen bör kompletteras med viss anmälningsplikt för den ansvarige arbetsledaren och även i övrigt ge erforderliga föreskifter.

Haninge kommun anser att det bör stadgas att ansvarig arbetsledare skall föra dagbok i anslutning till arbetets utförande.

Sveriges arbetsledareförbund anför beträffande besked om godkännande av ansvarig arbetsledare:

Vi anser också, att det av lagtexten klart bör framgå att besked från byggnadsnämnden huruvida någon för visst arbete godkänts som ansvarig arbetsledare eller ej, bör tillsändas berörd arbetsledare. Vidare bör formerna för att avbryta ett åtagande som ansvarig arbetsledare vid t. ex. omorganisation, byte av arbetsplats, kortvarig sjukdom etc. närmare klargöras.

Flera remissinstanser anser att det i lagtexten skall anges att ansvarig arbetsledare skriftligen skall underrätta byggnadsnämnden om att han åtar sig uppdraget. Detta anförs av *hovrätten över Skåne och Blekinge, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Kommunförbundet* samt *Göteborgs, Halmstads, Jönköpings, Stockholms* och *Örnsköldsviks kommuner.*

Hovrätten över Skåne och Blekinge anför beträffande reglerna om avstängning av ansvarig arbetsledare:

Diffusa eller intetsägande uttryckssätt förekommer i 14 kap. 8 § sista stycket, som bemyndigar byggnadsnämnden avstänga arbetsledaren från "arbetet eller under en viss tid" (jfr 61 § 5 mom. BS, som talar om att byggnadsnämnden äger fråntaga arbetsledaren ledningen av arbetet).

Planverket:

En person kan svårligen avstängas från arbetet, dvs. från det tillståndspliktiga arbetet, men däremot fråntas rätten att vara ansvarig arbetsledare.

Planverket föreslår att lagtexten ändras till:

Om byggnadsnämnden finner att en ansvarig arbetsledare allvarligt har åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som han meddelats med stöd av lagen, kan nämnden föreskriva att den ansvarige arbetsledaren fråntas ledningen av arbetena och att ny ansvarig arbetsledare skall utses för arbetet. Byggnadsnämnden kan även besluta att ansvarig arbetsledare som allvarligt och upprepade gånger har åsidosatt sina skyldigheter enligt ovan kan för viss tid vägras rätten att vara ansvarig arbetsledare inom kommunen. Sådana beslut skall anmälas till statens planverk. Statens planverk kan på grunder enligt ovan vägra person, som prövats av statens planverk, rätten att vara ansvarig arbetsledare för viss tid.

Sveriges arbetsledareförbund:

Vid den praktiska tillämpningen av reglerna i 61 § 5 mom. byggnadsstadgan har vi noterat en osäkerhet hos vissa byggnadsnämnder. I 14 kap. 8 § sista stycket i den föreslagna plan- och bygglagen finns motsvarande regler. I lagförslaget har bl. a. kravet på synnerliga skäl för att vid försumlighet från den ansvarige arbetsledarens sida förklara honom för viss tid förlustig rätten att vara ansvarig arbetsledare bortfallit.

Att kravet på synnerliga skäl försvinner medför i sig en svagare ställning för den ansvarige arbetsledaren. Genom den föreslagna lagen erhåller dessutom byggnadsnämnden vitt gående befogenheter att medelst föreskrifter ge anvisningar för byggnadsarbetet. Den ansvarige arbetsledaren har att följa dessa föreskrifter på samma sätt som han skall följa lagen och kan vid allvarliga brister därvidlag enligt förslaget fråntas rätten att vara ansvarig arbetsledare för viss tid.

Vi menar att det föreligger en icke obetydlig risk för rättssäkerheten, när enligt

förslaget samma myndighet som meddelat föreskrifter också kan komma att bedöma om en ansvarig arbetsledare allvarligt åsidosatt sina skyldigheter enligt samma föreskrifter. Vi menar därför att det är motiverat att behålla nuvarande krav på att synnerliga skäl skall föreligga för att avstängning för viss tid skall kunna ske.

Det vore vidare värdefullt om rekvisiten för avstängning av ansvarig arbetsledare i någon mån utvecklades i motiven till lagen till ledning för rättstillämpningen.

FortF anför beträffande ledning och tillsyn av hemliga objekt, att det med hänvisning till 13 kap. 6 § inte skulle behöva utses någon ansvarig arbetsledare enligt 14 kap. 8 §. FortF anför vidare:

FortF antar, att det inte varit PBL-utredningens mening att hemliga byggnadsarbeten på detta sätt undantas från det allmänna kravet att ledning och tillsyn skall utövas av härför kompetent ansvarig arbetsledare. Föreslagen lagtext föreslås ändras för att tillgodose detta allmänna krav.

9 §

Planverket:

Enligt 8 § skall ansvarige arbetsledaren tillse att anmälan görs till byggnadsnämnden; detta kan givetvis göras av annan än ansvarige arbetsledaren. I likhet med i 62 § BS bör här inte anges att anmälan skall göras av ansvarige arbetsledaren. (Närvaron vid besiktning är viktigare).

Förslag till text, som tillgodoser ovanstående synpunkter:

För arbeten vartill fordras bygglov, rivningslov eller marklov skall anmälan göras till byggnadsnämnden när arbetena skall påbörjas och då de avslutas.

Haninge kommun:

I första stycket anges att ansvarige arbetsledaren skall anmäla besiktning. Bestämmelsen bör kompletteras med att denna skyldighet åvilar sökanden i de fall ansvarig arbetsledare saknas.

Flera remissinstanser kommenterar de föreslagna anmälningstillfällena till byggnadsnämnden.

Planverket:

De i andra stycket givna anmälningstillfällena bör inte detaljeras på föreslaget sätt. Normalt görs andra anmälningar, t. ex. för ledningar och installationer. Anmälningstillfällena korresponderar inte heller mot besiktningstillfällena i § 11.

Planverket föreslår att lagtexten ändras till:

För arbeten vartill fordras bygglov skall därutöver göras anmälan till byggnadsnämnden i den utsträckning som erfordras för att byggnadsnämnden skall kunna utföra de besiktningar som anges i § 11.

Därutöver skall lämnas beställning av utstakning och kontrollmätning. I tillståndsbeslut skall föreskrivas de tillfällen under arbetets gång då anmälan skall göras till byggnadsnämnden. I beslutet skall även anges krav på utstakning och kontrollmätning.

Stockholms kommun:

Nuvarande och föreslagna regler rörande byggnadsnämndens tillsyn och ansvarig arbetsledares skyldigheter att göra anmälningar synes mindre lämpligt avvägda för att en meningsfull tillsyn över byggnads- eller anläggningsföretag skall uppnås. Nuvarande regler kan sålunda tillämpas så, att någon teknisk tillsyn från byggnadsnämndens sida rörande husbyggnadsföretag inte förekommer mellan grundbottenbesikting och stombesiktning. Med föreslagen komplettering i 11 § skulle endast tillkomma besiktning av dränering och fuktisolering, dock utan skyldighet för ansvarig arbetsledare att göra anmälningar för sådana besiktningar. Det skulle alltså enligt bygglagstiftningen även fortsättningsvis kunna anses vara möjligt för en byggnadsnämnd att helt underlåta tillsyn under byggnadstiden beträffande exempelvis utförandet av betong och stålkonstruktioner samt åtgärder för värmeisolering, täthet, ljudisolering och brandskydd.

För att byggnadsnämndens tillsyn skall vara meningsfull bör den inriktas på förebyggande verksamhet och besiktningar bör därför om möjligt förläggas till sådan tidpunkt att rättelse av felaktigheter kan ske utan större olägenhet.

Mot angiven bakgrund bör i PBL inte lämnas några detaljregler beträffande byggnadsnämndens tillsynsskyldighet och ansvarig arbetsledares anmälningsskyldighet. Det bör vara tillräckligt att i 11 § ange att nämnden för tillsyn skall göra de besiktningar som behövs och att i 9 § ange att ansvarig arbetsledare skall göra de anmälningar för att nämnden skall kunna fullgöra sin tillsynsskyldighet. Närmare regler rörande tillsyn och anmälningar bör kunna meddelas i tillämpningsföreskrifter till PBL.

Liknande synpunkter framförs av *UHÄ (Chalmers tekniska högskola), Kommunförbundet, TCO* samt *Göteborgs, Jönköpings, Sollentuna, Uppsala* och *Åre kommuner.*

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

De anmälningar som skall göras till byggnadsnämnden måste denna föreskriva i det enskilda bygglovet. Det kan bli aktuellt att utöver nu gängse anmälningstillfällen även kräva att anmälan göres innan dränering, fukt- eller värmeisolering döljes eller inflyttning sker. Anmälningsskyldigheten i samband med anläggningar utgör ett nytt oprövat område för byggnadsnämnden. Närmare information bör ingå i förarbetena till lagen.

Västerås kommun:

I paragrafens uppräkning av anmälningstillfällen bör dessutom tilläggas anmälan beträffande dränering och fuktisolering, eftersom det är besiktningstillfällen enligt 11 §.

Liknande synpunkter framförs av *Göteborgs, Halmstads, Partille* och *Ängelholms kommuner.*

Mörbylånga kommun:

Anmälningsplikt för besiktning av byggnadsdelar och byggnadsarbeten ur energihushållningssynpunkt (värmeisolering m. m.) bör särskilt inskrivas i 14:9.

Liknande synpunkter framförs av *Mjölby* och *Ängelholms kommuner.*

Partille kommun:

Enligt vedertagen praxis föreskriver byggnadsnämnderna i göteborgsregionen att anmälan till besiktning även skall göras innan bottenplatta gjutes. Denna besiktning är ytterst viktig då för byggnadens kvalitet betydelsefulla detaljer sedan döljs i och under bottenplattans gjutning (armeringsjärn, konstruktionstjocklekar, kapillärbrytande skikt, värmeisolering, va–ledningar m. m.). Av samma skäl är det angeläget att anmälan till besiktning utförs då va–ledningar i mark och i bottenplatta monterats, innan va-ledningar i byggnad byggts in, och då värmeisolering av byggnad utförts.

Sollentuna kommun:

Så kunde i 9 § den andra meningen utgå och i anvisningar intagas en lydelse som anpassats även till det nu mera vanligaste grundläggningssättet nämligen betongplatta direkt på marken under hela byggnaden. Denna betongplatta blir då identisk med första bjälklaget.

Förslag till lydelse i anvisningar.

1/ då schaktning eller sprängning till grundbotten har blivit utförd eller pålning skall påbörjas
2/ då grundmur uppförts men innan bjälklag över källare eller krypgrund utföres
3/ då armering färdigställts
4/ då rördragning utförts
5/ då byggnads bärande stomme samt skorsten har uppförts.

Civilförsvarsstyrelsen:

När det gäller tillsyn under byggnadstiden ankommer det på ansvarige arbetsledaren att göra anmälningar till byggnadsnämnden vid tidpunkter som regleras i lagen. Dessutom kan byggnadsnämnden föreskriva att anmälan skall göras vid andra tidpunkter. Detta bör även gälla skyddsrum. Det är av största vikt att byggnadsnämnden utför vissa besiktningar under byggnadstiden i en utsträckning som kanske skiljer sig från förfarande vid annan byggnation. Således måste i skyddsrumskonstruktionen vissa fundamentala moment kontrolleras under uppförandet såsom t. ex. armering, ingjutningsgods m. m. Felaktigheter är svåra att rätta till i efterhand och skyddsrummet kan få ett bestående nedsatt skyddsvärde.

Denna anmälningsplikt bör även omfatta ej bygglovpliktiga ärenden om dessa innehåller skyddsrum.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Västernorrlands län.*

Botkyrka kommun (en minoritet) anser inte att befrielse från anmälningsskyldighet skall kunna medges.

FortF:

Vidare anges i 9 § att – när ansvarig arbetsledare utsetts – denne skall till byggnadsnämnden göra vissa anmälningar. Denna föreskrift får emellertid inte gälla ansvarig arbetsledare vid hemligt byggnadsarbete. Lagtexten föreslås kompletteras med hänsyn härtill. FortF har i det föregående ifrågasatt om inte i 9 § 1–3 mom. angivna anmälningar i stället skall ske till byggande myndighet om denna tilldelats kompetensbevis.

10 §

FortF:

I 10 § föreskrivs, att byggnadsnämnd har rätt få tillträde till fastigheter, byggnader eller anläggningar utan några undantag sammanhängande med tillståndsskyldighet eller dylikt. De regler som gäller för tillträde till hemliga byggnader och arbetsplatser innebär emellertid, att en allmän föreskrift om rätt till tillträde inte får gälla sådana objekt.

Enligt FortF mening bör därför lagtexten kompletteras med ett undantag för hemliga objekt. Detta innebär inte att byggnadsnämnd, då dess tjänsteutövning så kräver, skall vara förhindrad att få tillträde till sådana objekt. Med hänsyn till säkerhetsskyddet måste emellertid byggnadsnämnden i god tid anmäla sin avsikt att besöka arbetsplatsen och därvid precisera syfte, tidpunkt och deltagare i besöket så att säkerhetsansvarig myndighet hinner vidta erforderliga åtgärder och utfärda besökstillstånd.

Länsstyrelsen i Östergötlands län:

Bestämmelserna angående rätt för byggnadsnämnd och dess uppdragstagare att få tillträde till fastigheter och byggnader bör samordnas och utvidgas till att omfatta även representanter för statliga myndigheter i enlighet med vad som gäller i 152 § BL.

Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Jämtlands län.*

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

Textförslaget bör kompletteras med följande tillägg:

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att tillträdesrätten skall kunna utövas. (Jmf 15 kap. 23 § resp. 16 kap. 1 §).

Liknande synpunkter framförs av *Haninge kommun.*

Kävlinge kommun anser att 10 och 15 § § också bör medge geotekniska undersökningar.

11 §

Postverket:

På samma sätt som statlig myndighet förklaras kompetent att svara för teknisk granskning, bör kompetensen utsträckas till att gälla även 14 kap. 9 § avseende besiktningsansvaret vid statligt byggande med generellt verkande kompetensbevis.

ÖB:

Överbefälhavaren vill även komplettera FortF yttrande vad avser hanteringen av hemliga byggnadsobjekt. Enligt ÖB uppfattning borde FortF i lagtexten ges sådan kompetens, att FortF själva svarar för byggnadsnämnds uppgifter och åliggande jml 14 kap. "Byggnadsarbete och tillsyn m. m." i akt och mening att förstärka sekretessskyddet kring ett hemligt byggnadsobjekt.

Jämtlands läns landsting:

Byggnadsnämndens tillsyn av ett byggnadsföretag kan med stor fördel utföras av landstingskommunen som har personal med mycket god kompetens i detta avseende. Tillsynen blir dessutom omfattande för vissa objekt. Det hade mer varit på sin plats

med ett statens planverks kompetensbevis för denna arbetsinsats än i fallet ovan (kap. 13 § 24).

Östergötlands läns landsting:

Enligt byggnadsstadgan § 64 mom. 1 föreskrivs "byggnadsnämnd skall öva tillsyn över byggnadsföretag, för vilka byggnadslov erfordras, samt äger verkställa härför erforderliga besiktningar. Nämnden äger ock besiktiga byggnadsföretag vartill byggnadslov ej erfordras". Sålunda föreligger ej krav på tillsyn för ej bygglovspliktiga företag och landstingens byggnation har därför lämnats utanför den kommunala tillsynen. Enligt PBL görs inget undantag för tillsyn av landstingets byggnation och för tillsyn av även denna del torde resursförstärkning hos kommunen erfordras. Då det ej heller för denna del påvisats brister i nuvarande ordning föreslås att PBL utformas med hänsyn härtill.

Kalmar kommun tar upp bestämmelserna om utstakning av en byggnads eller anläggnings läge och anför:

Dessa bestämmelser kommer att ge upphov till stor osäkerhet. Man frågar sig exempelvis vem som avgör när det är nödvändigt med utstakning. Sökanden som skall betala för denna tjänst kommer säkerligen att anse att utstakning är helt obehövlig. I många fall kan utstakning underlåtas. Det finns dock många exempel på byggherrar, som underlåtit att begära utstakning av stadsingenjörskontoret och själva stakat ut byggnad eller anläggning, varvid denna hamnat rakt över fastighetsgräns till grannfastighet med annan ägare eller på annat sätt i felaktigt läge. Orsaken kan vara bristande kännedom om fastighetsgränsers läge, felaktig tolkning av gällande plan, felaktiga koordinater osv. Risk för dylika misstag skapar ej någon förenklad bygglovhantering.

Kalmar kommun föreslår att nybyggnadskarta och utstakning göres obligatorisk för alla nya byggnader och att detta uttryckes direkt i lagtexten. På samma sätt som beträffande bygglov (13:4) skall dock byggnadsnämnden ha rätt att bestämma inom vilka områden och för vilka objekt nybyggnadskarta och utstakning kan undvaras. På detta sätt skapas ett klarare rättsläge som medger anpassning till det praktiska lokala behovet.

Liknande synpunkter framförs av ett tjugotal remissinstanser.

Uppsala kommun anser att utstakning av fritidshus bör vara obligatorisk och anför:

Fritidsbebyggelse blir ofta kontroversiell. I regel är det inte själva byggandet av ett fritidshus som vållar invändningar, utan hur det inplaceras i sin miljö. Enligt 14: 11 andra stycket kommer i regel besiktning av byggnadsföretag för fritidsändamål ej att behöva ske. Sålunda bortfaller kravet på lägeskontroll av fritidshus. Detta ter sig inte rimligt med utgångspunkt ifrån den diskussion som förs. För alla parters bästa bör man därför i lagen ange ett krav på utstakning och lägeskontroll för fritidshus.

Planverket:

I område med detaljplan skall byggnadsnämnden, om det bedöms nödvändigt låta utstaka byggnadens eller anläggningens läge. Sådan förrättning skall skyndsamt verkställas, sedan beställning härom inkommit till nämnden.

TCO:

Lagtexten bör kompletteras med: "När ..... skall uppföras eller ändras skall nämnden genom verkställande mätningsorgan låta utstaka byggnadens eller anläggningens läge".

Genom att mätningsorganet sköter utsättningen får man en garanti för att angiven måttsättning är korrekt.

Byggnadsnämnden bör dock ges bemyndigande att i vissa enklare fall medge undantag från utsättningskravet.

Täby kommun:

Stadgandet i 14 kap. 11 § angående bl. a. utstakning av byggnadens eller anläggningens läge borde i stället följa vanlig praxis att byggnadsnämnden anger punkter i anslutning till den planerade byggnaden till hjälp för den ansvarige arbetsledarens placering av byggnaden.

Planverket kommenterar de föreslagna besiktningstillfällena :

Paragraferna är detaljerade utan att ändå vara väl avvägda för alla slag av arbeten. Vid seriebyggda hus, t. ex. grupphus, blir reglerna otympliga. Detaljreglerna bör ersättas av funktionella krav på byggnadsnämndens tillsyn över olika slag av arbeten. Närmare precisering av omfattningen bör ske i tillämpningsföreskrifter.

Förslag till ändrad lydelse av 11 § i enlighet med ovanstående synpunkter:

Det åligger byggnadsnämnden att öva tillsyn över arbeten för vilka bygglov, rivningslov och marklov erfordras, och nämnden skall härvid utföra erforderliga besiktningar.

Byggnadsnämnden kan också besiktiga arbeten för vilka lov ej erfordras.

Besiktningarnas omfattning skall avpassas efter arbetenas art och byggnadens eller anläggningens ändamål.

Liknande synpunkter framförs av *Kommunförbundet* samt *Göteborgs, Haninge, Helsingborgs, Jönköpings, Sollentuna, Stockholms, Umeå* och *Åre kommun.*

Göteborgs kommun tar upp kommunernas resursbehov och anför:

Utan betydande förstärkningar på besiktningssidan har kommunen inte någon möjlighet att utöver i 11 § uppräknade besiktningar även göra stickprovskontroller. Även att utföra de angivna besiktningarna kan vara svårt, då byggnadsstiden är kort, vilket framför allt gäller bebyggelse med prefabricerade delar.

Västerås kommun:

Föreskrifter om besiktning avseende dränerings- och fuktisolering är nytillkomna.

Eftersom många byggskador beror på fuktproblem är dessa nya besiktningstillfällen väl motiverade. Men de kommer att medföra ökad arbetsbelastning på byggnadsinspektörerna, eftersom fuktisolering förekommer i så många olika skeden av ett bygge.

Även *Ängelholms* kommun framhåller att den föreslagna utökningen av antalet besiktningar kräver ökade resurser.

Umeå kommun:

I 11 § preciseras vad en besiktning skall omfatta. Dränerings- och fuktisolering är de nya områden som nämns. Däremot har inte åtgärder som värmeisolering, täthet, ljudisolering och brandskydd tagits upp. Besiktning av den fuktisolering som t. ex. tätheten hos tak utgör, kan komma att bli mycket resurskrävande och ifrågasätts därför.

Liknande synpunkter framförs av *Kramfors kommun.*

Malmö kommun anför att det av lagtexten bör framgå att det är byggnadsnämnden som skall avgöra om besiktning av byggnaders läge behövs.

Liknande synpunkter framförs av *Eskilstuna kommun.*

Köpings kommun:

Lägesbesiktning av byggnad utförs i dag mycket olika i kommunerna. Det är framför allt tidpunkten för besiktningen som varierar. I vissa kommuner kan lägesbesiktning jämställas med "Ajourföring av primärkarta". Det är därför nödvändigt att man i motiven uttalar nödvändigheten av att besiktningen utförs vid sådan tidpunkt och på sådant sätt att byggherren har någon nytta av besiktningen.

Planverket:

Byggnadsnämnden skall även, om det bedöms nödvändigt låta mäta in byggnadens eller anläggningens läge då grunden utförts och beställning inkommit till nämnden.

Karlskrona kommun:

När det gäller kontroll av byggnads läge så framgår av andra stycket att lägeskontroll av fritidsbyggnad inte krävs. I Karlskrona kommun förekommer stora fritidsområden, för vilka byggnadsplaner fastställts. Någon tomtavstyckning sker inte utan tomterna arrenderas. Några fastighetsgränser finns således inte som stöd för utstakning. I dessa fall är det angeläget att utstakning och kontroll sker genom byggnadsnämndens försorg. Byggnadsnämnden bör således få rätt att låta kontrollera även fritidsbebyggelse om nämnden finner skäl för åtaganden.

Eskilstuna kommun:

Ett klart besked att kostnaden för utstakning och kontroll skall betalas av sökanden bör införas i PBL. Viss osäkerhet härvidlag föreligger med nuvarande regler. Detsamma gäller även kostnaden för upprättande av nybyggnadskarta.

Några remissinstanser föreslår att de angivna besiktningstillfällena bör kompletteras. *Civilförsvarsstyrelsen anför:*

Det är av största vikt att byggnadsnämnden utför vissa besiktningar under byggnadstiden i en utsträckning som kanske skiljer sig från förfarande vid annan byggnation. Således måste i skyddsrumskonstruktionen vissa fundamentala moment kontrolleras under uppförandet såsom t. ex. armering, ingjutningsgods m. m. Felaktigheter är svåra att rätta till i efterhand och skyddsrummet kan få ett bestående nedsatt skyddsvärde.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus, Värmlands* och *Västernorrlands län.*

IVA:

Erforderliga besiktningar av undermarksbyggnader under byggnads-och driftskedet bör ingå i de krav som formuleras i 14 kap. 11 och 12 §§. Besiktningar av undermarksbyggnader, grundvattenstånd och marknivåer bör pågå i erforderlig omfattning efter färdigställandet.

Östersunds kommun anser att i kapitlet bör tilläggas en skyldighet att vid projektering och byggande följa anvisningar och föreskrifter beträffande miljöfarliga varor.

12 §

Flera remissinstanser framhåller att slutbesiktning i större utsträckning bör vara obligatorisk. Bland dessa finns *bostadsstyrelsen* som anför:

Enligt nuvarande bestämmelser i 64 § BS är byggnadsnämndens slutbesiktning av byggnadsföretag inte obligatorisk, utan skall utföras om den byggande begär det. PBL har i princip samma förslag i den föreslagna lagtexten och i tillhörande specialmotivering. Däremot anger betänkandets huvudtext i denna fråga att slutbesiktning bör vara obligatorisk vid alla byggnadsföretag av betydelse (s. 496). Bostadsstyrelsen ansluter sig till denna senare uppfattning och föreslår att 12 § utformas i enlighet härmed. I alla händelser anser bostadsstyrelsen att bostäder och byggnader avsedda till bostadskomplement skall genomgå obligatorisk slutbesiktning.

Planverket:

Texten är inte samordnad med 11 § vad avser kravet på slutbesiktning. Jämfört med 64 § BS, där byggnadsnämnden kan utföra slutbesiktning trots den byggandes motstånd, föreslås här slutbesiktning endast på den byggandes villkor (med visst undantag). Denna ordning är inte lämplig, särskilt i de fall den kommande brukaren inte är den byggande.

Planverket föreslår att lagtexten ändras till:

Om inte särskilda skäl föranleder annat skall för alla arbeten av betydelse göras besiktning då arbetena anmälts avslutade, eller då arbetena av andra skäl kan anses vara avslutade (slutbesiktning). Slutbesiktning skall alltid utföras om yrkesinspektionen begärt en sådan besiktning av en byggnad som innehåller arbetslokal eller personalrum. Yrkesinspektionen skall kallas till en sådan besiktning.

Statens brandnämnd:

Det förekommer sålunda, att en byggnad tas i bruk, innan den är helt färdig. Det kan sedan ta lång tid, innan slutbesiktning sker, om den överhuvudtaget sker. Under tiden kan byggnaden vara behäftad med oupptäckta brister från säkerhetssynpunkt, t. ex. beträffande utrymningsvägarna. Särskilt för publika lokaler kan sådan brist vara mycket allvarlig.

En byggnad eller anläggning bör helst inte övergå till att bli ett brandsyneobjekt förrän byggnadsnämnden har sagt sitt. Visserligen finns inga definitiva formella hinder härför, med det är knappast så lyckat, att två var för sig skilda myndigheter kan ge föreläggande om samma sak. Risken för myndighetskollision torde vara ganska liten, men den finns dock. Det finns skäl som talar för att slutbesiktning borde vara obligatorisk och helst ske före byggnads ianspråktagande. Låter sig inte detta göras, kunde man åtminstone införa en föreskrift om att slutbesiktning – i likhet med vad som sägs om yrkesinspektionen – skall ske på begäran av brandförsvaret.

Liknande synpunkter framförs av *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* samt *Botkyrka (en minoritet), Haninge, Jönköpings, Lunds, Mjölby, Mönsterås, Mörbylånga, Partille, Sundsvalls, Söderköpings, Trollhättans, Västerås, Växjö* och *Älvkarleby kommuner.*

Länsstyrelsen i Västernorrlands län:

Det är otillfredsställande att den för fastighetsägare, hyresgäster m. fl. praktiskt viktiga frågan om besiktningar inte får en grundligare reglering i PBL. Besiktningsverksamheten varierar i omfattning och kvalitet från kommun till kommun. Slutbesiktningen uppfattas av många som en kvalitetskontroll från det allmännas sida av en byggnad. Indirekt har den också rättsverkan vid processer mellan exempelvis villaköpare och byggherre. PBL bör ange vad som ska granskas vid en besiktning. Särskilt viktiga moment bör anges, t. ex. anteckna brister, registrera avvikelser från lämnat byggnadslov m. m.

Göteborgs kommun:

Enligt kommunstyrelsens uppfattning vore det önskvärt om kommunerna hade resurser att göra en besiktning av de byggnads- och anläggningsföretag som anges i 11 § med undantag för bostadsbyggnader med högst två lägenheter innan de tas i anspråk för avsett ändamål. Vid denna besiktning skulle i första hand kontrolleras att erforderliga säkerhetskrav är uppfyllda.

Svenska försäkringsbolags riksförbund:

I praktiken sker för närvarande sällan någon kontroll från byggnadsnämndens sida av VVS-installationer i samband med slutbesiktningen. Detta är inte tillfredsställande från vattenskadesynpunkt, vilket belyses av att en stor del av skadorna inträffar i nybyggda hus. Det är angeläget att denna kontroll blir mer effektiv.

Mjölby, Mörbylånga och *Älvkarleby kommuner* anser att tidpunkten för slutbesiktning bör regleras.

Karlstad kommun:

Vidare bör föreskrifter om att slutbesiktning ej får påkallas av den byggande om sådan besiktning ej begäres inom 5 år från tidpunkten då anmälan om igångsättning gjorts. Detta motiveras av att byggnadsnämnderna inte skall behöva hålla ärenden aktuella under lång tid.

Några remissinstanser tar upp frågan om behöriga tillstånd och bevis vid slutbesiktning.

Planverket:

Lydelsen i tredje stycket synes inte helt relevant i förhållande till de önskemål om utökade funktionsprovningar av olika egenskaper som finns. Exempel därpå är: Täthetsprovningar av rök- och ventilationskanaler och ledningssystem samt byggnadens klimathölje, kontroll av ventilationsflöden och av olika pannfunktioner samt funktionen hos säkerhetsanordningar. Övriga tillstånd och bevis som regleras i andra författningar är slutbesiktningsbevis över skyddsrum, tillstånd till utnyttjande av hiss osv.

Planverket föreslår att lagtexten ändras till:

Byggnadsnämnden kan kräva att funktionen hos viss färdigställd del eller anordning av en byggnad prövas av särskild sakkunnig. Utlåtande i sådant avseende skall föreligga till slutbesiktning, liksom övriga tillstånd och bevis som enligt vad som är särskilt föreskrivet skall företes.

Statens brandnämnd:

14:12 ger sålunda inte klart besked om att eldstäder och rensningspliktiga kanaler i likhet med nuvarande ordning skall besiktigas av skorstensfejarmästaren. I specialmotiveringen (del 2 s. 496 sista stycket) talas däremot om intyg från skorstensfejarmästaren, som om detta vore något självklart obligatorium, trots att författningsmässigt stöd härför saknas.

Hela saken är oklar i PBL. Statens brandnämnd vill för sin del föreslå, att nuvarande ordning bibehålls, och att detta förtydligas i författningstexten. Man kan tycka, att det borde stå byggnadsnämnden fritt att välja sakkunnig för denna besiktning. För den nuvarande ordningen talar dock dels att skorstensfejarmästaren torde besitta erforderlig sakkunskap (inte minst om brandskydd), dels att han i fortsättningen skall förrätta eldstadsbrandsyn å samma objekt. Det är då synnerligen lämpligt, att han redan från början har varit med och godkänt detta.

Liknande synpunkter framförs av *Sveriges skorstensfejarmästares riksförbund:*

Enligt 64 § 2 mom BS skall den byggande vid slutbesiktning förete bevis av vederbörande skorstensfejarmästare över dennes brandtekniska undersökning av eldstäder, rör- och ventilationskanaler. I undersökningen skall ingå täthetsprovning av rökkanal till värmepanna. Denna grundläggande kontroll är utomordentligt viktig från säkerhetssynpunkt och kan betecknas som en uppföljning av den samarbetsordning mellan byggnadsnämnden och skorstensfejarmästaren som behandlats i det föregående. Sedan byggnaden tagits i bruk, blir anordningarna föremål för periodisk eldstadsbrandsyn genom skorstensfejarmästaren.

Samarbetet och undersökningen betingas av att skorstensfejarmästaren representerar sakkunskapen på ett område, som inte kan förväntas till fullo behärskas av byggnadsnämnderna (SOU 1957:21 s. 154), och av den framtida eldstadsbrandsyneverksamheten.

En regel med motsvarande innebörd har intagits i 12 § tredje stycket i förslaget. Utformningen av regeln är emellertid inte klar. Av motiveringarna (s. 496 och 792) framgår visserligen att skorstensfejarmästarens undersökning skall verkställas, men det är nödvändigt att detta anges i klartext i bestämmelsen.

Vidare kan utformningen tolkas så att skorstensfejarmästarens bevis skall föreligga endast därest slutbesiktning kommer till stånd. Eftersom slutbesiktning inte är obligatorisk och i mycket beroende av byggnadsnämndens personalresurser är det viktigt att det klargörs att bestämmelserna om skorstensfejarmästarens undersökning och bevis gäller oavsett om slutbesiktning görs eller ej.

Bestämmelsen bör också tillfogas en regel att skorstensfejarmästarens undersökning skall verkställas, innan uppvärmningsanordningen tas i bruk. Erfarenheten visar tyvärr att installationen av eldstäder och rökkanaler ofta sker på ett från brandsäkerhetssynpunkt icke godtagbart sätt. Detta har förstärkts under senare år i samband med övergången till eldning med fasta bränslen och en ökad installation av eldstäder inom bostadsutrymmet. Till detta skall läggas att byggnadsnämnderna av resursbrist ofta verkställer slutbesiktningen lång tid efter det att byggnaden har tagits i bruk. Inom exempelvis fritidsbebyggelsen har det närmast utvecklats en praxis att slutbesiktningen, om den över huvud taget sker, verkställs först fem år efter det att byggnadslovet

beviljades. Systemet betingas av att byggnadsloven har en varaktighet av fem år och att byggtiden på grund av ett omfattande självbyggande är mycket lång. Under större delen av dessa fem år är emellertid uppvärmningsanordningen i bruk. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att säkerställa att säkerhetskontrollen av uppvärmningsanordningen utförs, innan densamma tas i bruk.

Ett särskilt problem är att skorstensfejarmästarens undersökning inte alltid beställs av den byggande i så god tid att undersökningen kan ske då eventuella felaktigheter kan avhjälpas med minsta möjliga kostnad. Första stycket i 12 § och 9 § bör därför kompletteras så att anmälningsskyldighet till skorstensfejarmästaren föreligger, innan installation av eldstäder och rökkanaler påbörjas.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

Installationer eller motsvarande som kräver speciell sakkunskap får enligt 12 § i förslaget prövas och godkännas med stöd av intyg eller utlåtande från "särskild sakkunnig". På motsvarande sätt som beträffande kompetenskraven på ansvarig arbetsledare bör den som har för avsikt att avge ett sakkunnigutlåtande till nämnden först ha förvissat sig om att nämnden godtar honom som "särskild sakkunnig". Omvända förhållandet är inte ovanligt i dag och medför onödiga irritationsmoment i de fall ingivet utlåtande måste ifrågasättas och kanske inte kan godtas. En uttolkning av begreppet sakkunnig bör ingå i förarbetena.

Några remissinstanser tar upp frågan om skriftligt bevis över slutbesiktningen.

Planverket föreslår att lagtexten ändras till:

Över slutbesiktning skall utfärdas skriftligt bevis. Byggnadsnämnden kan i beviset kräva att fel och brister skall vara avhjälpta inom viss tid.

Karlstad kommun:

I praxis har det fastslagits att besiktningsprotokollen saknar direkt rättsverkan. Med hänsyn till att dessa kan få ett avgörande bevisvärde vid senare tidpunkt i civilprocesser eller om fråga uppkommer om ingripande enligt LPI–lagen bör föreskrifter meddelas om vad bevis om besiktning skall innehålla.

Södertälje kommun (en minoritet):

Det skriftliga beviset över byggnaden i färdigt skick innehåller för det mesta en rad anmärkningar av varierande betydelse. Ett stort problem för de flesta byggnadsnämnder är att besiktningsbevisen ofta måste arkiveras utan att felaktigheterna rättas till. Något verksamt påtryckningsmedel för att åstadkomma anmärkningsfria bevis saknas i lagstiftningen. Att som textförfattarna föreslår göra en anteckning i beviset vilka anmärkningar som skall rättas till utan efterföljande kontroll räcker inte.

Förslagsvis kan allvarliga anmärkningar skrivas in i fastighetsboken så att eventuellt ny ägare får kunskap om bristerna.

13 §

Flera remissinstanser tar upp frågan om kommunernas möjligheter att ta ut avgifter enligt 13 § första stycket.

Oskarshamns kommun:

Utredningen behandlar kommunens möjligheter att ta betalt för olika åtgärder som man med stöd av lagen är skyldig att vidta. Detta sker i 14:13. Paragrafen är mycket vagt skriven. Kommunerna måste kunna ställa större krav på precisering om vad som får avgiftsbeläggas och inte. Det måste klart framgå att ritningsgranskning, besiktningar, mätningstekniska åtgärder etc. kan avgiftsbeläggas.

Mjölby kommun:

Rätt att ta ut avgift vid muntlig ansökan och vid ritningsgranskning bör inskrivas i 14:13.

Göteborgs kommun:

Kommunen kan ta ut en avgift för tillståndsprövningen. Det blir alltså sökanden som kan få betala ökningen i byråkratin. I den avgift som kommunen tar ut ingår såväl prövning som besiktning av den aktuella åtgärden. Avgiftsbestämmelserna bör kompletteras med en föreskrift av innebörd att kommunen får ta ut ansökningsavgift eller förskott. Risken är annars att den sökande, som erhåller avslag på en ansökan, motsätter sig att betala. Den besiktnings- och rådgivningsverksamhet, som naturligt ingår häri, bör prioriteras i stället för "onödig" pappersexercis.

Bestämmelsen i 13 § kan tolkas så att t. ex. begäran av hyresgäster om besiktning av byggnadsnämnden i ett bristfälligt bostadshus skall kunna avgiftsbeläggas, vilket väl knappast är utredningens mening. Bestämmelsen bör därför omformuleras.

Jönköpings kommun:

Om byggnadsnämnden på begäran har utfört en besiktning räknas de obligatoriska besiktningar dit som omnämns i 11 §. Den byggande begär inte andra besiktningar än slutbesiktning.

För vilka arbeten som avgift får tas ut bör närmare klarläggas. Det är bättre formulerat i 8 § BS.

Liknande synpunkter framförs av *Sveriges kommunaljuridiska förening* samt *Borås, Danderyds, Hässleholms, Linköpings, Mörbylånga, Perstorps, Sala, Växjö* och *Örkelljunga (en minoritet) kommuner.*

Bromölla, Munkedals, Osby, Älmhults, Åmåls och *Östra Göinge kommuner* är positiva till att byggnadsnämnden under vissa förutsättningar kan ta ut avgift för en detaljplan eller en fastighetsplan.

Munkedals kommun:

Det är bra att kommunen får möjlighet att ta ut detaljplanekostnader av en fastighetsägare om denne haft avsevärd nytta av planen. Hittills har denna fråga måst lösas via ett exploateringsavtal men nu ges klara regler för att kommunen kan ta ut kostnader för t. ex. upprättande av privata fritidsplaner.

Vidgade möjligheter att ta ut avgift för detaljplan eller fastighetsplan förordas emellertid av flera remissinstanser.

Lantmäteriverket anför:

Enligt LMVs uppfattning finns det anledning att överväga om inte möjligheterna för det allmänna att ta ut planläggningskostnader av fastighetsägarna nu bör vidgas. Vad som närmast kommer i fråga är därvid att sänka den materiella villkorströskeln. En

sådan förändring skulle innebära en utveckling i riktning mot vad som ursprungligen gällde i fråga om byggnadsplan enligt byggnadslagen. Den ursprungliga regleringen ändrades redan året efter byggnadslagens införande på grund av att praktiska olägenheter ansågs vara förenade med att ta ut kostnadsbidrag från andra markägare än sådana för vilka planläggningen är av större betydelse ur exploateringssynpunkt. Det kan emellertid vara anledning att ta upp frågan om det praktiska förfarandet och göra en värdering av fördelar och olägenheter. Därvid bör också beaktas den ökade användningen av förfarandet med planläggning kombinerad med exploateringsavtal. Innehållet i de här behandlade bestämmelserna om markägares skyldigheter i fråga om planläggningskostnader är principiellt utgångspunkt också för regleringen i exploateringsavtal av frågan om plankostnader. Användningen av exploateringsavtal är vidare inte begränsad till de typiska exploatörsfallen.

Det kan också ifrågasättas om möjligheten till kostnadsuttag skall vara begränsad till fall där planen tillkommer på fastighetsägares initiativ, särskilt om villkoret "avsevärd nytta" skall gälla i materiellt avseende. En speciell fråga är också hur kravet på initiativ från fastighetsägaren skall tillämpas i fall då fastighetsplan har upprättats av fastighetsbildningsmyndigheten med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 11 kap. 3 § sista stycket.

Frågan vilka kostnader som med stöd av de föreslagna bestämmelserna skall kunna tas ut av fastighetsägarna berörs något i motiven men kan förtjäna att belysas ytterligare t. ex. med avseende på kart- och stomnätskostnader.

Kommunförbundet:

Kravet att plankostnad kan påföras fastighetsägare endast om han begärt detalj- eller fastighetsplan bör utgå. Man kan dessutom ifrågasätta om plankostnaden är av sådan art att den lämpligen kan bestämmas i taxa.

Det kriterium för nyttorekvisitet som gäller vid tillämpningen av 111 § byggnadslagen kan inte läggas till grund för tolkningen av vad som skall menas med nytta. Enligt den praxis som utbildats anses en markägare ha nytta av en byggnadsplan om han genom planen kan exploatera minst 3–5 tomtplatser. Det finns behov av regler som gör det möjligt att ta ut kostnader för planläggning redan för en enda tomtplats. Det gäller framförallt för icke planlagd bebyggelse på arrenderad mark samt vid sanering. Uttalandet om nytta på s. 792 liksom uttalandet om att avsevärd nytta kan komma i fråga endast vid förändrad markanvändning måste därför ändras.

Det är också av vikt att vissa indirekta åtgärder kan avgiftsfinansieras. Således bör det av lagen framgå att kommunen är ansvarig för den grundläggande mätnings- och kartframställningsverksamheten och att denna får finansieras med avgifter. Sådan grundläggande verksamhet sänker nämligen kostnaderna för de individuella ärendena enligt PBL.

Östhammars kommun:

Om fastighetsägaren däremot icke begär plan för området, vari hans mark ingår, men plan likväl upprättas, kan han inte debiteras skälig andel av plankostnaderna, även om han har aldrig så stor nytta av planen. En ändring är här på sin plats. Det bör räcka med att en plan är till avsevärd nytta för fastighetsägaren för att han skall bli skyldig att bidraga till planen.

Fastighetsägarens betalningsskyldighet avser kostnader för förslaget till detaljplan eller fastighetsplan. Enligt motiveringen till 14:13 innebär detta "att kostnader med anledning av samråd, utställning m. m. skall bäras av kommunen".

Det kan inte sägas vara konsekvent att vissa plankostnader skall fördelas mellan fastighetsägarna medan kostnaderna för utställningsförfarandet skall åvila kommunen ensam. Bestämmelsen bör ändras så att kostnadsfördelning blir möjlig ifråga om

samtliga plankostnader, oavsett om de avser planuppdrag, markägarförteckning, samråd, utställning eller annat.

Om sakägarkretsen utökas med hyresgäster och bostadsrättshavare, kommer kommunernas kostnader för upprättande av sakägarförteckningar att stiga. En sådan kostnadsökning ger ökad tyngd åt kravet att samtliga plankostnader skall kunna fördelas mellan dem, som har nytta av en plan.

Göteborgs kommun:

Byggnadsnämnden bör ges större och mer klart uttalade möjligheter att avgiftsfinansiera sin verksamhet än som framgår av paragrafen. Bl. a. bör det räcka med att viss åtgärd är till nytta för sökanden för att debitering enligt kommunal taxa skall vara möjlig. Ordet "avsevärd" bör därför utgå ur lagtexten.

Liknande synpunkter anförs av *Folkpartiet i Skaraborg, Sveriges lantmäteriförening, TCO* samt *Emmaboda, Halmstads, Helsingborgs, Kristinehamns, Kungsörs, Köpings, Leksands, Linköpings , Ljungby, Malmö, Malungs, Norrtälje, Stockholms, Sundsvalls, Tidaholms, Täby* och *Åre kommuner.*

Länsstyrelsen i Stockholms län:

Enligt 11:3 skall FBM i vissa fall kunna upprätta fastighetsplan. Frågan om vem som skall bekosta fastighetsplanen berörs inte för detta fall. Komplettering bör här ske.

Malmö kommun:

I likhet med gällande rätt föreslås byggnadsnämnden få ta ut avgifter för sina tjänster. Grunderna för beräkning av avgifter skall anges i taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Om åtgärd vidtas utan byggnadslov och byggnadsnämnden bereder ägaren tillfälle att i efterhand söka lov men denne inte inkommer med ansökan kan nämnden på ägarens bekostnad låta upprätta ritningar m. m. I sådant fall kan byggnadsnämnden inte avgiftsbelägga ärendet enligt gällande byggnadslovstaxa utan får i stället tillställa ägaren särskild räkning på de kostnader som uppkommit. Några bärande skäl för att inte behandla ett sådant ärende på samma sätt som i övrigt kan knappast anföras. Byggnadsnämnden bör därför ges möjlighet att även i sådant fall debitera avgift enligt taxa. Detta bör komma till uttryck i 14:13 PBL.

14 §

Flera remissinstanser tar upp frågan om typgodkännande.

Planverket:

Frivilligt typgodkännande och tillverkningskontroll som väsentliga hjälpmedel för såväl den byggande och dennes projektörer som den ansvarige arbetsledaren och byggnadsnämnderna bör tillämpas i ökad omfattning. Planverket tillstyrker utredningens förslag att regeringen skall kunna ställa krav på obligatoriskt typgodkännande för vissa slag av produkter.

Enligt planverket bör verkets frivilliga typgodkännandeverksamhet, som f. n. är inskriven i 76 § 3 mom. byggnadsstadgan även förankras i PBL.

Planverket föreslår beträffande typgodkännande att motsvarade text som införts 1979 i 55 och 76 §§ byggnadsstadgan förs in i PBL.

NO:

NO vill starkt understryka utredningens synpunkt att normer och föreskrifter för byggnaders och anläggningars egenskaper så långt möjligt bör anges som funktionskrav, så att inte utvecklingen av nya tekniska lösningar motverkas (s. 271).

Utredningen har framhållit fördelarna (s. 492) med typgodkännande och föreslår att möjligheten för tillverkare att få produkter typgodkända bibehålls. Därutöver bör enligt utredningen regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kunna meddela föreskrifter om att vissa konstruktioner eller metoder får användas endast efter godkännande. Typgodkännande skulle alltså kunna göras obligatoriskt i vissa fall. Även enligt NO:s erfarenhet kan ett typgodkännandeförfarande som skapar förutsättningar för långserieeffekter medverka till sänkta byggkostnader. Bl. a. har utredningar av SPK (statens pris- och kartellnämnd) visat att kostnadsutvecklingen vid byggande av typgodkända barnstugor blivit klart förmånligare än för specialritade varianter. En möjlighet att föreskriva typgodkännande bör dock användas med försiktighet eftersom man annars kan få den låsning av den tekniska utvecklingen som utredningen i annat sammanhang framhållit att man vill undvika. Ett typgodkännandeförfarande är liksom standardisering o. d. relativt tidsödande och förutsätter ofta stora resurser hos berörda företag. Små och nya företag och importprodukter riskerar enligt NO:s erfarenhet att inte kunna göra sig gällande vilket kan motverka det allmännas intresse av prisåterhållande och effektivitetsfrämjande konkurrens. Speciella nationella krav kan fungera som tekniska handelshinder. Produkter som kan marknadsföras som typgodkända eller standardiserade torde redan nu ha ett betydande försteg i konkurrensen, som inte alltid behöver bero på att sådana produkter är så mycket bättre än alla andra.

Industrins kommitté för byggbestämmelser:

Enligt IKBs mening har erfarenheten visat att det för vissa typer av produkter eller lösningar inte är realistiskt att begära att en enskild BN eller den byggande ska kunna bedöma huruvida dessa uppfyller normkraven. I praktiken kan då bara typgodkända sådana produkter marknadsföras (exempelvis tekniskt komplicerade installationskomponenter). IKB finner det vara riktigt att förutsättningar skapas för obligatoriskt typgodkännande av vissa särskilda typer av produkter, exempelvis där säkerhetskraven är särskilt accentuerade, men vill understryka att detta inte får förknippas med onödig byråkrati eller onödigt dröjsmål; vid obligatoriskt typgodkännande är tillverkaren helt beroende av typgodkännandet och kan överhuvudtaget inte marknadsföra en färdigutvecklad produkt förrän detta erhållits. För att inte onödiga hinder skall skapas för industrin är det nödvändigt att "obligatoriskt typgodkännande" inte tillgrips i andra fall än där detta är nödvändigt med hänsyn till produktens art och BNs kontrollmöjligheter. Mot denna bakgrund finner IKB kap. 14:14 alltför allmänt formulerad. Förutsättningarna för införande av obligatoriskt typgodkännande av viss produkt bör enligt IKBs mening närmare regleras med hänsyn till vad vi ovan anfört.

Det bör i detta sammanhang observeras att ett obligatoriskt typgodkännande kan verka som ett tekniskt handelshinder och därigenom ibland försvåra en ur andra synpunkter önskvärd import och utländsk konkurrens. Redan erfarenheterna från den frivilliga typgodkännandeverksamheten visar att sådana tendenser kan uppstå. Detta är ytterligare ett skäl för att "obligatoriskt typgodkännande" bör användas utomordentligt restriktivt.

Sveriges trähusfabrikers riksförbund:

STR kan bekräfta de fördelar med typgodkännande, som utredningen nämner. Utredningen nämner också att det krävs tid och arbete för att utveckla typgodkännandeförfarandet. För fabrikstillverkade småhus görs ansträngningar både från tillverkarsidan och planverket att anpassa ritningssystem, godkännanderegler m. m. för att få ett rationellt förfarande för typgodkännandet.

Trots detta har flertalet trähusföretag avstått från att söka typgodkännande, i viss mån för att de bedömt nackdelarna med typgodkännande väga tyngre än fördelarna. Endast enstaka företag har hela byggsystem typgodkända, medan ytterligare några företag har typgodkända planlösningar eller tekniska delsystem. Bland nackdelarna kan nämnas att den långa handläggningstiden för ansökningsärenden försvårar introduktionen av nya konstruktioner. Täta revideringar av byggnormerna medför osäkerhet om typgodkännandets och de därmed förbundna investeringarnas livslängd. En stor investeringspost är i det sammanhanget den särskilda uppsättning ritningar och andra handlingar som upprättas enbart för typgodkännandet. Det kan för ett godkännande av ett komplett byggsystem innehålla flera hundra principritningar, beskrivningar, beräkningar m. m. Vid sidan därav kvarstår behovet av tillverkningsritningar för varje elelementtyp samt bygghandlingar och vissa speciella tillverkningsritningar för varje enskilt objekt. Många mindre trähusföretag saknar resurser att genomföra och vidmakthålla ett omfattande typgodkännande.

För hussystem som ej är typgodkända granskar byggnadsnämnden i regel stickprovsvis de normala tillverknings- och bygghandlingarna. Förfarandet fungerar – om än med viss friktion – och det krävs starka drivkrafter för att överge det till förmån för det mindre prövade och ganska tröga typgodkännandet.

STR tillstyrker den föreslagna bestämmelsen att regeringen skall kunna föreskriva obligatoriskt typgodkännande för vissa konstruktioner m. m., förutsatt att den inskränks till sådana funktioner som rör liv och hälsa och som inte kan säkerställas på annat sätt. STR förutsätter vidare att endast regeringen skall få utfärda sådan föreskrift. Det kan annars befaras att starka intressegrupper genomdriver krav på obligatoriskt typgodkännande av allt fler produkter, även på områden där godtagbar funktion kan säkras på enklare sätt. Det medför att producenter som saknar resurser att typgodkänna sina produkter slås ut eller hindras introducera nya produkter på marknaden.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer:

En reglerad produktion genom dispens eller typgodkännade av nya material, byggnadskonstruktioner, installationsenheter etc. skulle medföra en skärpning hos tillverkarna och ge erfarenhetsåterföring redan i ett tidigt skede.

NBD:

Det kan tilläggas att utredningen föreslagit en formlig normdelegation för planverket med stöd av RF 8:7 då det gäller s. k. typgodkännande – jfr 14:14 i förslaget. Här har man således valt en formellt annorlunda lösning på normdelegationen än vad som skett i 1:15.

Granskas så 14:14 i syfte att utröna vad som föranlett att denna bestämmelse fått en annan konstitutionell bas i förhållande till övriga tänkta planverksföreskrifter enligt förslaget med stöd av 1:15, visar det sig att den materiella skillnaden inte är särdeles stor.

Visserligen gäller det enligt 14:14 att meddela normer för konkreta produkter eller metoder till skillnad från de oftast mera generella föreskrifter av byggnormkaraktär, som kan meddelas med stöd av 1:15.

Men det sägs för övrigt även om typgodkännanden (utredningen s. 793–794) att föreskrifterna bör ange grundläggande krav på egenskaper eller funktioner hos en konstruktion. Detaljerade regler skall också i detta fall alltså undvikas för att inte den tekniska utvecklingen skall hämmas.

Trots att föreskrifterna i båda fallen (dvs. 1:15 resp. 14:14) skall vara av likartad karaktär, så har befogenheten att meddela typgodkännande således grundats på en så att säga konstitutionellt tyngre bestämmelse i regeringsformen. Anledningen till detta kan vara, att kvalitet på material m. m. inte direkt omnämns i 5 kap. till skillnad från exempelvis kraven på beskaffenheten av en byggnads bärande delar. Denna skillnad hade dock lätt kunnat försvinna, t. ex. genom en bestämmelse i 5 kap. av någon allmän lydelse som följande: "Byggnadsmaterial skall vara lämpligt för det ändamål vartill det är avsett". En sådan formulering hade inte nämnvärt skilt sig från andra s. k. kravbestämmelser i inledningskapitlen, och därmed hade planverket således kunnat få ett mandat att genomföra regleringen med byggnormgivning enligt 1:15 i stället. Det sagda belyser ytterligare, hur tvivelaktigt en anvisningsrätt för planverket med stöd av 1:15 kan komma att utvecklas.

Även i fråga om tvingande krav på typgodkännande enligt 14:14 hävdar delegationen, att frågan om obligatoriskt typgodkännande – till skillnad från frivilliga åtaganden – gäller så principiellt väsentliga ingripanden, att utvecklingen bör styras åtminstone med regeringsförfattning. Också i detta fall vill vi därför förorda att delegationsrätten till planverket utgår.

15 §

Flera remissinstanser anser att tillträdesrätten också bör omfatta bl. a. geotekniska undersökningar.

SGI:

Lagförslaget om tillträde till fastighet (14 kap 15 §) i samband med kartläggning, utsättning eller mätning m. m. ger myndighetsrepresentanter ett bättre stöd än med BL att utföra sådana uppdrag. Av lagtext och motiv (s. 497) framgår ej klart om även geotekniska undersökningar kan inbegripas. Sådana undersökningar innebär vanligen, förutom mätning, även rördrivning, borrning, provtagning etc. med syfte att mäta eller bedöma vissa egenskaper. Det vore en fördel om lagtexten även avsåg nämnda geotekniska undersökningar.

Kalmar kommun:

För att kunna beakta följande krav, måste 14:15 PBL ändras. Det gäller föreskrifterna i kapitlen 1–6 PBL om allmän lämplighet och att mark skall avses för det ändamål för vilket den med hänsyn till beskaffenhet är mest lämpad (2:3), att vid prövning av ett markområdes lämplighet för bebyggelse särskilt skall beaktas att det är lämpligt med hänsyn till grundförhållandena (2:4), att bebyggelsemiljön skall utformas så att risker för förorening av grund- och ytvatten förebyggs (4:2), att byggnader, byggnadsdelar och anläggningar skall placeras och utformas så att förändringar av grundvattennivån, som kan vara skadlig för omgivningen, undvikes (5:10), med flera lagrum.

Kalmar kommun föreslår att texten i lagrummet kompletteras med rätt att vid planläggning och myndighetsutövning utföra erforderliga geotekniska, hydrologiska och andra undersökningar som är erforderliga.

Om icke kommunerna ges rätt till geotekniska och hydrologiska undersökningar som underlag för planarbete riskeras avsevärda förseningar av såväl översiktligt planarbete som detaljplaneläggning. Kommunen kan i dylika fall icke påbörja undersökning utan expropriation. Så är rättsläget idag och Kalmar kommun har

erfarenhet av besvärande fördröjningar p. g. a. att markägare vägrat tillträde för undersökningar av ifrågavarande slag.

Liknande synpunkter framförs av ett tjugotal remissinstanser däribland *Lantmäteriverket* och *Kommunförbundet.*

Några remissinstanser tar upp frågan om rätt att begära polishjälp för tillträde.

SKTF:

Dessvärre visar också erfarenheten att fastighetsägare eller motsvarande ibland vägrar tillträde för angelägna undersökningar. Det bör då vara möjligt för vederbörande funktionär att begära polishjälp för att vinna tillträde. En sådan rätt finns intagen i 15 kap. 23 § men gäller endast besiktningar för legala rättsingripanden. Den förevarande paragrafen 14: 15 bör därför kompletteras med en motsvarande bestämmelse.

Liknande synpunkter framförs av *Kommunförbundet* samt *Haninge, Kalmar* och *Västerås kommuner.*

Göteborgs och *Kalmar kommuner* anser att även anläggningar bör finnas med bland de tillträdesobjekt som nämns.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att bestämmelserna angående rätt för byggnadsnämnd och dess uppdragstagare att få tillträde till fastigheter och byggnader bör samordnas och utvidgas till att omfatta även representanter för statliga myndigheter i enlighet med vad som gäller i 152 § BL.

Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Jämtlands län.*

15 kap. Påföljder, ingripanden m. m.

LO-distriktet i Stockholms län samt *Helsingborgs, Laholms, Lindesbergs, Linköpings, Lycksele, Malungs, Sölvesborgs, Umeå* och *Åtvidabergs kommuner* godtar förslaget i denna del.

Flera remissinstanser anser att avgiftssystemet är alltför stelbent och ger alltför få möjligheter till skönsmässiga bedömningar.

Gotlands kommun:

Lagen om påföljder och ingripanden trädde i kraft 1977-01-01 och har således tillämpats i ca 3 år. Flera organisationer har lämnat synpunkter till PBL-utredningen om sina erfarenheter av LPI. Utredningen har mot bakgrund härav föreslagit vissa förändringar som kan medföra en smidigare handläggning av vissa överträdelser. Gotlands kommun har vissa erfarenheter av LPI där denna lagstiftning varit "stelbent". Det är angeläget att en sådan lag som LPI följs upp kontinuerligt och att en mera allmän översyn ganska snart kan göras.

De uppmjukningar som föreslås i förhållande till den s. k. svartbyggelagen, LPI, är otillräckliga. Som framgår av betänkandet har bl. a. kommunförbundet framfört synpunkter som enligt kommunens erfarenheter väger tungt.

Enligt PBL kan bagatellartade eller ursäktliga förseelser, som t. ex. att påbörja ett bygge efter förhandslov, inte av byggnadsnämnden särskiljas från allvarliga brott, t. ex. nybygge av fritidshus utan lov inom strandskyddsområde.

Länsstyrelsen i Kristianstads län:

Som utredningen medger har det nya systemet med avgifter för överträdelse i vissa delar upplevts som stelbent. Detta har inneburit att avgiftspåföljden ibland drabbat för hårt och ibland för milt. För hårt om den enda förseelsen varit att en i princip godtagen åtgärd påbörjats för tidigt, då det synts mindre rimligt att kräva att utförda byggnadsdelar skall rivas för att direkt efter det formella byggnadslovet åter få utföras. För milt om betydelsefulla och icke godtagbara avvikelser från byggnadslovet skett, där avvikelserna dock inte inneburit en helt annan typ av byggnad och där byggnadsavgift alltså inte skulle kunna utgå enligt det på s. 502 citerade lagrådsuttalandet. Detta uttalande innebär för övrigt knappast någon ledning för byggnadsnämnderna då det gäller "medelstora" avvikelser från byggnadslov exempelvis i fråga om tak- och fönsterkonstruktioner, färgsättning osv. Det finns alltså i och för sig skäl att se över avgiftssystemet så att det mer anpassas till vad som uppfattas som rimligt eller rättvist. Svårigheterna att ändra regelsystemet är emellertid stora och länsstyrelsen kan för närvarande inte lämna några närmare förslag om hur detta skall ske.

I huvudsak likartade synpunkter framförs av *hovrätten över Skåne och Blekinge, SIB, planverket, länsstyrelsen i Västernorrlands län* samt *Falkenbergs, Kramfors, Malmö, Skövde, Svalövs* och *Södertälje kommuner.*

Enligt *Ale, Kinda* och *Partille kommuner* bör byggnadsnämnden ges större möjligheter att n e d s ä t t a a v g i f t e r n a.

Borås, Kalmar, Mönsterås och *Nybro kommuner* anser att byggnadsnämnden inte borde ha en ovillkorlig skyldighet att ingripa enligt detta kapitel.

Göteborgsregionens kommunalförbund och ett 20-tal kommuner hävdar att avgifterna bör vara i n d e x r e g l e r a d e eller i större utsträckning knutna till bygglovtaxan.

SIB påpekar att förslaget är resurskrävande för kommunerna och utvecklar detta på följande sätt:

Lagförslaget kräver att byggnadsnämnden skall vara aktiv i fall av olovligt byggande. Därtill är de föreslagna sanktionerna hårda och kompromisslösa. Bevakningen av svartbyggen och annan olovlig byggverksamhet är mycket resurskrävande. För att uppfylla lagens krav i detta avseende måste alltså en omfördelning av resurser till nackdel för den övriga verksamheten göras. Det torde i så fall knappast bli möjligt med utökad serviceverksamhet eftersom byggnadsnämndernas situation idag präglas av resursbrist.

Förutom att resurserna inte tillåter en aktiv serviceinriktad tillsyn parallellt med en aktiv polisiär verksamhet, låter sig inte dessa två verksamheter enkelt förenas. Tidigare har framhållits att "förenklingarna" och differentieringen av bygglovplikten lätt leder till ett ökat antal fall av olovligt byggande. Detta förhållande måste hållas i minnet vid diskussionen av hur överträdelser som ofta orsakats av lagen själv, bäst bör behandlas. Lagen får på denna punkt till följd att byggnadsnämndens tjänstemän får "byggpolisstämpeln" på sig.

Slutsatsen är att lagen inte bör tillåta variation av tillståndsplikten, och till och med slopande av tillståndsprövning, samtidigt som den kräver en aktiv bevakning med hårda straff vid överträdelser. En sådan utformning av lagen betonar efterhandskontrollen. Lagskrivarna måste enligt vår mening välja en förebyggande linje och komplettera lagen med krav om obligatoriskt samråd före start av byggnadsarbeten.

Göteborgsregionens kommunalförbund och *Göteborgs kommun* ifrågasätter om inte byggnadsnämnden borde ha biträde av en jurist vid handläggningen av dessa ärenden och motiverar detta på följande sätt:

Om man inte i lagtexten kan räkna upp grunder för nedsättning och eftergift och alltså av den orsaken inte vill ge byggnadsnämnderna vidare befogenheter i det avseendet, borde man diskutera att införa en skyldighet för nänmnden att i vart fall vid handläggning av "svartbyggnadsärenden" ha biträde av en jurist.

Det skulle då vara lättare för lagrådet att acceptera utvidgade befogenheter för byggnadsnämnderna beträffande nedsättning och eftergift av byggnadsavgift.

Kammarrätten i Göteborg anser att det bör klargöras vilka möjligheter det finns till ingripande mot icke bygglovpliktiga åtgärder och anför:

När det gäller det andra problemet sägs i specialmotiveringen till 13 kap. 7 § att det kan bli fråga om ingripanden i efterhand även beträffande icke bygglovpliktiga åtgärder, nämligen om åtgärden strider mot 5 kap. 3 och 5 §§. Vilka ingripanden som kan bli aktuella och vilket lagstöd det finns för ett ingripande framgår dock inte.

Går man till 15 kap. får man heller ingen klarhet. De påföljder och ingripanden som beskrivs i detta kapitel avser nämligen nästan enbart åtgärder som har vidtagits utan att lov föreligger. Enligt 1 § första stycket åligger det visserligen byggnadsnämnden att "ta upp" frågan om påföljd eller ingripande, om det har skett en överträdelse av PBL. Här behöver det alltså inte vara fråga om åtgärder som har vidtagits utan lov. När sedan de olika påföljderna eller ingripandena beskrivs nämns dock – med ett par undantag, som inte är tillämpliga på det aktuella fallet – bara åtgärder som har vidtagits utan lov. Möjligen skulle 13 § p. 2 kunna tillämpas, nämligen om man anser att 13 kap. 7 § och de lagrum som åberopas där är att anse som "någon annan föreskrift som gäller för åtgärden".

Det är dock tveksamt om det nämnda uttrycket avser denna situation. 13 § p. 2 tycks nämligen sakligt sett motsvara 13 § p. 4 LPI. F. n. anses det inte möjligt att vidta åtgärder enligt detta lagrum mot åtgärder som inte kräver byggnadslov. Det bör därför närmare klargöras vilka möjligheter till ingripande som finns när en icke bygglovpliktig åtgärd strider mot en sådan bestämmelse i 5 kap. som enligt 13 kap. 7 § skall tillämpas även i fråga om sådana åtgärder.

Uppsala kommun (naturvårdsintendenten) ifrågasätter om systemet är formellt tillämpligt på brott mot icke dispensabla förbud.

1 §

Enligt *länsstyrelsen i Värmlands län, försvarsenheten* har inte kopplingen till 78 § civilförsvarslagen gjorts beträffande skyddsrum.

4 §

Planverket påpekar att det klart bör framgå att paragrafen omfattar det fall att ett arbete har påbörjats utan att av byggnadsnämnden infordrade konstruktionshandlingar har företetts.

Stockholms kommun tar upp frågan om bestämmelsens tillämplighet på rivningsarbeten och anför:

Enligt bestämmelsen i 1 § åligger det byggnadsnämnden att "ta upp frågan" om bl. a ingripande enligt 15 kap. så snart det finns anledning anta att överträdelse skett av PBL. I andra stycket av bestämmelsen har föreskrivits en skyldighet för byggnadsnämnden att, när en åtgärd som kräver bygglov eller marklov vidtagits utan sådant lov,

vara verksam för att det som olovligen utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat. I specialmotiveringen sägs med anknytning till andra stycket av bestämmelsen att det knappast finns någon anledning ta med åtgärder som kräver rivningslov. Enligt 4 § "får" byggnadsnämnden förbjuda att visst arbete fortsätts om det är uppenbart att arbetet strider mot bl. a. PBL. Denna bestämmelse inrymmer med den föreslagna lydelsen möjlighet för byggnadsnämnden att förbjuda olovligt rivningsarbete som påbörjats. Detta bör uttryckligen klargöras i kommentaren till bestämmelsen. Byggnadsnämnden kan alltså använda sig av 4 § första stycket och förbjuda olovligt påbörjat rivningsarbete. Sådant förbud får enligt tredje stycket i 4 § förenas med vite. Den skillnaden kommer emellertid att finnas gentemot åtgärder som kräver bygglov eller marklov (1 § andra stycket) att byggnadsnämnden i rivningsfallet ej har en skyldighet utan blott en möjlighet att ingripa. Såtillvida föreligger dock en skyldighet för byggnadsnämnden att den enligt 1 § första stycket har att "ta upp frågan" om ingripande så snart det finns anledning för nämnden anta att överträdelse skett. Men inom ramen härför har byggnadsnämnden således endast en möjlighet men icke en skyldighet att förbjuda fortsatt olovligt rivningsarbete.

Länsarkitektföreningen och *länsstyrelsen i Skaraborgs län* vill till "arbete" lägga till "och verksamhet" i lagtexten.

5 §

Falkenbergs, Karlstads, Strömsunds, Västerås och *Åre kommuner* tillstyrker förslaget att byggnadsnämnderna skall få möjlighet att nedsätta byggnadsavgiften.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, Göteborgsregionens kommunalförbund samt *Göteborgs, Hallstahammars, Karlstads, Lunds, Malmö* och *Stockholms kommuner* anser dock att dessa möjligheter inte är tillräckligt stora. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför:

Utredningen säger sig (s. 506 y) kunna utgå från att sådana åtgärder för vilka bygglovsavgiften understiger 125 kr (4 x 125 = 500) är av förhållandevis liten omfattning och att en överträdelse av bestämmelserna om bygglov i flertalet av dessa fall är att jämställa med en ordningsförseelse. Mot den bakgrunden har utredningen föreslagit, att byggnadsnämnden får nedsätta byggnadsavgiften eller avstå från att påföra avgift i sådana fall då bestämmelserna om minimiavgift är tillämplig. Detta förslag är inte ägnat att undanröja de påtalade olägenheterna, eftersom byggnadsavgiften med nuvarande taxor endast i undantagsfall kommer att uppgå till så lågt belopp som 500 kr. Utredningen har, med hänvisning till departementschefens uttalande i prop. 1975/76:164 s. 41 att det inte borde anförtros en politiskt sammansatt nämnd att på skönsmässiga grunder ålägga enskilda att betala avgifter av så betydande storlek som det kan bli fråga om vid tillämpningen av LPI, inte ansett utrymme finnas för ytterligare ändringar. Mot detta vill hovrätten erinra om att skönsmässiga inslag redan finns. Sålunda behöver särskild avgift inte påföras om överträdelsen är ringa. Skälet härtill är enligt utredningen (s. 506 m) den att det här är fråga om jämförelsevis små belopp och att överträdelserna många gånger kan vara bagatellartade. Överträdelsen kan emellertid vara ringa även om byggnadsavgiften uppgår till eller överstiger 500 kr. Missförstånd, okunnighet eller oförstånd kan vara anledningen till den olovligt vidtagna åtgärden. En skönsmässig prövning av påförandet av byggnadsavgiften, motsvarande den som sker vid prövningen av huruvida särskild avgift skall utgå, kan enligt hovrättens mening inte äventyra men väl stärka rättssäkerheten genom att uppenbart orättvisa eller otillfredsställande beslut om byggnadsavgift kan förhindras.

Danderyds kommun hävdar att ordet "avgift " bör bytas ut mot "bot", eftersom det ger intryck av att en åtgärd utan lov kan företas men att det blir dyrare.

6 §

Några remissinstanser anser att avgiftsbefrielse i vissa fall bör kunna ske även om rättelse inte har skett före byggnadsnämndens sammanträde.

Falkenbergs kommun:

Det är önskvärt att bestämmelsen i 15:6 förändras. Den enskilde ställs ofta i en svår valsituation då han informeras om möjligheten att riva en uppförd byggnad för att undgå avgift. Får vederbörande därtill reda på att därest ansökan om byggnadslov inlämnas kommer sådant lov att meddelas. Därigenom blir osäkerheten inte mindre. Sedan lagen infördes har erfarenheten visat att just denna paragraf upplevs som stötande för allmänheten.

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

Tillämpningen av dessa bestämmelser medför ofta inte önskade effekter. Som exempel kan nämnas följande. Om en lokal av misstag tagits i anspråk för ett ändamål, som kräver bygglov, skall byggnadsavgift utgå. Avgift utgår dock ej om lokalen utryms före det sammanträde, då bygglov beviljas. Det utförda har då rättats i rätt tid. Förfarandet är påfallande krångligt, för att inte säga löjligt och byråkratiskt. I andra fall kan det vara ekonomiskt oförsvarligt att rätta en åtgärd i syfte att undgå byggnadsavgift. Sökanden måste då anföra besvär hos länsstyrelsen för att bli befriad från avgiften. Är överträdelsen ringa kan sökanden räkna med att byggnadsnämnden tillstyrker besvären och att länsstyrelsen beslutar i enlighet med byggnadsnämndens förslag. Detta är en lika omständig som tidsödande procedur.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelsen i Skaraborgs län, Länsarkitektföreningen samt Perstorps* och *Åmåls kommuner.*

Hovrätten för Nedre Norrland kritiserar förslaget att rättelse efter ett bordläggningsbeslut skall medföra avgiftsbefrielse och anför:

Enligt 5 § LPI krävs för avgiftsbefrielse att rättelse skall ha vidtagits innan fråga om påföljd eller ingripande tas upp vid sammanträde med byggnadsnämnden. Efter påpekande härom från kommunförbundet föreslås ett förtydligande i 15 kap. 6 § varvid utredningen uttalar att ett bordläggningsbeslut skall medföra, att rättelse som därefter sker skall medföra avgiftsbefrielse.

Hovrätten avstyrker den föreslagna ändringen. Enligt hovrättens mening skapar en sådan ändring möjligheter till godtycke och skönsmässiga bedömningar, vilket ej är önskvärt och ej heller torde ha varit avsett vid tillkomsten av LPI.

Gävle kommun påtalar det olämpliga i att man kan rätta en åtgärd och omedelbart efter byggnadsnämndens sammanträde åter utföra den och anför:

I nuvarande LPI och förslaget till PBL finns en bestämmelse om att den som har åsidosatt bestämmelserna om byggnadslov ska undgå avgiftsskyldighet om han tar bort eller på annat sätt rättar det olovligt utförda innan frågan om påföljd eller ingripande enligt LPI/PBL tas upp vid sammanträde med byggnadsnämnden.

Bestämmelsen kan i vissa fall få underliga konsekvenser. För att undvika byggnadsavgift kan vederbörande sålunda rätta till den olovliga åtgärden strax före

byggnadsnämndens sammanträde för att dagen efter åter utföra den och därigenom undgå påföljd eller ingripanden.

PBL-utredningen föreslår i betänkandet att dessa olägenheter ska avhjälpas genom att utnyttja de delegationsbestämmelser som finns i kommunallagen. Detta är förmodligen inte tillräckligt för att komma ifrån de påtalade olägenheterna. I stället borde lagtexten justeras så att dessa olämpliga situationer inte kan uppstå. Sådana här konsekvenser av bestämmelsen bidrar starkt till att minska allmänhetens respekt och efterlevnad av byggnadslagstiftningen och byggnadsnormerna.

7 §

Göteborgs, Halmstads, Jönköpings, Malmö och *Stockholms kommuner* hävdar att den övre beloppsgränsen är alldeles för låg.

Hässleholms och *Kristianstads kommuner* anser att särskild avgift bör kunna tas ut även för underlåtenhet att begära utstakning.

Klippans kommun efterlyser föreskrifter om när och hur avgift skall tas ut.

Nacka kommun (stadsarkitektkontoret) menar att uttrycket "mot fastställda ritningar" bör utgå och motiverar detta på följande sätt:

I gällande lagstiftning anges bl. a. att byggnadsarbetet skall utföras enligt fastställda ritningar. I den nu föreslagna lagstiftningen tages denna föreskrift bort och ersättes med " ... de föreskrifter i övrigt som byggnadsnämnden beslutar". Byggnadsnämndens/byggnadsinspektionens fastställelse av konstruktionshandlingar i skede 2, dvs. efter det att byggnadslov har medgivits, har visat sig svårt att i många fall hinna genomföra på ett konsekvent och riktigt sätt. Det är därför med tillfredsställelse vi noterar förslaget att behovet av en formell fastställelse synes överfört till byggnadsnämndens eget bedömande att avgöra.

I förslagets 15 kap. 7 § punkt 3 står: "arbete utförs i strid mot fastställda ritningar eller mot föreskrifter som byggnadsnämnden har meddelat med stöd av 13 kap. 16 §. Uttrycket "mot fastställda ritningar" synes mot bakgrund av vad som ovan sagts och i konsekvens med kraven på arbetets utförande enligt 14 kap. 6 § även här kunna utgå.

8 §

Många remissinstanser har kritiserat förslaget beträffande 20 m^2-gränsen.

Planverket:

Det kan ifrågasättas om utredningen har valt den lämpligaste metoden att förbättra avgiftssystemet. Höjningen av areagränsen ger å ena sidan inte tillräckligt stor lättnad i vissa fall där en sådan är motiverad, t. ex. då en stor men enkel industrihall utan lov tagits i anspråk för annat i och för sig lämpligt ändamål. Å andra sidan leder höjningen av areagränsen till lättnader även i de fall det finns anledning att reagera kraftigt. Det bör framhållas att en byggnad på 20 m^2 dock inte är helt obetydlig.

Föreningen Sveriges lands antikvarier:

Enligt § 8 mildras påföljden om åtgärden inte berör mer än 20 kvm. Förslaget förbiser att även åtgärder i denna storleksordning helt kan föröda det kulturhistoriska värdet på en kulturbyggnad. Någon kvadratmetersiffra bör därför inte anges, utan påföljden bör göras beroende av skadans karaktär.

Liknande synpunkter framförs av *Föreningen Sveriges länsantikvarier, Stiftelsen Jämtlands läns muséum* och *Hallastahammars kommun.*

Minoriteter i Botkyrka, Falu, Järfälla, Lunds och *Mönsterås kommuner* anser att det inte bör finnas någon gräns för avgiftsbefrielse.

Munkedals och *Sotenäs kommuner* anser att 20 m^2 är en för stor yta att frånräkna.

Falkenbergs kommun menar att risken för olovligt byggande ökar om gränsen höjs till 20 m^2.

Flera remissinstanser föreslår att gränsen bestäms till 10 eller 12 m^2. Till dem hör *Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Ale (en minoritet), Göteborgs, Halmstads, Haninge, Melleruds, Norrtälje, Stockholms, Strömsunds, Sundsvalls, Värnamo* och *Åre kommuner.*

Nacka kommun, stadsarkitektkontoret, anför beträffande avgiftens storlek:

> Tilläggsavgiften som är 500 kr. per m^2 är oförändrad sedan lagens ikraftträdande 1977. Genom inflationens inverkan och genom befrielse från tilläggsavgift för de första 20 m^2 för ett olovligt bygge synes effekten med lagen snart gå förlorad. Om dessutom domstolarna fortsätter att nedsätta avgifterna lika kraftigt som hittills kan den som räknar med att få ett bygglov så småningom göra inte obetydliga vinster genom att påbörja ett bygge innan lov har meddelats. Det är bra att små förseelser ej skall behöva behandlas av domstol men det synes också angeläget att byggnadsnämnden med stöd av lagen med skärpa kan beivra de allvarliga överträdelserna.
>
> Det synes därför nödvändigt att höja avgiften till åtminstone 1 000:-/m^2 i 1980 års penningvärde och dessutom införa en automatisk indexreglering av avgiftens storlek.

Liknande synpunkter framförs av *Göteborgs, Jönköpings* och *Strömsunds kommuner.*

Gnosjö kommun efterlyser en differentierad taxa och anför som skäl härför:

> Vi finner det anmärkningsvärt att det ej finns någon som helst differentiering av detta belopp vid olika åtgärder som utförts olovligt. Vi anser det orimligt att samma tilläggsavgift skall gälla vid svartbyggen som i efterhand kan legaliseras med stöd av gällande planer och svartbyggen där en legalisering i efterhand är omöjlig. Då det dessutom finns så många olika byggnadsföretag som kräver byggnadslov borde en taxa utarbetas, som tar hänsyn till olika områdens beskaffenhet, om det olovligt byggda är möjligt att legalisera osv. Denna bedömning kan ändå utarbetas på sådant sätt att man undviker att den beslutande nämnden kan påverka utgången av avgifternas storlek.

Trelleborgs kommun anser det vara olyckligt att vissa kvadratmeter skall räknas ifrån och menar att det räcker med jämkningsmöjligheter.

Enligt *Hylte, Kalmar* och *Vaggeryds kommuner* bör bestämmelserna även innefatta anläggningar och enligt *Uppsala kommun, naturvårdsintendenten,* även t. ex. marklovpliktiga åtgärder.

Landskrona kommun anser att begreppet " bruttoarea" måste förtydligas.

9 §

Länsstyrelsen i Jönköpings län samt *Falkenbergs, Gotlands, Hylte, Linköpings, Trelleborgs, Vetlanda* och *Örnsköldsviks kommuner* anser att det inte bör vara någon ovillkorlig skyldighet för byggnadsnämnden att anmäla överträdelser.

Linköpings kommun:

När det gäller tilläggsavgiften och formerna för dennas uttagande vill utredningen inte föreslå någon förändring. I och för sig finns ingen erinran mot detta. Däremot kan det ifrågasättas vad utredningen anfört om skyldigheten för byggnadsnämnd att ovillkorligen anmäla frågan om tilläggsavgift till åklagare. Utredningens argumentering synes tyda på att denna anser att byggnadsnämnden i alla situationer där tilläggsavgift kan aktualiseras skall anmäla förhållandena till åklagare (s. 505 f). En sådan tolkning av bestämmelsen både i nu gällande lagregel och den i stort likalydande under 15:9 bör inte få stå oemotsagd.

I lagtexten sägs att talan om tilläggsavgift får väckas endast om byggnadsnämnd begär det. Denna lagskrivning innebär uppenbarligen att fall kan finnas när byggnadsnämnd inte gör sådan begäran. Därvid kan bortses från de fall som uppräknats i lagen. De fall däremot där byggnadsnämnd inte framställer begäran om anmälan måste då vara sådana där nämnden finner anmälan omotiverad. Någon annan grund för underlåten begäran anvisas inte i lagen. I nuvarande förarbeten talar visserligen departementschefen om att begäran skall göras "när hinder inte föreligger". Därmed får han ha ansett med "hinder" bl. a. att byggnadsnämnd ansett tilläggsavgift omotiverad. Vid sådant förhållande äger byggnadsnämnden och kommer även enligt lagtexten i PBL att företa en skönsmässig värdering om anmälan skall göras eller inte. Detta framgår ju också direkt av lagtexten.

Härtill kommer att det inte kan vara rimligt att dra igång rättsmaskineriet i rena bagatellmål – sådana kan ju finnas förutom de fall som nämns i lagen – eller där billighetsskäl eller andra ömmande omständigheter kommer till byggnadsnämndens kännedom. Ingen är ju förtjänt av att dra på det allmänna utredningskostnader och dylikt i mindre meningsfulla sammanhang.

Så som lagtexten utformats i 15:9 bör denna tolkas så som f. n. görs i bl. a. Linköpings kommun; dvs. att byggnadsnämnden förutom med iakttagande av de undantagsregler som sägs i lagen också äger rätt att själv företa en ytterligare bedömning om fråga är om bagatellmål eller billighetsskäl etc enligt nämndens synsätt. Är så fallet kan nämnden avstå från anmälan.

Vad utredningen anför om att det inte är lämpligt att låta en politiskt tillsatt instans att "göra skönsmässiga bedömningar" i sådana här rättslägen är inte välövervägt. Förutom att det vittnar om en bristande tilltro till det parlamentariska systemet synes det ha undgått utredningen att korrektiv redan nu finns mot eventuella missbruk. Erinras kan därvid om att byggnadsnämnden i sin bedömning städse har att iaktta en objektiv prövning och att behandla likartade situationer på samma sätt. I annat fall kan ju den enskilde påkalla prövning i frågan om vårdslös myndighetsutövning.

Mot denna bakgrund föreslås att det klart och tydligt anges i förarbetena att lagtexten i 15:9 innebär vad ovan sagts. För det praktiska arbetet med påföljdsbestämmelsen är det nämligen väsentligt att alla kommuner tolkar frågan om tilläggsavgiften på samma sätt.

Enligt *Filipstads, Hammarö, Hedemora, Karlstads* och *Leksands kommuner* bör det ankomma på domstol och inte på byggnadsnämnden att pröva frågor om byggnadsavgift.

Filipstads kommun:

Lämpligheten av att byggnadsnämnden tar ut avgifter vid olovligt byggande m. m. kan ifrågasättas, då denna verksamhet kan vara svår att förena med den allt viktigare servicefunktionen. Det vore rimligare att inte bara frågan om tilläggsavgift utan alla avgifter prövades av allmän domstol.

Karlstads kommun, som dessutom förordar ett system med påföljdsföreläggande, anför:

Kommunen var i princip positiv till att lagen om påföljder och ingripande vid olovligt byggande m. m. infördes. Erfarenheten från den praktiska tillämpningen av lagen har emellertid lett till en omvärdering av det principiellt riktiga i att överföra tillämpningen av påföljdssystemet till byggnadsnämnderna.

Kommunen ställer sig tveksam till att byggnadsnämnderna har en tillsynsfunktion samtidigt som man beslutar om påföljd. Det ligger nära till hands att föreslå att proceduren ändras i huvudsaklig överensstämmelse med systemet för strafföreläggande. Om avgiftsskyldigheten bestrides bör frågan om påföljd slutgiltigt bedömas av annan myndighet. Det kan ju vara så att byggnadsnämnden beviljar lov och samtidigt påför den sökande en avgift grundad på någon förseelse av bestämmelserna. Detta har uppfattats som olustigt av såväl förtroendemän som tjänstemän. Bristande förståelse för regelsystemet bland de som drabbas av påföljd har inte gjort byggnadsnämndernas roll som serviceorgan lättare.

Det torde vara lämpligast att allmän domstol prövar frågan om avgift på talan av allmän åklagare, om påföljdsföreläggande som kan utfärdas av byggnadsnämnderna inte godkännes. Denna fråga bör dock utredas ytterligare i särskild ordning. I avvaktan härpå bör föreslagen möjlighet för byggnadsnämnderna att underlåta att påföra byggnadsavgift införas.

Planverket och *länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att byggnadsnämnden bör få möjlighet att jämka tilläggsavgift i vissa avseenden.

Planverket:

Med utredningens förslag kommer man inte heller ifrån stelheten i systemet. Det finns därför anledning att på nytt överväga möjligheten att låta byggnadsnämnderna öva ett större inflytande över påföljderna i de enskilda fallen. Byggnadsnämnderna torde vara väl så kvalificerade som domstolarna att bedöma förutsättningarna för jämkning av tilläggsavgifter från allmän synpunkt. Jämkning med hänsyn till den avgiftsskyldiges ekonomiska och personliga förhållanden faller däremot naturligt inom domstolarnas område. Det gäller därför att finna en form som tillgodoser båda utgångspunkterna för att bestämma en rättvis avgift i varje enskilt fall.

Enligt *Vellinge kommun* bör fastighetsdomstol i stället för allmän domstol pröva tilläggsavgift.

10 §

Enligt *Stockhoms* och *Halmstads kommuner* bör det framgå av lagtexten att en fördelning av tilläggsavgiften kan ske.

Sundsvalls kommun anser att det beträffande byggnadsavgifter bör anges vem som har bevisbördan avseende den tidpunkt när en överträdelse har begåtts.

11 §

Haninge kommun anser att paragrafen bör kompletteras med en bestämmelse om att även juridiska personer kan påföras avgiften och på vilket sätt detta skall ske.

13 §

Stockholms kommun anser att det bör klargöras att paragrafen även omfattar olagligt rivningsarbete.

Sundsvalls kommun vill lägga till ytterligare en punkt av följande lydelse: "3. underlåtit att följa byggnadsnämndens föreläggande om åtgärd avseende byggnads säkerhet eller funktion".

18 §

Göteborgsregionens kommunalförbund samt *Ale, Halmstads* och *Partille kommuner* anser att även ett utsatt vite bör gälla mot en ny ägare.

Enligt *kammarrätten i Göteborg* bör ett föreläggande gälla mot en ny ägare utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft. Kammarrätten utvecklar detta på följande sätt:

> För att förhindra att ett föreläggande, som utfärdats för en fastighetsägare förfaller om fastigheten överlåts på annan, infördes i 19 § LPI en bestämmelse som innebär att föreläggandet gäller även mot ny ägare till fastigheten. Motsvarande bestämmelse finns i 15 kap. 18 § PBL. Kammarrätten har i ett mål haft att pröva om en förutsättning för tillämpningen av stadgandet är att föreläggandet vunnit laga kraft innan fastigheten överlåts. Därvid uttalades skilda meningar. Om föreläggandet först måste vinna laga kraft för att kunna göras gällande mot ny ägare, innebär detta att de olägenheter som lagstiftaren eftersträvade att få bort genom att införa 19 § LPI, i viss utsträckning kvarstår. Ett sådant synsätt innebär nämligen att ett nytt föreläggande måste utfärdas för den nye ägaren. Den tidigare ägaren har ju ej längre någon möjlighet att efterkomma föreläggandet. Ej heller har den nye ägaren någon möjlighet att överta den tidigare ägarens talan i besvärsmålet, då regler om intervention saknas i förvaltningsprocessen. Eftersom nytt föreläggande sålunda måste utfärdas, kan den nye ägaren i sin tur överklaga det föreläggandet. Därvid kan det förflyta lång tid innan föreläggandet får någon verkan. För att råda bot på dessa olägenheter och därmed göra regeln effektiv, bör det övervägas att låta det komma till uttryck i lagtexten, att ett föreläggande gäller mot ny ägare omedelbart och utan hinder av att det har överklagats. Några olägenheter ur rättssäkerhetssynpunkt kan inte anföras mot en sådan ordning då den nye ägaren på grund av bestämmelsen i 15 kap. 19 § inte torde kunna åberopa god tro.

Göteborgs kommun påpekar att förklaringen att paragrafen gäller även tomträttshavare kan utgå med hänsyn till innehållet i 1 kap. 4 §.

Haninge kommun menar att det krävs en bestämmelse om att ett beslut om vite mot ny ägare ej bör få överklagas för att förhindra att ett ärendes behandling förhalas genom avsiktliga ägarbyten.

22 §

KTH (institutionen för fastighetsteknik) anser att bestämmelsen systematiskt hör hemma i 4 kap. JB.

23 §

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att även länsstyrelsen bör få samma rätt som byggnadsnämnden enligt paragrafen.

Enligt *Göteborgs kommun* förefaller det överflödigt att särskilt nämna "befattningshavare hos nämnden", eftersom det är självklart att dessa måste få tillträde.

24 §

Enligt *Kalmar* och *Stockholms kommuner* bör tilläggsavgiften tillfalla kommunen.

25 §

Enligt en minoritet i *Eskilstuna, Falu, Gällivare, Järfälla, Kumla, Lunds* och *Mönsterås kommuner* bör paragrafen helt utgå.

Enligt *Solna* och *Stockholms kommuner* bör det införas en regel av innebörd att olovlig användning av en byggnad inte kan preskriberas så länge användningssättet består.

Kommunförbundet anser däremot att preskriptionstiden i sådana fall bör börja löpa redan vid ianspråktagandet och anför vidare:

> I prop. 1975/76:164, s. 263 har lagrådet anfört att preskriptionstiden i princip inte börjar löpa så länge överträdelsen kan anses pågå. Fråga har då uppkommit hur man skall bedöma preskriptionstiden i de fall då byggnad eller del av byggnad tagits i anspråk för väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut varit använd (7 § första stycket punkt 4 LPI). På några håll har man antagit att lagrådet med detta uttalande avsett att preskriptionstiden i fråga om fortlöpande olovlig verksamhet inte skulle börja löpa förrän verksamheten upphört. Olovligt inrättande av upplag eller användning av byggnad för annat ändamål än tidigare, exempelvis smygkontorisering, skulle sålunda inte kunna preskriberas så länge upplaget eller användningen består.
>
> Riktigheten härav kan emellertid med fog bestridas. Om man skulle räkna preskriptionstiden på det sätt som angivits skulle man kunna komma åt mycket gamla smygkontoriseringar. Rimligare är att anse att preskriptionstiden räknas från ianspråktagandet. Det skulle ju också vara anmärkningsvärt om man här skulle ha helt andra och längre preskriptionstider än för det fall att byggnaden i fråga inretts helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut varit använd. I det fallet börjar preskriptionstiden otvivelaktigt att löpa från den tidpunkt då inredningsarbetena avslutats. Med den nu förordade tolkningen får man också överensstämmelse med rättsfallet i NJA 1969, s. 397. Enligt styrelsen behöver man ytterligare klarläggande motivuttalanden rörande dessa frågor om preskriptionstider.

Malmö kommun efterlyser enhetliga preskriptionsregler för olovligt uppförande av en byggnad och olovlig användning av en lokal eller byggnad.

26 §

Sala och *Sollentuna kommuner* anser att byggnadsavgifterna skall betalas direkt till kommunen.

16 kap. Åtgärdsförelägganden m. m.

Förslaget lämnas utan erinran av bl. a. *länsstyrelsen i Malmöhus län* samt *Helsingborgs, Laholms, Lindesbergs, Perstorps* och *Sölvesborgs kommuner.*

1 §

Malmö och *Stockholms kommuner* påpekar det positiva i att byggnadsnämnden vid samma tillfälle kan besluta om en åtgärd och meddela vitesföreläggande.

Göteborgs kommun anser att "någon" i första stycket bör preciseras i motivtexten.

2 §

Solna kommun vill byta ut "får förenas med vite" mot "skall förenas med vite".

Butiksdelegationen i Göteborgsregionen anser att ett vitesföreläggande automatiskt bör överföras på den nye ägaren vid överlåtelse.

17 kap. Underställning

Några instanser anser regelsystemet i detta kapitel vara svårtillgängligt, nämligen bl. a. *Borlänge, Hultsfreds* och *Örnsköldsviks kommuner.*

Malmö kommun anser att kapitlet bör kompletteras med bestämmelser om handläggningstider även för regeringen:

> För regeringen själv anges emellertid inga tidsfrister, åtminstone inte när det gäller slutliga beslut i underställda ärenden. En utdragen process kan emellertid - det har kommuner och enskilda fått erfara i åtskilliga besvärsmål under årens lopp - leda till långa väntetider och en anhopning av ärenden i regeringskansliet. Det bör därför föreskrivas att även regeringen, om man nu inte väljer att ange tidsfrister i vissa bestämda situationer, bör fatta skyndsamma beslut i ärenden som förs under dess prövning.

1 §

Även beslut att upphäva planer bör vara underställningsbara anser bl. a. *UHÄ (Uppsala universitet)* och *Uppsala kommun.*

Att regionplanen bör vara underställningsbar framhålls av *länsstyrelserna i Malmöhus, Skaraborgs, Värmlands* och *Örebro län* samt *Perstorps kommun.*

Att även fastighetsplanen bör gå att undersställa föreslår *länsstyrelsen i Skaraborgs län* och *Perstorps kommun.*

Ett underställningsbeslut bör föregås av en skriftlig "förvarning" anser *Sala kommun:*

> Det måste förutsättas att, om länsstyrelsen senare skall kunna begära underställning av en plan, de frågor som är kontroversiella skriftligen har påpekats senast under utställningsskedet. Kommunen skall inte plötsligt kunna ställas inför ett underställningsbeslut utan att ha haft möjlighet vidtaga önskade åtgärder.

Underställning av marköversikt bör behandlas i en särskild paragraf och övriga underställningsfall i en annan paragraf, föreslår *hovrätten för Nedre Norrland.*

Punkt 1

Länsstyrelsen i Jönköpings län finner det tveksamt om underställning enligt denna punkt kan ske innan regeringen har preciserat riksintressena i ett beslut enligt 3 kap. 14 §.

Punkt 2

Länsstyrelsen i Östergötlands län anför:

Vid t. ex. naturvårds- och kulturminnesinventeringar brukar man skilja mellan objekt som är av riksintresse, av regionalt intresse eller blott av kommunalt intresse. Bestämmelserna synes böra ändras så att ovannämnda underställningsgrund avser beslut vilka uppenbart är av intresse ur regional synpunkt och således inte bara för den beslutande kommunen och dess invånare.

Landstinget i Älvsborgs län anser att förslaget bör justeras så att länsstyrelsen på begäran av landsting kan förordna att en planfråga som gäller sådan landstingsverksamhet som berör flera kommuner helt eller delvis kan bli föremål för överprövning.

Nässjö kommun föreslår en komplettering med "väsentliga intressen."

Under denna punkt bör enligt *Sveriges köpmannaförbund* hänföras större detaljhandelsanläggningar med ett upptagningsområde som omfattar mer än en kommun.

Punkt 3

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att ordet "uppenbar" är olämpligt som en beteckning för en avvikelse av kvantitativ natur från PBL.

Punkt 4

Denna punkt bör utgå, framhåller *Eskilstuna kommun.*

2 §

NBD anser att "motverkar syftet med en antagen regionplan" bör ändras till att "regionplan inte förfelas."

4 §

Länsstyrelsen i Jönköpings län:

I 17:4 och 17:5 i lagförslaget anges att länsstyrelsen och regionplaneorganet resp. regeringen kan förordna. Avsikten måste självfallet vara att respektive organ var för sig kan förordna. Detta bör framgå av författningstexten.

SKTF vill skjuta in "endast" i början av bisatsen. SKTF anför:

Den föreslagna ändringen är viktig för att bestämmelsen skall uppfattas som en inskränkning i 17:1 och 17:2. Bäst är att paragrafen utgår och bestämmelsen förs in i de båda nämnda paragrafernas första stycken, förslagsvis med följande lydelse:

"För att underställandet skall få ske endast till en viss del krävs att kommunen godkänt en sådan uppdelning."

5 §

FortF anför:

I detta sammanhang vill FortF framhålla, att de frågor som behandlas på s. 451 tredje och fjärde styckena och i specialmotiveringarna till 17 kap. 5 § avser åtgärder, som har till syfte att förhindra bebyggelse till hinder för försvaret t. ex. för att behålla erforderligt skyddsområde omkring befintlig anläggning av hemlig natur. FortF har intet att erinra mot PBL-utredningens uttalanden i dessa avseenden.

6 §

SKTF framför kritik som går ut på att paragrafen är ytterst komplicerad och svårläst:

Man kan ifrågasätta om denna speciella planhantering mellan två myndighetsnivåer måste regleras genom så omfattande föreskrifter. Om alla dessa moment anses vara i sak ofrånkomliga måste de i varje fall göras förståeliga. Bl. a. kan detta ske genom användande av en del mera utpräglade ord som ger stöd för sammanhanget vid läsningen. Gjorda försök har visat att en sådan förtydligande skrivning mycket väl kan göras.

Flera instanser tar upp frågan om vilken dag som skall utgöra utgångspunkt för beräkningen av tidsfristen enligt 6 och 7 §§.

Stockholms byggmästareförening anför:

För såväl enskilda som myndigheter är det självfallet av den allra största betydelse att veta när plan- och tillståndsbeslut vinner laga kraft. Föreskrifterna därom i lagförslaget är inte helt tydliga. I fråga om planbeslut stadgas i 17 kap. 6 § att länsstyrelsen (regionplaneorganet) antingen skall besluta om underställning inom tre veckor "räknat från den dag då kommunens beslut meddelades" eller inom nämnda tid lämna kommunen besked om när ett slutligt beslut senast kommer att meddelas. Det är emellertid inte klart, vilken tidpunkt som avses med uttrycket "från den dag då kommunens beslut meddelades". Därmed kan avses sammanträdesdagen, dagen för justering av protokollet eller dagen för tillkännagivande av justeringen på kommunens anslagstavla. Den tolkningen är också tänkbar att uttrycket syftar på den dag då kommunen underrättade länsstyrelsen (regionplaneorganet). Mostvarande gäller också för tillståndsbeslut i vissa fall (17:5). Tidsfristen för regeringen att förordna om prövning enligt 17:7 och 8 har även knutits till den tidpunkt då kommunens beslut meddelades. I motiven klargörs inte vilken tidpunkt som åsyftas. Det torde vara lämpligast att anknyta tidsfristen för underställning till den tidpunkt då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla.

I huvudsak liknande synpunkter anförs av bl. a. *kammarrätten i Göteborg, UHÄ (Stockholms universitet), länsstyrelsen i Östergötlands län, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Ale (en minoritet), Göteborgs, Lunds* och *Partille kommuner.*

Länsstyrelserna i Kalmar och *Kopparbergs län* anser att tiden bör räknas från den dag då länsstyrelsen får handlingarna i ärendet.

Länsstyrelsen i Östergötlands län föreslår att det i lagtexten bör anges att planen och samtliga handlingar skall sändas till länsstyrelsen senast samma dag som protokollet med beslutet anslås.

Några instanser anser att de föreslagna tidsfristerna i 6 och 7 §§ bör förlängas.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anför:

Tidsmarginalerna i 17:6-9 i lagförslaget synes väl snäva. Ett exempel härpå ges i det följande. I en av kommunfullmäktige antagen plan anser lantbruksnämnden att jordbrukets intressen åsidosatts. Lantbruksnämnden yrkar därför hos länsstyrelsen att underställning skall ske. Inom tre veckor från det antagandebeslutet meddelades lämnar länsstyrelsen till kommunen besked enligt 17:6 första stycket. Två månader härefter beslutar länsstyrelsen att underställning ej skall ske. Då återstår endast en månad för lantbruksnämnden att göra framställning hos regeringen enligt 17:9. Inom utgången av samma månad skall regeringen ha fattat beslut enligt 17:7 första stycket.

Även *SGU* och *länsstyrelsen i Kalmar län* föreslår att fristerna förlängs.

Att tidsfristerna bör förkortas hävdas å andra sidan av bl. a. *KF* samt *Huddinge, Lunds, Mjölby, Norrköpings, Mörbylånga, Svedala, Västerviks* och *Östhammars kommuner.*

KF anför:

Planarbetet sker bl. a. i samråd med länsstyrelsen och andra statliga myndigheter. Dessa bör på ett tidigt stadium äga kännedom om i vilket avseende deras synpunkter inte tillgodosetts av kommunen. Det är därför otillfredsställande att länsstyrelsen skall ges två månader, vilket torde bli regel, för att ta ställning i frågan. Man må jämföra med exempelvis juridiska personer på avlägsen ort, som kanske endast sporadiskt kunnat följa planarbetet men måste ta ställning inom tre veckor. Man jämför också med fastighetsbildningslagen, där länsstyrelsen, liksom andra sakägare, har en besvärstid på fyra veckor.

Umeå kommun anför:

En av de stora fördelarna med det föreslagna underställningsinstitutet är förhoppningsvis att planer i normalfallet kan vinna laga kraft snabbare än för närvarande. Enligt PBL 17:6 har länsstyrelsen möjlighet att förlänga 3-veckorsfristen med upp till två månader. Enligt lagtextens bokstav får detta ske om länsstyrelsen anser att det behövs. I specialmotiveringen finns visserligen angivet att tidsförlängningen skall kunna ske i de mera svårbedömda fallen. Någon sådan inskränkning finns dock ej i själva lagtexten. Enligt kommunens mening bör den aktuella paragrafen utformas så att tiden får förlängas endast såvitt avser mer omfattande planer eller planer med komplicerade förhållanden. I annat fall kan den situationen uppstå att en länsstyrelse rent rutinmässigt bestämmer att tidsfristen skall förlängas.

Liknande synpunkter framförs av *SKTF.*

Vad som menas med "kommunens vanliga adress" bör klargöras, anser *Göteborgs kommun,* eftersom adressen kan vara olika beroende på om det är fullmäktige eller byggnadsnämnden som har beslutat.

Kammarrätten i Göteborg menar att tredje meningen i andra stycket kan

utgå, eftersom några särskilda bestämmelser inte torde behövas om postbefordran mellan länsstyrelsen och kommunen.

7 §

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att regeringen bör kunna ingripa enligt 7 och 8 §§ även på de grunder som anges i 1 § andra stycket 3 och 4. *Uppsala kommun* synes vara inne på samma tanke.

Lantbruksnämnden i Malmöhus län och *Uppsala kommun* anser den föreslagna fristen för regeringen vara för kort. *Huddinge kommun* däremot anser att tre månader och tre veckor är en för lång tid. *Stockholms kommun* anför beträffande regeringens handläggning:

> I specialmotiveringen till bestämmelserna i 7-10 §§ anförs att regeringens handläggning bör utmynna i ett beslut varigenom det underställda beslutet antingen fastställs eller upphävs. Vidare tillägges att möjligheter också bör finnas för regeringen att i viss del fastställa och i annan del upphäva beslutet. Det anförda gäller även planbeslut. Här saknas således det inslag som finns i 4 § om kommunens godkännande av att en uppdelning görs. Kommunen kan emellertid ha intresse av om en uppdelning görs även i nu förevarande fall, varför bör klargöras att åsyftad uppdelning ej bör få ske utan kommunens godkännande.

8 §

Göteborgs och Jönköpings kommuner ifrågasätter om inte tre veckor är en lämpligare tid än en månad.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser däremot tidsfristen vara väl snäv.

9 §

Stockholms byggmästareförening anser att paragrafen bör utgå:

> Det framgår inte av motiven om en dylik framställning är en exklusiv förutsättning för att regeringen skall få pröva beslutet, således en regel av samma slag som i 26 § miljöskyddslagen, eller om stadgandet i 17:9 endast får ses som en rekommendation till berörda myndigheter. Detta har stor praktisk betydelse, då man kan förvänta att såväl enskilda personer som organisationer kommer att kräva att regeringen prövar olika plan- och tillståndsbeslut. Motiven ger närmast vid handen, att regeringen självmant kan besluta om prövning, oberoende av framställning från någon av de i 17:9 uppräknade myndigheterna. I så fall innebär stadgandet en nyhet som veterligen saknar motsvarighet i svensk förvaltningsrätt. Stadgandet står i motsättning till vad som av hävd gäller om kompetensfördelningen mellan regeringen och övriga statliga och kommunala organ, dvs. att regeringen ej ingriper i avgörandet av enskilda ärenden, annat än som besvärsmyndighet (jfr 11 kap. 7 § regeringsformen).

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, länsstyrelsen i Malmöhus län, NBD* samt *Motala* och *Oskarshamns kommuner.*

UHÄ (Uppsala universitet) och *lantbruksnämnden i Kalmar län* påpekar att sektormyndigheterna bör få del av kommunernas beslut för att kunna påyrka ingripande av regeringen.

Vitterhetsakademien finner bestämmelsen vara alltför begränsad till sin räckvidd:

Den ger inte uttrycklig möjlighet att begära ingripande enligt 17:8 mot tillståndsbeslut – t. ex. byggnadslov eller rivningslov – och den är vidare begränsad till de fall där myndigheten i tid fått kännedom om kommunens planbeslut och därför kunnat framställa sina yrkanden om underställning hos länsstyrelsen. Även om regeringen inte kan vara lagligen förhindrad att pröva framställningar om underställning från myndigheter som inte uppfyller villkoren i 17:9, är sistnämnda bestämmelse alltför restriktiv. Det borde klart utsägas att myndighet har rätt att göra framställning om underställning även där den inte fått kännedom om det kommunala beslutet i så god tid i förväg att den hos länsstyrelsen kunnat begära underställning.

10 §

Kammarrätten i Göteborg finner bestämmelsen vara mycket svårtolkad:

Skall den t. ex. tolkas som ett förbud mot verkställighet om de frister som anges i paragrafen inte har löpt ut? Eftersom bestämmelsen när det gäller planbesluten knyter an till 17 kap. 1 § torde vidare verkställighetsföreskriften inte gälla marköversikter utan en föreskrift enligt 7 kap. 3 § eller fastighetsplaner, eftersom dessa planer inte avses i 1 §.

Gotlands kommun har ett förslag:

Enligt 17:10 får ett förordnande om underställning verkställas när de ovan nämnda tidsfristerna har gått ut. Lagtexten skulle vinna i klarhet om det i stället angavs att beslut i fråga om tillstånd inte får verkställas förrän tidsfristerna som är angivna har gått ut. Det tycks närmast självklart att man får verkställa besluten när tidsfristerna har gått ut och besluten sålunda vunnit laga kraft.

Även *länsstyrelsen i Gotlands län* anser paragrafen vara oklar.

Bestämmelsen bör utgå enligt *UHÄ (Stockholms universitet):*

Enligt nu gällande rätt anses ett beslut om byggnadslov kunna tillämpas omedelbart, ehuru den byggande riskerar att få riva det byggda, om beslutet upphäves efter besvär. Den nya regeln som innebär, att den byggande måste vänta ganska lång tid, innan han lagligen kan påbörja bygget eller vidta den aktuella åtgärden, torde för allmänheten komma att framstå som otillfredsställande. Den hittillsvarande ordningen synes ej heller ha medfört några betydande olägenheter.

Verkställighet av förvaltningsbeslut tillhör f. ö. de problem som för närvarande behandlas generellt av kommittén för översyn av förvaltningslagen. (Dir. 1978:85).

Detsamma anför *Stockholms byggmästareförening.*

Länsstyrelsen i Kristianstads län pekar på samma förhållanden och anser att de juridiska konsekvenserna av regeln måste belysas närmare.

Bestämmelsen bör förtydligas så att den avser endast de beslut som anges i 1 och 5 §§, föreslår *Mjölby* och *Mörbylånga kommuner.*

Kommunförbundet tar upp sambandet mellan besvär och underställning:

Sålunda framgår av 10 § 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 ett förordnande. Däremot behandlas inte det fallet att besvär anförts mot kommunalt beslut och beslut

fattats om underställning, i annan mån än att enligt 18 kap. 30 § besvärsärende, som inte endast avser formell prövning, skall förklaras vilande i avvaktan på att underställningsärendet blir slutligt avgjort. Det har inte angivits vad som därefter händer med besvären.

11 §

NBD konstaterar att denna bestämmelse reglerar den stegvisa bundenhet via olika planformer som NBD kritiserar. Paragrafen bör därför utgå enligt NBD.

Göteborgs kommun anför:

Uttrycket "kan" i första styckets sista mening är mindre lyckat eftersom man får intrycket att uppräkningen inte är fullständig. Om fastighetsplan kan underställas bör uppräkningen kompletteras för det fall uppräkningen över huvud taget bör medtagas i lagtexten.

Nybro kommun anser det vara felaktigt att underställning avskärs automatiskt i fem år oavsett ärendets vikt. Tidsangivelsen på 5 år synes under alla förhållanden vara alltför kort, framhåller kommunen.

Halmstads kommun föreslår att man i områdesplaner bör kunna bestämma att kommande detaljplaner inte skall kunna underställas under tio år.

12 §

Hovrätten för Nedre Norrland vill att tiden bestäms till minst tre månader.

13 §

Kommunförbundet och *Älvkarleby kommun* anser att man bör överväga att ge kommunerna besvärsrätt.

Oskarshamns kommun anser att – om 5 § skall vara kvar – kommunen måste ha besvärsmöjlighet vad gäller länsstyrelsens beslut.

Kammarrätten i Göteborg påpekar att bestämmelsen hör hemma i 18 kap.

18 kap. Besvär

Besvärsreglerna bör redigeras om och göras mera lättfattliga anser bl. a. *länsstyrelserna i Kronobergs* och *Kalmar län, vägförvaltningen i Stockholms län* samt *Borlänge, Emmaboda, Hagfors , Stockholms* och *Storfors kommuner.*

Sveriges villaägareförbund anför beträffande oklarheterna:

I anslutning till 18 kap. PBL vill förbundet peka på svårigheter att förstå lagtexten på grund av den föreslagna skrivtekniken. Exemplet hämtas från 1–3 §§. 2 § kan uppfattas som onödig med hänvisning till jämförelsen med 1 §. Först i 3 § framkommer en skillnad. Denna skrivteknik som för övrigt kommer till uttryck på många andra ställen bör övervägas ytterligare i syfte att öka klarheten om vad som föreslås.

Kammarrätten i Göteborg ifrågasätter om man inte skulle kunna ge bestämmelserna en enklare och mera generell utformning:

Det är svårt att överblicka alla konsekvenser av en sådan ändring. Huvudbestämmelsen skulle dock kunna ges ungefär följande utformning: "byggnadsnämndens beslut enligt 6 kap. 6–9 §§ och 13–16 kap. får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen av sakägare och av annan som berörs av beslutet, om beslutet har gått honom emot".

I den mån undantag från besvärsmöjligheten bör finnas, anges detta särskilt. Det gäller t. ex. vilandeförklaringar.

Bakgrunden till uttrycket "annan som berörs av beslutet" är att det åtminstone i en situation måste finnas möjlighet för andra än sakägare att klaga (arbetsledare som har avstängts enligt 14 kap. 8 §). Att uttrycket "beslutet har gått honom emot" kommer att gälla inte bara sökanden utan alla sakägare kan möjligen vålla problem. I normalfallet bör dock detta uttryckssätt kunna motsvara det som används i 1 kap. 4 § när det gäller avgränsningen av sakägarbegreppet, nämligen att sakägaren på ena eller andra sättet skall vara berörd av beslutet.

Den här skisserade lagtekniska lösningen innebär i förhållande till utredningsförslaget att vissa beslut som inte är med i uppräkningen i förslaget blir möjliga att överklaga. Den besvärsberättigade kretsen vidgas vidare formellt vad gäller beviljat rivningslov. Ägaren till en grannfastighet skulle t. ex. kunna bli besvärsberättigad, om hans rätt på något sätt berörs av det beviljade rivningslovet. Så torde dock ytterst sällan vara fallet.

Att vissa myndigheter får överklaga länsstyrelsens beslut bör anges i stort sett som enligt förslaget, åtminstone i de fall då detta behövs för att utvidga eller inskränka besvärsrätten i förhållande till vad som direkt kan utläsas av förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen. Med denna utgångspunkt behövs 25 § och 27–29 §§, medan det däremot är tveksamt om 26 § säger något utöver vad som f. n. gäller enligt förvaltningslagen och rådande praxis.

Enligt *Stockholms byggmästareförening* bör kapitlet kompletteras med en allmän besvärsregel av samma slag som 71 § 1 mom. första stycket BS.

Flera remissinstanser pekar på ytterligare fall där en besvärsrätt är befogad.

Byggnadsnämndens beslut att bevilja marklov bör kunna överklagas t. ex. av grannar, anser bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, länsstyrelserna i Jönköpings* och *Göteborgs och Bohus län* samt *Göteborgs, Sollentuna* och *Stockholms kommuner.*

Kammarrätten i Göteborg tar upp beslut enligt 6 kap. 6–9 §§:

Åtgärder enligt 6 kap. 6–9 §§ förutsätter ett särskilt beslut av byggnadsnämnden innan ett åtgärdsföreläggande kan meddelas. Någon besvärsmöjlighet beträffande beslut enligt de nämnda paragraferna finns inte. Visserligen kan inte beslutet genomdrivas förrän ett åtgärdsföreläggande meddelas. Trots detta måste beslutet anses ha en sådan rättsverkan att besvär inte bör vara uteslutna. I annat fall finns det risk för att bara åtgärdsföreläggandet som sådant kan angripas men inte det grundläggande ställningstagandet från byggnadsnämndens sida.

Liknande synpunkter anför *hovrätten för Nedre Norrland och FortF.*

Vidare behandlar kammarrätten i Göteborg beslut enligt 13 kap. 18 §:

Enligt 13 kap. 18 § får byggnadsnämnden under vissa förutsättningar upphäva ett tillståndsbeslut. Kammarrätten anser visserligen att bestämmelsen bör tas bort. Skall

den finnas kvar, måste den under alla omständigheter kompletteras med en möjlighet att anföra besvär.

Liknande synpunkter anför *hovrätten för Nedre Norrland* och *Stockholms byggmästareförening.*

Beviljade rivningslov bör få överklagas även av sakägare i angränsande fastigheter, framhåller *minoriteter i Botkyrka, Eskilstuna, Järfälla, Lunds* och *Mönsterås kommuner.*

1 §

Turordningen mellan 1–4 §§ diskuteras av *kammarrätten i Göteborg:*

Det förefaller lämpligast att börja med de "vanliga" besvären, dvs. de som avser även det materiella innehållet i en plan. Genom att börja med en bestämmelse som är mycket vid när det gäller överklagbarheten och den besvärsberättigade kretsen men mycket snäv i fråga om besvärsgrunderna kan en läsare lätt förledas att tro att besvärsrätten är vidare än avsett.

Göteborgs kommun anser att 1–4 §§ bör föras samman till en paragraf.

Sveriges kommunaljuridiska förening:

Av lagtexten borde framgå huruvida detta besvärsinstitut är tänkt att helt på detta område ersätta kommunalbesvären eller om kommunalbesvär kan anföras supplementärt.

Utredningens avsikt är förmodligen att införande av detta besvärsinstitut medför att kommunalbesvär i gängse mening inte kan anföras. Ett förtydligande är påkallat.

Den besvärsprövning som föranledes av besvär enligt 1 § kan rimligtvis inte leda till annat än att det överklagade beslutet kasseras. Att besvärsmyndigheten inte kan sätta nytt beslut i det överklagade beslutets ställe bör dock framgå av lagtexten.

Fastighetsplan bör inte omfattas av denna typ av besvär, framhåller bl. a. *Eskilstuna, Göteborgs, Lessebo* och *Stockholms kommuner.*

Länsstyrelsen i Blekinge län anser däremot att fastighetsplan bör kunna överklagas enligt denna paragraf.

Länsstyrelsen i Östergötlands län ställer frågan om besvärsmöjligheter enligt 1 och 3 §§ för ägare av fastighet i angränsande kommun som berörs av planen men som inte är medlem av den kommun som har beslutat i planärendet.

Botkyrka (en minoritet) och *Kalmar kommuner* föreslår att man i första stycket stryker "och av den som - - - fast egendom där".

Andra stycket kan lämpligen placeras i länsstyrelseinstruktionen enligt *kammarrätten i Göteborg* och *hovrätten för Nedre Norrland. Älvkarleby kommun* anser att stycket bör utgå eller skrivas om.

2 §

NBD:

Institutet markförordnande bör utgå ur paragrafen samtidigt som någon inskränkning i de materiella besvärsgrunderna inte bör ske. Detta betyder att uttrycket "även på andra grunder" bör utgå ur bestämmelsen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län:

Utredningen anför att överinstansen i sin motivering till beslutet skall 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. Länsstyrelsen vill ifrågasätta detta uttalande. En sådan utformning av motiveringen kan lätt uppfattas som en inte avsedd statlig styrning av detaljplaneringen.

3 §

Länsstyrelsen i Skaraborgs län och *Länsarkitektföreningen* ifrågasätter om man behöver i paragrafen ange vilka som är besvärsberättigade bl. a. med hänsyn till svårigheten att förutse alla besvärssituationer.

Länsstyrelsen i Örebro län anför:

Begränsningarna i 3 och 4 §§ innebär att fler frågor först måste prövas, innan en eventuell sakprövning kan ske. Om inte samtliga villkor för en sakprövning är uppfyllda, synes besvären skola avvisas. Detta skulle innebära att besvärsprövningen blev invecklad. Särskilt torde 4 § kunna bli svår att tillämpa.

SKTF anför:

18:3 är en förklaring om besvärsmöjligheterna till 18:2. Den bör, analogt med besvärsanvisningarna i 18:1, föras in i 18:2 som ett andra stycke:

"Besvär enligt första stycket får anföras av en sakägare vars rätt påverkas - - - följd av beslutet, dock endast om han under den föreskrivna tiden - - - ärendet".

Statens vägverk kommenterar räckvidden av väghållarens besvärsrätt:

Besvärsrätt bör kopplas till väghållarbegreppet. Fördelarna med detta är flera. Väghållaren har ansvaret för vägens drift, brukande och bestånd och bör därför också ha möjlighet att påverka vägens/gatans omgivning.

Något preciserat avstånd, inom vilket rätten kan hävdas, torde heller inte vara möjligt eller lämpligt att ange. Åtgärder inom en vägs influensområde inverkar nämligen i de flesta fall på trafiken. Arten och graden av inverkan är beroende av den åtgärd som vidtas. Skyltar som vänder sig till trafikanterna är en form av påverkan. Förändringar av markanvändningen kan påverka trafiken genom att ny trafik skapas eller att sammansättningen av befintlig trafik förändras.

Vid prövning av ett markområdes lämplighet för bebyggelse skall enligt 2 kap. 4 § bl. a. bullerstörningar förebyggas. Enskilda byggnaders utformning med hänsyn till bl. a. buller regleras i 5 kap. 4 §. Vid lokalisering och utformning av bebyggelse i närheten av vägar bör alltså vederbörlig hänsyn tas till ev. trafikbullerstörningar. Frågan om ansvaret för åtgärder mot trafikbuller prövas nu i en interdepartemental arbetsgrupp DTB. Skulle väghållaren vid ett definitivt ställningstagande till trafikbullerfrågorna få ansvar för åtgärder mot trafikbuller måste väghållaren även av denna anledning ha besvärsrätt beträffande planer och tillståndsbeslut.

Första stycket

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

Om den i 3 § angivna sakägarkretsen är dock att anmärka att sådana nya formuleringar som "vars förhållanden i övrigt ändras" och "framfört sådana synpunkter" - - - "som inte beaktats" inte kan accepteras med hänsyn till de tolkningssvårigheter som skulle uppkomma i rättstillämpningen. Man frågar sig t. ex. om "förhållanden" syftar på ekonomiska ingrepp eller om däri även skall inrymmas olägenheter av inte ekonomisk art. Begreppet "synpunkter som inte har beaktats" kan föranleda missförstånd, inte minst med hänsyn till att hänsyn skall tas till allt vad i ärendet anförts under den "föreskrivna tiden" dvs. under den tid planarbetet pågått. Hovrätten förordar i stället att besvärsregeln neutralt anger att de åsyftade planbesluten får överklagas av sakägare genom besvär hos länsstyrelsen.

Hovrätten för Nedre Norrland anför liknande synpunkter.

Stockholms kommun:

Denna vida och oskarpa bestämning av kretsen besvärsberättigade kommer sannolikt att föranleda åtskilliga problem och tolkningssvårigheter. Utredningens förslag innebär att besvärsrätt inte bara kommer att föreligga om sakägares rättsställning påverkas. Oavsett om så sker eller ej kommer besvärsrätt också att föreligga för sakägare vars "förhållanden i övrigt" ändras till följd av beslutet. Det krävs således enligt lydelsen inte att förhållandena ändras i avsevärd eller väsentlig grad. Skall man överhuvud ge besvärsrätt utanför ramen för påverkad rättsställning torde emellertid tveklöst en begränsning böra ske. Av vad utredningen för övrigt själv anfört i den allmänna motiveringen framgår att man åtminstone delvis haft denna uppfattning. Sålunda anför utredningen två exempel (s. 535) till belysande av frågan om sakägares besvärsmöjlighet. I båda fallen anges uttryckligen att det blir fråga om att avgöra huruvida sakägaren "i så hög grad" berörs av beslutet att besvärsrätt skall kunna föreligga. En begränsning av besvärsrätten torde således ligga väl i linje med i vart fall en del av utredningens tankar. Begränsningen bör åtminstone innebära att sakägarens förhållanden i övrigt "avsevärt ändras" till följd av beslutet.

Detsamma anför *Sveriges kommunaljuridiska förening.*

Kammarrätten i Göteborg anser att man kan stryka satsen "vars rätt påverkas", om man tar in en mer utförlig definition i 1 kap. 4 §.

Borlänge kommun anser att stycket innehåller oklara uttryck. *Skellefteå kommun* kritiserar uttrycket "förhållanden i övrigt ändras."

Andra stycket

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

Som utredningen har föreslagit bör dock kretsen av besvärsberättigade begränsas genom en bestämmelse motsvarande 3 § 2 st. Formuleringen av denna regel bör dock justeras så att den gäller sakägare vars skriftligen framförda yrkanden inte blivit beaktade.

Hovrätten för Nedre Norrland anför liknande synpunkter.

Stockholms kommun:

I andra stycket av 3 § har införts en bestämmelse som kan komma att medföra en begränsning av de enligt första stycket besvärsberättigade. Där stadgas nämligen att talan får föras endast av sakägare som "under den föreskrivna tiden har framfört sådana synpunkter på det slutliga förslaget som inte har beaktats i ärendet". Avsikten är enligt specialmotiveringen att ett yttrande t. ex. under samrådsskedet, som inte har vidhållits i samband med utställningen eller motsvarande, inte skall kunna grunda någon besvärsrätt. Bestämmelsen har ett direkt samband med underrättelseskyldigheten i 9 kap. 26 § andra stycket. Det bör i detta sammanhang framhållas att den i princip mycket vidgade besvärsberättigade kretsen kan komma att medföra mycket arbete och avsevärda praktiska tillämpningssvårigheter. Om i samband med utställningen av ett förslag till detaljplan hundratals i princip besvärsberättigade framfört synpunkter måste inom kommunen förtecknas icke blott vilka dessa sakägare är utan även och främst huruvida vars och ens "synpunkter beaktats" eller ej i ärendet. Detta därför att dels kommunen sedan skall kunna fullgöra underrättelseskyldigheten med besvärshänvisning (9 kap. 26 § andra stycket) dels skall kunna bedömas om de som till länsstyrelsen överklagar beslutet att anta detaljplan får föra talan med hänsyn till kraven i 3 § andra stycket.

I anslutning härtill förtjänar vidare framhållas att i motiven ej berörts frågan huruvida i det föreslagna besvärssystemet den överprövande besvärsmyndigheten skall företa officialprövning av talerätten enligt 3 § andra stycket eller om det krävs att motparten – kommunen – gör och styrker invändning härom. Med hänsyn till innehållet i 9 kap. 26 § andra stycket synes man kanske kunna antaga att utredningen tänkt sig den sistnämnda lösningen. Det bör dock understrykas att man inte kan oreserverat förutsätta att vid fullgörandet av underrättelseskyldigheten i 9 kap. 26 § andra stycket någon mera ingående eller "finjusterad" bedömning görs. Av arbetsbelastningsskäl kan underrättelse bl. a. komma att ske "i överkant".

F. ö. skall anmärkas att bedömningen av huruvida och i vad mån som "framförda synpunkter" på det slutliga förslaget har "beaktats" eller ej i ärendet i många fall torde komma att bereda avsevärda tolkningssvårigheter.

Detsamma anför *Sveriges kommunaljuridiska förening.*

Kammarrätten i Göteborg:

Med "den föreskrivna tiden" torde avses utställningstiden enligt 9 kap. 22 §. För att bestämmelsen skall bli begriplig måste detta framgå av lagtexten. Paragrafen skulle då kunna få följande lydelse: "Besvär enligt 2 § får anföras av sakägare, som under den i 9 kap. 22 § angivna utställningstiden har framfört sådana synpunkter på det slutliga förslaget som inte har beaktats i ärendet."

Länsstyrelsen i Örebro län menar att det bör tydligare klargöras att besvärsrätten förfaller, om erinran kommit in först efter den föreskrivna tidens utgång.

Länsstyrelsen i Östergötlands län:

Enligt motsvarande bestämmelser i nuvarande byggnadslagstiftning prövas även erinringar som anförts först efter utställelsetiden. Det kan ifrågasättas om en dylik skärpning av bestämmelserna är lämplig.

Vid besvär enligt förvaltningslagen iakttas föreskriven besvärstid strikt. Den föreslagna skärpningen beträffande erinringar i planärenden synes därför kunna godtas särskilt som erinringar som framföres först efter utställelsetiden kan försvåra planärendets handläggning. Det förhållandet att utställelsetiden förlängts talar även

för att skärpningen kan godtas. Vad som framföres i för sent anförda erinringar bör givetvis likväl övervägas vid kommunens ställningstagande även om besvärsrätt ej skulle föreligga.

5 §

Kammarrätten i Göteborg föreslår – med hänvisning till förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen – att en besvärshandling som kommit in till kommunen inom besvärstiden bör anses vara inkommen i rätt tid.

Kommunförbundet tar upp beräkningen av besvärstid:

Bestämmelsen i 9 kap. 26 § innebär att, när en detaljplan har antagits, ett utdrag av det över beslutet förda protokollet skall anslås på kommunens anslagstavla. Samtidigt skall en underrättelse om beslutet med besvärshänvisning sändas till dem som under utställningstiden har framfört synpunkter som inte har kunnat beaktas. Underrättelsen skall delges mottagaren. I specialmotiveringen (s. 754) har angivits att, eftersom besvärstiden räknas från den dag då antagandebeslutet ges till känna genom ett anslag på kommunens anslagstavla, skall också underrättelse till berörda skickas samma dag. Vid delgivningen skall bestämmelserna i delgivningslagen tillämpas. Besvärstiden räknas från anslag och tydligtvis både beträffande besvär enligt 18 kap. 1 och 2 §§. Man kan ifrågasätta om detta förfarande är riktigt eller lämpligt och om inte besvärstiden för sakägarbesvären bör räknas från delgivningen.

Även de särskilda underrättelseregler som föreslås i 7 kap. 11 och 12 §§ samt 10 kap. 8 § föranleder tveksamhet. Marköversikten kan inte överklagas på annan grund än förfarandefel enligt 18 kap. 1 §. Av 18 kap. 5 § framgår att utgångspunkten för besvärstiden är densamma som för kommunalbesvär. Regeln i 7 kap. 12 § har ett innehåll som avviker härifrån genom att ange att utdrag av protokollet skall anslås.

Domänverket tillstyrker att tiden räknas på föreslaget sätt beträffande besvär enligt 1 § och fortsätter:

För besvär avseende sakinnehållet bör däremot för sakägarna gälla en besvärstid av tre veckor efter det att underrättelse om beslut mottagits. Verket anser detta befogat även om det avviker från vad som generellt gäller för kommunalbesvär enligt KL. Det skulle däremot överensstämma med vad som gäller för länsstyrelsebeslut enligt NVL.

Fastighetsägareföreningen i Västra Östergötland:

Besvärstiden tre veckor är för kort då svensken numera har rätt att vara bortrest på semester 5 veckor. Besvärstiden bör utsträckas till minst 5 + 3 = 8 veckor.

6 §

Följande instanser tillstyrker den föreslagna bestämmelsen, nämligen bl. a. *länsstyrelsen i Kalmar län, Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter* samt *Ekerö, Falköpings , Jönköpings, Kristianstads, Skövde, Vara* och *Åmåls kommuner.*

NBD tillstyrker i princip bestämmelsen men anför:

Enligt lydelsen av 6:e paragrafen blir det emellertid kommunen som ensidigt får bestämma om lagakraftvinnande skall ske eller inte i av besvär oberörda delar i en framlagd plan. Lagakraftverkan bör inträda ex lege och kunna åberopas av alla berörda sakägare.

Länsstyrelsen i Örebro län anför:

Föreskrifter som meddelas i detaljplan och markförordnanden skall inte, som för vissa förordnanden i den nuvarande lagstiftningen, gälla utan hinder av förd talan. Visserligen skall länsstyrelsen enligt förslaget kunna besluta om omedelbart ikraftträdande, dock ej i fråga om del, som berörs av besvär. Detta innebär att sakägare kan vinna tid genom att klaga t. ex. om plan eller förordnande innebär att byggnadslovsplikten utökas och därvid hinna vidta viss åtgärd innan besvären prövas. En sådan möjlighet bör ej finnas.

Bestämmelsen avstyrks av *LO-distriktet i Stockholms län.*

7 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

Enligt hovrättens mening kan 7–11 §§ ersättas med en bestämmelse om att byggnadsnämndens beslut får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. Med en sådan formulering styrs besvärsrätten av 11 § FVL. Detta synes tillräckligt för att en nyanserad praxis skall kunna utvecklas. Frågan om vilka beslut som kan överklagas bör med en sådan lösning ytterligare övervägas med utgångspunkt i hittills tillämpade principer.

Hovrätten för Nedre Norrland anför liknande synpunkter.

SKTF anför beträffande 7–11 §§:

Dessa fem paragrafer, som alla gäller överklagande, kan med fördel föras ihop till två överskådligare paragrafer: 7, 9 och 11 §§ till en avseende vägrade lov, och 8 och 10 §§ till en avseende beviljade lov:

BN:s beslut att vägra bygglov, förhandslov, rivningslov eller marklov får överklagas av sökanden genom besvär hos länsstyrelsen.

BN:s beslut att bevilja bygglov eller förhandslov får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen av sakägare, vars rätt påverkas av beslutet eller vars förhållanden ändras till följd av beslutet.

Beslut att bevilja rivningslov får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen av innehavare av särskild rätt till den fastighet som avses med beslutet.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län:

Då bygglov, förhandslov och marklov kan sökas av vem som helst i syfte att få ett negativt beslut eller besked, bör besvärsrätten inte begränsas till enbart sökanden. Detta belyses av följande erfarenhet från länet. I ett besvärsärende, som behandlats av länsstyrelsen hade byggnadsnämnden beslutat att ge negativt förhandsbesked till sökanden, kommunens fastighetskontor, som dock inte var markägare och vars enda intresse av att få frågan prövad var att erhålla ett negativt besked som kunde utnyttjas i förhandlingar med fastighetsägaren i fastighetsdomstol.

8 §

Stockholms kommun och *Sveriges kommunaljuridiska förening:*

Bestämmelsen i 8 § rör byggnadsnämndens beslut att bevilja bygglov eller förhandsbesked. Sådana beslut får överklagas av sakägare, vars rätt påverkas av beslutet eller

vars förhållanden ändras till följd av beslutet. Bortsett från att här alltså inte anges förhållande "i övrigt" – vilket torde vara ett förbiseende – är lydelsen alltså densamma som i 3 § första stycket. Av vad som anförs i den allmänna motiveringen i denna del (avsnitt 21.1.2.3 s. 536) får man emellertid uppfattningen att där avsetts en betydligt snävare krets än när det gäller planbesluten.

Sålunda talas om ägare till grannfastighet och innehavare av särskild rätt till sådan fastighet. Om avsikten är att den besvärsberättigade kretsen i 8 § skall vara betydligt snävare än beträffande planbesluten bör detta klart redovisas i motiven och vidare bör i så fall lydelserna i de två skilda bestämmelserna ej vara överensstämmande.

Statens vägverk:

Det måste enligt vägverkets mening klart framgå av PBL att en väghållare är besvärsberättigad inte bara beträffande planer utan även beträffande tillståndsärenden.

Vägförvaltningen i Västerbottens län:

Bestämmelserna i denna paragraf innebär, att VF måste få del av alla beslut om förhandslov och bygglov, som berör allmän väg, i så god tid att besvär hinner anföras inom angiven tid.

Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Länsstyrelsen utgår från att besvärsprövningen i tillståndsärenden som nu inte skall avse civilrättsliga förhållanden. Uttrycket "sakägare, vars rätt påverkas av beslutet" torde i detta avseende kunna missuppfattas.

Munkedals kommun anser att besvärsmöjligheterna bör begränsas, t. ex. genom tillägg av "förhållandena avsevärt ändras".

10 §

Kommunförbundet ifrågasätter om hyresgäster bör ha denna besvärsrätt bl. a. eftersom rivningsärenden kan kompliceras för det fall att besvärstiden börjar löpa från delgivningen.

Länsstyrelsen i Örebro län:

Med hänsyn till de prövningsgrunder som besvärsrätten omfattar kan bestämmelserna i paragrafen komma att sakna praktisk betydelse.

NBD:

I anslutning till diskussionerna om den utökade sakägarkretsen kan här konstateras att hyresgästernas besvärsrätt torde strida mot vanliga regler om saklegitimation vid överprövning. Det är ju endast genom att påverka kommun eller genom hyresgästförenings talan i LGS-ärenden som hyresgäster skulle kunna materiellt hindra rivning så att myndigheterna beslutar om bevarandeplanläggning eller upprustningsföreläggande. Får man inte myndigheterna med sig för detta är ju den vidare talan helt meningslös, t. ex. en upprustning som byggnadsnämnden eller hyresgästförening inte ställer sig bakom med åtgärder enligt BSL. Av betänkandet – s. 813 – att döma tycks hyresgästernas talan gå ut på att kontrollera att myndigheterna respekterar sina egna beslut.

12 §

Den föreslagna bestämmelsen tillstyrks av bl. a. *Kommunförbundet.*

Förslaget avstyrks av bl. a. *länsstyrelserna i Östergötlands* och *Skaraborgs län, Länsarkitektföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges fastighetsägareförbund* samt *Hässleholms* och *Kramfors kommuner.*

Länsstyrelsen i Kronobergs län anför:

Enligt förslaget får vilandeförklaring av ansökan om bygglov eller rivningslov inte överklagas. Eftersom sådan förklaring kan gälla upp till en tid av 2 år är denna bestämmelse mycket ingripande för den enskilde. Att besvär bör kunna anföras över beslut om vilandeförklaring finns stöd för i rättspraxis. I rättsfallet R 77 2:45 åberopar regeringsrätten sålunda den rättsliga betydelsen hos ett bordläggningsbeslut. Länsstyrelsen avstyrker förslaget i denna del. Om tiden för vilandeförklaringen förkortas högst avsevärt, ner till ett halvt år, kan länsstyrelsen dock tänka sig ett förbud mot överklagande. Länsstyrelsen bör vara sista besvärsinstans i dessa mål.

13 §

Länsstyrelsen i Östergötlands län:

Enligt 18 kap. 13 § får byggnadsnämndens beslut enligt 15 kap. (med undantag av dess 3 §) överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. Enligt allmänna rättsgrundsatser synes emellertid besvär ej få föras över byggnadsnämndens beslut enligt 15 kap. 9 § att hos allmän åklagare väcka talan om tilläggsavgift eller enligt 15 kap. 14 § att hos överexekutor begära handräckning för rättelse av olovligt byggnadsföretag eller dylikt. 18 kap. 13 § synes böra ändras härvidlag.

14 §

Kammarrätten i Göteborg anser att bestämmelsen bör flyttas till avsnittet om planbeslut.

Stockholms kommun och *Sveriges kommunaljuridiska förening:*

I specialmotiveringen till bestämmelserna i 7–14 §§ erinras om att av 12 § förvaltningslagen 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. Mot denna bakgrund behöver enligt utredningen inga särskilda regler om besvärstid m. m. tas in i PBL. Det tillägges att tillståndsbeslut alltså vinner laga kraft tre veckor från delgivningsdagen, om de inte överklagas eller blir underställda. I anslutning härtill bör observeras att enligt 14 § beslut av "kommunen" att bl. a. vägra förlänga genomförandetiden enligt 9 kap. 17 § andra stycket får överklagas av fastighetsägare genom besvär hos länsstyrelsen. Det är inte utan vidare sagt att beslut att vägra förlänga genomförandetiden fattas av byggnadsnämnden, vilket ju också framgår av att i 14 § angivits "beslut av kommunen". Såsom utredningen i annat avsnitt i betänkandet påpekat (s. 531) kan förvaltningslagen inte tillämpas på fullmäktiges handläggning av ärenden (med förvaltningsmyndighet enligt 1 § förvaltningslagen avses inte en beslutande kommunal församling). Om alltså kommunfullmäktige beslutat att vägra förlänga genomförandetiden kan man fråga sig vilka regler som gäller om besvärstid m. m. Här torde ha uppstått en lucka i den rättstekniska utformningen.

Oskarshamns kommun:

Kommunen kan inte vägra upprätta fastighetsplan. Detta framgår av 11 kap. 3 §. Däremot kan man vägra acceptera ett upprättat förslag. Ett nytt förslag måste då upprättas. Detta förfarande skall man inte kunna besvära sig emot. Nuvarande skrivning är således meningslös.

Södertälje kommun anser att besvärsrätt inte bör finnas när det gäller vägran att förlänga genomförandetiden.

Kommunförbundet:

Eftersom en markägare alltid har rätt att få genomförandetiden förlängd, om han på grund av omständigheter varöver han inte råder förhindrats att utnyttja sin byggrätt enligt en detaljplan, så finns det ingen anledning att införa besvärsrätt över kommunens beslut om genomförandetidens längd.

En *minoritet i Kommunförbundet* har dock motsatt uppfattning.

15 §

Kammarrätten i Göteborg:

Enligt denna bestämmelse skall länsstyrelsens beslut i planärenden meddelas efter anslag och besvärstiden skall räknas från den dag då beslutet meddelades. I specialmotiveringen påpekas att detta stämmer överens med vad som i dag gäller enligt 150 § byggnadslagen. Det bör emellertid då noteras att förhållandena f. n. är helt annorlunda, eftersom det är länsstyrelsen och inte kommunen som fastställer planen. Under sådana omständigheter är det naturligt att beslutet meddelas efter anslag. När däremot byggnadsnämnden själv kommer att anta planen och länsstyrelsen endast blir besvärsmyndighet finns det ingen anledning att beslutet skall meddelas efter anslag. Länsstyrelsens prövning kan utrymma i antingen att planbeslutet upphävs eller i att besvären lämnas utan bifall men däremot inte i att länsstyrelsen fastställer någon ny plan. Den som har klagat bör personligen få del av ett sådant beslut. Kammarrätten anser således att förvaltningslagens allmänna regler bör gälla i fråga om länsstyrelsens beslut som besvärsmyndighet i planärenden.

Länsstyrelsen i Blekinge län och *Sveriges advokatsamfund* anför liknande synpunkter.

Första stycket innehåller ett förlegat språkbruk anser bl. a. *UHÄ (Stockholms universitet), länsstyrelserna i Skaraborgs* och *Örebro län* samt *Stockholms kommun.*

17 §

Länsstyrelsen i Skaraborgs län och *Länsarkitektföreningen* anför:

Idag överklagas beslut avseende 16 § NVL till regeringen. Av 18 kap. 17 § jämförd med 5 kap. 13 § framgår att byggnadsnämndsbeslut och länsstyrelsebeslut att medge eller inte medge undantag från strandskyddsbestämmelserna kommer att avgöras i kammarrätten. Eftersom PBL bedömer strandskyddet som en riksplanefråga bör frågan behandlas som en planfråga och avgöras i regeringen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Frågan om innebörden av begreppet "pågående markanvändning" är enligt förslaget en domstolsfråga (länsstyrelse – kammarrätt – regeringsrätt resp. fastighetsdomstol). Detta innebär att även frågan om tillämpligheten av klausulen i 3:2 andra stycket sista punkten i lagförslaget (åtgärd, ägnad att väsentligt inverka på kommunens planer och program för olika verksamheter) blir en domstolsfråga. Detta kan emellertid inte anses vara en rättsfråga i strikt mening. Frågan bör i sista hand prövas av regeringen och inte av regeringsrätten.

Lagförslaget innehåller inga regler om besvär över kammarrätts beslut. Det är tveksamt, om det är lämpligt – bl. a. med hänsyn till allmänheten – att förutsätta att innehållet i 33 § förvaltningsprocesslagen är känt. Den fullständiga instansordningen bör framgå direkt av lagtexten.

19 §

Stockholms kommun:

Enligt bestämmelserna skall besvär över länsstyrelsens beslut rörande bl. a. rivningslov prövas av regeringen endast om statens planverk meddelat prövningstillstånd. Av hänvisningen i 19 § till 17 § andra stycket som hänvisar till 7 och 8 §§ framgår emellertid att endast vissa besvär över bygglov och förhandslov skall ges in till planverket. Om så är avsikten även beträffande rivningsloven bör detta anges.

21 §

Kommunalbesvärskommitten gör följande invändningar mot prövningsgrunden "om det är av vikt för rättstillämpningen att frågan prövas av regeringen":

De föreslagna reglerna om prövningstillstånd har motsvarande regler i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen som förebild. Den första grunden för prövningstillstånd avser prejudikatsdispens. Prövningstillstånd skall således meddelas "om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att frågan prövas av regeringen".

Utformningen av denna grund ger anledning till invändningar. Uppdelningen av administrativa besvärsmål mellan regeringen och regeringsrätten eller annan förvaltningsdomstol vilar ytterst på principen att prövning av rättslig art skall hänföras till förvaltningsdomstol medan prövning som typiskt sett huvudsakligen innefattar överväganden rörande ändamålsenlighet och lämplighet skall hänföras till regeringen. De schematiska lösningar som gällande lagstiftning innehåller gör naturligtvis att fördelningen inte alltid framstår som den lämpligaste om man ser till ett enskilt mål. Principen är emellertid viktig och anknyter till en rad omständigheter av praktisk betydelse. Till skillnad från regeringen är högsta domstolen och regeringsrätten genom sammansättning och verksamhetsformer inriktade på att skapa rättsliga prejudikat. Domarna utformas med detta syfte och publiceras i tryckta rättsfallssamlingar. Så är inte fallet med regeringens beslut. Det är ofrånkomligen så att regeringens beslut, inte minst i frågor rörande samhällsplaneringen, i betydande grad framstår som politiska viljeyttringar. Detsamma gäller ett beslut av fullmäktige att anta en plan. Det är med hänsyn härtill olämpligt att använda ordet rättstillämpning i detta sammanhang. I fråga om planbeslut ter sig ordet rättstillämpning över huvud taget inte adekvat ens rent språkligt. Förhållandet är närmast det att kommunen genom antagandet av en plan – visserligen med ledning av olika författningsbestämmelser – utfärdar vissa riktlinjer och föreskrifter som sedan skall tillämpas av andra.

Sveriges kommunaljuridiska förening:

Med mönster från reglerna om prövningstillstånd beträffande fullföljd av talan till högsta domstolen och regeringsrätten har således införts bl. a. den bestämmelsen att prövningstillstånd meddelas om det är av vikt för "ledning av rättstillämpningen" att frågan prövas av regeringen. Denna bestämmelse innebär sålunda en motsägelse till vad utredningen i den allmänna motiveringen anfört om rollfördelningen mellan typiskt rättsprövande instanser å ena sidan och den lämplighetsprövande regeringen å andra. Man kan verkligen ifrågasätta om regeringen skall pröva frågor av vikt för "ledningen av rättstillämpningen" i vart fall om i detta uttryck avser ligga vad som hittills enligt vedertagen rättsuppfattning inlagts däri.

Vattenvärnet:

Man måste också ifrågasätta lämpligheten av att i ett rent administrativt förfarande bruka samma stränga kriterier för prövningstillstånd som tillämpas i de högsta domstolsinstanserna. Ett mera flexibelt system bör eftersträvas och grunderna för prövningstillstånd vidgas något.

24 §

Älvkarleby kommun frågar sig vad som händer om regeringen föreskriver att 20–23 §§ inte skall tillämpas.

26 §

Länsdomstolskommittén:

I 18 kap. 26 § PBL föreslås att byggnadsnämnden skall ha besvärsrätt över beslut som har gått byggnadsnämnden emot. Enligt specialmotiveringen avses härmed att sökandens besvär har bifallits. LDK ifrågasätter om PBL-utredningen har övervägt frågan tillräckligt. I 11 § förvaltningslagen och 33 § förvaltningsprocesslagen finns en allmän besvärsrättsregel. Tillämpningen av denna regel i fråga om byggnadsnämnds besvärsrätt har diskuterats i praxis. Byggnadsnämnden har t. ex. inte ansetts besvärsberättigad om högre instans på talan av en granne har undanröjt ett beslut att bevilja byggnadslov. Sökandens besvär har alltså i och för sig bifallits. Det bör klargöras om man med den föreslagna regeln i 18 kap. 26 § avser att ändra denna praxis. Regeln torde vara för allmänt formulerad. Den borde som princip begränsas till de fall när beslut gått ett allmänt intresse emot.

Liknande påpekanden görs av *länsstyrelsen i Kristianstads län.*

Stockholms kommun anför beträffande 26-28 § §:

Enligt reglerna kan speciella objekt, exempelvis luftfartsverket, överklaga vissa beslut av kammarrätten, men det anges inte vem som skall överpröva dessa beslut. Är det till regeringsrätten dessa besvär skall ställas blir det väl fråga om prövningstillstånd enligt gällande regler. Är det fråga om överklagande till regeringen från kammarrätten, innebär bestämmelserna en helt ny princip i besvärsförfarandet som noga bör motiveras.

27 §

FortF anser det vara en brist i lagtexten att beslut angående marklov inte kan överklagas i andra fall än när förutsättningar enligt 18 kap. 27 § föreligger.

Försvarsintressen kan föreligga även utanför i 13 kap. 9 § angivna områden enligt FortF.

En minoritet i Botkyrka kommun vill att även allmänheten skall ha besvärsrätt enligt denna paragraf.

28 §

Svenska byggnadsarbetareförbundet:

I anslutning till arbetsmiljölagstiftningen ändrades byggnadsstadgans 72 §. Ändringen medger rätt för skyddsombud att hos länsstyrelsen överklaga beslut av byggnadsnämnd. Även facklig organisation äger rätt att föra talan om skyddsombud icke finns, men endast om organisationen tidigare yttrat sig i ärendet.

För byggnadsarbetarna är de ändringar som gjordes i byggnadsstadgan icke tillräckliga. På grund av rådande anställningsförhållanden har som regel skyddsombuden inte någon möjlighet att utnyttja överklagningsrätten. Skyddsombudet utses som regel inte förrän arbetet påbörjats.

Förbundet vill därför föreslå att 18 kap. Besvär kompletteras så att lokal facklig organisation skall ha rätt att föra talan oavsett om organisationen tidigare yttrat sig i ärendet eller inte. Vad förbundet kan se, täcker inte PBL:s förslag denna rätt.

29 §

Kammarrätten i Göteborg:

Något skäl till att besvärstiden just i detta fall skall räknas från den dag då beslutet meddelades och inte från delgivningsdagen är svårt att finna. Vidare är paragrafens två stycken så helt olika, både vad gäller innehållet och förhållandet till förvaltningslagen, att en uppdelning bör ske i två paragrafer.

30 §

Länsstyrelsen i Östergötlands län:

I 18 kap. 30 § föreslås att besvärsärenden i princip skall avgöras först sedan underställningsärende slutligt avgjorts med undantag för besvär som avser frågan om en plan tillkommit i laga ordning. Det torde emellertid ofta förhålla sig så att besvär just avser sådana förhållanden som utgör underställningsgrund. Prövningen av besvär bör i likhet med vad som nu sker beträffande erinringar i planärenden om möjligt avgöras i samband med prövningen av planärendena i underställningsfrågan.

19 kap. Planföreläggande

Utredningens förslag tillstyrks av bl. a. *RAÄ, planverket, länsstyrelserna i Östergötlands, Malmöhus, Skaraborgs* och *Jämtlands län, vägförvaltningen i Stockholms län, Göteborgsregionens kommunalförbund, Länsarkitektföreningen* samt *Gislaveds, Helsingborgs, Huddinge, Laholms, Lindesbergs, Malungs, Markaryds, Mörbylånga, Strömsunds, Åtvidabergs* och *Älmhults kommuner.*

Några kommuner som i princip tillstyrker förslaget anser att en plan som tillkommer efter ett föreläggande helt eller delvis bör göras på statens

bekostnad. Dessa är bl. a *Mora, Partille, Svedala* och *Trelleborgs kommuner.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att statens bevakning av det s. k. detaljplanekravet skall ske i form av planföreläggande.

LO-distriktet i Stockholms län uttalar tveksamhet inför förslaget att statens möjligheter begränsas i förhållande till gällande rätt.

Några instanser avstyrker eller ifrågasätter förslaget, nämligen bl. a *Ekerö, Oskarshamns* och *Tibro kommuner.* Sistnämnda kommun anför:

Även om det kanske ej varit lagstiftarens avsikt, kan denna paragraf i framtiden på ett avgörande sätt komma att utnyttjas så att den inskränker den kommunala självstyrelsen när det gäller utformningen av den fysiska miljön. Om en föreskrift om planföreläggande skall finnas i lagen måste de i PBL-förslagets kommentarer och motiveringar förekommande nedtoningarna av paragrafens formuleringar klart avspegla sig i lagtexten.

NBD anser att planföreläggande behövs endast för det fall att ett specialreglerat företag placeras inom detaljplanelagt område.

1 §

Göteborgsregionens kommunalförbund och *Partille kommun* menar att det bör framgå av lagtexten att planföreläggandets utformning även skall beakta lokala intressen.

Älvkarleby kommun anser att områdesplan, som är frivillig, inte bör kunna omfattas av planföreläggande. Inte heller bör planföreläggande kunna användas i områden där det finns en plan med s. k. underställningsavskärande verkan.

Länsstyrelsen i Örebro län anför:

Ett planföreläggande saknar praktisk betydelse och bör ej få meddelas för verksamhet som skall prövas enligt 136 a § BL.

2 §

Hedemora och *Ragunda kommuner* hävdar att staten bör ta det ekonomiska ansvaret för genomförandet av planer som upprättas med stöd av denna paragraf.

20 kap. Ersättningsbestämmelser

Kammarrätten i Göteborg anser att bestämmelserna i 11 kap. om avstående av mark och ersättningsbestämmelserna i 20 kap. har ett nära samband. Kammarrätten ifrågasätter därför om man inte bör samla bestämmelserna till ett enda kapitel.

Samfundet för fastighetsvärdering tar upp frågan om begreppet mark bör användas och anför:

Det är tveksamt att använda ordet mark synonymt med fastighet eller del av fastighet. Mark används i denna betydelse exempelvis i 20 kap. 1, 2 och 7 §§ PBL. Eftersom den

mark som inlöses i många fall kan vara bebyggd synes det vara att föredra att genomgående använda begreppet fastighet eller del av fastighet.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsstyrelsen i Jämtlands län, SKTF* och *Sveriges kommunaljuridiska förening.*

Linköpings, Norrtälje, Stockholms, Täby och *Varbergs kommuner* anser att inlösenskyldighet för kommun inte i något fall bör komma i fråga förrän synnerligt men uppkommer för fastighetsägaren.

Bl. a. *Malungs, Norrtälje* och *Täby kommuner* föreslår att en värdegräns preciseras även för uttrycket "synnerligt men".

Några instanser pekar på ytterligare situationer där det bör kunna bli fråga om ersättningsskyldighet för kommunen.

NBD anger särskilt utläggande av skyddszoner, friytor för parkering och lek, trafikreglering i vissa fall samt intrång i en tillfälligt tillåten markanvändning.

Kalmar kommun anser det tveksamt att det i PBL inte har föreslagits någon motsvarighet till byggnadslagens (45 §) villkorliga fastställelse.

Domänverket anser att ersättningsskyldighet bör uppkomma i vissa fall om byggnadslov för ekonomibyggnader vägras.

1 §

Kommunförbundet, SKTF samt *Karlskrona* och *Västerås kommuner* tillstyrker förslaget att kommunen skall vara skyldig att lösa marken även om det är staten eller en sekundärkommun som är huvudman för bebyggande av marken. *Västerås kommun* anför:

Kommunen är skyldig att lösa mark, som skall användas för annat än enskilt bebyggande om fastighetsägaren begär det (1 §). Kommunen har också rättighet att lösa sådan mark (11 kap. 13 §). Ibland är det dock någon annan än kommunen som är huvudman för bebyggelse eller nyttjande av dylik mark, exempelvis landstinget, staten, kyrkan. Eftersom primärkommunen har de lokala kunskaperna om markfrågor, priser o. dyl. är det riktigt att kommunen svarar för inlösen. I det fallet att fastighetsägare yrkar, att kommunen skall lösa in mark enligt 20 kap. 1 § och marken skall bebyggas av annan än primärkommunen, bör finnas en i lagen inskriven sekundärskyldighet för den blivande huvudmannen att efter inlösen överta marken på de villkor, som fastställts vid inlösen.

Stockholms läns landsting samt *Täby* och *Upplands Väsby kommuner* anser emellertid att skyldigheten att lösa marken bör åvila respektive huvudman. *Stockholms läns landsting* anför:

Rättigheter och skyldigheter att lösa mark är i PBL – liksom i nuvarande lagstiftning – förbehållen kommunen. I princip är detta en naturlig ordning, eftersom kommunen är ansvarig för såväl detaljplanens utformning som dess genomförande. Som framhållits i föregående avsnitt kan det dock med fog påstås att genomförandeansvaret i vissa fall delas mellan primärkommunen och sekundärkommunen – landstinget. I den mån en detaljplan enbart reglerar en byggnad eller anläggning för vilken landstinget ansvarar – det kan gälla en vårdbyggnad eller en trafikanläggning – ankommer genomförandet helt på sekundärkommunen. I sådana fall vore det rimligt att landstinget finge möjlighet att själv svara för erforderlig marklösen. Med nuvarande och även föreslagen ordning har landstinget att söka expropriationstillstånd i särskild ordning, vilket är en betungande och till synes onödig omgång eftersom lokaliseringsprövningen redan skett i samband med planläggningen. Alternativt kan landstinget anlita

primärkommunen att för dess räkning verkställa erforderliga inlösenåtgärder, men också detta förfarande rymmer ett irrationellt inslag som borde kunna undvikas. Man kan också peka på den ur primärkommunal synpunkt något egendomliga konsekvensen av den nuvarande ordningen, att kommunen kan bli skyldig att lösa mark, som skall användas för landstingets behov.

Det framgår av betänkandet att till detaljplan hörande bestämmelser avses innehålla preciserade uppgifter om användningen av kvartersmark för allmänt ändamål. Man kan därför förutsätta att det av detaljplanerna kommer att kunna utläsas om det föreligger ett landstingskommunalt ansvar för plangenomförandet. Under sådana förhållanden synes det fullt möjligt att i lagtexten införa lösenrätt resp. lösenplikt för landsting – vid sidan av kommun – vad avser mark som skall användas för landstingsändamål. Det ligger i sakens natur att en detaljplan av här avsedd art skall godkännas av landstingskommunen för att få rättsverkan.

Från lösenskyldigheten finns ett undantag beträffande mark för allmän plats för vilken någon annan än kommunen är väghållare. Här menar *Västerås kommun* att även sådan väghållare bör vara skyldig att lösa marken. *Sollentuna* och *Stockholms kommuner* anser emellertid att det bör vara kommunen som svarar för inlösen även om det är staten som är väghållare. *Sollentuna kommun* anför:

Enligt PBL 20:1 föreligger inte skyldighet att lösa in mark som skall användas för annat än enskilt ändamål där annan än kommunen är väghållare. Även där kommunen inte är väghållare borde övervägas om inte skyldighet skulle föreligga att lösa in mark som skall användas till annat än enskilt område. Detta gäller speciellt där staten är väghållare. I dessa fall kan lång tid förflyta mellan planläggning och genomförande av t. ex. ett vägbyggnadsföretag. Ett sådant åtagande bör åligga kommunen, för att garantera enhetlig markprispolitik vid t. ex. expropiering och förköp. Det måste i så fall emellertid fastslås att staten har en sekundär skyldighet att omedelbart överta marken mot ersättning som till fullo kompenserar kommunen för alla havda kostnader. Eventuellt kan skyldigheten inskränkas till att avse ersättningen medan äganderätten kvarligger hos kommunen.

Även *statens vägverk, Fastighetsrådens förening, Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Ale (en minoritet)* och *Partille kommuner* anser att den enskilde bör ha något skydd i dessa situationer.

Göteborgsregionens kommunalförbund:

De ersättningsgrundande regler som återges i PBL synes tillvarataga enskilds rätt i förekommande situationer. Från reglerna har dock undantag gjorts för sådan mark som utgör allmän plats enligt detaljplan, för vilken kommunen inte är väghållare. Enligt utredningens kommentar (s. 633) gäller undantaget "såväl för vägar där staten som enskilda skall vara väghållare". Genom att kommunen inte ges möjlighet till full kostnadstäckning från väghållaren är det riktigt som konstateras i PBL att kommunen inte kan åläggas en så betungande inlösenplikt för sådan mark. Därav kan dock inte dras den slutsatsen att enskild ensam skall svara för den planskada han drabbas av. I likhet med nu gällande regler i byggnadslagen (116 och 118 §§) bör viss ersättningsrätt för enskild fortfarande bibehållas i nu angivna situationer.

Täby och *Norrtälje kommuner* anser att det behövs en motsvarighet till dagens möjligheter för kommunen att få nyttjanderätt till enskild vägmark.

Täby kommun anför:

Vad gäller mark för allmänt ändamål är kommunen enligt 20 kap. 1 § PBL skyldig att lösa marken om fastighetsägaren begär det. Skillnaden mot nuvarande bestämmelser i 48 § BL är att kvalifikationsgränsen ("uppenbart missförhållande") borttagits. Detta innebär bl.a. att om enskild väg inom område där kommunen är väghållare utlägges till gata i detaljplan är kommunen skyldig att lösa marken om fastighetsägaren begär det. Enligt gällande lag (43 § BL) har kommunen rätt att nyttja vägmarken för avsett ändamål. Denna rätt bör ha sin motsvarighet i PBL, för att ej försvåra eller försena genomförandet i förnyelseområden.

Att inlösen skall ske utan någon kvalifikationsgräns och så snart fastighetsägaren begär det tillstyrks av bl. a. *lantmäteriverket, Sveriges villaägareförbund* samt *Storfors* och *Umeå kommuner.*

Flera instanser anser däremot att någon kvalifikationsgräns bör finnas. Till dessa hör *Kommunförbundet* som anför:

Enligt 20 kap. 1 § är kommunen skyldig att lösa mark som enligt en detaljplan skall användas för något annat än enskilt ändamål om fastighetsägaren begär det. Kommunen har också rätt att lösa sådan mark enligt 11 kap. 13 §. Denna inlösenskyldighet kan befaras bli betungande för kommunen genom den generella och ovillkorliga rätten för fastighetsägare att påkalla inlösen alldeles oavsett om plangenomförandet är nära förestående eller ej. Nuvarande inlösenregler i 48 § byggnadslagen innebär som bekant att inlösenplikt inträder först om marken enligt stadsplanen skall användas för annat ändamål än enskilt bebyggande och markens ägare till följd härav kan nyttja marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde. Denna bestämmelse ger kommunen större möjligheter att anpassa sin inlösen till själva plangenomförandet. Styrelsen förordar därför att den föreslagna inlösenskyldigheten modifieras så att den närmare ansluter till vad som nu gäller.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsstyrelsen i Göteborgs* och *Bohus län (en minoritet), Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Eskilstuna, Göteborgs, Gällivare, Huddinge, Jokkmokks, Karlskrona* och *Värmdö kommuner.*

Lessebo och *Upplands Väsby kommuner* föreslår att inlösenskyldigheten skall uppkomma först när plangenomförandet är aktuellt.

Enligt *SKTF* samt *Halmstads, Linköpings, Lunds, Norrtälje, Stockholms, Täby* och *Varbergs kommuner* bör inlösenskyldighet föreligga endast under en detaljplans genomförandetid.

2 §

Institutionen för fastighetsteknik (KTH) och *KF* anser att ersättning bör utgå även när ett tillståndsärende vilandeförklaras strax innan genomförandetidens slut. Enligt *Nässjö kommun* är reglerna oklara i denna situation. *KF* anför:

KF anser att rätt till ersättning bör föreligga även när en ansökan vilandeförklaras med stöd av 13 kap. 37 §. Ett vilandebeslut som meddelas kort tid innan planens genomförandetid utgår, kan medföra att byggnadsrätten förhindras under återstående genomförandetid och därefter bortfaller genom planändring efter genomförandetidens utgång. Beslut att ändra eller upphäva en plan efter genomförandetiden medför ingen ersättningsskyldighet gentemot fastighetsägaren (s. 346). Att den garanterade

genomförandetiden på så sätt skall kunna förkortas med upp till två år utan ersättningsskyldighet anser KF felaktigt.

KF anför vidare:

Även för det fall vilandeförklaring icke medför att byggnadsrätten bortfaller utan enbart fördröjs bör enligt KF:s mening ersättning utgå. Institutet vilandeförklaring bör endast få tillgripas i de fall synnerliga behov ur kommunal planeringssynpunkt föreligger och kommunen bör härvid bära de kostnader som tidsutdräkten förorsakar enskilda.

Enligt *Sveriges fastighetsägareförbund* bör ersättning utgå även i de fall fastighetsägaren tvingas att avbryta en tillfällig markanvändning i förtid.

3 §

Eftersom även fastighetsägare kan initiera en ändring av fastighetsplanen förutsätter *Haparanda, Jokkmokks, Kalix* och *Kiruna kommuner* att ersättningsanspråk kan riktas även mot någon annan än kommunen. *Göteborgs kommun* utgår emellertid från att endast kommunen kan bli ersättningskyldig enligt förevarande paragraf.

Stockholms kommun anser att ersättningsskyldigheten inte bör begränsas till detaljplanens genomförandetid. Kommunen anför:

Bestämmelserna i 3 § PBL innebär bl. a. att fastighetsägare har rätt till ersättning för uppkommen skada om en fastighetsplan inom en detaljplan ändras eller upphör före utgången av den för detaljplanen bestämda genomförandetiden. Reg' ıa synes vara utformade med den förutsättningen ett alla aktiviteter i fråga om fastighetsbildning, inlösen, plantering av häckar, uppsättande av staket, förläggning av bostadshus, garage m. m. skulle vara förlagda enbart till genomförandetiden. Så blir naturligen inte fallet. Självklart kommer flertalet åtgärder att vidtas under genomförandetiden, men även utanför denna tid kommer viss aktivitet att pågå. Följaktligen bör ersättning för skada kunna uppkomma när helst fastighetsplan ändras eller upphävs.

Enligt *en minoritet i Botkyrka kommun* bör skadan vara av en viss storlek innan ersättningsskyldighet uppkommer.

Vitterhetsakademien anser att innebörden i paragrafen inte är entydig och därför bör preciseras.

7 §

Haparanda, Jokkmokks, Kalix och *Kiruna kommuner* tar upp frågan om ändring av utfart och anför:

Kommunerna bör som i gällande rätt ges möjlighet att som villkor för byggnadslov meddela åtgärdsföreläggande om t. ex. ändring av utfart. Detta utan att ersättning skall behöva utgå om det med hänsyn till byggnadslovets art kan anses skäligt.

Hallstahammars kommun anser att en kvalifikationsgräns bör gälla för de angivna ersättningssituationerna. Enligt *Sveriges kommunaljuridiska förening* innebär den föreslagna lydelsen att inlösenskyldigheten inte innefattar en på marken uppförd byggnad.

8 §

En minoritet i Botkyrka kommun anser att ersättning inte bör utgå i angivna situationer.

9 §

Hovrätten för Nedre Norrland, Fastighetsrådens förening och *Sveriges lantmätareförening* anser att det, på samma sätt som enligt gällande bestämmelser, inte bör finnas någon kvalifikationsgräns i dessa situationer.

Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län (planenheten),* bör ersättningsskyldigheten för kommunen endast föreligga inom områden där kommunen är väghållare.

11 §

Rätt till omprövning bör endast föreligga beträffande årliga belopp anser *Sveriges domareförbund* och anför:

> Regeln i 20 kap. 11 § PBL om rätt till omprövning av tidigare fastställd ersättning strider mot allmänna rättsgrundsatser i fall av ersättning i form av engångsbelopp. Det leder likaså till rättsosäkerhet om en fastighetsägare skall kunna åläggas att betala tillbaka redan uppburna belopp av den anledningen att förhållandena ändrats väsentligt. Förslaget avstryks i dessa delar.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, institutionen för fastighetsteknik (KTH), Fastighetsrådens förening, Kommunförbundet, Samfundet för fastighetsvärdering, Sveriges kommunaljuridiska förening* samt *Huddinge* och *Stockholms kommuner.*

Lantmäteriverket tillstyrker den föreslagna omprövningsrätten.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län (planenheten) anser att en omprövningsrätt bör finnas även om ersättningsfrågan tidigare inte har prövats. Länsstyrelsen anför:

> Omprövning av ersättningsbeloppen kan endast ske om ersättningsfrågan tidigare varit föremål för prövning. Det borde finnas möjlighet att göra prövning vid väsentligt ändrade förhållanden i de fall de ändrade förhållandena medför att "tålighetsgränsen" överskridits.

För att en omprövningsrätt skall föreligga bör man enligt bl. a. *institutionen för fastighetsteknik (KTH), SKTF* och *Lunds kommun* vara tvungen att förbehålla sig en sådan rätt redan vid den tidpunkt när ersättningsfrågan ursprungligen prövas.

Länsstyrelsen i Östergötlands län pekar på ytterligare en situation där en omprövningsrätt bör föreligga:

> Om ett förordnande eller annat beslut meddelas som medför ersättningsskyldighet och det vid domstolsprövning visar sig att ersättningen blir betydligt högre än vad kommunen tänkt sig synes möjlighet böra ges för kommun att i vissa fall ändra sitt förordnande eller beslut och få ersättningsfrågan omprövad. Bestämmelserna i 20 kap. 11 § synes möjliggöra dylik omprövning men detta bör klart utsägas med hänsyn till den betydelse en dylik möjlighet kan ha vid kommunernas beslutsfattande. Möjlighet till omprövning kan behövas även vid beslut om inlösen.

12 §

Stockholms byggmästareförening anser att den vaga formuleringen i paragrafen kan ge upphov till tvistigheter.

13 §

Kommunen kan inte med stöd av 20 kap. initiera en fråga om ersättning eller inlösen. Några instanser anser emellertid att även kommunen bör ha rätt att påkalla inlösen. Till dessa hör *Göteborgsregionens kommunalförbund* som anför:

Enligt ersättningsreglerna i 2, 4–7 och 9 §§ har den enskilde rätt att begära inlösen om skadan är kvalificerad. Även kommunen liksom innehavare av särskild rätt, exempelvis byggnad på ofri grund, bör tillerkännas motsvarande rätt i sådana situationer.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *KF* samt *Ale (en minoritet), Göteborgs, Haparanda, Kalix, Kiruna, Partille, Stockholms* och *Umeå kommuner*. Enligt *KF* bör initiativrätten även gälla frågan om att väcka talan om ersättning.

Syftet med den föreslagna tvåårsfristen kommer enligt *Kommunförbundet* att motverkas av att möjligheten i ExL (5 kap. 27 §) att skjuta upp ersättningsfrågan troligen kommer att utnyttjas i ökad omfattning.

Länsstyrelsen i Kalmar län och *Sollentuna kommun* ställer sig tveksamma till att fastighetsägarna efter tvåårsfristen förlorar sin rätt till ersättning.

Sollentuna kommun anför:

Talan om ersättning skall väckas inom två år enligt PBL 20:13. Skulle rätten till ersättning upphöra efter denna tid kan man tänka sig situationer då tredje man (t. ex. panträttshavare) blir lidande. Förslagsvis skulle anteckning kunna ske i fastighetsboken. De frågor som sammanhänger med detta problem bör utredas ytterligare.

Sveriges kommunaljuridiska förening anser att paragrafen bör kompletteras med bestämmelser om tidsgränser dels beträffande s. k. ackumulerad skada, dels beträffande rätt till omprövning. Föreningen anför:

Med hänsyn till vad som ovan sagts om ackumulerad skada, bör i paragrafen anges att talan skall väckas inom viss tid från visst besluts lagakrafttidpunkt eller, då talan grundas på flera beslut, inom viss tid från det senaste beslutet dock längst i tio år från det första beslut fastighetsägaren vill åberopa. Paragrafen bör vidare kompletteras med en tidsgräns, förslagsvis fem till tio år för väckande av talan om omprövning av ersättning.

14 §

Gävle kommun tillstyrker förslaget att allmänna regler om rättegångskostnader skall tillämpas.

Fastighetsrådens förening, KF och *Sveriges lantmätareförening* anser emellertid att expropriationslagens regler om rättegångskostnader bör gälla såvida det inte är uppenbart att talan varit ogrundad.

KF:

Ifråga om kostnaden för mål av förevarande slag bör gälla samma regler som gäller för mål enligt expropriationslagen. Endast i de fall då markägaren uppenbarligen saknat fog för sitt yrkande bör han kunna åläggas att bära sina egna kostnader i domstolen.

I paragrafen finns ett undantag från bestämmelsen att allmänna regler om rättegångskostnader skall tillämpas. Enligt *Fastighetsrådens förening, KF* och *Sveriges advokatsamfund* bör undantaget tillämpas generöst mot markägaren.

Kommunförbundet anser däremot att det angivna undantaget är alltför generöst mot markägarna och Halmstads kommun menar att det måste få en mycket restriktiv tillämpning.

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Stockholms kommun* anser att hela regelsystemet för kostnadsfördelning bör återges i PBL i stället för att hänvisa till annan lagstiftning. Sålunda anser de att kostnadsfördelningen bör anges även när talan gillas. Vidare anser de att kostnadsfördelningen i högre rätt bör anges.

15 §

Fastighetsrådens förening är tveksam till behovet av förevarande bestämmelse beträffande inlösen enligt 20 kap. 1 § och anför:

Det är tveksamt om något behov föreligger att bibehålla motsvarigheten till 140 § BL i fråga om inlösen enl. 20:1 PBL. Bestämmelsen synes kunna tillämpas i utpressningssyfte när en kommun exempelvis har bråttom att genomföra en gatubyggnad. Enbart ett påstående från fastighetsägaren att kommunen ej har lösenskyldighet skulle kunna förhindra ett tillträde i minst ett halvår. I fråga om inlösen enligt 20:2, 4, 6, 7 och 9 är situationen däremot annorlunda eftersom det här är fråga om bedömningar och inte enbart konstaterande av fakta. Mot bakgrund av det anförda anser föreningen att förslaget ytterligare bör övervägas.

21 kap. Övergångsbestämmelser

Några remissinstanser föreslår att dispenser från planbestämmelser enligt 3 kap. 2 § tredje stycket fastighetsbildningslagen skall betraktas som en ändring av den berörda planen.

Länsstyrelsen i Kalmar län anför:

För stads- och byggnadsplaner som kommer att gälla efter lagens ikraftträdande har det i stor utsträckning skett avsteg från dessa med stöd av bestämmelserna i 3 kap. 2 § tredje stycket FBL. Såvitt här kunnat utrönas kommer detta förhållande att bestå. Därför borde en övergångsbestämmelse införas av innebörd att där avvikelse skett från fastställd generalplan, stadsplan, tomtindelning eller byggnadsplan skall dessa ha den utformning som framgår av fastighetsbildningen.

Liknande synpunkter anförs av *lantmäteriverket, länsstyrelsen i Hallands län, Kommunförbundet, Sveriges lantmätareförening* och *Västerås kommun.*

Planverket och *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* saknar bestämmelser om giltigheten av förordnanden enligt 70, 73 och 113 §§

BL. Länsstyrelsen föreslår att dessa skall ges fortsatt giltighet medan *planverket* förordar att de jämställs med förordnanden enligt 11 kap. 16 och 18 §§ PBL.

Länsstyrelsen i Jönköpings län påpekar att det bör finnas en regel som anger att icke avgjorda besvärsärenden bör prövas enligt gällande ordning.

Beträffande remissinstansernas övriga förslag kan anmärkas att *SKTF* och *Södertälje kommun* efterlyser en övergångsbestämmelse rörande 4,5-metersregeln i 39 § BS.

Södertälje kommun anför:

Att 4,5 metersgränsen tas bort, sätter grannsämjan på prov. Uppfattningarna kan vara delade om vad som är "besvärande olägenhet för omgivningen". PBL-förslaget synes på denna punkt ohållbart. Om praxis ska upprätthållas, krävs att avståndsregler förs in i planbestämmelserna. För gamla planer krävs övergångsbestämmelser.

Hovrätten för Nedre Norrland menar att det behövs en motsvarighet till 6 p. i övergångsbestämmelserna till LPI.

Stockholms kommun (fastighetskontoret) anser att det bör finnas en övergångsbestämmelse som medger att upphävandet av planer som är fastställda före 1977 kan ske enligt formerna för enkel detaljplaneändring.

2 §

Malungs och *Trelleborgs kommuner* hävdar att bestämmelsen i andra stycket bör föras till 7 kap.

Stockholms kommun efterlyser en övergångsbestämmelse som möjliggör arbete med marköversikten före lagens ikraftträdande och motiverar detta på följande sätt:

Man kan förutse en anhopning av marköversikter hos de utomkommunala samrådsorganen vid tiden för ikraftträdandet. En spridning i tiden torde ur resurssynpunkt vara önskvärd. Kan samrådet starta före nämnda tidpunkt? Kan utställning genomföras? Är det bara programarbetet som kan genomföras exkl. beslut före PBL:s ikraftträdande? Det enda man kan överklaga i en marköversikt är om den har framtagits i laga ordning och före lagens ikraftträdande finns ingen sådan laglig procedur.

Det synes därför befogat med en övergångsbestämmelse som legaliserar sådant marköversiktsarbete som före lagens ikraftträdande utförts i enlighet med PBL:s regler.

3 §

Mora och *Nacka (stadsarkitektkontoret) kommuner* menar att områdesplaner som har antagits enligt reglerna om generalplan bör gälla som områdesplaner enligt PBL.

Norrköpings kommun anser att stomplaner bör kunna upphöra att gälla.

4 §

Stockholms kommun anser att det klarare bör framgå av lagtexten att planer fastställda före utgången av 1976 skall betraktas som PBL-planer vars genomförandetid gått ut.

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Stockholms kommun* pekar på att problem kan uppstå om en fastighetsägare begär inlösen av mark som i en äldre plan lagts ut för allmänt ändamål och utvecklar detta på följande sätt:

> Av bestämmelsen i 4 § följer att om stadsplaner fastställts före 1977, de betraktas som PBL-detaljplaner vilkas genomförandetid gått ut. Kommunen skall ha rätt att ändra eller upphäva sådana planer utan att någon ersättning för detta behöver betalas. Men hur gestaltar det sig om den äldre planen i och för sig enligt byggnadslagen medför inlösenskyldighet för kommunen – exempelvis har viss mark lagts ut till mark för allmän plats – men skyldigheten har inte aktualiserats. Av utredningsförslaget synes inte framgå hur den situation skall lösas som inträder om fastighetsägaren efter ikraftträdandet men före planändring påkallar inlösen. Bestämmelsen i 13 kap. 37 §, som medger vilandeförklaring i avvaktan på att detaljplan ändras eller upphävs, blir inte tillämplig eftersom den rör vilandeförklaring i anledning av ansökan om bygglov. På denna punkt synes kompletterande överväganden böra ske och bestämmelser införas. Planen kan ju mycket väl vara inaktuell beträffande "inlösenmarken" och kommunen ha behov av att genomföra planändring.

Enligt *Stockholms kommun* bör K-beteckningar i stadsplaner gälla som skyddsbestämmelser enligt 5 kap. 14 § PBL.

5 §

Enligt *Göteborgsregionens kommunalförbund, Göteborgs kommun* och *Stockholms kommun* bör det finnas en kompletterande bestämmelse som anger att även ifrågavarande planer skall gälla som detaljplaner enligt PBL.

8 §

Enligt *länsstyrelsen i Kalmar län* bör en förutsättning för att en tomtindelning skall gälla som fastighetsplan vara att tomtindelningen står i överensstämmelse med gällande detaljplan, eftersom många äldre tomtindelningar är helt inaktuella efter ändringar av stadsplanen.

Länsstyrelsen i Örebro län menar att det bör finnas en bestämmelse motsvarande den i 5 § även för tomtindelning.

9 §

Enligt *Filipstads kommun* bör giltighetstiden avkortas till ett eller två år.

Länsstyrelsen i Jämtlands län och *NBD* påpekar att äldre fastighetsbildningar blir rättsligt oskyddade.

Länsstyrelsen i Örebro län vill byta ut "vann laga kraft" mot "registrerades", eftersom beslutet får full rättsverkan genom registreringen.

Stockholms kommun ifrågasätter det lämpliga i bestämmelsen i denna paragraf och anför:

> Ett beslut om fastighetsbildning för bebyggelse som har vunnit laga kraft under tiden från utgången av år 1980 till ikraftträdandet av PBL, föreslås gälla som förhandslov till

en åtgärd i överensstämmelse med det ändamål för vilket fastighetsbildningen har skett (21 kap. 9 § PBL). Det synes kunna ifrågasättas om det finns tillräckliga skäl till en sådan bestämmelse med hänsyn särskilt till att kommunen kan bli ersättnings- eller inlösenskyldig för åtgärder som fastighetsbildningsmyndigheten vidtagit om förhandslovet inte får utnyttjas (20 kap. 2 § PBL). Det bör vara möjligt att på samma sätt som sker i dag under en övergångstid från fall till fall pröva byggloven enligt PBL varför förenklingen synes överflödig just i övergången till PBL.

Älvkarleby kommun påpekar det nödvändiga i att fastighetsbildningar registreras fr. o. m. den 1 januari 1981.

11 §

Enligt *Sveriges villaägareförbund* bör nödvändigheten av bestämmelsen ytterligare övervägas.

Stockholms kommun påpekar att det inte klart framgår om det erfordras en komplettering av detaljplanen för att föreskriften skall få rättsverkan.

12 §

Filipstads kommun anser att giltighetstiden bör sänkas till ett eller två år.

13 §

ÖB och *FortF* anser att övergångstidens längd är för kort och föreslår att förbuden skall gälla tills kommunen har antagit en detaljplan eller ett markförordnande för berört område. Om en tidsgräns behövs, bör denna inte vara kortare än fem år efter PBL:s ikraftträdande.

I stort sett likartade synpunkter framförs av *Bergslagens militärområdesstab, redovisningsavdelningen Bergslagen.*

NBD anser det vara otillfredsställande att det inte finns tillämpbara ersättningsbestämmelser för en talan, som är väckt efter utgången av år 1988.

14 §

Länsarkitektföreningen och *Falköpings kommun* anser att förordnanden enligt 86 § BL bör omfattas av bestämmelsen i 13 § och alltså få fortsatt giltighet.

Enligt *RAÄ* och *Svenska föreningen för byggnadsvård* bör nämnda förordnanden få gälla som markförordnanden. *Föreningen Sveriges länsantikvarier* föreslår att de får gälla tills de ersatts av skyddsbestämmelser enligt PBL.

17 §

Enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* har det inte klarlagts att en åtgärd anses ha påbörjats först sedan arbetet "satts i gång i full skala".

18 §

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför:

Enligt 21 kap. 18 § andra stycket får byggnadsnämnden inte före utgången av år 1985 besluta ett föreläggande enligt 16 kap. 1 § första stycket (åtgärdsföreläggande). I nämnda paragraf hänvisas till 6 kap. 1–5 §§ samt 11 § första stycket (förbättring av vissa

byggnader 1–3 §§, underhåll av byggnader 4–5 §§ samt särskilda krav beträffande tomter 11 §). Enligt utredningen (s. 597) får byggnadsnämnden redan från ikraftträdandet meddela föreläggande som avser underhållsåtgärder enligt 6 kap. Denna rätt för byggnadsnämnden att meddela föreläggande avseende underhållsåtgärder framgår emellertid inte av ordalydelsen i 18 § andra stycket. Bestämmelsen bör därför ändras så att detta framgår.

Göteborgs kommun framför samma kritik.

19 §

Stockholms byggmästareförening anför följande:

Enligt detta stadgande skall mål som anhängiggjorts hos domstol före PBL:s ikraftträdande prövas och handläggas enligt äldre bestämmelser. Ehuru det inte entydigt framgår av förarbetena torde termen "domstol" i detta sammanhang avse allmän domstol, inklusive fastighetsdomstol. Förvaltningsdomstolarna berörs således ej av stadgandet, om den angivna tolkningen är riktig (om domstolsbegreppet jfr t. ex. 2:9, 11:1 regeringsformen). I fråga om förvaltningsdomstolarnas prövning synes det vara vanligt att nya materiella regler tillämpas, om lagen ändras under målets gång (jfr RÅ 1972 ref. 12).

18.2 Förslaget till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)

Stockholms läns landsting tillstyrker ändringarna.

Sveriges fastighetsägareförening konstaterar att förslaget syftar till att förenkla ersättningsreglerna, och att detta är väsentligt ur rättssäkerhetssynpunkt. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser det vara tveksamt om reglerna blivit mer lättillgängliga, medan de enligt *Luleå kommun* har blivit mer svårbegripliga.

Sveriges kommunaljuridiska förening efterlyser utförligare redovisning i motiven hur bestämmelserna är tänkta att tillämpas i olika situationer.

Malmö kommun önskar en ytterligare översyn av hela värderingsinstitutet.

Skellefteå kommun påpekar att tätbebyggelsebegreppet i 2 kap. 1 § inte har ändrats.

Några remissinstanser efterlyser ytterligare ändringar i lagen. *Kommunförbundet* samt *Malmö* och *Västerås kommuner* tar sålunda upp frågan om ersättning för annan skada, *NBD* vill ha ändring av reglerna om förlängning av expropriationsbeslut och *fiskeriintendenten i Gävleborgs län* önskar att fiskets intresse skall ingå i expropriationsändamålen.

4 kap. 1 §

Stockholms läns landsting avstyrker ändringsförslaget med följande motivering:

Enligt juridiska kontorets mening kan de föreslagna reglerna med deras framhållande av tillåten markanvändning, även om denna ej är aktuell att utnyttjas, och av ersättande av förväntningsvärde som huvudregel befaras medföra en i jämförelse med gällande rätt icke avsedd höjning av de löseskillingar som den exproprierande har att erlägga. Det är härvid att märka att den föreslagna plan- och bygglagen – såsom

kontoret uppfattat förslaget – icke ställer särskilda krav på preciseringen av tillåten markanvändning när planer antas. Det kan alltså komma att råda delade meningar i ett expropriationsmål om vad som i det konkreta fallet skall anses utgöra tillåten markanvändning. Detta förhållande är ägnat att driva utredningskostnaderna i målet i höjden till nackdel för bl. a. den exproprierande.

Den osäkerhet som de föreslagna ändringarna i expropriationslagen således enligt kontorets mening är ägnade att framkalla gör att kontoret förordar, att ändringsförslagen i dessa delar ej genomförs.

Enligt *Stockholms kommun* innebär ändringarna ur kommunal synpunkt en försämring. Kommunen anför vidare:

I det föregående har kritik riktats mot det synnerligen obestämda och flexibla innehåll begreppet "pågående markanvändning" har enligt utredningsförslaget. Oklarheten beträffande begreppets innebörd kommer att tillföra det redan nu komplicerade förfarandet när det gäller att bestämma löseskilling en ny svårhanterlig faktor.

Begreppet "pågående markanvändning" synes enligt utredningsförslaget när det gäller bebyggda fastigheter kunna innebära sådana ändringar av den faktiskt pågående användningen som konstituerar förväntningsvärden, vilka enligt det nuvarande systemet inte skulle vara ersättningsgilla. I denna del synes förslaget sålunda urholka presumtionsregeln. Ur denna synpunkt innebär förslaget ur kommunal synpunkt en försämring i förhållande till vad som nu gäller.

Göteborgsregionens kommunalförbund och *Göteborgs kommun* vill bryta ut texten "i den mån ej annat följer av vad som sägs nedan" till ett särskilt stycke för att markera huvudregelns betydelse. De påpekar att lagregeln även torde avse ersättning för intrång respektive annan skada.

Enligt *hovrätten för Nedre Norrland* och *Fastighetsrådens förening* bör "marknadsvärde" bytas ut mot "värde".

Fastighetsrådens förening motiverar detta på följande sätt:

Lagtexten har blivit snårig och språkligt sett mindre bra. Sålunda torde en fastighet bara ha ett marknadsvärde. Detta grundas antingen på pågående markanvändning, tillåten användning eller förväntan om ändring av fastighetens pågående eller tillåtna användning. I 4:1 bör därför "marknadsvärde" bytas ut mot värde och i motiven anges att det här är fråga om det marknadsvärde fastigheten skulle ha om man bortser från eventuella förväntningsvärden.

Kommunförbundet tar upp frågan om genomförandetidens betydelse vid bestämmandet av löseskillingen och anför:

I första hand ankommer det på kommunen att bestämma genomförandetidens längd med möjlighet likväl för fastighetsägaren att besvära sig över beslut av kommunen att vägra förlänga genomförandetiden (18 kap. 14 §). Utöver denna möjlighet till besvärsprövning har emellertid utredningen ansett att domstolen i ett inlösenmål skall kunna pröva om förutsättning finns för en förlängning av genomförandetiden. Om så är fallet kan värdet av byggnadsrätten tillgodoräknas fastighetsägaren. Styrelsen kan för sin del inte finna det motiverat att tilldela domstol en sådan prövningsrätt utöver de besvärsmöjligheter som tidigare redovisats. Uppenbarligen är denna fråga om genomförandetiden inte något som lämpar sig för en judiciell bedömning i ett inlösenmål, som ju endast kan avse ersättningsfrågor och inte genomförandefrågor som sådana.

4 kap. 1 a §

Göteborgsregionens kommunalförbund och *Göteborgs kommun* hävdar att tillåten markanvändning som grundar sig på tillstånd enligt annan lagstiftning inte heller skall beaktas, om tillståndet har tillkommit efter expropriationsansökan.

4 kap. 1 b §

Hovrätten för Nedre Norrland tillstyrker den föreslagna ordningen och ifrågasätter om inte den föreslagna principen kunde utvecklas för att undvika bristande likabehandling mellan olika fastighetsägare som en följd av genomförandetidens införande.

Lantmäteriverket, Göteborgsregionens kommunalförbund, SKTF, Sveriges kommunaljuridiska förening samt *Eskilstuna, Göteborgs, Stockholms* och *Västerås kommuner* hävdar att bestämmelserna i paragarafen bör slopas.

Stockholms kommun:

Det förefaller inte osannolikt att de äldre planer som här avses kommer att bestå under avsevärd tid. Om framdeles, t. ex. 20 år efter PBL:s ikraftträdande, en fastighet som omfattas av en sådan plan skall exproprieras, skall man vid beräkning av löseskillingen tydligen i princip vrida uret tillbaka och uppskatta alla faktorer av betydelse för värderingen per den 31 januari 1984. Att göra t. ex. en exploateringskalkyl med utgångspunkt i kostnader och övriga förhållanden vid en tidpunkt som ligger ca 20 år tillbaka i tiden förefaller orimligt. Erfarenheter från tillämpningen av 162 § BL visar också att en övergångsbestämmelse av detta slag ger upphov till betydande svårigheter i den praktiska tillämpningen. Huruvida rättspolitiska synpunkter motiverar att sådana byggnadsrätter enligt "äldre" plan vilka inte blivit utnyttjade när den nya lagen träder i kraft och som helt utsläcks i ny plan skall ersättas enligt nuvarande bestämmelser och utifrån nuvarande förhållanden i övrigt kan diskuteras. Under alla förhållanden synes dock praktiska skäl motivera att löseskilling för all mark inom äldre plan bestäms enligt de nya ersättningsbestämmelserna och att äldre plan även vid beräkning av löseskilling anses som detaljplaner enligt PBL för vilka genomförandetiden gått ut.

SKTF och *Sveriges lantmätareförening* anser att man nu bör ta ställning till vilken hänsyn som skall tas till existerande nybyggnadsförbud vid bestämmandet av ersättningen.

SKTF och *Lunds kommun* finner reglerna inkonsekventa.

Lunds kommun:

Enligt exp.lagen 4 kap. 1 B § kan mark som omfattas av planer fastställda år 1976 eller tidigare i ett senare skede komma att ersättas efter delvis olika principer. Ändras planen efter 1985 och skall marken enligt nya planen användas för allmänt ändamål utgår vid inlösen ersättning efter den tillåtna användningen enligt gamla planen. Skall däremot marken i motsvarande fall användas för enskilt bebyggande utgår vid inlösen under genomförandetiden ersättning efter användningen enligt den nya planen. Detta innebär att någon ersättning för minskad byggnadsrätt eller ändrat användningssätt från exempelvis handels- till bostadsändamål ej utgår i det senare fallet medan full ersättning utgår i första fallet. Bestämmelserna är i dessa fall enligt kontorets mening otillfredsställande inkonsekventa.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att bestämmelsen bör placeras bland ExL:s övergångsbestämmelser.

4 kap. 1 c §

Hovrätten för Nedre Norrland anser att bestämmelsen fått en alltför generell utformning och hävdar, att mark som ingår i tomt och som används av två eller flera fastigheter bör ersättas.

Enligt *Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Göteborgs kommun* bör uttrycket "allmän plats" bytas ut mot "annat än enskilt byggande" för att enhetliga regler skall gälla även vid värdering av områden för allmänna ändamål.

4 kap. 2 §

Enligt *hovrätten för Nedre Norrland* bör "marknadsvärde" bytas mot "värde"

4 kap. 3 §

Göteborgs kommun anser att paragrafen helt kan slopas och anför:

Presumtionsregeln infördes genom en lagändring som trädde i kraft 1972-01-01 och innebar enligt övergångsbestämmelsen att förväntningsvärdeökningar efter 1971-07-01 eller under presumtionstiden uppkomna förväntningsvärden ej skulle beaktas. Efter 1981-07-01, då presumtionstidpunkten blir rörlig, kommer presumtionsregeln att bli mera svårhanterlig genom att vid varje tillfälle mer än tio år gamla förväntningsvärden förutom aktuella förväntningsvärden skall utredas. Man kan för övrigt starkt ifrågasätta varför förväntningsvärden, som kan vara grundade på helt inaktuella förväntningar skall tillmätas betydelse. Den nya värderingsregeln, som skall gälla tio år efter genomförandetiden, kommer att innebära att vissa markvärden vid tioårsperiodens utgång kommer att uppvisa kraftiga språngvisa förändringar utan att möjligheterna att utnyttja denna mark ändras. En sådan värderingsregel torde för berörda markägare framstå som i hög grad svårförståelig och i praktiken medföra märkliga konsekvenser, exempelvis då ett expropriationsmål prövas i olika instanser på ömse sidor om denna tidsgräns.

Mot denna bakgrund kan ifrågasättas om inte ersättningsreglerna vid expropriation efter PBL:s ikraftträdande enbart bör syfta till att ersätta markens värde utifrån pågående eller tillåten markanvändning. Vid inlösen skulle då full kompensation erhållas för pågående eller tillåten markanvändning, men ej för förväntningar om ändrad markanvändning.

Lagtekniskt synes detta kunna lösas så att 4 kap. 3 § expropriationslagen före 1981-07-01 ändras så att presumtionstidpunkten fastlägges till 1971-07-01 och att paragrafen i samband med PBL:s ikraftträdande helt slopas.

Sveriges fastighetsägareförbund menar att andra punkten i paragrafen kan slopas och anför:

Den delen av "gamla" presumtionsregeln, som nu utgör 4:1 a, synes rimlig. Resterande del av nuvarande regel, som i första hand torde ha tillkommit för att begränsa värdestegringar på råmark, återfinnes omarbetad i andra punkten i 4: 3. Konstruktionen i bestämmelsen är, att förväntningsvärden endast ersättes om de förelåg vid presumtionstidpunkten. Den nya utformningen av presumtionsregeln innebär, att man skall undersöka om något förväntningsvärde förelåg 10–15 år tillbaka i tiden.

Det torde ofta rent allmänt vara svårt att konstatera om ett registrerat värde innefattar ett förväntningsvärde eller inte. Så beror t. ex. ofta de höga priser som betalas för jordbruksmark inte på förväntningar om ändrat användningssätt utan på stor efterfrågan på jordbruksmark. Det kan förmodas att bebyggelse på råmark i fortsättningen kommer att begränsas inte minst av markhushållningsskäl. De flesta kommuner torde dessutom numera ha en tillräcklig markreserv. Det synes därför inte sannolikt att det kommer att uppstå någon större värdestegring på råmark. Verkställda utredningar visar dessutom att presumtionsregeln inte kommit till användning i någon större omfattning.

Med hänvisning till det ovan anförda anser fastighetsägareförbundet att även andra punkten i ExL 4:3 kan slopas.

Enligt *Sveriges lantmätareförening* och *Oskarshamns kommun* bör presumtionspunkten låsas till den 1 juli 1971.

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Stockholms kommun* anser inte att det är nödvändigt att ändra presumtionsregeln:

Den föreslagna ändringen av presumtionsregeln i 3 § första stycket till en alternativ ersättningsregel till 1 § förefaller inte i och för sig nödvändig för samordningen med PBL. Härtill kommer att värdet av den nuvarande regeln ur kommunal synpunkt bl. a. just är att den är utformad såsom en presumtionsregel. Den bör därför bibehålla denna karaktär. Härvid torde utredningsförslagets särskilda bestämmelse rörande löseskilling för mark som är avsedd för enskilt bebyggande enligt "ny" detaljplan kunna utformas som en tilläggsregel till övriga bestämmelser i 3 §.

Lantmäteriverket framhåller däremot att den nya lydelsen av presumtionsregeln innebär en förbättring.

Sveriges kommunaljuridiska förening och *Stockholms kommun* undrar hur bestämmelserna skall tillämpas på mark som inte har åsatts genomförandetid:

Enligt 3 § 1. skall såsom framgått förväntningsvärdet ifråga om mark som enligt gällande PBL-detaljplan är avsedd för enskilt bebyggande beaktas på olika sätt beroende av om värdetidpunkten infaller inom eller senare än tio år efter genomförandetidens slut. Bestämmelsen synes förutsätta att fråga är om mark som är belägen inom en sådan del av planen som åsatts genomförandetid. Detta torde förtydligas. Härefter uppkommer frågan om hur 3 § skall tillämpas i fråga om mark som enligt detaljplan är avsedd för enskilt bebyggande, men som ej påförts genomförandetid (därför att markanvändningen enligt planen är oförändrad, jämför 9 kap. 17 § PBL). Detta framgår inte klart av förslaget.

En konsekvens av förslaget i denna del förefaller bli att den nuvarande presumtionsregeln i viss mån urholkas beträffande mark som avses i förslagets 3 § 1. Ägare av sådan mark synes nämligen fullt ut få tillgodogöra sig förväntningar om ett lukrativare användningssätt än planen medger, om värdetidpunkten infaller senare än tio år från genomförandetidens slut.

Eskilstuna kommun föreslår att punkt 2 utformas så att förväntningsvärden hos mark avsedd för allmänt ändamål inte skall ersättas efter presumtionstidpunkten:

Enligt 4:3 punkt 2 ExL skall marknadsvärdet på mark som i detaljplan avses för allmänt ändamål (gata, park, A-område) bestämmas efter de förväntningar som förelåg vid presumtionstidpunkten (dagen tio år före ansökan om expropriation).

Enligt nuvarande värderingspraxis bestäms värdet på nu aktuell mark till det värde marken hade omedelbart före planfastställelsen och uppräknas med konsumentpris-

index till värdetidpunkten om detta inte motsägs av värdet hos jämförelseobjekten. Några förväntningsvärden ersätts således inte. Det är en orimlig bevisbörda både för kommunen och för enskilda att påvisa att det förelåg ett förväntningsvärde vid presumtionstidpunkten. Kostnaderna för att visa och motbevisa att förväntningsvärde förelåg står inte i rimlig proportion till den ersättning som kan aktualiseras. Samtidigt innebär 4:3 punkt 2 ExL att förväntningsvärdet vid inlösen skall ersättas när mark vid den första planläggningen inte får användas för enskilt bebyggande eller när marken undantas från planläggning.

Mot bakgrund av det resonemang som här förts föreslås att 4:3 punkt 2 ExL utformas så att förväntningsvärdet hos annan mark inte skall ersättas efter presumtionstidpunkten.

KTH påtalar att den föreslagna regeln i första punkten leder till märkliga konsekvenser, genom att det blir olika resultat beroende på när expropriationsmålet avgörs, och utvecklar detta närmare på följande sätt:

Den föreslagna regeln leder till märkliga konsekvenser. Om ett expropriationsmål inleds under genomförandetiden, blir utgången i ersättningsfrågan olika beroende på om värdetidpunkten – som enligt huvudregeln är den tidpunkt när ersättningsfrågan avgörs – infaller före eller efter genomförandetidens utgång. I förra fallet skall marknadsvärdet, i senare fallet endast värdet av pågående markanvändning ersättas. Samma blir förhållandet om målet inleds under tioårsperioden efter genomförandetidens slut. Infaller i detta fall värdetidpunkten före periodens slut, skall endast värdet av pågående markanvändning ersättas, infaller den däremot efter periodens slut, skall marknadsvärdet ersättas. Eftersom i åtskilliga expropriationsmål kommer att föreligga ovisshet om huruvida värdetidpunkten kommer att infalla före eller efter någon av de relevanta tidpunkterna, nödgas man för säkerhets skull förebringa utredning om såväl marknadsvärdet som värdet av pågående markanvändning. Det kan också inträffa att domstolarna i ett och samma expropriationsmål kan komma att utdöma skilda ersättningar, enbart beroende på att förutsättningarna för vad som skall ersättas har ändrats, t. ex. om fastighetsdomstolen dömer i målet före tioårsperiodens utgång och överinstansernas domar infaller först efter denna tidpunkt. Det bör också framhållas att markägaren, om ett expropriationsmål inleds under tioårsperioden, har ett starkt intresse av att – genom överklagande eller på annat sätt – fördröja det slutliga avgörandet så att tioårsgränsen passeras.

Malmö kommun tillstyrker att den s. k. villaägaregarantin slopas.

Hovrätten för Nedre Norrland tillstyrker att rätten till uppräkning med hänsyn till penningvärdets förändring lagfästs. *Kommunförbundet* och *Malmö kommun* avstyrker däremot förslaget i denna del. Kommunförbundet menar att det bör vara möjligt att kunna påvisa att markprisutvecklingen varit en annan än den enligt konsumentprisindex.

4 kap. 3 a §

Hovrätten för Nedre Norrland och *Stockholms läns landsting* tillstyrker förslaget.

Sveriges fastighetsägareförbund ifrågasätter om inte tillräcklig ledning kan erhållas av rättspraxis och lagmotiven, varför bestämmelsen bör kunna utgå.

4 kap. 4 §

Hovrätten för Nedre Norrland och *Stockholms läns landsting* tillstyrker förslaget.

KTH påpekar att det vid kvalificerat förhandstillträde är den tidpunkt då fastigheten övergår på den exproprierande enligt 6:10 som är värdetidpunkt, om tillträdet sker senare.

18.3 Förslag till Lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Sammanställningen i det följande omfattar inte remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag till bestämmelser om exploateringssamverkan. Remissvaren i den delen redovisas i stället i anslutning till ett separat förslag om exploateringssamverkan som bereds i särskild ordning inom bostadsdepartementet.

Den föreslagna principen att fastighetsbildning utanför detaljplan för ändamål som kräver bygglov skall få ske bara om bygglov eller förhandslov föreligger tillstyrks av bl. a. *UHÄ (Stockholms universitet), länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Gotlands, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Skaraborgs* och *Jämtlands län, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet, Länsarkitektföreningen, Stockholms byggmästareförening* samt *Alingsås, Falkenbergs, Filipstads, Göteborgs, Kalmar, Nacka* och *Umeå kommuner.*

Länsstyrelsen i Stockholms län:

Av de presenterade delförslagen i fråga om samordningen är det skäl framhålla kopplingen med fastighetsbildningslagen. Den senare innefattar idag en viss kvardröjande risk för resultat, som inte åsyftas från planmässiga utgångspunkter. Högsta domstolen har mer än en gång i sina avgöranden på yrkande av planmyndighet fått lov att lägga till rätta underdomstolarnas och fastighetsbildningsmyndigheternas uppfattning särskilt beträffande avstyckning utanför detaljplan. Ett belysande exempel på detta finns återgivet i prop. 1978/79:213 (s. 66) angående redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen. Avgörandet illustrerar kanske framför allt den betydelsefulla inverkan av riktlinjer i kommunöversikt och deras tyngd som planpolitiskt instrument. PBL-betänkandets förslag i denna del (3 kap. 3 § fjärde stycket, s. 81) är angeläget och tillstyrkes.

Kommunförbundet anser att principen inte går till räckligt långt och anför:

Styrelsen anser det tveksamt om förslaget beträffande kompetensfördelningen mellan byggnadsnämnden och fastighetsbildningsmyndigheten är lämpligt utformad. Utvecklingen har successivt gått mot att fastighetsbildningen skall underordnas markanvändningsbesluten enligt planlagstiftningen. PBL-förslaget har brister i detta avseende. De flesta fastighetsbildningsbesluten leder till förändrad markanvändning.

Förslaget innebär att det endast är när tillståndsprövning erfordras enligt PBL som fastighetsbildningen fullt ut underordnas markanvändningsbesluten fattade i administrativ ordning.I andra fall ankommer det på fastighetsbildningsmyndigheten att tolka planer och planintentioner som grund för sitt ställningstagande. Om kommunen inte är nöjd med myndighetens tolkning får besvär anföras i judiciell ordning. Det bör enligt styrelsens mening i princip alltid ankomma på kommunen att tolka innebörden av gällande planer liksom begreppet pågående markanvändning.

Bestämmelserna om samordning mellan tillstånd enligt PBL och fastighetsbildning avstyrks av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, lantmäteriverket, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands* och *Jönköpings län, Fastighetsrådens förening, Institutionen för fastighetsteknik vid tekniska högskolan, Stockholm, Sveriges lantmätareförening, Sveriges villaägareförbund* samt *Botkyrka kommun (en minoritet).*

Lantmäteriverket:

De förslag till följdändringar i fastighetsbildningslagstiftningen som läggs fram i betänkandet är till största delen lämpligt utformade och tillstyrks. I ett avseende vill emellertid LMV föreslå annan lösning. Det gäller den föreslagna bestämmelsen att fastighetsbildning utanför detaljplan för ändamål som kräver bygglov skall få ske bara om bygglov eller förhandslov föreligger (3 kap. 3 § FBL). En sådan lösning innebär enligt LMVs uppfattning en längre gående formalisering än vad sakens beskaffenhet påkallar. LMV anser att det bör vara möjligt att fastighetsbilda utanför plan också på grundval av ett vid samråd redovisat ställningstagande från byggnadsnämnden i fråga om de planmässiga aspekterna. En lösning av denna typ föreslogs av bygglagutredningen och fick som framgår av PBL-betänkandet (s. 622) ett gynnsamt mottagande vid remissbehandlingen. Ett liknande förslag framfördes av LMV i ett remissyttrande år 1976 angående vissa tilltänkta men sedermera inte genomförda ändringar i reglerna om tätbebyggelsedispens (Ds B 1975:4).

Skillnaden mellan PBL-utredningens förslag och en lösning av den typ som LMV förordar är procedurmässig. Det har visat sig att det ofta blir tidsutdräkt när formellt beslut skall avvaktas jämfört med när besked kan ges i samrådsform. Erfarenheter av detta finns från tillämpningen av anläggningslagen och ledningsrättslagen, som ställer krav på formella medgivandebeslut från byggnadnsnämndens sida i samtliga fall då det gäller anläggning som också fordrar byggnadslov eller som är belägen inom stadsplan eller byggnadsplan (jfr förslaget i departementspromemorian "Uppföljande översyn av fastighetsbildningslagstiftningen" att förenkla prövningsformen i dessa fall, Ds Ju 1977:12, s. 76, 209 och 221). Den här åsyftade fördröjningen får besvärande verkan huvudsakligen i de fall då det är mer eller mindre uppenbart att den åtgärd som skall prövas inte möter hinder från byggnadsnämndens sida, vilket torde vara det vanligaste bl. a. till följd av att ett förberedande samråd normalt ändå sker och att en anpassning till byggnadsnämndens bedömningar kommer till stånd redan i detta skede. Fördröjningen av formella skäl vid fastighetsbildning bör undvikas. Erfarenhetsmässigt är tiden mellan byggnadslov och byggstart ofta kort och tidspressen på myndigheterna stor. Fastighetsbildning behövs med hänsyn till byggnadskrediten vanligen för att bygget skall kunna komma igång. Betydelsefull tid kan vinnas om man i klara fall inte behöver avvakta en formlig tillståndsprövning.

Det bör tilläggas att LMV i och för sig gärna ser att husbyggarna aktualiserar byggprövningen först och fastighetsbildningsprövningen sedan, eftersom hanteringen av fastighetsbildningsfrågan då blir enklare och rationellare på flera sätt, om man bortser från fall där tidspress uppkommer genom det berörda förfarandet. Fastighetsbildningsmyndigheterna råder därför ofta presumtiva förrättningssökande att först begära behövligt tillstånd från byggnadsnämnden. Också i fortsättningen ser LMV av samma skäl gärna att ett förfarande som innebär att förhands- eller bygglov föreligger när fastighetsbildning sker bli normalförfarande. Det kan tilläggas att i här åsyftade fall samråd med fastighetsbildningsmyndigheten bör ske i förhands- eller bygglovsärendet (jfr avsnitt 4). Men ändamålsenliga rutiner måste dessutom finnas för de fall där sökanden föredrar att aktualisera frågorna i den motsatta ordningen, dvs. med fastighetsbildningen först, vilket på många håll är vanligt.

Hovrätten för Nedre Norrland och *Fastighetsrådens förening* framför ett alternativt förslag:

Efter modell av 23 § AL och 21 § LL kan det övervägas att om BN vid samråd anser att fråga om bygglov eller förhandslov bör prövas före fastighetsbildningen denna skall vila i avvaktan på prövningen av frågan om sådant lov.

Frågan om tolkning av planer tas upp av bl. a. *Kalmar kommun*, som anför:

På s. 624 i betänkandet anges att "Tolkningen av rättsverkande planer och beslut bör åvila fastighetsbildningsmyndigheten inom ovan angivna ramar". Här torde avses i första hand tolkningen i samband med fastighetsbildning. Det är emellertid synnerligen viktigt att den tolkning som skett på ett tidigt stadium av kommunens eget organ – oftast stadsingenjörskontoret – är den tolkning, som den statliga fastighetsbildningsmyndigheten skall rätta sig efter. Med andra ord kommunens tolkning skall vara avgörande och det skall åvila den statliga fastighetsbildningsmyndigheten att alltid samråda om tolkningen. Gator och vägar och andra anläggningar kan ju vara projekterade efter den kommunala tolkningen. Om ett helt utomkommunalt organ – den statliga fastighetsbildningsmyndigheten – gavs rätt att tolka planen på annat sätt skulle ju detta kunna åsamka kommunen stora kostnader.

Liknande synpunkter anför *Hedemora*, *Jönköpings* och *Nyköpings kommuner*.

Sveriges domareförbund behandlar frågan om rättegångskostnader vid fastighetsreglering i plangenomförande syfte. Förbundet anför:

Överföring till kommunen av mark som enligt detaljplan skall användas för något annat än enskilt bebyggande skall – liksom nu – kunna ske genom fastighetsreglering eller inlösen. Den enskildes rättsställning är något olika vid de skilda förfarandena. Medan markägaren vid inlösen får sina kostnader betalda av kommunen, får han själv stå för dem vid en fastighetsreglering. Skillnaden kan motiveras med att fastighetsbildningsmyndigheten i tjänsten skall göra en opartisk värdering av den mark som avstås, och att markägaren därför inte drabbas av nämnvärda kostnader. Enligt förbundets erfarenhet förekommer det emellertid att kommuner vid fastighetsregleringar av denna typ presenterar sakkunnigutredningar och argumentation som den enskilde saknar möjligheter att bemöta utan biträde. I dessa fall erfordras att förrättningslantmätaren har stor förmåga till kritisk granskning och självständig bedömning, särskilt som han agerar under tidspress på grund av kravet på kostnadstäckning. Men även om fastighetsbildningsmyndigheten i allmänhet motsvarar högt ställda fordringar i detta avseende, kan den enskilde i sådana situationer känna tvivel på att hans sak blir allsidigt belyst. Det borde därför – när byggnads- och fastighetsbildningslagstiftning nu ses över – övervägas om man inte i FBL bör införa en regel som ålägger kommunen att svara för den enskildes kostnader vid fastighetsregleringar av denna typ.

3 kap. 1 §

Några instanser tar upp frågan om aktualitetskravet och varaktighetskravet. Till dessa hör *Malmö kommun* som anför:

I 3:1 FBL finns ett aktualitetskrav som säger att fastighetsbildning ej får ske om nybildad eller ombildad fastighet icke kan antagas få varaktig användning för sitt ändamål inom överskådlig tid. Detta krav har i praktiken ansetts uppfyllt vid all

fastighetsbildning inom detaljplanelagt område enär aktualitetsfrågan ansetts prövad genom planfastställelsen. Genom den i PBL föreslagna genomförandetiden för detaljplan kommer aktualitetskravet att få en ökad betydelse vid fastighetsbildning inom områden med detaljplan, vars genomförandetid löpt ut. Hur aktualitetskravet skall bedömas i dessa fall har inte belysts i utredningen. Motivuttalanden i denna fråga bör därför tas in i kommande proposition.

Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Sveriges lantmätareförening*.

3 kap. 2 §

Förslaget att nuvarande dispensmöjligheter begränsas avstyrks eller ifrågasätts av bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelsen i Östergötlands län, Kommunförbundet* samt *Haninge, Linköpings, Lunds, Nacka* och *Norrköpings kommuner*.

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

Formuleringen att fastighetsbildning inte får strida mot detaljplan m. m. innebär en återgång till uttryckssätt i äldre lagstiftning. I samband med tillkomsten av FBL restes bestämda krav att lagen skulle klart uttala att planer skall följas (se prop. 1969:128 s. B 123). Enligt hovrättens mening saknas anledning att frångå den formulering som då antogs, dvs. att fastighetsbildning skall ske i enlighet med planen. Annars kan man befara att rättsutvecklingen går i riktning mot en slappare hållning i fråga om efterföljden av planerna. Motsvarande invändning kan göras beträffande 9 § AL och 8 § LL.

Utredningen föreslår bl. a. att reglerna i 3 kap. 2 § 3 st. om möjlighet till undantag från gällande plan m. m. upphävs. Även om motiven till ändringen är knapphändiga synes framgå att förslaget skall ses mot bakgrund av att det i PBL inte skall finnas någon dispensbefogenhet för byggnadsnämnden. Hovrätten har ovan på närmare anförda skäl förordat att byggnadsnämnden får ha kvar den nuvarande dispensbefogenheten enligt BL (se s. 17 f). Om vad hovrätten förordar vinner beaktande bör naturligtvis även regeln om undantag i FBL finnas kvar. Skulle hovrätten däremot inte få gehör för sina synpunkter om bibehållande av byggnadsnämndens dispensbefogenhet enligt BL finns det ändå skäl som talar för att möjligheten till undantag enligt förevarande paragraf får bestå. Dispensbefogenheten i BL och motsvarande befogenhet i FBL är visserligen i stor utsträckning avhängiga av varandra t. ex. vid fastighetsbildning för nybyggnadsändamål i strid mot plan. Regeln i 3 kap. 2 § 3 st. FBL har emellertid ett vidare tillämpningsområde än dispensreglerna i BL eftersom den gäller även i andra fall än sådana som avser fastighetsbildning för nybyggnadsändamål. Om förrättningen gäller t. ex. fastighetsreglering för utvidgning av en redan bebyggd fastighet, kan fråga om undantag enligt tredje stycket uppkomma. Någon dispensregel i BL aktualiseras emellertid inte. För att fastighetsbildningsverksamheten skall fungera smidigt kan det i t. ex. fall som det sist nämnda inte vara rimligt att alltid behöva invänta en planändring även om ändringen nu föreslås kunna ske i förenklad form. Hovrättens uppfattning är således att behovet av regeln om undantag i FBL kvarstår. Det kan visserligen som en allmän synpunkt sägas att i vart fall större avvikelser mellan plan och genomförd fastighetsindelning försvårar en effektiv publicering av gällande rättigheter och restriktioner och minskar förtroendet för planerna. Dessa effekter skulle emellertid kraftigt mildras ifall utredningens förslag att fastighetsbildning som avviker från plan skall registreras som ett planbeslut och ges verkan som en ändring av planen gjordes tillämpligt också på undantagsfallen. Sammanfattningsvis förordar hovrätten att regeln i 3 kap. 2 § 3 st. FBL får stå kvar.

Haninge kommun anför följande skäl för sin ståndpunkt:

Enligt 9 kap. 32 § kan vissa planändringar genomföras dels genom att en fastighetsplan upprättas (se 11 kap. 6 § nedan) och dels genom fastighetsbildning. I det senare fallet avses då ändringar av den art som idag genomföres genom att fastighetsbildningsmyndigheten hos byggnadsnämnden begär dispens från gällande plan enligt 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen. De skiljaktigheter som sålunda uppkommer mellan gällande plan och fastighetsbildningen skall enligt förslaget 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 användningsområden. I det fall där fastighetsplanen upprättas genom byggnadsnämndens försorg kommer nämnden att ha full insyn i planärendet. Men i de fall där så inte sker medför föreslagen ändring av lagtexten för 3 kap. 2 § och 3 kap. 3 § fastighetsbildningslagen att ärendet inte behöver prövas av byggnadsnämnden. Mindre planändringar kommer i praktiken att kunna ske utan byggnadsnämndens hörande såväl enligt fastighetsbildningslagen som anläggnings- och ledningsrättslagen. Medgivande till avvikelse från gällande plan bör även fortsättningsvis enligt kontorens uppfattning ligga hos byggnadsnämnden.

Den föreslagna ordningen tillstyrks av *länsstyrelsen i Kristianstads län* samt *Kalmar* och *Malmö kommuner*. De båda sistnämnda framhåller att begreppet "mindre avvikelse" bör få en vid tolkning.

Förslaget att planen i vissa fall skall anses automatiskt ändrad genom fastighetsbildning tillstyrks av bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, lantmäteriverket, länsstyrelserna i Östergötlands* och *Kronobergs län, NBD* samt *Lunds* och *Malmö kommuner*.

De båda sistnämnda instanserna föreslår en övergångsbestämmelse om verkan av tidigare gjord fastighetsbildning. *Lunds kommun* anför om detta:

Den mycket stora mängd fastighetsbildningar, som skett med medgivande till undantag från plan och som kommer att ske med nuvarande formulering och tillämpning av 3:2 tredje stycket FBL behandlas ej i det nya regelsystemet. Det finns alltså en mängd skillnader mellan gällande planer och den verkställda fastighetsbildningen. Regler om att även sådan fastighetsbildning, som med medgivande skett i strid mot plan före PBL:s ikraftträdande, skall få verkan som en ändring av underliggande plan, bör därför införas.

Länsstyrelsen i Kronobergs län tar upp några speciella frågor:

Fastighetsbildning, som genomförs med mindre avvikelse från plan eller förordnande, medför att planen eller förordnandet får den utformning som framgår av fastighetsbildningen. Med hänsyn härtill bör stadgas att FBM vid dessa förrättningar skall avisera byggnadsnämnden och fastighetsregistermyndigheten om den skedda mindre avvikelsen.

Det kan ifrågasättas om inte markförordnande skall tas med i 3 kap. 2 § FBL.

3 kap. 3 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

Visserligen förhåller det sig så att kommunala översiktsplaner inte har någon direkt rättsverkan. Det är emellertid ofrånkomligt att sådana planer har en rent faktisk effekt på fastighetsbildningen (se prop. 1969:128 s. B 124 ö). Detta har också kommit till uttryck genom uttalande av högsta domstolen i rättsfallet NJA 1978:58. De översiktliga planernas inverkan på fastighetsbildningen borde enligt hovrättens

mening komma till klart uttryck i lagtexten. Även i detta sammanhang bör framhållas att fastighetsbildning ibland sker för ändamål där bygglov eller liknande ej behövs, t. ex. för utvidgning av en redan bebyggd tomt. Det är klart att en sådan fastighetsbildning kan tänkas stå i konflikt med översiktliga planer.

Jönköpings kommun:

Byggnadsnämnden bör få ett större direktinflytande på tillåtligheten av fastighetsbildning också när åtgärden inte förutsätter tillståndsprövning enligt PBL (3 kap. 3 § FBL).

Länsstyrelsen i Stockholms län:

Av 3:3 FBL framgår att inom område utan detaljplan får fastighetsbildning ske för ändamål som kräver bygglov endast om bygglov eller förhandslov föreligger. Någon inskränkning i skyldigheten att invänta sådana lov föreligger inte för det fall att fastighetsplan finns. Det kan ifrågasättas om det är rationellt och nödvändigt att ha ett sådant formellt förfarande inom fastighetsplan. När sådan plan finns borde det räcka med sedvanligt samråd med byggnadsnämnden. I och med att byggnadsnämnden har antagit en fastighetsplan har ju avgjorts att området i och för sig får bebyggas med ett visst antal hus. Grannar har också haft möjlighet att få antagandebeslutet överprövat. Klagomål mot byggnaders utformning m. m. får prövas i vanlig ordning, när bygglov meddelats.

Om det formella kravet på bygglov eller förhandslov för fastighetsbildning inom fastighetsplan utanför detaljplanelagt område slopades, skulle stora tidsvinster för den byggande ofta kunna uppstå.

Länsstyrelsen i Östergötlands län föreslår att ändringarna i 3 kap. 3 § FBL, 10 § AL och 9 § LL justeras genom att i princip första meningen i fjärde stycket av respektive lagrum utgår.

4 kap. 10 a §

Förslaget att fastighetsbildningsmyndigheten skall kunna ansöka om förhandslov i vissa fall avstyrks av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, länsstyrelsen i Kronobergs län, Kommunförbundet* samt *Jönköpings, Kalmar* och *Malmö kommuner.*

Malmö kommun:

I motiven har inte klarlagts huruvida FBM betraktas som sökande hos byggnadsnämnden. Om så är fallet skulle FBM till följd av bestämmelserna i 18:7 PBL kunna överklaga beslut att vägra förhandslov. Då det inte finns någon anledning att tillerkänna FBM någon besvärsrätt bör FBM i likhet med vad som gäller i lagfartssammanhang betraktas som ingivare.

Kalmar kommun anser att sökanden själv bör underteckna ansökningen och anför:

Om så sker behöver ingen tvekan uppstå om vem som skall betala granskningsavgift. Problemet kan ju lösas praktiskt genom att fastighetsbildningsmyndigheten tillhandahåller ansökningsblanketter åt sökanden, som ju i alla fall måste lämna vissa uppgifter om den tillämnade byggnaden till byggnadsnämnden.

Ännu en anledning till att sökanden själv bör ansöka om förhandslov är att ansökan kommer att kunna ske muntligt. Detta kan ge upphov till ytterligare missförstånd.

Länsstyrelsen i Kronobergs län framför ett alternativt förslag:

Argumenteringen för ett förhandslov eller bygglov bör göras av sakägare och inte av myndighet. Risk föreligger att sakägare hävdar att hans sak ej presenteras på ett för honom positivt sätt. Därför bör i stället FBM ges möjlighet att förelägga sökanden att inom viss tid ansöka om tillstånd enligt PBL. Om ansökan ej görs bör FBM kunna avvisa ansökan om fastighetsbildning.

4 kap. 25 §

Fastighetsrådens förening:

Om föreningens synpunkter under 11 kap. 3 § PBL ang. begränsning av begreppet fastighetsplan till dagens tomtindelning beaktas kan begreppet fastighetsplan kvarstå i 4:25 FBL.

Haninge kommun:

För att motverka att i varje fall hos allmänheten förväxlingar mellan fastighets- och fastighetsbildningsplan onödigtvis uppstår bör en annan benämning åsättas plan enligt 4 kap. 25 § fastighetsbildningslagen. Varför inte planutredning alternativt utredningsplan? Alternativt att det nya institutet benämnes genomförandeplan.

5 kap. 3 §

Förslaget att byggnadsnämnden får en generell rätt att begära fastighetsreglering tillstyrks *av Nacka kommun.*

Göteborgsregionens kommunalförbund och *Göteborgs kommun* anser att även kommunstyrelsen bör få rätt att påkalla fastighetsreglering.

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

I paragrafen och i 8 kap. 4 § FBL samt i 18 § AL har angetts att "exploateringssamfällighet (en) får" respektive att "rätt att påkalla ..... tillkommer exploateringssamfällighet". Hovrätten vill mot den använda terminologin anmärka att exploateringssamfälligheten inte kan företaga sig något. Det organ som kan vidtaga åtgärder är den förening som förvaltar exploateringssamfälligheten. Hovrätten förordar en justering i enlighet med det sagda.

Samma sak påpekas av *Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Göteborgs kommun.*

8 kap. 4 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

Paragrafen har underkastats i första hand en formell revidering för anpassning till PBL:s plansystem. Mot en sådan finns i sak ingen anledning till erinran.

Samtidigt har utredningen ändrat paragrafens lydelse för att möjliggöra servitutsåtgärder, där sådana hindras av spärregeln i 5 kap. 8 §. Även om hovrätten ej har sig bekant att de gällande reglerna vållat problem i praktiken, skall här inte bestridas att så undantagsvis kan vara fallet. Hovrätten tillstyrker därför att lagen ändras för att underlätta plangenomförande även när det gäller servitut.

Hovrätten kan dock inte tillstyrka den lagtekniska lösning som utredningen föreslagit. Regeln om undantag från spärren i 5 kap. 8 § såvitt gäller servitutsbildning hör inte hemma i 8 kap. Detta behandlar inlösen, dvs. enbart marköverföring. Regeln

bör i stället placeras i 7 kap. dvs. bland de särskilda reglerna om servitut.

I utredningsförslagets första stycke har använts en oriktig terminologi. När där talas om att bringa fastighetsindelningen i överensstämmelse med fastighetsplan avser detta inte servitutsåtgärder, eftersom sådana inte innefattar ändring i fastighetsindelningen. Det är en annan sak att termen fastighetsbildning innefattar såväl ändring i fastighetsindelningen som servitutsåtgärder (se 1 kap. 1 § FBL). Utredningen tar därför miste om den föreställer sig att den lyckats i lagtexten formulera de avsikter som uttalats i motiven.

Malmö kommun föreslår att begreppet "föreslagen fastighet" ersätts med "tomt".

15 kap. 5 §

Länsstyrelsen i Kristianstads län tillstyrker det föreslagna tillägget.

15 kap. 8 §

Malmö kommun:

Den föreslagna ändringen av 15:8 FBL innebär att den nuvarande omfattningen av länsstyrelsens talerätt mot fastighetsbildningsbeslut bibehålles utanför detaljplanelagt område. I 3:3 FBL föreslås bygglov eller förhandslov som villkor för fastighetsbildning för ändamål som kräver bygglov enligt PBL. Byggnadsnämndens prövning av bygglovet eller förhandslovet inbegriper enligt 13:30 PBL även en prövning av lämpligheten i den avsedda markanvändningen. Mot bakgrund härav ter det sig inte logiskt att länsstyrelsen har rätt att föra talan i de fall fastighetsbildningen föregås av bygglov eller förhandslov. De frågor länsstyrelsen skall bevaka har redan prövats av byggnadsnämnden i förhandslovet. Länsstyrelsen skulle således indirekt få möjlighet att vid fastighetsdomstol få överprövat byggnadsnämndens beslut om förhandslov. Detta strider helt mot de principer för relationerna stat-kommun som anges i PBL-förslaget. Inskränkningen av länsstyrelsens talerätt bör därför avse såväl område med detaljplan som fastighetsbildningsåtgärder som avses i 3 kap. 3 § fjärde stycket FBL (fastighetsbildning för ändamål som kräver bygglov enligt PBL).

Länsstyrelsen i Kronobergs län konstaterar att det inte finns något krav på samråd med länsstyrelsen vid upprättande av fastighetsplan och fortsätter:

I sådana fall har länsstyrelsen enligt 15 kap. 8 § FBL rätt att föra talan mot fastighetsbildningsbeslut grundade på fastighetsplanen. Det är för länsstyrelsen väsentligare att få påverka fastighetsplanen än att ha kvar besvärsrätt över fastighetsbildningsbeslut fattade på grundval av fastighetsplan. Om sådan samrådsskyldighet införs kan länsstyrelsens besvärsrätt begränsas genom att 15 kap. 8 § FBL andra stycket ändras i detta avseende. Andra meningen i 11 kap. 9 § första stycket bör därför strykas.

18.4 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Sammanställningen i det följande omfattar inte remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag till bestämmelser om exploateringssamverkan. Remissvaren i den delen redovisas i stället i anslutning till ett separat förslag

om exploateringssamverkan som bereds i särskild ordning inom bostadsdepartementet.

Enligt *Oskarshamns kommun* tenderar nu AL att inrymma så många olika fastighetsrättsliga frågor att den blir svåröverskådlig.

6 §

Enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* bör båtnadsvillkoret i PBL överensstämma med det som i dag gäller enligt förevarande paragraf. Länsstyrelsen anser vidare att dagens koppling mellan detaljplan och anläggningsförrättning bör behållas. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser emellertid att båtnadsprövningen endast bör ske vid en förrättning.

9 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelsen i Östergötlands län samt *Haninge* och *Halmstads kommuner* anser att dagens möjligheter att medge undantag från en plan bör finnas kvar. Enligt hovrätten och länsstyrelsen bör dessa undantag, på samma sätt som utredningen föreslår, innebära att planen ändras automatiskt.

10 §

Kravet på att ett bygglov i vissa fall skall föreligga för att få inrätta en gemensamhetsanläggning bör utgå enligt *lantmäteriverket, länsstyrelsen i Östergötlands län, Sveriges civilingenjörsförbund* och *Sveriges lantmätareförening*. De anser att det föreskrivna samrådet med byggnadsnämnden är tillräckligt.

Byggnadsnämnden i Malmö kommun anser att kravet på bygglov bör föreligga såväl inom som utom detaljplan och anför:

I anläggningslagen finns i dag en bestämmelse (23 § AL) om att FBM skall inhämta byggnadsnämndens medgivande till inrättande av gemensamhetsanläggning som kräver byggnadslov eller som rör område med detaljplan. Denna bestämmelse föreslås nu bli upphävd på grund av att bygg- eller förhandslov kommer att krävas enligt 10 § AL för inrättande av gemensamhetsanläggning utanför detaljplanelagda områden. I specialmotiveringen sägs inget om konsekvenserna av upphävandet av 23 § AL beträffande anläggningar inom detaljplan. I dag kan en anläggning som är belägen inom detaljplan inte inrättas med mindre än att byggnadsnämnden lämnat sitt medgivande härtill. Detta medgivande medför att anläggningen inte får annan utformning än att byggnadslov kan meddelas för densamma då den skall uppföras. Upphävandet av 23 § AL medför att fastighetsbildningsmyndigheten ensam prövar anläggningar inom plan. Med tanke på att gemensamhetsanläggningar oftast är bygglovpliktiga och då fastighetsbildningsmyndigheten inte besitter samma sakkunskap i fråga om byggnadsteknisk granskning som byggnadsnämnden kan upphävandet av 23 § AL få till följd att anläggningsbeslut kan komma att föreskriva anläggningar som av byggnadstekniska skäl inte uppfyller villkoren för bygglov. Härigenom kan obehagliga konfliktsituationer uppstå.

Om 23 § AL upphävs bör den föreslagna bestämmelsen i 10 § AL ändras så att meddelat bygglov (det räcker ej med förhandslov) blir ett villkor för inrättande av gemensamhetsanläggning, som kräver bygglov enligt PBL. Detta villkor bör gälla för områden såväl med som utan detaljplan.

18 §
Även kommunstyrelsen bör ha rätt att påkalla förrättning framhåller *Göteborgs kommun.*

23 §
Sveriges civilingenjörsförbund och *Sveriges lantmätareförening* anser att förevarande paragraf bör behållas men jämkas så att det blir tillräckligt att samråda med byggnadsnämnden i dessa fall.

18.5 och 18.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter och förslaget till lag om ändring i lagen (1973:1152) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter

Remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag till ändringar i de lagar som anges i rubriken har utelämnats här. Remissvaren i den delen redovisas i stället i anslutning till ett separat förslag om exploateringssamverkan som bereds i särskild ordning inom bostadsdepartementet.

18.7 Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

Kommunförbundet tar upp en speciell fråga som rör samordningen mellan ellagen och ledningsrättslagen och anför:

Ellagens speciella 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 föreslås böra stå kvar med allenast den ändringen att stadsplan eller byggnadsplan ersätts med detaljplan. Bestämmelsen föreskriver skyldighet för innehavare av ledning att i vissa fall på sin bekostnad ändra eller flytta ledningen. Om i annat fall nyttjanderätt eller servitutsrätt upplåtits genom expropriation för framdragande av ledning kan enligt 2 mom. samma bestämmelse under vissa förutsättningar också inträda skyldighet för ledningsinnehavare att på egen bekostnad ändra eller flytta ledningen.

Vid expropriation av rättigheten att dra fram och bibehålla ledningen inträder för ledningsinnehavaren således den relativt vidsträckta skyldigheten som innefattas i 5 b § ellagen att ändra eller flytta ledningen på egen bekostnad. Om ledningsinnehavaren däremot begär förrättning enligt ledningsrättslagen skulle vid en framtida exploatering tydligen enligt 33 § ledningsrättslagen ersättning utgå vid den olägenhet som kan uppkomma i samband med ledningens ändring eller flyttning. Är berörd mark upplåten genom ett frivilligt servituts- eller nyttjanderättsavtal beror skyldigheten att stå för kostnaderna för ledningens förflyttning på vad som anges i avtalet. Innehåller avtalet inga sådana bestämmelser torde man få utgå från att kostnaden får bestridas av den som begär förflyttningen. Enligt uppgifter från lantmäteriverket kan en bestämmelse som innebär att ledningshavaren förpliktas att bekosta eventuell framtida flyttning av ledningen inte tas in i ledningsbeslut oavsett om yrkandet grundar sig på överenskommelse eller inte. Däremot kan ledningshavaren utanför förrättning-

ens ram åta sig att stå för flyttningskostnaderna. Ett sådant åtagande är dock inte bindande för fastighetsbildningsmyndigheten vid en förrättning enligt 33 § ledningsrättslagen och åtnjuter inte sakrättsligt skydd enligt nämnda lag. Följden av dessa bestämmelser kan bli att ägare av exploateringsmark kan vara benägen att driva en ledningsupplåtelse till expropriation för att få den förhållandevis gynnsamma kostnadsregeln i 5 b § ellagen. Man bör därför överväga att samordna de olika bestämmelserna så att överenskommelse om en framtida kostnadsreglering i samband med ledningsförflyttning kan göras även inom ramen för ledningsrättslagstiftningen.

8 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelsen i Östergötlands län samt *Haninge* och *Halmstads kommuner* anser att dagens möjligheter att medge undantag från en plan bör finnas kvar. Enligt hovrätten och länsstyrelsen bör dessa undantag, på samma sätt som utredningen föreslår, innebära att planen ändras automatiskt.

9 §

Kravet på att ett bygglov i vissa fall skall föreligga för att få upplåta ledningsrätt bör utgå enligt *lantmäteriverket, länsstyrelsen i Östergötlands län, Sveriges civilingenjörsförbund* och *Sveriges lantmätareförening*. De anser att det föreskrivna samrådet med byggnadsnämnden är tillräckligt.

Enligt *byggnadsnämnden i Malmö kommun* bör ledningsrätt kunna upplåtas utan föregående bygglov eller förhandslov om ledningen är förutsatt i en fastighetsplan.

21 §

Sveriges civilingenjörsförbund och *Sveriges lantmätareförening* anser att förevarande paragraf bör behållas men jämkas så att det blir tillräckligt att samråda med byggnadsnämnden i dessa fall.

18.8 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

Länsstyrelsen i Jämtlands län samt *Malmö kommun* tillstyrker föreslaget förbud mot att bilda s. k. villaservitut. *Sveriges lantmätareförening* och *byggnadsnämnden i Malmö kommun* vill emellertid gå längre och föreslår ett generellt förbud mot att bilda privata servitut. Inom områden med detaljplan anser även *länsstyrelsen i Stockholms län* att all privat servitutsbildning bör förbjudas.

Sollentuna kommun anser att man i sammanhanget bör överväga om inte äldre villaservitut kan upphöra.

Haninge kommun tar upp en speciell fråga som rör servitutsförhållanden i småhusområden med sammanhängande bebyggelse och anför:

En fråga som diskuterats i Haninge är de servitut som anses behöva bildas i småhusområden med sammanhängande bebyggelse dels avseende rätten att beträda varandras fastigheter för underhåll och reparation av husfasad och stängsel och dels avseende rätten att leda vatten från tak till dränering på varandras fastigheter. Dessa

rättigheter borde kunna inrymmas i jordabalkens avsnitt om rättsförhållandet mellan grannar och därmed medföra stora arbetsbesparingar inte minst vid registrering.

Hovrätten för Nedre Norrland avstyrker den föreslagna ändringen av 14 kap. 4 § JB på grund av att den leder till tolkningssvårigheter. Av samma skäl är även Stockholms kommun kritisk mot den föreslagna ändringen, i vart fall när det gäller servitut som avser endast en eller några enstaka fastigheter.

Hyresgästernas riksförbund anser att hyreslagen (12 kap. JB) bör kompletteras så att en hyresgäst vid rivning och nybyggnad får en rätt att hyra en likvärdig lägenhet i det nya huset.

18.9 Förslaget till lag om ändring i civilförsvarslagen (1960:74)

30 §

Enligt *civilförsvarsstyrelsen* och *länsstyrelsen i Värmlands län* bör bestämmelserna om utformningen av skyddsrum vara kvar i civilförsvarslagen.

Civilförsvarsstyrelsen:

När det gäller frågor om anordnande av skyddsrum är förhållandet delvis annorlunda. Skyddsrum är en av de viktigaste civilförsvarskomponenterna. Civilförsvarsstyrelsen ägnar därför stor uppmärksamhet åt skyddsrumsfrågorna, vilket är nödvändigt för att inom ramen för de resurser statsmakterna ställer till förfogande kunna åstadkomma ett optimalt civilförsvar. Frågor om planering, utformning, produktion m. m. av skyddsrum bör därför enligt styrelsen behandlas i civilförsvarslagen och tillämpningsbestämmelser till denna. Förslaget i 5 kap. 3 § PBL bör därför ändras så att utformning av skyddsrum inte behandlas i PBL.

Planverket tillstyrker förslaget att bestämmelserna införs i PBL.

31 §

Civilförsvarsstyrelsen samt *länsstyrelserna i Gävleborgs* och *Västernorrlands län* anser att bestämmelsen bör stå kvar.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län:

I PBL föreslås att 31 § civilförsvarslagen skall utgå enär "länsstyrelsen inte har någon beslutanderätt i frågor av det slag som anges i 31 §. Det är i stället kommunen som har ansvaret i dessa frågor".

Enligt civilförsvarslagen 31 § stadgas att "länsstyrelsen må medge undantag från byggnadsbestämmelserna" för att skyddsrum skall kunna anordnas "på allmän plats eller annat område, som enligt gällande byggnadsbestämmelser ej får bebyggas eller är avsett för särskilt ändamål". Enär det enligt PBL 13 kap. 35 § inte synes finnas möjlighet för kommunen att medge sådant undantag, bör 31 § kvarstå för att kommunen skall kunna fullgöra åligganden enligt civilförsvarslagen 40 § 1 moment C. "Det åligger kommunen att inrätta och utrusta skyddsrum som på grund av beslut enligt 27 § skall anordnas i befintlig anläggning eller byggnad utan samband med tillbyggnad eller på mark, som är avsedd för gata, torg, park eller annan allmän plats ..."

Vid skärpt utrikespolitiskt läge och när krigsrisk föreligger är det av synnerlig betydelse för befolkningens skydd att skyddsrum kan anordnas på plats, som enligt gällande byggnadsbestämmelser ej får bebyggas. Det är därför uppenbart att länsstyrelsen skall kunna medge undantag från bestämmelserna. Innebörden av 31 § civilförsvarslagen bör därför kvarstå.

32–33 §§

Göteborgs, Halmstads och *Örnsköldsviks kommuner* anser att paragraferna bör ändras så att det inte skall krävas någon anmälan och något skyddsrumsbesked, om det är uppenbart att ett skyddsrum inte kan inrymmas i anläggningen eller byggnaden.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län påpekar att bestämmelserna inte kan tillämpas inom områden där det inte är bygglovplikt och anför:

Ett förordnande om underställning enligt 17 kap. 5 § är i fråga om skyddsrumsbyggandet föga användbart som korrektiv eftersom skyddsrumsplanen omfattar tätorten i dess helhet och skyddsrummens detaljlokalisering inte är preciserad. Teoretiskt kan ett skyddsrum råka bli aktuellt inom område där bygglovplikt för nybyggnad har undantagits. I sådant fall kan inte civilförsvarslagens bygglovanknutna bestämmelser tillämpas.

80 §

Länsstyrelserna i Östergötlands och *Värmlands län* påpekar att paragrafen bör upphävas som en konsekvens av ändringarna i 33 §.

18.10 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Vägverket hävdar att kommunernas detaljplanläggning inte kan framtvinga åtgärder på det statliga vägnätet och anför vidare:

Åtgärder på det statliga vägnätet inom detaljplan bör överhuvudtaget inte kunna framtvingas utanför den vedertagna ekonomiska planläggningen genom hänvisning till bestämmelser i byggnadslagstiftningen. Den ekonomiska vägplaneringen sker i enlighet med bestämmelser i väglagen och efter direktiv från regeringen. Kommunerna har i denna planering möjlighet att föreslå objekt i flerårs- resp. fördelningsplaner och får även yttra sig över upprättade planer. Prioriteringen mellan kommunernas önskemål sker på länsnivå av länsstyrelsen.

Vägutbyggnader som aktualiseras genom kommunernas detaljplanering måste enligt vägverkets mening behandlas i samma ordning som andra vägobjekt.

7 §

Göteborgsregionens kommunalförbund och *Göteborgs kommun* är kritiska mot förslaget och anför:

Föreslagen ny lydelse av 7 § innebär utvidgad skyldighet för kommunerna. Genom statsbidragsreglernas nuvarande utformning innebär detta också en förskjutning av kostnadsansvaret från stat till kommun. Genom att inga övergångsbestämmelser föreslås kommer skyldigheten även att omfatta mark inom idag befintliga byggnads- och avstyckningsplaner.

12 §

Vägverket aktualiserar behovet av ändringar i denna paragraf och anför:

I SOU 1977:65 föreslås ändringar i VägL 12 § som innebär att staten fortfarande blir skyldig att iordningställa och upplåta allmän väg som gata inom område med stadsplan där staten är väghållare. Om kommunväglagen ej blir genomförd och inga ytterligare ändringar görs i VägL 12 § eller i PBL finns endast i VägL 12 § en hänvisning angående statens utbyggnadsskyldighet. Blir kommunväglagen ej genomförd bör alltså ändringar göras i VägL och PBL för att få samstämmighet mellan lagarna.

14–15 §§

Enligt *vägförvaltningen i Stockholms, Västernorrlands, Jämtlands* och *Västerbottens län* bör begreppen förberedande och kompletterande arbetsplan ersättas med "arbetsplan" resp. "bygghandling".

Vägverket anser att dessa begrepp bör ersättas av enbart "arbetsplan" och motiverar detta på följande sätt:

Under tiden efter väglagens senaste omarbetning har redovisningen beträffande arbetsplaner ändrats så att bl. a. begreppen förberedande och kompletterande arbetsplan ersatts med begreppen arbetsplan och bygghandling. Även innehållet i planerna har delvis förändrats. Arbetsplanen skall innehålla vad som krävs för formell åtkomst av mark. Planen skall därför vara så detaljerad att föreslagen utformning och konsekvenser klart framgår. Bygghandlingen skall innehålla de projekteringshandlingar i övrigt som krävs för vägens/gatans byggande.

Vägverket anser därför att begreppen förberedande och kompletterande arbetsplan bör utgå och ersättas av enbart arbetsplan.

Vägverket tillstyrker annars den föreslagna ordningen under förutsättning att det inom mark för allmän plats kan redovisas motsvarigheten till såväl "gata" som "Ta gatutrafik".

Länsstyrelsen i Jönköpings län samt *vägförvaltningarna i Västernorrlands* och *Jämtlands län* anser däremot att den nuvarande ordningen med dispensmöjligheter är att föredra.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* bör möjlighet till mindre avvikelse från detaljplanen eller markförordnandet motsvarande 11 kap. 6 § 2 st. PBL införas i 15 §.

18 §

Statskontrollkommittén och *Kommunförbundet* hävdar att det inte bör vara krav på fastställelse av en arbetsplan, när kommunen är väghållare.

Statskontrollkommittén:

PBL-utredningen berör däremot inte frågan om arbetsplan också skall behöva fastställas av statens vägverk i de fall kommunen är väghållare och således själv upprättat arbetsplanen. I dessa fall innebär bestämmelserna att det kommunala beslutet underställs statlig myndighet.

Rättsverkningarna av en fastställd arbetsplan är bl. a. att vägrätt uppkommer genom att väghållaren med stöd av planen tar mark i anspråk för väg. Enligt byggnadslagen kan kommun lösa i stadsplan ingående mark, som är avsedd till gata eller annan allmän plats (41 §).

Fastställd arbetsplan enligt väglagen har samma karaktär som fastställd stadsplan när det gäller rätten att ta mark i anspråk enligt planen, eftersom båda planerna innebär rätt att mot ersättning ta mark i användning i enlighet med den fastställda planen.

PBL-utredningen har beträffande det underställningsförfarande som gäller enligt byggnadslagen föreslagit att den obligatoriska fastställelseprövningen slopas och att underställning i princip endast kan ske för att

1 bevaka riksintressen
2 samordna flera kommuners intressen och
3 rätta till uppenbara avvikelser från den föreslagna plan- och byggnadslagen.

Statskontrollkommittén anser att det mot bakgrund av vad som anförts om likheterna mellan plan angående markanvändning och arbetsplan för väg inte finns anledning att för kommunernas del behålla ett obligatoriskt fastställeseförfarande beträffande de sistnämnda planerna.

I likhet med vad som PBL-utredningen föreslagit om underställning av planer föreslår därför kommittén att undantag skall gälla för statens vägverks fastställelse av arbetsplan för väg, då kommun är väghållare. På samma sätt som PBL-utredningen föreslagit beträffande underställning av planer i 17 kap. 1 § förslaget till PBL-lagen föreslår dock kommittén att länsstyrelsen skall kunna förordna att ett beslut att anta arbetsplan skall underställas regeringens prövning för att bevaka riksintressen och för att samordna övergripande vägintressen. Med det sistnämnda avser kommittén de fall då vägverkets eller flera kommuners intressen behöver bevakas och då kommuns arbetsplan avviker från väglagens bestämmelser. För att länsstyrelsen skall ha möjlighet att underställa regeringen arbetsplan som upprättats av kommun föreslår kommittén att kommunernas planer skall antas efter samråd med länsstyrelsen.

Mot kommitténs förslag skulle kunna invändas att förslaget innebär att strängare regler kommer att gälla i de fall staten är väghållare än om kommun är väghållare. I praktiken upprättas de statliga arbetsplanerna inom vägförvaltningarna i länen. Dessa vägförvaltningar är i sin tur underställda vägverkets centralförvaltning, där fastställelsen av planerna sker. Upprättande och fastställelse av planerna för statlig väghållningsmyndighet sker följaktligen på olika nivåer inom samma myndighet. Någon underställning i den meningen att planen antas av en myndighet och fastställs av en annan, som blir fallet för kommunal väghållare, är det inte fråga om för statens del.

18 a–d §§

Vägverket, statskontrollkommittén, länsstyrelsen i Gävleborgs län, Kommunförbundet och *Umeå kommun* tillstyrker den föreslagna ordningen.

Vägförvaltningen i Västernorrlands län påpekar att förfarandet förefaller omständligt, men att det p. g. a. det goda samarbetet med kommunerna endast i undantagsfall torde behöva användas.

18 e §

Vägförvaltningen i Stockholms län tar upp frågan om giltighetstiden av en arbetsplan:

I samband med ändringarna i VägL bör övervägas om giltighetstiden mot bakgrund av våra erfarenheter av genomförandetiden för fastställda arbetsplaner skall ökas till 10 år för att uppnå överensstämmelse med flerårs- och fördelningsplanernas tidshorisont. Härmed underlättas samordningen mellan ekonomisk och fysisk planering.

Alternativet är en variabel giltighetstid för fastställda vägarbetsplaner på mellan

5-15 år i likhet med vad som avses tillämpas vid detaljplaners genomförande om PBL genomförs.

Även *vägförvaltningen i Jämtlands län* vill knyta giltighetstiden till en detaljplans genomförandetid.

33 §

Vägförvaltningen i Stockholms län påpekar att begreppet "trafikområde" inte bör vara kvar i förevarande paragraf, om begreppet slopas i PBL.

39-47 §§

Avesta och *Åtvidabergs kommuner* tillstyrker att bestämmelserna i 46 § överförs till PBL.

Vägverket, länsstyrelserna i Kronobergs, Kalmar, Skaraborgs, Kopparbergs, Gävleborgs och *Jämtlands län* samt *vägförvaltningarna i Östergötlands, Gotlands, Skaraborgs, Västernorrlands* och *Västerbottens län* anser däremot att bestämmelserna i 46 § bör behållas i VägL.

Vägförvaltningen i Östergötlands län:

Den i 3 § 2 föreslagna lagtexten om bygglovplikt för skyltar innebär i flera avseenden uppmjukningar jämfört med nu gällande bestämmelser i VägL 46 §. Enligt förslaget skall VägL 46 § utgå och tillståndsprövningen flyttas från länsstyrelserna till byggnadsnämnderna. Vägdirektören är för närvarande föredragande i länsstyrelsen i ärenden enligt VägL 46 §.

I motiveringen på s. 444 anges att prövning av tavlor, skyltar m. m. i första hand är motiverat med hänsyn till estetiska synpunkter. Först i tredje hand nämns att skyltarna inte får medföra risker från trafiksäkerhetssynpunkt.

I olika sammanhang har poängterats att antalet reklamskyltar invid vägarna måste begränsas av trafiksäkerhetsskäl. I statens planverks rapport 39 Utomhusreklam, som utarbetats tillsammans med trafiksäkerhetsverket, vägverket och naturvårdsverket framförs bl. a. följande under avsnittet Allmänna rekommendationer.

"En överskådlig och okomplicerad trafikmiljö bör alltid eftersträvas. Ett led i denna strävan är att minska överraskningsmomenten för trafikanterna genom att begränsa antalet reklamskyltar utefter vägarna. Reklamanordning eller affisch som blir uppsatt invid väg kan anses till förfång för trafiksäkerheten enär fordonsförarnas uppmärksamhet därmed avleds från trafiken."

Chefen för kommunikationsdep. har i prop. 1971:123 med förslag till ny väglag anfört motsvarande synpunkter. Liknande uttalanden har även gjorts vid flera tillfällen av riksdagens trafikutskott. Vidare har regeringsrätten i dom 1975-12-22 vid prövning av skylt enligt VägL 46 § anfört bl. a. följande.

"Avsikten med tillståndsprövningen är att i trafiksäkerhetens och naturvårdens intresse begränsa förekomsten av bl. a. skyltar av nu ifrågavarande slag. För att nå en dylik begränsning måste tillståndsprövningen vara mycket restriktiv. Endast när anbringande av sådan skylt kan antagas fylla ett påtagligt behov hos vägtrafikanterna i gemen av information eller tjäna liknande ändamål bör sålunda tillstånd lämnas."

Vår erfarenhet är att byggnadsnämnderna vid sin bedömning av skyltar ofta låter lokal- och regionalpolitiska intressen väga tyngre än trafiksäkerhetsintressen. Om förslaget i denna del genomförs kan det därför befaras att antalet reklamskyltar invid allmänna vägar kommer att öka. Enligt vår bedömning bör nuvarande beslutsordning bibehållas. I vart fall bör samrådsplikt och besvärsrätt föreskrivas när frågan är om skylt som avses placeras intill 50 m från vägområde för allmän väg.

Kommunförbundet samt *Kalmar, Orust (en minoritet), Oskarshamns, Trelleborgs* och *Åre kommuner* hävdar att även övriga ordnings- och säkerhetsföreskrifter bör föras till PBL.

Kommunförbundet:

Bestämmelser om skyltar, reklamanordningar och liknande som idag finns i bl. a. BL, NVL och VägL föreslås samlas i PBL. Genom ovanstående förändring kan 46 § VägL föreslås upphävas. Övriga ordnings- och säkerhetsföreskrifter i VägL föreslås dock bibehållas i denna lag. Styrelsen finner detta otillfredsställande från kommunal synpunkt. Även väglagens regler om anslutning av enskild väg till allmän väg (39-42 §§) samt reglerna om ljusanordningar, avstånd till byggnader m. m. (45-49 §§) bör föras över till PBL. Därigenom torde ärendehandläggningen kunna underlättas väsentligt. Självfallet bör reglerna utformas så att BN skall samråda med vägförvaltningen innan BN fattar beslut i ärendet.

Bebyggelsereglerande bestämmelser bör så långt möjligt samlas i PBL och därmed tillämpas av byggnadsnämnden. Anslutningar, utfarter, hinderfritt område, skyltar m. m. bör också handläggas av byggnadsnämnden åtminstone vad avser enskild väg, kommunväg samt i övrigt inom detaljplan.

68 §
Vägförvaltningen i Stockholms län gör här samma påpekande som betr. 33 §.

18.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats m. m.

Kommunförbundet tillstyrker den föreslagna ändringen.

Tomtparkeringsutredningen avstyrker ändringen av följande skäl:

I sitt betänkande (TU 1978/79:18) med anledning av propositionen 1978/79:99 om en ny trafikpolitik uttalade trafikutskottet att frågan om förbättrade möjligheter att använda gatumarken i tätorterna för boendes parkering var så angelägen att de större tätorterna borde ges möjlighet att bedriva försöksverksamhet på området. Riksdagen biföll trafikutskottets hemställan att ge regeringen till känna vad utskottet anfört. För att möjliggöra av riksdagen beslutad försöksverksamhet föreslog regeringen i prop. 1979/80:34 viss ändring av 5 § lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. (KAL). Riksdagen biföll propositionen och lagen trädde i kraft den 21 december 1979. Hittills har Stockholms och Göteborgs kommuner påbörjat försöksverksamhet med s.k. boendeparkering på gatumark. Denna försöksverksamhet bedrivs i samarbete med tomtparkeringsutredningen och beräknas pågå i ca 3 år innan utredningen kan utvärdera resultaten och lägga fram eventuella förslag till permanent lösning av problemet.

Den av PBL föreslagna ändringen av 2 § första stycket KAL har till syfte att komma ifrån tolkningsproblem och klargöra tillåtligheten att avgiftsbelägga parkeringen på gatumark även nattetid. Effekten av införandet av nattparkeringsavgift skulle bl. a. bli att boendeparkeringen på gatumark minskade och att i stället tomtmarksparkeringen stimulerades. Detta skulle få till följd att gatumiljön skulle bli säkrare och trevligare.

Tomtparkeringsutredningen anser att det i och för sig är ett eftersträvansvärt mål på

lång sikt att få bort långtidsparkerande bilar från gatumark men avstyrker f. n. den av PBL föreslagna ändringen av 2 § KAL med hänsyn till att den kan anses motverka ambitionerna i riksdagens nämnda uttalande och med hänsyn till den försöksverksamhet med boendeparkering som pågår.

Tomtparkeringsutredningen anser vidare, om lagändringen ändå genomförs, att i uttrycket "för trafikens ordnande och den lokala miljön" ordet "och" bör bytas mot "eller". Samma anmärkning framförs av *Luleå kommun.*

Enligt *hovrätten för Nedre Norrland* utvisar utformningen av den föreslagna ändringen ej klart vad som enligt motiven synes vara avsett.

18.12 Förslaget till förordning om ändring i terrängtrafikkungörelsen (1972:594)

18.13 Förslaget till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1978:594)

Kommunförbundet tillstyrker ändringarna men anser att sanktionsreglerna bör ses över.

Länsstyrelsen i Gotlands län anser att frågorna blivit otillräckligt behandlade och anför:

Länsstyrelsen vill i likhet med kommunen framhålla den otillräckliga behandling som husvagnsfrågor ges i PBL. Det är inte nog med att införa bygglovkrav för campingplatser eftersom frågorna om olämplig lokalisering och sanitära problem lika väl kan röra enstaka husvagnar. Sådana berörs av ett flertal lagar som dock inte täcker hela frågan. Exempelvis är oklarheten om när en uppställd husvagn övergår till att bli byggnad för att sedan vid en förflyttning åter bli fordon väl känd och inverkar på möjligheterna att tillämpa den aktuella lagstiftningen.

Gotlands kommun anser att det behövs mer samlade, hanterbara och effektiva bestämmelser.

18.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (1960:690) om byggnadsminnen

1 §

Flera remissinstanser anser att byggnadsminnesförklaring bör kunna ske även om skyddsföreskrifter har meddelats enligt PBL.

RAÄ anför:

Beträffande lagen om byggnadsminnen föreslår utredningen att skyddsbestämmelser enligt PBL inte skall kunna utfärdas för en byggnad som redan är byggnadsminne och omvänt att utfärdade skyddsbestämmelser enligt PBL skall utgöra hinder för byggnadsminnesförklaring av samma objekt. De motiv som anförs för denna princip är dels att beslut med motstridiga materiella föreskrifter skulle kunna fattas och dels att komplikationer i eventuella ersättningsfrågor skulle kunna uppkomma. Vi kan inte

acceptera utredningens förslag. Enligt vår uppfattning skall genom beslut enligt lagen om byggnadsminnen garanteras, att ett urval av landets kulturhistoriskt värdefulla bebyggelse som har karaktär av riksintresse bevaras på sådant sätt, att dess dokumentvärde till alla delar bibehålls. Det bör vara den statliga kulturminnesvårdens uppgift att slutligt avgöra de nödvändiga skyddsbestämmelsernas omfattning och att stå för de ekonomiska konsekvenser som följer därav. Med en sådan utgångspunkt avvisar vi tanken att i lagen om byggnadsminnen införa bestämmelsen att skyddsbeslut inte får omfatta en byggnad för vilken skyddsbestämmelser utfärdats i en detaljplan eller ett markförordnande enligt PBL. I likhet med utredningen menar vi att valet av skyddsinstrument och skyddsnivå för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen normalt bör ske i samråd mellan kommun och stat, att dubblerade eller delvis överlappande skyddsbestämmelser självfallet bör undvikas och att framförallt den enskilde inte skall behöva drabbas av en krånglig byråkrati. Det förhållandet att kommunen har utfärdat skyddsbestämmelser som bl. a. med hänsyn till ersättningskraven kan ha lagts på en relativt låg nivå får emellertid inte hindra att länsstyrelsen fattar beslut om utvidgade skyddsbestämmelser enligt lagen om byggnadsminnen.

Liknande synpunkter framförs av *hovrätten för Nedre Norrland, UHÄ (Umeå universitet), länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Göteborgs* och *Bohus, Örebro och Gävleborgs län, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges länsantikvarier, Stiftelsen Jämtlands läns muséum, Svenska föreningen för byggnadsvård, vitterhetsakademien* och *Uppsala kommun (naturvårdsintendenten).*

Av nämnda remissinstanser anser *länsstyrelserna i Uppsala, Göteborgs och Bohus* och *Örebro län, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges länsantikvarier* och *Stiftelsen Jämtlands läns muséum* att en byggnadsminnesförklaring bör ha den effekten att tidigare meddelade skyddsföreskrifter upphävs.

Stockholms kommun anser det däremot rimligt att BML:s och PBL:s skyddsbestämmelser i normalfallet inte samtidigt kan användas för att skydda samma objekt.

Enligt *UHÄ (LTH), länsstyrelsen i Uppsala län* och *Stockholms kommun* bör bestämmelserna utvidgas till att omfatta även större sammanhängande kulturmiljöer.

Uppsala kommun, kulturnämnden, förutsätter en vidare samordning med byggnadsvårdsutredningens förslag, så att man får en konsekvent tillämpad definition på kulturhistoriskt värde.

5 §

Malmö kommun påpekar att det för inlösen bör införas ett krav på att fastighetsägaren gör framställning härom.

18.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (1942:350) om fornminnen

RAÄ har ingen erinran mot förslaget.

Föreningen Sveriges länsarkitekter anser att besvärsmöjligheterna för kommunen bör begränsas mer och anför:

Föreningen biträder utredningens förslag att kommunerna skall kunna anföra besvär över vissa beslut enligt fornminneslagen. Av motiveringarna framgår dock att besvären endast skall avse 6 § första stycket och 5 § tredje stycket. Detta bör särskilt anges i lagtexten. Skäl härför är att 6 § även innehåller bestämmelser om villkor – dvs. i regel föreskrifter om undersökning av fornlämning före borttagandet. Sådana villkor, som grundas på vetenskaplig bedömning av fornlämningen och dess värde bör inte kunna bli föremål för besvär från kommunen. Den föreslagna besvärsrätten för kommunen enligt 15 § FML kan vidare ifrågasättas. Paragrafen har tillkommit för att vetenskaplig undersökning av plats för märkligt s. k. lösfynd från forntiden skall kunna ske. Bestämmelserna anger att fridlysningen är avsedd att vara tidsbegränsad. Några olägenheter av betydelse för kommunen kan knappast uppstå av sådan fridlysning.

Kommunförbundet anser att staten bör svara för kostnaderna i samband med utgrävningar och anför:

I skrivelse till regeringen 1978-09-01 om arkeologiska undersökningar av äldre kulturlager i tätorter framhöll Kommunförbundet att fornlämningarna ingår i ett nationellt historiskt arv, för vilket vi alla måste bära ett solidariskt ansvar. Med ett sådant synsätt måste staten svara för kostnaderna i samband med utgrävningarna. Ett statligt kostnadsansvar ter sig ofrånkomligt även av det skälet att kostnaderna för de arkeologiska utgrävningarna annars till sist drabbar hyresgäster eller motsvarande. Denna syn på kostnadsansvaret måste enligt styrelsens mening även komma till synes i lagstiftningen.

Även *Sveriges köpmannaförbund* tar upp frågan om kostnadsansvaret och menar att denna måste bli föremål för översyn.

18.16 Förslaget till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)

Länsstyrelsen i Kalmar län är kritisk mot den föreslagna samordningen och anför:

PBL måste i stor utsträckning anses vara en exploateringslagstiftning där vissa förutsättningar skall uppfyllas för att bebyggelse eller annat markintrång ska få komma till stånd. Med de helt andra grundförutsättningar som naturvårdslagen har – bevarande av naturmiljön – anser länsstyrelsen att det starkt kan ifrågasättas om naturvårdslagen bör sönderspjälkas och inordnas i PBL på det sätt som skett. Kommunerna har i allmänhet inte någon egen expertis på allmänna naturvårdsfrågor och kan i allmänhet inte heller förväntas få sådan expertis inom överskådlig tid. De delar av NVL, som behandlar bebyggelsefrågor torde dock i huvudsak med fördel kunna överföras till PBL. Kommunens möjlighet att aktivt verka för naturvården bör därför i stället komma till uttryck genom möjligheten till utökad delegation av vissa lagrum i NVL, såsom utredningen själv föreslagit beträffande 20 § NVL.

3 b §

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att "eller ett markförordnande" bör bortfalla.

7 a §

Länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Kristianstads och *Västmanlands län* samt *Vilhelmina naturvårdskrets* anser att naturreservat

bör få bildas även inom områden med markförordnanden, eftersom naturreservat delvis tillgodoser andra skyddsaspekter än markförordnanden.

Länsstyrelsen i Östergötlands län föredrar i stället en möjlighet att införa kommunala naturreservat:

En betydligt bättre väg att gå för att ge kommunerna ett ökat ansvar och ökade möjligheter att tillgodose friluftslivets intressen – exempelvis i större tätorters närområden – är i stället att som naturvårdsverket föreslagit införa en möjlighet till kommunala naturreservat i naturvårdslagstiftningen. Genom ett sådant förfarande undviker man den svåra och från flera synpunkter olyckliga gränsdragningsproblematiken. Vidare kan man i ett och samma förordnande klara ut hur ett område ska skyddas, vårdas och skötas samt vad markägare och allmänhet skall iaktta inom området.

13 §

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län påpekar att förhållandet mellan naturminne och markförordnande inte har berörts i utredningen.

16 §

Enligt *länsstyrelserna i Kalmar* och *Gävleborgs län* bör länsstyrelsen inte få meddela ordningsföreskrifter inom områden med markförordnanden.

18 §

Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet samt *Ale (en minoritet), Göteborgs, Hultsfreds, Kalmar, Karlskrona, Upplands-Väsby* och *Åre kommuner* anser att täkter i stället bör prövas enligt PBL. *Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Göteborgs kommun* anför:

Med hänsyn till den stora markförändringen är det anmärkningsvärt att naturvårdslagen saknar bestämmelser om samråd med allmänhet och berörda sakägare och att någon form av utställningsförfarande ej förekommer. Det är vidare egendomligt att de kommunala förtroendemännen ej får möjlighet att mer aktivt deltaga i beslutsprocessen samt påverka och ta ansvar för den ändrade markanvändningen.

Nu föreliggande förslag till ändring av naturvårdslagen tillmötesgår endast till viss del ovanstående synpunkter. Med den inriktning mot ett ökat kommunalt ansvar för mark- och planfrågor som nu förutsättes i PBL kan det anses konsekvent att också täkttillstånden prövas enligt plan- och byggnadslagstiftningen. Täktplaner bör kunna prövas på liknande sätt som detaljplaner, varvid länsstyrelsens synpunkter kan erhållas vid täktplanens upprättande och utställning. De planmässiga bedömningarna och samrådsfrågorna synes med fördel kunna skötas av byggnadsnämnden. Genomförandefrågor kan handläggas av kommunstyrelsen eller i kommun med fastighetsnämnd av sådan nämnd i exploateringsavtal med sökanden.

Med hänvisning till vad ovan anförts torde övervägande skäl tala för att täkttillstånd meddelas som ett kommunalt beslut enligt PBL. Motiven härför kan sammanfattas enligt nedanstående:

- kommunalpolitisk förankring av besluten
- planmässiga konsekvenser klarläggs
- bättre samrådsmöjligheter med allmänhet och sakägare
- genomförande och återställningsarbeten kan säkerställas genom exploateringsavtal med tillfredsställande säkerhet

- lokala naturvårdsintressen får en mer framträdande roll vid tillståndsprövningen
- täkter som berör riksintressen kan prövas genom underställning - länsstyrelsen kan utgöra besvärsinstans i tillståndsbesluten.

18 a–d §§

SGU anser reglerna vara ändamålsenliga.

Flera remissinstanser är kritiska mot den föreslagna prövningsordningen och anser bl. a. att den är alltför komplicerad och medför en onödig centralisering av beslutsfattandet.

Länsstyrelsen i Kristianstads län anför t. ex.:

Utredningen föreslår att täkter av viss större betydelse skall, om kommun så begär, tillståndsprövas direkt av regeringen. Detta förslag avstyrks bestämt av flera skäl. För det första är det anmärkningsvärt att man, trots alla deklarationer om att förvaltningsuppgifter bör decentraliseras till länsorgan, i praktiken inte fullföljer decentraliseringstankarna utan fortsätter med att lägga fram förslag i centraliserande riktning. I detta fall saknas också helt sakskäl för att länsstyrelsen inte skulle få tillståndspröva vissa täkter då ju en kommun, som inte skulle vara nöjd med länsstyrelsens beslut, har full besvärsrätt och alltså efter överklagande kan få frågan prövad av regeringen. Bestämmelserna och handläggningen kompliceras också på olika sätt genom att regeringen i vissa fall blir tillståndsmyndighet. Därmed strider förslaget också mot de allmänt framförda önskemålen att krångel i statsförvaltningen bör motverkas.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Hallands* och *Jämtlands län, Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter* samt *Sveriges naturvetareförbund.*

Naturvårdsverket anser att förslaget till 18 a § och följdbestämmelserna i 18 c och 18 d §§ bör kunna avvaras men tillstyrker förslaget i övrigt:

Så t. ex. torde det idag knappast förekomma att en länsstyrelse medger täkt av betydande omfattning eller som väsentligt påverkar markanvändningen i omgivningen mot kommunens uppfattning. Förslaget till 18 a § och de mot denna svarande delarna av 18 c och 18 d §§ bör därför kunna avvaras. Införandet av övriga tilläggsparagrafer stärker skyddet av riksintressena och tillstyrks av verket.

Naturvårdsverket anser vidare att det bör införas en möjlighet för verket att få till stånd en regeringsprövning av ärenden som berör riksintressen.

Stockholms kommun föreslår att principerna får omfatta även mindre täkter och inrättandet av naturreservat och naturvårdsområden.

Naturvårdsverket menar att prövningen bör ske i ett regionalt perspektiv:

Prövningen av täktansökningar bör enligt verkets mening i första hand syfta till att få till stånd en hushållning med en regionalt sett ändlig naturresurs under hänsynstagande till bl. a. de miljöeffekter som verksamheten kan ha. Prövningen bör därför även fortsättningsvis ske i ett regionalt perspektiv.

Planbeslut som låser grustillgångar måste därför enligt verkets mening ske med hänsynstagande till regionala överväganden. Samråd med länsstyrelsen rörande materialförsörjningsfrågor måste sålunda alltid ske. Genom samordning mellan täktverksamhet och kommunal markanvändningsplanering – dels i fråga om markens användning för täkt eller t. ex. bebyggelse, dels i fråga om markens användning efter täkt – kan ömsesidiga behov tillgodoses.

19 §

Kommunförbundet ifrågasätter om bestämmelserna i paragrafen behövs och anför:

Bestämmelserna i 19 § NVL om naturvårdsområde har tillämpats i mycket liten utsträckning. Detta kan förklaras dels av att reglerna är krångliga, dels av att reglerna inte kombinerats med någon möjlighet till ekonomisk kompensation för fastighetsägare. Många företeelser som kan regleras enligt 19 § NVL kommer enligt PBL-utredningen att kräva tillstånd enligt PBL i form av bygglov eller marklov. Bestämmelserna i 19 § NVL bör ses över så att dubbelprövning av flera myndigheter undviks. Styrelsen anser att det i samband härmed bör undersökas om 19 § NVL alls behövs, sedan PBL trätt i kraft. Enligt styrelsen är det mycket som talar för att reglerna om naturreservat i NVL och om markförordnande i PBL bör vara fullt tillräckliga.

Liknande synpunkter framförs av *Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Ale kommun (en minoritet)*.

20 §

Enligt *länsstyrelserna i Kalmar* och *Västmanlands län* är det positivt att befogenhet att samråda skall kunna delegeras till kommunerna.

CDL och *statens vattenfallsverk* avstyrker däremot en sådan delegeringsmöjlighet när det gäller kraftledningsärenden.

21 §

Länsstyrelserna i Kronobergs och *Gävleborgs län* tillstyrker att bestämmelserna om förfallna byggnader flyttas till PBL.

22 §

Länsstyrelserna i Kronobergs och *Gävleborgs län* samt *Åtvidabergs kommun* tillstyrker att skyltar m. m. prövas enbart enligt PBL.

26 §

Naturvårdsverket efterlyser en förklaring till vad som avses med "tillåten markanvändning":

Vid en omsorgsfull läsning av förarbetena framgår att med "tillåten markanvändning" i 26 § NVL i dess föreslagna lydelse avses samma sorts "tillåten markanvändning" som i 20 kap. 2 § andra stycket PBL, men det skulle öka förståeligheten av den föreslagna nya utformningen av 26 § om det i denna paragraf lades till ett stycke (efter det nu föreslagna andra stycket) med förslagsvis följande lydelse: "Med tillåten markanvändning avses sådan markanvändning som beskrivs i 20 kap. 2 § andra stycket PBL."

Naturvårdsverket påpekar dessutom att det inte är möjligt att ta mark i anspråk enligt 8 §, varför "8 eller" bör strykas i första stycket i förevarande paragraf.

18.17 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

4 §

Skogsstyrelsen, länsstyrelsen i Skaraborgs län samt *skogsvårdsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Gotlands, Östergötlands, Skaraborgs, Örebro, Kopparbergs, Västerbottens* och *Norrbottens län* är kritiska mot den föreslagna ändringen.

Skogsvårdsstyrelsen i Stockholms län:

Vissa typer av restriktioner kan sätta skogsvårdslagens regler ur spel och allvarligt påverka produktionsmöjligheterna. Exempel är förbud mot skogsplantering och trädfällning. Än allvarligare blir det om kommunernas befogenheter, vilket är svårt att utläsa, även kan innefatta möjligheter att förbjuda plantering efter avverkning, kräva plantering av olämpligt trädslag eller ge tillstånd till skogsvårdslagsstridiga utglesningar av skogen. Inskränkningar i produktionsmöjligheterna kan med andra ord bli betydande, särskilt som kommunerna äger avsevärda arealer skogsmark som man till stora delar just anser är av särskild betydelse för rekreation och friluftsliv och där kommunala medel inte behöver anslås för inlösen eller ersättning.

Skogsvårdslagens regler träder emellertid inte friluftslivets intressen nämnvärt förnär. De stipulerar främst de minimikrav som behöver hävdas för att produktionen skall kunna upprätthållas och skogen inte vanvårdas. Som sådana bör reglerna fastmer anses verka i kommunernas och naturvårdens intressen. Skogsägarna är dessutom enligt skogsvårdslagen skyldiga att ta hänsyn till naturvårdens intressen, varvid givetvis ömsesidig anpassning och förståelse måste förutsättas. Statsmakterna har också i samband med den fysiska riksplaneringen uttalat att skogsbrukets och friluftslivets intressen i de flesta fall väl kan förenas.

Med hänsyn härtill och till vikten av att inte i onödan nedsätta produktionsmöjligheterna bör kommunernas rätt att genom områdesplan eller detaljplan besluta om inskränkningar i skogsbruket begränsas till vad som kan medges inom ramen för skogsvårdslagen. En ändring av 4 § SVL kan av anförda skäl inte biträdas i den nu föreslagna utformningen utan skogsintressena måste tillförsäkras en starkare ställning. Om kommunernas intressen strider mot skogsvårdslagen skall överläggningar ske med skogsvårdsstyrelsen och vid skilda meningar frågan hänskjutas till länsstyrelsen.

Andra typer av restriktioner träffar möjligheterna till rationella avverkningar och transporter o. d. Det är framförallt dessa som har betydelse när det gäller att skydda friluftslivets intressen. De regleras inte av skogsvårdslagen annat än i naturvårdshänseende och påverkar inte nämnvärt produktionsmöjligheterna utan huvudsakligen det ekonomiska resultatet, vilket dock är möjligt att kompensera ekonomiskt.

Skogsstyrelsen:

I och för sig behövs inte det tillägg till 4 § skogsvårdslagen som utredningen föreslår. Redan genom paragrafens nuvarande lydelse sätter föreskrifter enligt PBL skogsvårdslagens bestämmelser ur spel. Detaljplan och markförordnande utgör sådana föreskrifter. Om tillägget skall införas måste det dock inpassas så att inte innehållet i övrigt ändras. Rätteligen bör i så fall bestämmelsen ha följande lydelse: "Denna lag skall inte tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av naturvårdslagen (1964:882), mot en detaljplan eller ett markförordnande enligt plan- och bygglagen (0000:000) eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av annan lag"

Enligt *Stiftelsen Jämtlands läns museum* bör ärenden rörande riksintressen hänskjutas till regeringen på samma sätt som enligt förslaget till ändring i VägL.

21 §

Skogsvårdsstyrelsen i Kopparbergs län är positiv till den föreslagna ändringen och anför:

Den föreslagna ändringen i § 21 SVL måste för skogsbruket ses som en fördel. Genom att relatera värdet av ett uppkommet intrång till den del av fastigheten som berörs av restriktionen, bör man kunna få en rättvis bedömning oavsett markägarkategori. Gränsen för vad ett intrång får kosta utan ersättning har satts till 10 % av marknadsvärdet på den berörda fastighetsdelen och allt annat under denna gräns har ansetts negligerbart. Det är dock tveksamt om detta påstående är riktigt. Siffran 10 % kan i vissa bestånd innebära en avsevärd kostnad. Denna fråga bör ingående diskuteras innan lämplig nivå fastställs.

Skogsvårdsstyrelsen i Norrbottens län anser att lagändringen är befogad, eftersom SVL och PBL bör utgå från samma toleransnivåer, men är kritisk mot begreppet pågående markanvändning och anser dessutom att kvalifikationsgränsen bör belysas ytterligare.

Skogsvårdsstyrelsen i Västerbottens län anser det vara obehövligt att ändra paragrafen och utvecklar detta på följande sätt:

Utgångspunkten för utredningen i detta avseende har varit att begreppet skall utvecklas närmare och ges ett mera preciserat innehåll samt definieras i lagen både beträffande bygg- och marklovpliktiga åtgärder.

Skogsvårdsstyrelsen anser att en långt gående precisering och exemplifiering av detta begrepp framdeles kan medföra omotiverade restriktioner och produktionsbortfall för skogsbruket.Styrelsen vill i det sammanhanget hänvisa till propositionen "Rikslinjer för skogspolitiken m. m." där det sägs att "politikens mål inte en gång för alla kan ges en konkret beskrivning i form av avverkningsnivå, återväxtåtgärder, skogsbruksmetoder, hänsyn till motstående intressen m. m. ... vissa delmål måste omprövas fortlöpande med hänsyn till bland annat samhällsutvecklingen och forskningens rön".

Mot bakgrund av det sagda anser skogsvårdsstyrelsen det obehövligt att ändra 21 § SVL på det sätt som utredningen föreslagit.

Uppsala läns landsting ser i förslaget en risk för att kommunerna tvingas betala spekulationsvinster och anför:

Tillstånd till förändringar föreslås ges i form av bygglov, rivningslov och marklov. Beträffande marklov nämns i utredningen att t. ex. kalavverkning av skogsfastighet eller plantering av granskog på mark där det tidigare växer bokskog kan anses som pågående markanvändning. Detta måste enligt förvaltningsutskottets uppfattning ses som ett betydande ingrepp i allemansrätten. Skogsvårdslagen föreslås här ändrad så att fastighetsägaren inte får åläggas föreskrifter som hindrar honom att utnyttja tillåten markanvändning, vilket är en avsevärd precisering till fastighetsägarens förmån. Även expropriationslagen föreslås ändrad från löseskilling enligt marknadsvärde till marknadsvärde vid pågående eller, om det är högre, vid tillåten markanvändning. Förvaltningsutskottet ser i dessa preciseringar risker för att kommunerna tvingas betala spekulationsvinster vid expropriering.

18.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

NBD:

VA-lagen, Fjärrvärmelagen, dessa lagar är strategiska för samhällsutbyggnader eftersom de reglerar uttag av exploateringskostnader. I syfte att åstadkomma en mera rationell hantering av bl. a. plangenomförande och redovisning av utbyggnadskostnader, borde i dessa lagar införas ett system för projektredovisning.

Planverket:

Bestämmelser om utförande av allmänna va-anläggningar som drivs av kommun finns i lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (SFS 1970:244). Tidigare har påtalats det angelägna i att en samordning sker beträffande byggnadstekniska bestämmelser för olika typer av anordningar, sak samma gäller för vissa slag av VA-installationer och fjärrvärmeledningar där det alltjämt förekommer att lokala bestämmelser i form av regler utfärdade av t. ex. lokala va- och fjärrvärmeverk förekommer. Denna fråga bör få sin slutliga lösning i samband med att PBL utarbetas.

18.19 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar

Malmö kommun anför:

Till det förda resonemanget ansluter sig också följande synpunkt. Enligt utredningen (s. 665) bör inrättande av va-anläggningar och ändringar av dessa i princip föregås av planläggning. Det sägs vidare att PBL-systemet ger ytterligare tyngd åt planeringsaspekterna med hänsyn till de medel för plangenomförande som ställs till förfogande.

När utredningen sedan behandlar fjärrvärmelagen anges endast att vad som gäller om samordningen mellan PBL och lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar utan vidare också bör kunna gälla beträffande samordningen mellan PBL och fjärrvärmelagen. – Uttalandena torde inte endast syfta på att de enskilda ledningsdragningarna skall kunna planeras, utan uttalandena torde ha en vidare syftning. Men enligt fjärrvärmelagen är det anläggningens huvudman som beslutar om dess verksamhetsområde, tidpunkt för anslutning av enskilda fastigheter m. m. Mot bakgrund härav är det oklart om utredningen menar att den fysiska planeringen i detta sammanhang skall ha en självständig betydelse vid sidan av den planering som huvudmannen svarar för. Uttalandena behöver ytterligare förtydligas.

NBD framför här samma synpunkter som under 18.18 ovan.

18.20 Förslaget till lag om ändring i gruvlagen (1974:342)

Statens industriverk och *SGU* tillstyrker förslaget.

FortF anser att 2 kap. 4 § 5 bör kompletteras enligt följande:

För att skydda försvarets anläggningar mot inmutning enligt gruvlagen anser FortF att den i betänkandet (s. 121) föreslagna ändringen i denna lags 2 kap. 4 § p. 5 bör kompletteras så att inmutning inte utan medgivande av länsstyrelsen får beviljas inom område med en detaljplan eller ett markförordnande.

ÖB instämmer i dessa synpunkter.
Länsstyrelsen i Örebro län anser att även riksintressen skall utgöra hinder.

18.21 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter

Statens industriverk och *SGU* tillstyrker förslaget.
Länsstyrelsen i Örebro län anser att även riksintressen skall utgöra hinder.

18.22 Förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

Naturvårdsverket, koncessionsnämnden för miljöskydd och *länsstyrelsen i Kronobergs län* påpekar att kommunerna i sin fysiska planering måste ta hänsyn till befintlig miljöstörande verksamhet. *Länsstyrelsen* anför:

Enligt såväl nuvarande byggnadslagstiftning som PBL finns risk för att bostäder, fritidsanläggningar m. m. placeras alltför nära befintliga miljöstörande anläggningar. Därvid kan den som bedriver den miljöstörande verksamheten tvingas vidta mycket långtgående åtgärder för att minska störningar som har uppkommit genom olämplig lokalisering. Vid fysisk planering måste skapas garantier för att hänsyn tas till befintlig miljöstörande verksamhet och de miljöskyddsöverväganden som gjorts för denna. Kommunerna har i sitt handlande hittills inte sällan försummat att ta sådan hänsyn. Utredningen har uppmärksammat detta problem men har inte kunnat i lagförslaget presentera någon tillfredsställande lösning.

Karlstads kommun tillstyrker förslaget till samordning.

Miljöskyddsutredningen tillstyrker förslaget om dubbelprövning.

Malmö kommun anser att det föreslagna förfarandet vid dubbelprövning kan användas i de flesta fall. Där lokaliseringsfrågan är av betydelse bör dock en prövning av denna ske i första hand med utgångspunkt från miljövårdsintressen varefter tillståndsprövningen kan ske.

Även Föreningen cheferna för länsstyrelsernas juridiska enheter och *Stockholms kommun* framhåller att prövningen enligt ML i många fall bör ske först.

Planverket anser att den frihet för sökanden att själv välja ordningen för erforderliga tillstånd, som utredningen föreslår, inte bör gälla vid nylokalisering eller annan ändrad markanvändning, som måste föregås av någon form av planmässig prövning.

Planverket anser dessutom att en bestämmelse motsvarande den som föreslagits i bl. a. FBL införs, innebärande att en anläggning som kräver

bygglov enligt PBL inte får inrättas utanför detaljplan om inte bygglov eller förhandslov föreligger.

Ale kommun (en minoritet) tar upp frågan om gränsdragningen mellan hälsovårdsnämndens och byggnadsnämndens prövning vid tillämpning av ML och anför:

I detta sammanhang är det värt att uppmärksamma skillnaden på ett tillstånd och ett yttrande från en kommunal myndighet.En tänkbar situation är att ett område är detaljplanelagt och att detaljplanen anger att bostadsbebyggelse får förekomma.

När emellertid ett ärende om bygglov blir aktuellt, anser möjligtvis en hälsovårdsnämnd att ändrade förhållanden har inträffat. Hälsovårdsnämnden önskar på grundval av dessa ändrade förhållanden säga nej i det konkreta fallet till bostadsbebyggelse. Ett sådant besked inflyter då till byggnadsnämnden i form av ett yttrande från hälsovårdsnämnden. Frågan inställer sig då vilket kommunalt organ som slutligt avgör om bygglov kan ges. Har således byggnadsnämnden i den situationen rätt att i strid mot hälsovårdsnämndens yttrande meddela bygglov och får ett sådant byggnadslovsbeslut effekten att vidare prövning från hälsovårdsnämnden ej erfordras?

4 §

Naturvårdsverket anser att tillstånd enligt ML bör kunna meddelas under förutsättning att gällande plan ändras och anför som skäl härför:

Den föreslagna bestämmelsen att tillstånd enligt miljöskyddslagen inte får strida mot detaljplan eller markförordnande innebär i princip inget nytt. Inte heller nu får ett beslut strida mot fastställd plan. Tillstånd enligt ML kan emellertid lämnas som gäller under förutsättning att en fastställd plan ändras så att den överensstämmer med den planerade lokaliseringen av en miljöfarlig verksamhet.

Regler för lokalisering av miljöfarlig verksamhet finns i 4 § ML. Enligt denna bestämmelse skall sådan plats väljas för miljöfarlig verksamhet att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

4 § miljöskyddslagen tillämpas f. n. i princip så att man vid prövningen utgår från funktionen hos den sökta verksamheten och från de skyddsåtgärder som i allmänhet brukar förenas med en sådan verksamhet och/eller skyddsåtgärder som sökanden föreslagit i det speciella fallet. Med dessa utgångspunkter sker sedan en bedömning av den föreslagna platsen med hänsyn till de verkningar i olika hänseenden som verksamheten för med sig för omgivningen, recipienten osv. I princip bör en ansökan enligt miljöskyddslagen innehålla en utredning om alternativa platser till den lokalisering som sökanden valt för att möjliggöra en prövning enligt 4 § miljöskyddslagen.

Som ovan anförts innebär den föreslagna bestämmelsen i 10 a § ML i princip inte någon förändring jämfört med nuvarande förhållanden. PBL synes dock innehålla betydligt mindre möjligheter än de nuvarande att ge dispens från fastställd plan. PBL blir sålunda en viktig lagstiftning även för miljöskyddet. Görs en bra planering med exempelvis tillräckliga skyddsavstånd för tilltänkta miljöstörande verksamheter underlättas den kommande prövningen enligt 4 § ML. Eftersom det är viktigt att förutsättningar finns att välja bästa möjliga plats för miljöfarlig verksamhet anser naturvårdsverket att möjlighet även i fortsättningen måste finnas att i enskilda fall ändra en fastställd plan. Som exempel kan nämnas att kommunen i en plan avsatt mark för ett avloppsreningsverk. Vid miljöskyddsprövningen visar det sig att utsläpp i recipienten vid denna plats är mindre lämpligt, även om utsläppet i och för sig inte kan bedömas som otillåtligt. Nedströms finns en plats som är lämpligare ur recipientsynpunkt. Denna plats är dock enligt gällande planbestämmelser avsatt för fritidsbebyggelse. Någon sådan bebyggelse har inte kommit till. I ett sådant läge bör planen kunna

ändras. Tillståndsmyndigheten enligt ML bör kunna avslå en ansökan om lokalisering till den första platsen med stöd av 4 §, förutsatt att planmyndigheten förklarat sig beredd att ändra planen beträffande den andra platsen.

En möjlighet att i en sådan situation åstadkomma en ändring av gällande plan enligt PBL är att utforma bestämmelsen i 9 kap. 30 § PBL så att den blir tillämplig på sådana fall. En förutsättning är emellertid att prövning av den miljöfarliga verksamheten sker enligt ML. Härigenom garanteras att offentlighet ges åt den planerade verksamheten och att såväl berörda myndigheter som enskilda har möjlighet att yttra sig i ärendet. Genom en sådan ordning skulle prövningsmyndigheten, liksom i dag, kunna meddela tillstånd till miljöfarlig verksamhet under förutsättning att gällande plan ändras.

7 §

Koncessionsnämnden för miljöskydd påpekar att begreppet "tätbebyggelse" som ej skall finnas kvar i PBL, förekommer i paragrafen, vilket bör föranleda en ändring.

10 a §

Koncessionsnämnden för miljöskydd och *miljöskyddsutredningen* tillstyrker förslaget.

Lufttransportutredningen anser att förslaget kommer att lägga hinder i vägen för verksamheter som i sig är riksintressen och anför:

Bestämmelsen kan lägga hinder i vägen för att en verksamhet, som blivit angiven som riksintresse – väg, flygplats etc. – kan förändras, utbyggas eller på annat sätt modifieras i den mån åtgärden faller under begreppet miljöfarlig verksamhet enligt ML. En nödvändig utbyggnad av en flygplats enligt översiktsplanernas intentioner (banförlängning, ny bana) eller förändring i flygvägssystem och andra åtgärder kan förhindras genom det föreslagna kommunala "vetot". En detaljplan kan ha tillkommit med iakttagande av bestämmelserna i 3 kap. 5 §, men så småningom visa sig kunna motverka flygplatsens användning. Det skulle strida mot grundprincipen om riksintressens beaktande om en prövning jämlikt ML skulle uteslutas p. g. a. ett kommunalt veto.– Som paragrafen är utformad skulle den kunna få tillägget: "...med mindre verksamheten är ett riksintresse".

Enligt *NBD* bör "markförordnande" utgå ur bestämmelsen.

10 b §

Koncessionsnämnden för miljöskydd och *miljöskyddsutredningen* tillstyrker förslaget.

10 c §

Naturvårdsverket, koncessionsnämnden för miljöskydd och *miljöskyddsutredningen* anser att tillståndsmyndigheten bör få avgöra om ett riksintresse motverkas.

Koncessionsnämnden:

Utredningens förslag innebär sålunda att enbart ett påstående från kommun, länsstyrelse eller naturvårdsverket om att ett sökt företag motverkar ett riksintresse kan avbryta handläggningen av ett miljöskyddsärende hos tillståndsmyndigheten. Med hänsyn främst till den tidsutdräkt som sannolikt blir följden av en sådan ordning –

erfarenheterna av 136 a §-prövningen avskräcker härvidlag – kan koncessionsnämnden ej acceptera utredningsförslaget i den delen. I stället bör det ankomma på tillståndsmyndigheten att bedöma frågan om det sökta företaget motverkar ett riksintresse enligt plan- och bygglagen vare sig kommunen, länsstyrelsen eller naturvårdsverket har gjort ett påstående därom eller inte. Vid sin prövning av företaget skall myndigheten sålunda tillämpa inte bara miljöskyddslagen utan även 3 kap. plan- och bygglagen. Finner tillståndsmyndigheten att företaget är tillåtligt enligt miljöskyddslagen och inte heller strider mot riksintresse skall företaget lovgivas. Motverkar företaget däremot ett riksintresse enligt myndighetens bedömning skall myndigheten antingen avslå ansökningen eller – för den händelse företaget är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt – med eget yttrande hänskjuta frågan till regeringens avgörande.

I enlighet med det ovan anförda bör 10 c § erhålla följande lydelse:

Finner tillståndsmyndigheten att tillstånd till ett ansökt företag skulle motverka ... regeringen.

Bl. a. med hänsyn till att besvärsprövning av miljöskyddsärenden sker hos jordbruksdepartementet och att frågor som hänskjuts enligt 10 c § kommer att handläggas inom bostadsdepartementet vill koncessionsnämnden ifrågasätta om inte en samordning bör övervägas i fråga om regeringens prövning av hithörande ärenden.

Miljöskyddsutredningen:

Enligt lagförslaget får prövningsmyndigheten inte ingå i prövning av ett påstående om att företaget strider mot ett riksintresse. Miljöskyddsutredningen har ett par invändningar att framföra mot bestämmelsen. Till att börja med kan det från principiell synpunkt resas invändningar mot att ett påstående som framförs inför en myndighet inte får prövas av myndigheten själv utan skall föranleda att ärendet hänskjuts till en högre instans. Detta strider mot den normala instansordningen och motsvarigheter torde knappast förekomma i något annat sammanhang. Miljöskyddsutredningen anser inte att PBL-utredningen har framfört tillräckliga skäl för att här frångå den normala ordningen. En invändning om att ett riksintresse föreligger bör därför prövas av prövningsmyndigheten precis på samma sätt som andra yrkanden och invändningar.

Till förmån härför talar också att handläggningstiden i en del fall inte blir så lång och att belastningen på inblandade myndigheter och övriga parter minskar. Enligt utredningsförslaget skall prövningsmyndigheten hänskjuta ärendet till regeringen så snart den finner företaget tillåtligt enligt miljöskyddslagen. Om regeringen finner att företaget inte strider mot ett riksintresse eller att det ändå bör komma till stånd, skall regeringen sända tillbaka ärendet till prövningsmyndigheten för bestämmande av villkor och i det senare fallet även för tillståndsgivning. Om myndighetens beslut härutinnan överklagas kommer ärendet ånyo till regeringen. Samma ärende kan alltså komma att behandlas två gånger vardera hos regeringen och prövningsmyndigheten.

Om däremot prövningsmyndigheten även får pröva invändningen om att riksintresse föreligger, kommer besvär mot myndighetens beslut härvidlag att kunna föras på vanligt sätt. I de fall då prövningsmyndigheten har bifallit ansökningen trots invändningen torde det därför räcka med att ärendet prövas en gång vardera hos regeringen och prövningsmyndigheten. Antalet ärenden till regeringen torde heller inte bli lika stort som om PBL-förslaget följs. Parterna, såväl sökande som kommunen och myndigheterna, kan nämligen antas många gånger komma att nöja sig med den prövning som sker i första instans och därför inte överklaga beslutet trots att det går dem emot.

För att tillgodose de synpunkter som nu har framförts kan 10 c § lämpligen ges

följande lydelse (föreslagna ändringar kursiverade):

Finner tillståndsmyndigheten att tillstånd till ett ansökt företag skulle motverka ett sådant riksintresse som anges i 3 kap. 1–12 §§ plan- och bygglagen (0000:000) skall *myndigheten,* om den anser att företaget bör komma till stånd, med eget yttrande hänskjuta frågan om företagets tillåtlighet till regeringen.

10 d §

Bestämmelsen är enligt *miljöskyddsutredningen* onödig, eftersom alla tillståndsmyndigheter redan enligt 2 § 1 st. ML är skyldiga att beakta bestämmelserna om riksintressen.

10 e §

Koncessionsnämnden för miljöskydd och *miljöskyddsutredningen* anser att bestämmelsen i första stycket bör utgå.

Koncessionsnämnden:

Också 10 e § 1 st. synes böra utgå, eftersom bestämmelsen bara innebär en onödig omgång. Om regeringen i ett ärende, där tillståndsmyndigheten anser att företaget bör komma till stånd trots att det bedömts strida mot ett riksintresse, anser att inget riksintresse är berört, bör regeringen själv kunna lämna tillstånd till företaget och således undvika en återförvisning. Att märka är att regeringen förutsätts kunna lämna tillstånd i de fall som behandlas i 10 e § 2 st., dvs. där syftet med en marköversikt skulle motverkas.

18.23 Förslaget till lag om ändring i bostadssaneringslagen (1973:531)

Enligt *bostadsstyrelsen* och *Stockholms kommun* behöver bestämmelserna i BSL och PBL samordnas bättre.

Bostadsstyrelsen:

Det oklara sambandet mellan kraven i byggnadslagstiftningen med föreskrifter (SBN) och lägsta godtagbara standard (LGS) i bostadssaneringslagen består i förslaget till ny plan- och bygglag.

Hyresgästerna kan genom sin organisation motsätta sig åtgärder som inte erfordras för att LGS ska uppnås som den är uttryckt i 2 b § BSL. I samband med byggnadslovsprövningen kan emellertid ställas krav i avseenden som inte berörs i LGS. Det gäller främst säkerhet och hygien, men kan också gälla energihushållning, avfallshantering och handikappanpassning. Dessutom kan krav på tomtens ordnande ställas.

Av särskilt intresse är kraven på energihushållning, avfallshantering och handikappanpassning som förts in efter bostadssaneringslagens tillkomst utan att det tydligt klargjorts vilken lagstiftning som tar över; hyresgästinflytande enligt BSL eller kraven i byggnadsstadgan. En aktuell fråga är om hyresgästerna ska kunna motsätta sig skäliga krav på handikappanpassning, t. ex. installation av hiss med stöd av BSL.

Bostadsstyrelsen anser att LGS bör samordnas bättre med bestämmelserna i PBL. Förutom alternativet att göra klara hänvisningar mellan de båda lagarna bör prövas att bygga in LGS i PBL.

Stockholms kommun:

I 5 kap. förslag till PBL finns bestämmelser om byggnadsutformning m. m. Bestämmelserna skall tillämpas när nya byggnader uppförs och när befintliga byggnader ändras eller byggs till. Liksom hittills ankommer det på planverket att utfärda de föreskrifter och allmänna råd som behövs för tillämpningen.

I detta hänseende har inga förändringar ägt rum jämfört med nuvarande byggnadslagstiftning. Detta innebär att nuvarande diskrepans mellan byggnadslagstiftningen och bostadssaneringslagen består. Om detta skrev fastighetskontoret i tjänsteutlåtande: "Det är många som inte uppmärksammat att s. k. hyresgästintyg i de flesta fall krävs även för projekt som understiger eller överensstämmer med lägsta godtagbara standard enligt bostadssaneringslagen. Att sådana missförstånd uppkommer beror sannolikt på att oklarhet råder om relationer mellan Svensk Byggnorms standardbestämmelser och bostadssaneringslagens lägsta godtagbara standard. Enligt bostadssaneringslagen måste hyresgästorganisation lämna godkännande om standarden överstiger LGS. För att få byggnadslov krävs emellertid i princip att Svensk Byggnorms bestämmelser – innebärande "nybyggnadsstandard" – uppfylles. Avsteg härifrån får göras under särskilda förutsättningar – bl. a. kan LGS-standarden bli standardnivå vid ombyggnaden om hyresgästföreningen motsätter sig en högre standard. Ett från hyresgästföreningen invändningsfritt förslag leder emellertid inte automatiskt till ett godkännande vid byggnadslovsbehandlingen. I många fall har sålunda byggnadsförslag, framkomna som resultat av hyresgästinflytande, ej kunnat tillstyrkas. Orsaken därtill är att de uppvisar ej godtagbara avvikelser från såväl den bostadskvalitativa standarden som den byggnadstekniska standarden enligt gällande Svensk Byggnorm. Dessutom kan förslagen innehålla allvarliga brister vad gäller stadsplanestandarden såsom till exempel kvarblivande olägenheter till följd av att nödvändiga gårdssaneringsåtgärder ej blir genomförda. Efter ändringar måste byggnadsförslag ånyo bli föremål för samråd."

Den förmodligen enda lösningen att undanröja nuvarande förvirring beträffande standardbegreppen är att ändra BSL så att det klart framgår att LGS endast avser den minimistandard som krävs och att genomförandet av denna standard skall ske i enlighet med vad som gäller enligt PBL och anslutande föreskrifter. Hyresgästinflytandet bör – som det i dag gör i praktiken – gälla alla ombyggnadsobjekt.

Norrköpings kommun och *Stockholms kommun* (en minoritet) tar upp frågan om hyresgästernas ställning enligt BSL.

Norrköpings kommun:

I förslaget till PBL utökas sakägarkretsen så att hyresgäster på många sätt jämställes med markägare. Detta är en angelägen demokratisk reform. Det bör dock uppmärksammas att formen för hyresgästinflytandet är annorlunda än i bostadssaneringslagen. En samordning av lagreglerna bör övervägas.

Stockholms kommun:

I bostadssaneringslagen saknar emellertid de enskilda hyresgästerna denna rättighet och behandlas som kollektiv. När problem uppstått i samrådsverksamhet har det i vissa fall berott på att hyresgästföreningen och de boende, varav långt ifrån alla är medlemmar i förening, inte haft samma uppfattning om saneringens inriktning. Om hyresgästerna, i enlighet med PBL, som individuella lägenhetsinnehavare ges status som sakägare, kan man anta att byggnadsnämnden kommer att ställas inför svåra avvägningsproblem i de fall hyresgästföreningen och de boende har olika uppfattning. Motsättningarna mellan hyresgästförening och de boende i berörda fastigheter kan i

vissa fall skapa orimliga situationer. Därför bör bostadssaneringslagen förändras så att hyresgästernas talan förs av den förening/organisation till vilken majoriteten av de boende ansluter sig.

18.24 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar

Industriverket har aktualiserat ytterligare ändring ar i rörledningslagen och anfört:

Utredningen konstaterar att rörledningar kortare än 20 km för råolja, naturgas m. m. ej är koncessionspliktiga enligt rörledningslagen. Utredningen anser dock att det även för kortare ledningar behövs en samhällskontroll och föreslår därför bygglovplikt för dessa ledningar. Industriverket har uppmärksammat problematiken i samband med förberedelser för koncessionsprövning i anslutning till det aktuella Sydgasprojektet. Enligt industriverkets uppfattning finns det skäl att överväga ändring av rörledningslagen i stället för att införa bygglovplikt för dessa ledningar.

18.25 Förslaget till lag om ändring i lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar

Malmö och *Umeå kommuner* tillstyrker förslaget.

Malmö kommun:

För närvarande finns inte några bestämmelser i ellagen som anger hur ledningar skall placeras i förhållande till förefintliga planer. Genom förslaget, att koncession inte får meddelas om tillkomsten av ledningar skulle strida mot en detaljplan eller mot ett markförordnande, har kommunerna fått ett lagfäst inflytande på förläggningen av kraftledningar. Kommunens inflytande har ytterligare stärkts genom att ledningar heller inte får strida mot syftet med marköversikten. Eftersom regeringen kan meddela planföreläggande endast om planen motverkar ett riksintresse eller om en samordning är nödvändig i en mellankommunal fråga, har bestämmelsen i ellagen givits en utformning som möjliggör ett verkligt inflytande för kommunen.

Visserligen torde regeln i 3 kap. 5 § – innebärande att det är ett riksintresse att ledningar kommer till stånd i den utsträckning som behövs med hänsyn till behovet av ledningar mellan eller inom regionen – i viss mån göra att detta inflytande kan verka illusoriskt. Emellertid torde man från kommunal planeringssynpunkt ändå vinna åtskilligt genom regleringen, genom att denna tvingar fram ett ökat informationsutbyte och samråd mellan kraftproducenter och berörda kommunala och statliga organ för att på så sätt möjliggöra att frågorna om förläggning av kraftledningar redan tidigt kommer under övervägande i den kommunala planeringen. En sådan planeringsrutin med tillräcklig framförhållning har gång efter annan efterlysts från skilda håll.

Även i ett annat avseende påverkas förutsättningarna att dra fram kraftledningar. Den omfattning som givits begreppet pågående markanvändning i förslaget till plan- och bygglag innebär att en fastighetsägare även efter det att ett kraftledningsområde lagts ut i planen kan fortsätta att göra tillbyggnader och nybyggnader också inom själva ledningsområdet. Förhållandet medför att vid en framtida inlösen av området den värdeökning som uppstått genom fastighetsägarens åtgöranden måste ersättas, detta också till den del de värdeförhöjande åtgärderna vidtagits efter det att ledningen redovisats i plan. Inte minst mot bakgrund av önskvärdheten av framförhållning m. m.

när det gäller stora kraftledningar är det ändå tillfredsställande att man inte valt en metod som lägger en död hand över vidsträckta områden. Den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som gjorts i lagen innebär ändå att de allmänna intressena generellt sett är väl tillgodosedda. I många fall torde ogynnsamt byggande också kunna förhindras genom avtal med fastighetsägarna.

Åre kommun föreslår att reglerna om flyttning och lovgivning av elledningar tas in i PBL.

Industriverket framhåller betydelsen av samråd och anför:

Industriverket vill vidare framhålla att utredningens förslag om den framskjutna betydelsen av kommunernas planer förutsätter att kommunerna får ett tillräckligt underlag från kraftföretagen och att kommunerna i sin tur beaktar dessa i tillbörlig utsträckning. En försöksverksamhet med regionalt samråd för utbyggnad av kraftledningssystemet pågår. Industriverket överväger vissa förslag om organisation av ett centralt samråd. Samråden har till uppgift att bättre anpassa de större ledningsutbyggnaderna till mark- och samhällsplanering. Försöksverksamheten beräknas pågå under en period på 3–4 år. Under denna period kommer industriverket att följa utvecklingen och aktivt medverka i samrådsprocessen. Med hänsyn till bestämmelsen i övergångsbestämmelserna i PBL att kommunerna ej behöver ha antagit en marköversikt förrän senast den 1 januari 1988 bör tiden räcka till.

Svenska elverksföreningen önskar ett förtydligande av innebörd att tillägget till 2 § 2 mom. äger tillämpning vid koncessionsprövning för linjekoncession.

Malmö kommun tar upp en begreppsfråga:

I PBL används skilda uttryckssätt för att klargöra en lednings karaktär, sålunda talas det bl. a. om "allmänna ledningar". För att undvika missförstånd bör klargöras om därvid avses att beskriva äganderättsförhållandena till ledningen, eller endast uttala att fråga skall vara om ett allmännyttigt ändamål, oavsett äganderättsförhållandena.

Kommunförbundet aktualiserar frågan om ytterligare ändringar i ellagen och anför:

Konflikterna mellan ledningsintressena och exploateringsintressena föranleder problem för många kommuner. Kommunerna får ofta betydande merkostnader när fortsatt tätbebyggelse hindras av befintliga kraftledningar. I vissa fall måste man välja en annan utbyggnadsriktning, som dock kan medföra ökade exploateringskostnader. I andra fall har det ansetts nödvändigt att fortsätta bebyggelsen på andra sidan av en ledning så att tätbebyggelsen delas av en kraftledningsgata. Merkostnader uppstår då främst genom att gator, vatten- och avloppsledningar samt fjärrvärmenät måste förlängas. Dessutom uppkommer betydande negativa effekter för boendemiljön när bebyggelsen måste förläggas i omedelbar närhet av en kraftledning.

Enligt styrelsens mening motiverar detta en översyn av hithörande lagstiftning även i andra avseenden än som tidigare berörts. Sålunda kan ifrågasättas om inte ellagen bör ändras så att tillståndsgivande myndighet får möjlighet att såsom villkor för koncession eller förnyad sådan lämna föreskrifter om ändring eller flyttning av ledning när ledningen medför betydande olägenheter för en tätorts vidare utveckling. I detta sammanhang bör också reglerna i 8 kap. 2 § starkströmsstadgan ses över.

Ellagen bör ändras redan före 1985 så att kommunerna får större inflytande över besluten. Ett sådant ökat inflytande kan ges t. ex. enligt mönster från vattenlagsut-

redningens förslag till revision av vattenlagen (SOU 1977:27). Styrelsen föreslår att ellagen kompletteras med ett lagfäst krav på att vid tillåtlighetsprövningen även allmänna planeringssynpunkter skall vägas in.

18.26 Förslaget till ändringar i förslaget till ny vattenlag

Statens vattenfallsverk och *Svenska kraftverksföreningen,* som hänför sig till en av Vattenregleringsföretagens Samarbetsorgan upprättad promemoria, framhåller betydelsen av att tillståndsfrågor inte kompliceras och att prövningen inte blir långdragen och invecklad. Man är vidare kritisk mot den ställning kommunerna fått i förslaget och föreslår själv en annan ordning för prövningen:

Enligt PBL-förslaget skulle de av vederbörande kommun antagna planerna vara avgörande för möjligheten att utföra vattenkraftanläggningar. Regeringen skulle endast i undantagsfall – i huvudsak beträffande riksintressen – kunna ingripa. I praktiken innebär detta, att vattenlagens tillåtlighetsregler blir mer eller mindre meningslösa och att kommunerna får en vetorätt mot vattenkraftföretag. Som förut nämnts, bör utnyttjande av vattenkraft tillåtas när detta är ett allmänt intresse. Man kan inte förutsätta, att en kommun vid planläggning skall anlägga denna synpunkt.

Om man icke vill anförtro avgörandet åt en tillståndsmyndighet (vattendomstol, koncessionsnämnd eller annan myndighet), är det därför nödvändigt att öka regeringens inflytande i dessa frågor. Det räcker inte med de mycket begränsade befogenheter som regeringen tillerkänts av PBL-utredningen.

– – –

Frågan om det praktiska förfarandet vid tillämpning av en sådan princip aktualiseras i den speciallagstiftning som gäller tillstånd till vattenkraftanläggningar. Liknande frågor uppkommer också i ett flertal andra fall vid konflikt mellan speciallagstiftning och planläggning. Näringslivets byggnadsdelegation har i sitt yttrande framlagt ett generellt förslag till lösning av sådana frågor. För vattenkraften skulle detta innebära följande. Ansökan om tillstånd göres hos tillståndsmyndigheten. Om gällande plan icke finnes eller gällande plan icke hindrar tillstånd, avgöres tillåtlighetsfrågan av tillståndsmyndigheten. Om konflikt föreligger mellan ansökan och planbestämmelse, bedöms frågan av tillståndsmyndigheten enligt vattenlagens tillåtlighetsregler. Om företaget därvid anses tillåtligt enligt dessa regler, underställes frågan om tillstånd regeringens prövning. Om tillstånd meddelas av regeringen eller av tillståndsmyndigheten enligt regeringens beslut, är frågan därmed avgjord. Någon ytterligare behandling i form av byggnadslov av byggnadsnämnd är icke nödvändig.

Vaso finner, att en sådan behandlingsform är acceptabel, om den kommunala planläggningen i övrigt skall tillerkännas den föreslagna betydelsen för vattenkraftens utnyttjande. En närmare behandling av regler för det nu angivna förfarandet bör lämpligen ske i förslaget till ny vattenlag. I PBL-lagen bör intagas föreskrifter, som medgiver en lösning i den föreslagna riktningen.

Kommunförbundet är positivt inställt till förslaget men föreslår en ännu starkare anknytning till PBL:

Den nu föreslagna samordningen av reglerna i PBL och vattenlagstiftningen finner styrelsen angelägen. Det är därför principiellt riktigt att tillstånd enligt vattenlagen inte får meddelas till sådan verksamhet vars genomförande skulle strida mot en detaljplan eller ett markförordnande. Styrelsen vill emellertid föreslå en ännu närmare anknytning till PBL i dessa frågor än vad PBL-utredningen föreslagit. I detta syfte bör övervägas om inte en tillståndsprövning som anges i vattenlagen och som i nu aktuella

fall ankommer på länsstyrelsen skulle kunna ske inom ramen för PBL. Med den omfattning som styrelsen tidigare förordat i sitt yttrande över vattenlagsutredningens betänkande skulle detta ske inom ramen för PBL. Med den omfattning som styrelsen tidigare förordat i sitt yttrande över vattenlagsutredningens betänkande skulle detta ske genom institutet marklov. Erforderliga materiella föreskrifter i övrigt kan då meddelas i form av detaljplan eller markförordnande.

Kommunförbundet tar vidare upp frågan om reglering av grundvattentäkter och anför:

PBL-utredningen föreslår en bestämmelse i 5 kap. förslaget till ny vattenlag som innebär att, inom verksamhetsområde för allmän vattenanläggning enligt lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, tillstånd till grundvattentäkt får 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.

I det yttrande som förbundsstyrelsen 1978-02-24 avgav till Justitiedepartementet över vattenlagsutredningens betänkande Revision av vattenlagen. Del 4 Förslag till ny vattenlag (SOU 1977:27) förordades att den av vattenlagsutredningen föreslagna regleringen i viss begränsad omfattning skulle utsträckas till att gälla också grundvattentäkt avsedd för viss fastighets hushållsförbrukning. Lämplig avgränsning kunde därvid vara att låta regleringen gälla i fråga om husbehovsvattentäkt för fastighet inom byggnadsplan, vars behov av vatten är tillgodosett eller enligt vad som i planen förutsatts avses skola tillgodoses genom allmän anläggning eller sådan gemensamhetsanläggning som inrättas enligt anläggningslagen. Enligt styrelsens mening borde vidare prövningen av ett anmälningsärende i de fall som här avses, ske av kommunal nämnd eller styrelse som kommunen utser.

Såsom förbundsstyrelsen framhöll i sitt yttrande kan man inte generellt undanta grundvattentäkt som är avsedd endast för att förse viss fastighet med vatten till hushållsförbrukning. Anledningen härtill är att det ofta förekommer att va-frågorna för ett område för fritidsbebyggelse enligt bebyggelseplaneringen avses lösas, vattenförsörjningen genom en för området gemensam vattentäkt och avloppsfrågan genom separata anordningar på tomterna. Det har blivit allt vanligare att enskilda tomtägare tar upp egna vattentäkter på sina tomter vilket medför ett flertal olägenheter. Det ursprungligen avsedda systemet för lösning av områdets va-frågor kan komma att brytas sönder. Även andra olägenheter kan uppkomma.

SGI föreslår att en anmälningsplikt till kommunen införs beträffande grundvattentäkter m. m.:

För att samhället skall kunna pröva förutsättningar för och konsekvenser av sådana ingrepp krävs kunskaper om befintliga förhållandena och planerade åtgärder. PBL föreslår och förutsätter att grundvattentäkt och bortpumpning regleras i VL. En sådan ordning gör det svårt för kommunerna att få en samlad bild av förhållanden som påverkar grundvattennivån. En möjlig lösning skulle kunna vara anmälningsplikt till kommunen beträffande grundvattentäkt (av större omfattning), bortpumpning och tillfällig pumpning. Den tekniska prövningen av grundvattentäkt och bortpumpning kan sedan ske enligt VL och med kommunen som part.

Statens offentliga utredningar 1982

Kronologisk förteckning

1. Real beskattning. B.
2. Real beskattning. Bilaga 1–3. B.
3. Real beskattning. Bilaga 4–6. B.
4. Tandvården under 80-talet. S
5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Kn.
6. Sockernäringen. Jo.
7. Talböcker-utgivning och spridning. U.
8. Videoreklamfrågan. Ju.
9. Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. Bo.

KUNGL. BIBL.
1982-03-08
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1982

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Videoreklamfrågan. [8]

Socialdepartementet
Tandvården under 80-talet. [4]

Budgetdepartementet
Realbeskattningsutredningen. 1. Real beskattning. [1] 2. Real beskattning. Bilaga 1–3. [2] 3. Real beskattning. Bilaga 4–6. [3]

Utbildningsdepartementet
Talböcker-utgivning och spridning. [7]

Jordbruksdepartementet
Sockernäringen. [6]

Bostadsdepartementet
Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. [9]

Kommundepartementet
De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. [5]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

1982-03-09
STOCK

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06740-4
ISSN 0375-250X