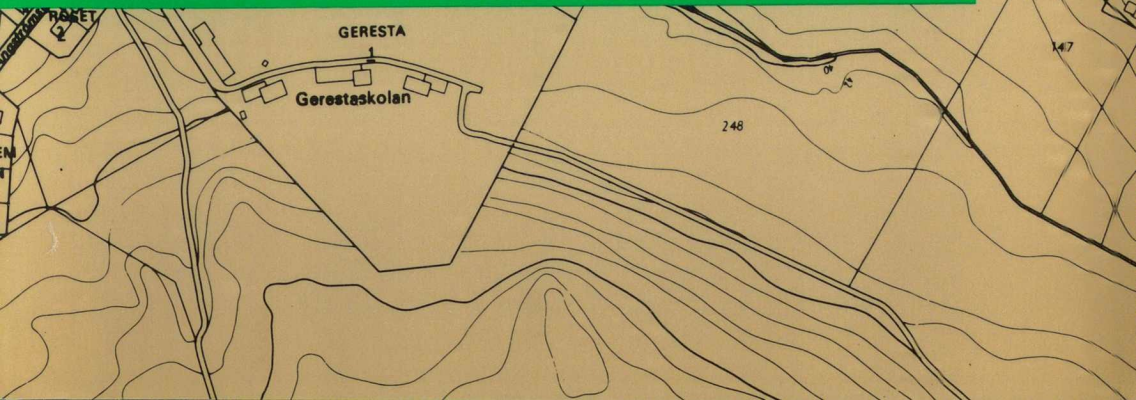


1975:17  
**NOS**

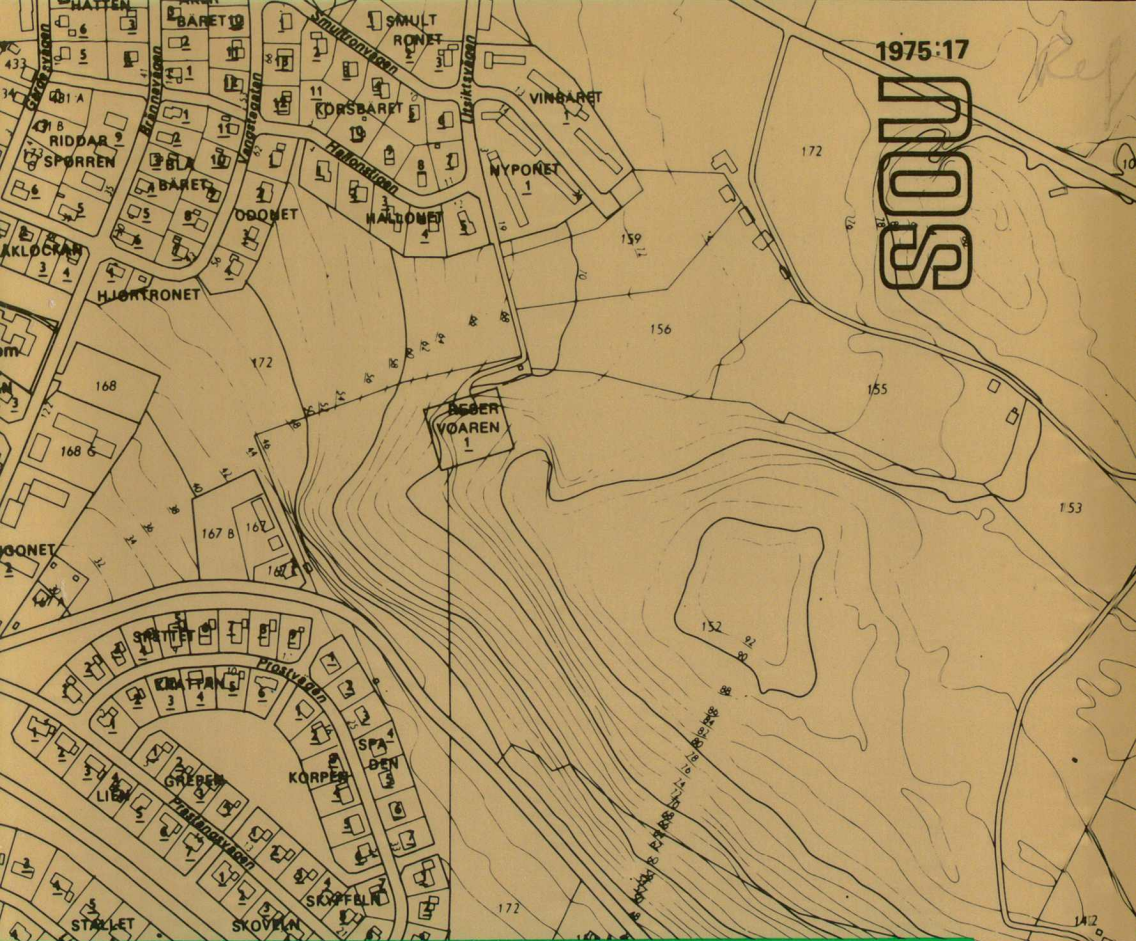
# Markanvändning

**Ur KB:s samlingar**  
Digitaliserad år 2013



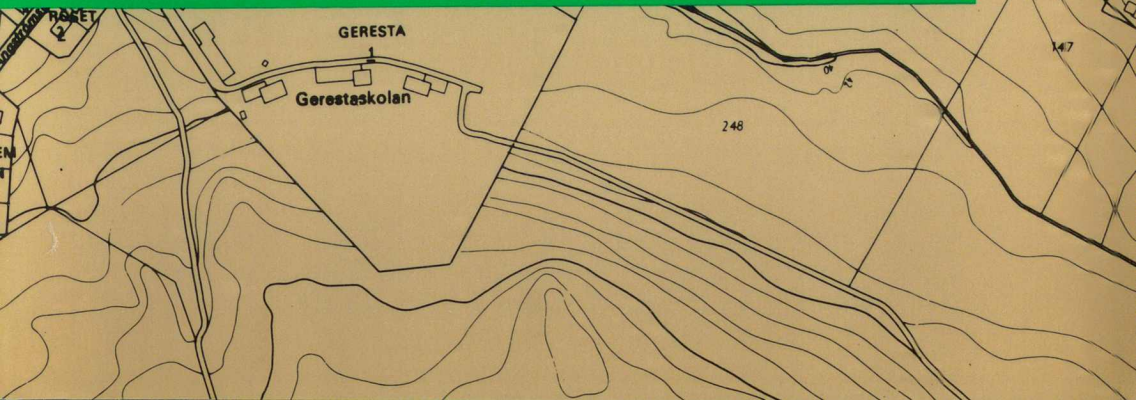
1975:17

NS

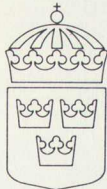


# Markanvändning och byggande

Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet







Statens offentliga utredningar  
1975:17  
Bostadsdepartementet

# Markanvändning och byggande

Remissammanställning utgiven  
av bostadsdepartementet

Stockholm 1975

Omslag: Johan Hillbom  
ISBN 91-38-02308-3  
Göteborgs Offsettryckeri AB  
Stockholm 1975

## Förord

Bygglagutredningen avlämnade i mars 1974 betänkandet (SOU 1974:21) Markanvändning och byggande med förslag till principer för framtida lagstiftning rörande markanvändning och byggande. I betänkandet redovisas principiella utgångspunkter för en framtida lagstiftning på detta område samt förslag till nytt system för planläggning. Betänkandet har remissbehandlats.

Ursprungligen avsågs att förslag till principer för en framtida lagstiftning på grundval av bygglagutredningens betänkande skulle föreläggas riksdagen hösten 1974. Som framgår av prop. 1974:150 (s. 4 och 391) fann emellertid departementschefen att betänkandet, med hänsyn till utfallet av remissbehandlingen, då inte kunde läggas till grund för statsmakternas ställningstagande utan att det bl. a. med ledning av remissyttrandena först måste överarbetas och kompletteras. Enligt departementschefen hade emellertid den valda uppläggningsarbetet varit av värde eftersom det genom remissbehandlingen dels kunnat påvisas i vilka avseenden utredningen byggt sina bedömningar på mindre lämpliga utgångspunkter, dels tillkommit värdefullt material och beaktansvärda synpunkter i de delar där utredningsförslaget varit ofullständigt, material och synpunkter som knappast hade varit möjligt att få tillgång till på annat sätt. Departementschefen förutskickade samtidigt att han avsåg att publicera en inom departementet upprättad sammanställning av remissyttrandena över bygglagutredningens betänkande. Denna sammanställning presenteras härmed.

Bygglagutredningens betänkande bearbetas f. n. av en arbetsgrupp inom bostadsdepartementet. Tyngdpunkten i detta arbete ligger på utarbetande av ett nytt plansystem. Förslag härtill avses bli publicerat i en departementspromemoria, vilken om möjligt kommer att sändas ut på remiss senast hösten 1976. Parallellt med detta arbete skall en särskilt förordnad sakkunnig, biträdd av experter, utreda vissa frågor om kommuns möjligheter att ta ut avgifter för allmänna investeringar. Även resultatet av detta arbete kommer att remissbehandlas. Med hänsyn till det arbete som återstår är det uppenbart att en genomgripande reform av byggnadslagstiftningen kommer att ta avsevärd ytterligare tid i anspråk. Inte minst genom remissbehandlingen har emellertid framkommit att det är angeläget att man så snart som möjligt försöker komma till rätta med vissa bristfälligheter som nuvarande byggnadslagstiftning anses vara

behäftad med. Inom departementet övervägs nu vilka ändringar i lagstiftningen som kan vara så angelägna att en mer genomgripande reform inte lämpligen bör avvaktas. Hit hör t. ex. de problem som sammanhänger med möjligheterna att komma till rätta med byggnadsverksamhet som bedrivs utan föregående byggnadslov. En promemoria med förslag till förbättrade medel för samhället i detta hänseende håller f. n. på att utarbetas. Även andra förslag till delreformer kommer att övervägas.

En sammanställning av remissyttrandena över bygglagutredningens förslag har bedömts vara av intresse inte bara för dem som bearbetar förslaget utan även för andra som är engagerade i plan- och byggnadsfrågor. Sammanställningen bör kunna vidga underlaget för fortsatt debatt om dessa frågor och bli till hjälp för de remissinstanser som yttrar sig över de kommande departementspromemoriorna.

## Innehåll

1	<i>Remissförfarandet</i> . . . . .	9
2	<i>Den allmänna inriktningen av reformarbetet</i> . . . . .	13
	Utredningen . . . . .	13
	Remissinstanserna . . . . .	14
3	<i>Reformbehov och lagstiftningens syfte</i> . . . . .	17
	Utredningen . . . . .	17
	Remissinstanserna . . . . .	19
4	<i>Lagstiftningens räckvidd</i> . . . . .	39
	Utredningen . . . . .	39
	Remissinstanserna . . . . .	40
5	<i>Plangenomförandefrågor</i> . . . . .	49
	Utredningen . . . . .	49
	Remissinstanserna . . . . .	51
	– Allmänt . . . . .	51
	– Ansvar för utbyggande av gator m. m. . . . .	52
	– Tillämpning av expropriationslagen m. fl. lagar . . . . .	55
	– Avgifter . . . . .	59
	– Regler motsvarande 70–73 §§ BL och exploaterings- avtal . . . . .	66
	– Exploateringssamfällighet . . . . .	68
6	<i>Materiella krav på planläggning, miljöutformning och byggan- de</i> . . . . .	73
	Utredningen . . . . .	73
	– Allmänna riktlinjer för planläggningen . . . . .	73
	– Bebyggelsemiljöns utformning . . . . .	74
	– Byggnads egenskaper . . . . .	75
	Remissinstanserna . . . . .	76
	– Allmänt . . . . .	76
	– Allmänna riktlinjer för planläggningen . . . . .	81
	– Bebyggelsemiljöns utformning . . . . .	89
	– Byggnads egenskaper . . . . .	98



7	<i>Underhåll av byggnad</i> . . . . .	107
	Utredningen . . . . .	107
	Remissinstanserna . . . . .	107
8	<i>Samspelet mellan staten och kommunerna</i> . . . . .	121
	Utredningen . . . . .	121
	Remissinstanserna . . . . .	124
	– Allmänt . . . . .	124
	– Statliga intressen vid planläggning . . . . .	133
	– Överprövning av kommunplan . . . . .	138
	– Överprövning av kommundelsplan . . . . .	142
	– Överprövning av byggnadsplan . . . . .	144
	– Samrådsförfarandet . . . . .	151
	– Former för det statliga inflytandet . . . . .	169
	– Statlig prövningsmyndighet . . . . .	171
	– Besvärsmått för kommunen . . . . .	172
	– Terminologiska frågor . . . . .	172
9	<i>Medborgarinflytande och fastighetsägares m. fl. ställning i planläggningsprocessen</i> . . . . .	175
	Utredningen . . . . .	175
	Remissinstanserna . . . . .	177
	– Allmänt . . . . .	177
	– Förslagen till plansystem och beslutsprocess ur medborgarsynpunkt . . . . .	180
	– Tidpunkt för inflytande . . . . .	182
	– Information och samråd . . . . .	183
	– Utställning . . . . .	187
	– Omfattningen av lagreglering . . . . .	188
	– Fastighetsägares och nyttjanderättshavares ställning . . . . .	191
10	<i>Plansystemet</i> . . . . .	199
10.1	<i>Riksplanering</i> . . . . .	199
	Utredningen . . . . .	199
	Remissinstanserna . . . . .	200
10.2	<i>Behov av interkommunalt planinstitut</i> . . . . .	206
	Utredningen . . . . .	206
	Remissinstanserna . . . . .	206
10.3	<i>Förslag till nytt plansystem</i> . . . . .	213
	Allmänt . . . . .	213
	Utredningen . . . . .	213
	Remissinstanserna . . . . .	215
	– Ersättningsfrågor . . . . .	227
	– Behov av dispensmöjlighet . . . . .	229
	– Försöksverksamhet . . . . .	230
	– Övriga frågor . . . . .	230
10.4	<i>Kommunplan</i> . . . . .	231
	Kommunplanens huvudsakliga syfte och tidsperspektiv . . . . .	231

Utredningen . . . . .	231
Remissinstanserna . . . . .	232
Kommunplanen i den kommunala processen . . . . .	238
Utredningen . . . . .	238
Remissinstanserna . . . . .	239
Kommunplanens innehåll . . . . .	242
Utredningen . . . . .	242
Remissinstanserna . . . . .	244
Kommunplanens effekter gentemot markägare . . . . .	249
Utredningen . . . . .	249
Remissinstanserna . . . . .	250
10.5 Kommundelsplan . . . . .	252
Kommundelsplans huvudsakliga syfte och tidsperspektiv . . . . .	252
Utredningen . . . . .	252
Remissinstanserna . . . . .	253
Kommundelsplans innehåll . . . . .	256
Utredningen . . . . .	256
Remissinstanserna . . . . .	257
Kommundelsplans effekter gentemot markägare . . . . .	259
Utredningen . . . . .	259
Remissinstanserna . . . . .	259
10.6 Byggnadsplan . . . . .	261
Byggnadsplans syfte och användningsområde . . . . .	261
Utredningen . . . . .	261
Remissinstanserna . . . . .	263
Byggnadsplans innehåll . . . . .	269
Utredningen . . . . .	269
Remissinstanserna . . . . .	271
Byggnadsplans effekter gentemot markägare . . . . .	274
Utredningen . . . . .	274
Remissinstanserna . . . . .	275
Byggnadsplans giltighetstid . . . . .	278
Utredningen . . . . .	278
Remissinstanserna . . . . .	280
10.7 Registrering . . . . .	291
Utredningen . . . . .	291
Remissinstanserna . . . . .	291
10.8 Fastighetsbildning och tomtindelning . . . . .	294
11 <i>Allmänna synpunkter på planernas tekniska utformning</i> . . . . .	299
Utredningen . . . . .	299
Remissinstanserna . . . . .	299
12 <i>Byggnadslov</i> . . . . .	305
Utredningen . . . . .	305
Remissinstanserna . . . . .	307

13	<i>Principer för den lagtekniska lösningen</i> . . . . .	323
	Utredningen . . . . .	323
	Remissinstanserna . . . . .	324
14	<i>Huvuddragen av samordning med annan lagstiftning</i> . . . . .	333
	Utredningen . . . . .	333
	Remissinstanserna . . . . .	335
	– Allmänt . . . . .	335
	– Naturvårdslagen (NVL) . . . . .	340
	– Miljöskyddslagen (ML) . . . . .	350
	– Vattenlagen (VL) . . . . .	353
	– Väglagstiftningen . . . . .	354
	– Anläggningslagen (AL) och fastighetsbildningslagen (FBL) . . . . .	358
	– Skogsvårdslagen och jordhävdslagen . . . . .	360
	– Övrig lagstiftning . . . . .	364
15	<i>Principer för lösning av övergångsfrågorna</i> . . . . .	367
	Utredningen . . . . .	367
	Remissinstanserna . . . . .	368
16	<i>Kostnader och resurser</i> . . . . .	373

# 1 Remissförfarandet

Remisstiden för bygglagutredningens betänkande sattes till 1974-08-20. I skrivelse från bostadsdepartementet till kommunerna 1974-05-07 förklarades emellertid att det var tillräckligt att kommunstyrelsens förslag till yttrande överlämnades inom den bestämda tiden förutsatt att fullmäktige behandlade förslaget på det sammanträde som skulle hållas närmast därefter och att fullmäktiges yttrande sändes över omgående.

Kommunerna har vid avgivande av sina yttranden använt sig av olika tillvägagångssätt. Flertalet kommuner inkom till den utsatta tiden med yttrande från enbart kommunstyrelsen eller i några fall från en eller flera nämnder, fastighetskontor e. d. Många kommuner har därefter kompletterat med yttrande från fullmäktige. I ett relativt stort antal fall har emellertid någon sådan komplettering aldrig ägt rum. Några kommuner som i första omgången sände in yttranden från nämnder eller andra organ har senare kompletterat med yttrande från enbart kommunstyrelsen. I den följande remissammanställningen görs ingen skillnad mellan dessa olika fall. Kommun anses således ha yttrat sig vare sig det skett genom fullmäktige eller enbart genom kommunstyrelsen och oavsett inom vilken tid yttrandet kommit in. I de få fall däremot då yttranden föreligger från enbart en eller flera nämnder e. d. refereras yttrandena som avgivna av respektive organ.

Med beaktande av vad som nu sagts om behandlingen av kommunyttrandena har remissyttranden över bygglagutredningens betänkande avgivits av hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten över Skåne och Blekinge, centralnämnden för fastighetsdata (CFD), överbefälhavaren (ÖB), socialstyrelsen, statens järnvägar (SJ), statens vägverk, sjöfartsverket, luftfartsverket, kammarkollegiet, bankinspektionen, riksrevisionsverket (RRV), riksantikvarieämbetet, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens institut för byggnadsforskning, statens planverk, lantmäteristyrelsen, rikets allmänna kartverk, civilförsvarsstyrelsen, samtliga länsstyrelser, domänverket, statens industriverk, vattenlagsutredningen, 1973 års skogsutredning, 1965 års musei- och utställningssakkunniga (MUS-65), naturvårdskommittén, expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU), länsberedningen, poststyrelsen, televerket, byggnadsstyrelsen, skolöverstyrelsen, statens handikappråd, arbetsmiljöutredning-

en, arbetarskyddsstyrelsen, statens brandinspektion, utredningen om den kommunala demokratin, barnmiljöutredningen, trafikbulerutredningen, 1969 års vägutredning, utredningen av vissa trafiksäkerhetsfrågor, boendeutredningen, distributionsutredningen och näringsfrihetsombudsmannen.

Följande kommuner har avgivit yttrande. Ale, Alvesta, Arboga, Arvika, Askersund, Bengtsfors, Bjuv, Boden, Bollnäs, Borlänge, Borås, Botkyrka, Boxholm, Bräcke, Burlöv, Båstad, Dals-Ed, Danderyd, Degerfors, Eda, Ekerö, Eksjö, Enköping, Eskilstuna, Eslöv, Fagersta, Falkenberg, Falköping, Falun, Filipstad, Finspång, Flen, Forshaga, Gagnef, Gislaved, Gnosjö, Grums, Grästorp, Gullspång, Gällivare, Gävle, Göteborg, Hallsberg, Hallstahammar, Halmstad, Hammarö, Haninge, Hedemora, Helsingborg, Herrljunga, Hjo, Huddinge, Hudiksvall, Hultsfred, Hylte, Härnösand, Härryda, Hässleholm, Höör, Järfälla, Jönköping, Kalmar, Karlsborg, Karlshamn, Karlskrona, Karlstad, Kinda, Kiruna, Kristianstad, Kristinehamn, Kumla, Kungsbacka, Kungsör, Kungälv, Kävlinge, Köping, Laholm, Landskrona, Laxå, Leksand, Lerum, Lidingö, Lilla Edet, Linköping, Ljungby, Lomma, Luleå, Lund, Lycksele, Lysekil, Malmö, Malung, Mariestad, Markaryd, Mark, Mjölby, Mora, Motala, Mundedal, Munkfors, Mölndal, Mönsterås, Nacka, Norberg, Norrköping, Norrtälje, Nybro, Nyköping, Nynäshamn, Nässjö, Olofström, Orsa, Orust, Osby, Oskarshamn, Ovanåker, Oxelösund, Partille, Piteå, Ragunda, Sala, Sigtuna, Sjöbo, Skara, Skellefteå, Skinnskatteberg, Skurup, Skövde, Smedjebacken, Sollentuna, Solna, Staffanorp, Stenungsund, Stockholm, Storuman, Strängnäs, Sundsvall, Sunne, Surahammar, Säffle, Sävsjö, Söderköping, Södertälje, Sölvesborg, Tibro, Tidaholm, Tierp, Timrå, Tingsryd, Tjörn, Torsby, Tranemo, Tranås, Trelleborg, Trollhättan, Tyresö, Täby, Töreboda, Uddevalla, Ulricehamn, Umeå, Upplands Väsby, Uppsala, Uppvidinge, Vaggeryd, Valdemarsvik, Vallentuna, Vara, Varberg, Vaxholm, Vellinge, Vetlanda, Vilhelmina, Vindeln, Vårgårda, Vänersborg, Vännäs, Värnamo, Västerås, Växjö, Ånge, Årjäng, Ätvidaberg, Älvsbyn, Ängelholm, Öckerö, Örebro, Örnköldsvik, Östra Göinge och Övertorneå.

Från kommunala nämnder har avgivits följande yttranden. Byggnadsnämnden och planeringskontoret i Halmstads kommun, byggnadsnämnden och fastighetskontoret i Hudiksvalls kommun, byggnadsnämnden, naturvårdsnämnden och fastighetsnämnden i Lunds kommun samt byggnadsnämnderna i Upplands-Bro och Vara kommuner. Yttranden har slutligen också inkommit från Folksam, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister, Hyresgästernas riksförbund (HSB), Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Näringslivets byggnadsdelegation, Samfundet för fastighetsvärdering, Samfundet för hembygdsvärd, Skid- och friluftsförbundet, Skogsindustriernas samarbetsutskott, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska bankföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska kommunförbundet, Svenska kraftverksföreningen, Svenska landstingsförbundet, Svenska riksbyggen, Svenska Samernas riksförbund, Svenska spar-

banksföreningen, Sveriges civilingenjörsklubben CF/STF, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges industriförbund, Sveriges jordbrukskassaförbund, Sveriges skogsägareföreningars riksförbund, Sveriges villaägareförbund, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges Fastighetsägareförbund, Stockholms läns landsting, Sydvästra Skånes kommunalförbund, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska kommunal-tekniska föreningen, Svenska arkitekters riksförbund (SAR), Styrelsen för konungariket Sveriges stadshypotekskassa, ASK-bolagens ekonomiska förening u.p.a., ICA Inköpscentralernas AB, Sveriges lantmätareförening, Göteborgsregionens Kommunalförbund, Göteborgs förorters förbund, Tekniska Nomenklaturcentralen, Svenska Handelskammareförbundet, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund, Naturvårdsintendenternas förening, Institutionen för konstvetenskap vid Stockholms universitet, Byggherreföreningen, Svenska Skogsarbetareförbundet, Föreningen Arbetsgrupper för en folkets byggnadskultur, Handikappförbundets Centralkommitté (HCK), Föreningsbankernas företagarråd, Sven Tyrén AB, Stadsmiljögruppen Stockholm, Svenska företagares riksförbund, Medborgarrörelsen Sveriges Väljare, Svenska Värmeverksföreningen, Svenska Elverksföreningen och Ingenjörsvetenskapsakademiens pålkommission.

Sammanräknat har yttranden inkommit från 24 länsstyrelser och 49 andra remissinstanser som anmodats avge yttrande, 192 kommuner, 10 kommunala nämnder eller andra organ, 46 andra instanser som beretts tillfälle att avge yttranden samt 16 instanser som inte stod upptagna på remisslistan. De insända yttrandena omfattar ca 5 300 sidor.

En del remissinstanser har grundat sina yttranden på utlåtanden från olika underinstanser. I åtskilliga fall har handlingarna från underinstanserna fogats till yttrandena. Innehållet i sådana handlingar refereras i det följande enbart i de fall det uttryckligen återopats av remissinstansen.

Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska bankföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Sveriges industriförbund, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges fastighetsägareförbund och Svenska handelskammareförbundet återopar i sina yttranden vad som anförs av Näringslivets byggnadsdelegation. I sammanställningen anges därför inte dessa remissinstanser särskilt i annat fall än då yttrandet innehåller något utöver vad delegationen framfört. Samma förhållande gäller för Sveriges jordbrukskassaförbund och Sveriges skogsägareföreningars riksförbund som ansluter sig till det av LRF avgivna yttrandet med vissa tillägg. I många fall har meningarna varit delade inom remissinstanserna. I remissammanställningen har även medtagits åsikter framförda i reservationer, varvid angivits att yttrandet härrör från en minoritet. Däremot har någon anledning inte befunnits föreligga att vid fall av meningsskiljaktigheter ange att det rör sig om ett yttrande avgivet av majoriteten.

Remissyttrandena har vid sammanställningen förts samman i avsnitt som i huvudsak motsvarar avsnitten i bygglagutredningens betänkande. I vissa fall berör emellertid remissinstanserna frågor som inte alls eller endast flyktigt berörts av bygglagutredningen. En sådan fråga är

resursfrågan, som i förevarande sammanställning tas upp i ett särskilt avsnitt som således saknar motsvarighet i betänkandet. Övriga frågor av detta slag har inpassats i de avsnitt där de sakligt ansetts närmast höra hemma. Å andra sidan finns det ett par avsnitt i betänkandet som saknar motsvarighet i denna sammanställning. Sålunda har yttranden som hänföra sig till avsnitten 8 och 16 i betänkandet om tidsaspekter på markanvändningsbesluten och om kommunal behandlingsordning förts samman med yttrandena om plansystemet. Betänkandets avsnitt 9 om styrmedlen innehåller resonemang av mer principiell natur som i senare avsnitt fullföljs med mera konkreta ställningstaganden. Yttranden som berör frågor som behandlas i detta avsnitt har därför kunnat hänföras till andra avsnitt.

## 2 Den allmänna inriktningen av reformarbetet

### *Utredningen (betänkandet avsnitt 4 och 5)*

Mot bakgrund av de reformbehov som framgår av bygglagutredningens direktiv med beaktande av vissa sedermera genomförda lagreformer och i anslutning därtill gjorda uttalanden anser utredningen att tre handlingslinjer kan vara tänkbara vid framläggande av ett förslag till ny byggnadslagstiftning. Som en första handlingslinje undersöker utredningen möjligheten att utveckla den av utredningen utarbetade skissen till en ny planlag under beaktande av de erfarenheter som vunnits vid den i vissa kommuner bedrivna försöksverksamheten och med komplettering i de delar som inte utarbetats tidigare.

Planlagsskissen avviker i vissa väsentliga hänseenden från det plansystem som skisserats i utredningens direktiv. Den utgår i motsats till gällande rätt ifrån att den fysiska planen inte längre bör konstituera några byggnadsrätter utan bara utgöra ett dokument för redovisning av en tänkt framtida utformning. Kommunen bör – efter viss statlig prövning – fördela byggnadsrätten till den som är villig och från allmän synpunkt lämpad att förverkliga den. Byggnadsrätten skulle då bli knuten till en viss bestämd huvudman för genomförandet som i princip också skulle vara skyldig att svara för genomförandet och att göra detta inom en viss bestämd tid. I princip är planen ett uttryck för ett ställningstagande från kommunen som innebär att i planen upptagen åtgärd faktiskt skall genomföras. Rättsverkan består därför inte bara i att planen ger rätt att genomföra de miljöförändringar som planen anger utan planen innebär också en principiell skyldighet att genomföra åtgärderna i fråga. Rätten och skyldigheten att svara för genomförandet ankommer i vissa fall på markägaren men i vissa fall på annan, som i så fall är angiven i planen som huvudman för åtgärden.

Erfarenheterna från försöksverksamheten med planlagsskissen var inte odelat positiva. Utredningen finner därför att arbetet inte lämpligen bör inriktas på att bygga vidare på den linje som påbörjats genom planlagsskissen.

Som en andra handlingslinje nämner utredningen att närmare undersöka möjligheterna att utforma en lagstiftning och ett plansystem med utgångspunkt i utredningens direktiv. Då förtjänsterna med den nuvarande byggnadslagstiftningen framhållits i olika enkätsvar till utredningen



anser utredningen en tredje handlingsmöjlighet kunna vara att med utgångspunkt i nu gällande lagstiftning vidta sådana ändringar som tillgodose de mest trängande reformbehoven.

Eftersom gällande lagstiftning i huvudsak är uppbyggd för att reglera bebyggelsesituationer anser utredningen det inte vara en ändamålsenlig väg att inom ramen för denna göra de ändringar och tillägg som anses behövliga. Speciellt svårt blir det enligt utredningen att tillgodose de mer renodlade markhushållningsfrågorna. Det i utredningens direktiv skisserade plansystemet är enligt utredningen mot bakgrund av enkät och försöksverksamhet i flera hänseenden ändamålsenligt för att tillgodose de krav som man bör ställa på en blivande lagstiftnings regelsystem.

Utredningens överväganden i denna del leder alltså fram till att arbetet inriktas i första hand på att närmare undersöka och pröva det i direktiven angivna plansystemet för att med detta som grund åstadkomma ett modernt och ändamålsenligt planläggningssystem vid en framtida lagstiftning.

### *Remissinstanserna*

Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig beträffande möjligheten att lägga planlagsskissen till grund för en ny lagstiftning.

Uttryckligen emot en sådan lösning yttrar sig *Bankinspektionen* som framhåller att utredningen på goda grunder avvisat förslaget om särskild huvudman för byggnadsrätters genomförande och därmed sammanhängande tvångsinlösen av mark.

*Hysesgästernas riksförbund* anser tvärtom att de principiella överväganden om byggnadsrättens ställning som kommer till uttryck i planlagsskissen bör kunna läggas till grund för den nya planlagstiftningen. Förbundet menar att samhällets möjligheter att styra markanvändningen måste förbättras. Förbundet delar inte utredningens bedömning att de markpolitiska medlen – särskilt efter de förändringar som skett under utredningsarbetets gång – är tillräckliga. Förbundet framhåller att en aktiv styrning av plangenomförandet förutsätter att byggnadsrätten underordnas allmänna intressen. Enligt förbundet presenterar utredningen inte några övertygande skäl för sitt frångående av den i planlagsskissen anlagda nya synen på byggnadsrätten. De erfarenheter från försöksverksamheten som redovisas tyder enligt förbundet snarare på att detta är en angelägen reform. Farhågorna beträffande översiktsplaneringens ställning bör inte överbetonas. Problemet bör enligt förbundet gå att klara inom ramen för ett nytt plansystem. Förbundet delar inte heller utredningens mening att en sådan lösning framstår som tveksam från rättssäkerhetssynpunkt. Förbundet menar att en sådan avvägning mellan enskilda och allmänna intressen inte får accepteras. Att ge samhället tillräckliga medel för genomförande av de åtgärder som står i överensstämmelse med allmänna intressen måste enligt förbundet vara mer väsentligt än att lämna den enskilda äganderättens ställning orubbad. Förbundets mening delas av *Mönsterås kommun*, som framför likartade synpunkter.

En minoritet i Stockholms läns landsting och Södertälje kommun ifrågasätter om de nu föreslagna förändringarna på längre sikt är tillräckliga för att ge samhället möjligheter att fullfölja de uppgifter som det åtagit sig ansvar för. På längre sikt kan en förändring i den riktning som bygglagutredningen arbetade med i inledningsskedet bli nödvändig. Ett särskiljande av byggnadsrätten från äganderätten skulle öka samhällets möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen i de fall där kommunen inte har äganderätten eller av olika orsaker inte kan överta denna. Liknande synpunkter framförs av *barnmiljöutredningen* och *Stockholms kommun*.

En minoritet i Stockholms läns landsting är kritisk mot att utredningen inte fortsatt arbetet med planlagsskissen utan att närmare redovisa några skäl härför. Enligt denna minoritet bör i en ny byggnadslagstiftning klart anges att förutsättningen för en planläggning av ett markområde och ett genomförande i enlighet med planen, är ett kommunalt ägande av marken i fråga. Denna inlösenrätt, bör anges i kommunplanen med innebörd att någon fortsatt planläggning inte skall komma till stånd förrän kommunen äger den aktuella marken. Därigenom skulle – vilket också var utgångspunkten för planlagsskissen – byggnadsrätten helt skiljas från markägandet. Liknande synpunkter framförs av *minoriteter i Huddinge, Solna, Täby och Uppsala kommuner*.

SABO, som gillar den inriktning som utredningsarbetet kommit att få, vill trots detta understryka att de ständigt återkommande korrigeringarna i markägandets ställning har medfört att det skapats ett system som, efter varje genomförd korrigering, tenderat att bli mer och mer komplicerat. Mot bakgrund härav ligger det enligt SABO nära till hands att ställa frågan om inte mer förutsättningslöst valda utgångspunkter, av den typ som bygglagutredningen utnyttjade i sitt inledande arbete, kan komma att behöva tillgripas vid en framtida diskussion av det komplex av lagar som reglerar de rättsliga relationerna mellan olika intressenter vid markanvändning.

Det andra handlingsalternativet – att inom ramen för gällande lagstiftning göra de ändringar och tillägg som anses behövliga – tillstyrks av *hovrätten för Nedre Norrland*. Vad utredningen invänt mot detta alternativ väger enligt hovrättens bedömning inte särskilt tungt och bör inte hindra fortsatta överväganden om efter vilka linjer det framtida lagstiftningsarbetet bör bedrivas. Hovrätten anför vidare.

I svar som lämnats vid enkäter från bygglagutredningen har framhållits att den nuvarande byggnadslagstiftningen har många förtjänster, och liknande synpunkter har kommit fram vid försöksverksamhet som utredningen bedrivit (betänkandet s. 118). Det är allmänt sett ur olika synpunkter tryggare att i pågående reformarbete bygga vidare på en bestående ordning än att helt igenom tillskapa en ny reglering. Det bör härvidlag framhållas att det är betydligt svårare att överblicka en reforms konsekvenser i olika avseenden vid en ny reglering. Det är att märka att utredningen inte redovisat överväganden om de konsekvenser som ett genomförande av förslaget kan komma att få för samhället och medborgarna i andra avseenden än som direkt följer av utredningens förslag. Vidare är det uppenbart att en mycket vidlyftig planeringsapparat måste

tillskapas, om det av utredningen föreslagna plansystemet i sina huvuddrag genomföres. En successiv utbyggnad av plansystemet däremot kan hela tiden anpassas till tillgängliga ekonomiska och personella resurser. Det är vidare att räkna med att om bygglagutredningens intentioner följes kommer det att dröja avsevärd tid innan arbetet på den nya lagstiftningen blir slutfört och denna träder i tillämpning. Under denna tid kommer ett osäkerhetstillstånd att bestå, bland annat i fråga om markägarnas dispositionsrätt till marken, och de oenhetliga ersättningsreglerna i hithörande lagstiftning kommer att gälla under lång tid, innan ersättningsfrågorna får sin slutliga lösning. Enligt hovrättens mening talar därför övervägande skäl för att man i lagstiftningsarbetet hellre fortsätter på den inslagna vägen med partiella reformer på grundval av det bestående systemet än avvaktar en ny reglering enligt bygglagutredningens intentioner.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Östergötlands, Kristianstads och Kronobergs län* samt av *Hässleholms, Kinda, Kungsbacka och Tingsryds kommuner*.

*Karlstads och Kävlings kommuner* anser att det bör finnas möjlighet att utveckla en översiktlig planering inom ramen för gällande lagstiftning.

*Länsstyrelserna i Jönköpings och Jämtlands län* delar visserligen bygglagutredningens bedömning att nödvändiga lagändringar inte lämpligen kan åstadkommas inom ramen för nuvarande regelsystem utan att reformbehovet formellt sett måste resultera i helt nya lagar om markanvändning och byggande. De framhåller dock vikten av att så långt möjligt söka åstadkomma en viss kontinuitet i lagstiftningen för att ej onödigtvis försvåra övergången.

Flertalet av de som yttrat sig i frågan delar dock utredningens mening beträffande inriktningen av reformarbetet. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför i denna fråga.

Den nuvarande byggnadslagstiftningen är mycket omfångsrik och har efter en mängd ändringar blivit så svåröverskådlig att det knappast kan anses ändamålsenligt att vidtaga ytterligare reformer inom dess ram. Den är tillika i många avseenden synnerligen svårtolkad, vilket inte minst rättspraxis utvisar. Det får därför anses välbetänkt att utarbeta en helt ny lagstiftning, särskilt om denna skall reglera inte blott bebyggelse och därmed sammanhängande frågor utan även utgöra grunden för ett system som skall möjliggöra en sammanvägd bedömning av det allmännas synpunkter på markanvändningen och markhushållningen i allmänhet.

*Byggnadsforskningsinstitutet, planverket, länsstyrelserna i Hallands och Älvsborgs län, en minoritet i länsstyrelsen i Kronobergs län, Föreningen för samhällsplanering* samt *Arvika, Filipstads, Gislaveds, Hjo, Tibro, Torsby och Tranås kommuner* har samma mening som hovrätten och framför liknande synpunkter.

*Huddinge kommun* framhåller att direktiven vid denna tidpunkt var fem år gamla och att en översyn av direktiven vid detta tillfälle kanske borde givit bättre förutsättningar för det fortsatta utredningsarbetet.

### 3 Reformbehov och lagstiftningens syfte

Nedan lämnas en redovisning av de överväganden som görs av utredningen i vissa för den aktuella lagstiftningen grundläggande principfrågor. Redovisningen utgör en kortfattad sammanfattning av de huvudsakliga reformbehov som utredningsarbetet enligt utredningen bör tillgodose samt av de huvudsakliga syften som enligt utredningen bör uppnås med en ny lagstiftning. Redovisningen nedan över remissinstansernas inställning innefattar endast de mer eller mindre direkta uttalanden som yttrandena innehåller beträffande dessa grundläggande principer för en ny lagstiftning. De uttalanden av detta slag som förekommer ger till helt övervägande delen uttryck för en positiv inställning från remissinstansernas sida. Flertalet av dessa yttranden innefattar emellertid även kritik mot förslagets närmare utformning i olika hänseenden. Redovisningen av denna kritik sker inte här utan först under de följande avsnitten.

Inte minst mot bakgrund av det nyssnämnda förhållandet att yttranden i stor utsträckning innehåller såväl en positiv inställning till de grundläggande principerna som kritik mot förslagets närmare utformning i olika hänseenden har det inte ansetts möjligt att utifrån uttalanden av sistnämnda slag göra någon bedömning av remissinstansernas inställning i principfrågorna. Redovisningen under detta avsnitt kan därför inte anses ge en samlad bild av remissinstansernas inställning till förslaget i stort utan är som tidigare sagts endast en redovisning av de direkta uttalanden som gjorts beträffande de grundläggande principerna för en ny lagstiftning.

#### *Utredningen (betänkandet avsnitt 5 och 6)*

Lagstiftningen bör enligt utredningen bidra till att tillgodose intresset av att en från allmänna synpunkter god markhushållning kommer till stånd och att vid utformningen av miljön sociala och välfärdspolitiska mål kan uppnås. Lagstiftningen och planläggningen bör avse den fysiska miljöförändringen i stort och alltså inte vara begränsad till bebyggelsefrågor i inskränkt mening. Det behövs enligt utredningen en översiktlig fysisk planläggning som på ett helt annat sätt än för närvarande är ägnad att utgöra en ram för sådana ställningstaganden. Lagstiftningen bör vidare syfta till att tillgodose intresset av att i önskvärd utsträckning bevara befintliga bebyggelsemiljöer och upprusta och underhålla äldre bebyggel-

seområden. Enligt utredningens mening bör en blivande lagstiftning lägga fast en viss grundläggande underhållsskyldighet för fastighetsägare då det gäller bebyggelse.

Lagstiftningen bör enligt utredningen åstadkomma en beslutsordning som har sin tyngdpunkt i ett kommunalt ansvar för frågornas avgörande under hänsynstagande till statliga och enskilda intressen. Vid avvägningen mellan olika intressen bör beaktas att grundläggande sociala strävanden och gemensamma och långsiktiga samhällsintressen skall väga tungt i förhållande till kortsiktiga och privata intressen. Planläggningen bör tillgodose behovet av samordning mellan den fysiska, den sociala och den ekonomiska planeringen och bör för den skull ges största möjliga anknytning till kommunernas verksamhetsplanering och ekonomiska planering. Lagstiftningen bör syfta till att åstadkomma en sådan beslutsordning att viktiga principiella ställningstaganden kan diskuteras och fattas öppet på ett så tidigt stadium att reella bindningar ännu inte uppstått och att en bedömning från allmän synpunkt av olika åtgärders lämplighet kan ligga till grund för fortsatta bedömningar. Lagstiftningen bör alltså enligt utredningens mening ges en sådan inriktning att det ges möjlighet för de personer och organisationer som anser sig ha synpunkter att framföra i olika planläggningsfrågor att ge dessa synpunkter till känna vid sådana tider och på sådant sätt under planläggningsproceduren att synpunkterna efter utvärdering kan beaktas vid sammanvägningen av de olika intressena. Lagstiftningen bör vidare utformas så att den ger bästa möjliga betingelser för ett reellt förtroendemannainflytande då det gäller planläggningsverksamheten.

Lagstiftningen skall enligt utredningen syfta till att ge underlag för att meddela centrala direktiv beträffande innehållet i beslut om markanvändning och med avseende på kvaliteten i fråga om miljöutformning och byggande samt att åstadkomma sådana beslutsrutiner att det finns möjlighet att bedöma markhushållningsfrågorna i ett riksomfattande perspektiv. Sistnämnda fråga bör lösas genom att de rättsliga styrmedlen i markanvändningsfrågor på lokal och regional nivå utformas på sådant sätt att också riksintressena kan tillgodoses. Det beslutssystem som skall ingå i den lagstiftning som blir följden av utredningens förslag är i princip inte avsett att ersätta de olika speciella prövnings- och beslutsformer som finns i speciallagstiftning. Lagstiftningen skall emellertid syfta till att skapa en sådan beslutsordning att det planmässiga underlaget för markanvändningsförändringar tillhandahålles i en samlad form.

Förändringar i markanvändningen skall i princip föregås av en planmässig prövning och samhälleligt beslut innan de kan genomföras. Någon generell rätt för mark- eller nyttjanderättshavare att förändra markanvändningen bör alltså inte finnas. Rätten att genomföra förändringar av markanvändningen som anses kunna tillåtas anser utredningen liksom hittills böra tillkomma markägaren eller hans rättsinnehavare om annat inte följer av speciallagstiftning. Lagstiftningen bör syfta till att klarlägga i vilken utsträckning stat, kommun och fastighetshägare skall vara skyldiga att vidta åtgärder för att förverkliga beslut om byggande och annan markanvändning. I ett framtida prövningssystem bör man enligt

utredningens mening har möjlighet att styra ansvaret för genomförandet fristående utifrån de översiktliga bedömningar som görs inom ramen för en förstärkt översiktlig planering. Bestämmelser bör vidare införas som har den verkan att det framstår som angeläget för markägare att utnyttja givna tillstånd till förändring.

### Remissinstanserna

Utredningens grundläggande principer för en ny lagstiftning mottas som tidigare sagts positivt av de flesta av de remissinstanser, som yttrar sig direkt angående dessa principer. En del yttrar sig generellt beträffande det redovisade reformbehovet och de angivna syftena medan andra uttalar sig endast beträffande vissa av principerna. Som tidigare nämnts framställs dock i flertalet fall jämsides härmed erinringar i olika hänseenden mot förslagets närmare utformning. Ett stort antal remissinstanser ställer sig även tveksamma till möjligheterna att praktiskt genomföra förslaget bl. a. med hänsyn till kommunernas och länsstyrelsernas begränsade ekonomiska och personella resurser. Erinringar av detta slag redovisas som ovan nämnts inte här utan under olika avsnitt i det följande.

Samtliga av utredningen anförda grundläggande principer för en ny lagstiftning stöds uttryckligen av *sjöfartsverket, byggforskningsinstitutet, televerket, statens brandinspektion, länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings, Blekinge, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Örebro, Västmanlands och Gävleborgs län* av *Svenska byggnadsarbetareförbundet, SAR, Svenska landstingsförbundet, SACO* och *Göteborgs Förorters Förbund* samt av *Ale, Burlövs, Eskilstuna, Forshaga, Gnosjö, Grästorps, Gävle, Hallstahammars, Hammarö, Helsingborgs, Hjo, Hultsfreds, Härryda, Kiruna, Kungälv, Lilla Edets, Lysekils, Munkfors, Nässjö, Partille, Sala, Skövde, Stenungsunds, Strängnäs, Surahammars, Tierps, Tranås, Trollhättans, Vänersborgs, Värnamo, Västerås, Öckerö* och *Örnsköldsviks kommuner*.

Även *länsstyrelserna i Gotlands och Jämtlands län* samt *Gällivare, Vaxholms* och *Vetlanda kommuner* godtar de grundläggande principerna. Länsstyrelsen i Gotlands län anför dock en viss tveksamhet beträffande det praktiska genomförandet och länsstyrelsen i Jämtlands län anser att de angivna syftena kan visa sig svårförenliga framför allt inom ramen för en snabb handläggning. *Gällivare kommun* tillstyrker förslaget under förutsättning att vissa lättnader i tidsplaner och kompensation beträffande planresurser sker. *Vetlanda kommun* framhåller i detta sammanhang det visentliga i att den praktiska tillämpningen av plansystemet får avgöras av kommunerna själva med hänsyn till de lokala förhållandena och behoven. *Vaxholms kommun* anser vissa grundprinciper och konsekvenser dock vara av sådan art att de bör observeras och noga övervägas i samband med utformningen av de kommande lagarna.

*Södertälje kommun* instämmer i princip i de angivna utgångspunkterna beträffande en mer medveten och integrerad planering och styrning av naturresursförbrukningen och samhällsutvecklingen i allmänhet, ökat kommunalt ansvar och ökad kommunal frihet samt ökat direkt medbor-

gerligt inflytande i planeringsprocessen. Kommunen påtalar dock att uppnåendet av det första målet å ena och de två sista å den andra sidan ömsesidigt begränsar varandra. Kommunen anser, att ett planeringssystem med klarare befogenhets- och ansvarsfördelning än det nu föreslagna bättre skulle motsvara en skälig avvägning mellan de angivna utgångspunkterna. I ett sådant system skulle formerna för den på övergripande nationella intressen grundade statliga styrningen utformas separat i särskild ordning, integration med speciallagstiftning, där särskilda statliga intressen beröres ej ske, kommunplaneringen göras obligatorisk för kommunerna men inte innehålla moment av statlig detaljstyrning eller fastställelse, den fortsatta utvecklingen av plansystemet ske med stöd av råd och anvisningar, inga särskilda rättsverkningar knyts till de översiktliga planerna, erforderlig rättslig reglering av markanvändning knyts till detaljplaneskedet samt medborgarinflytandet i planprocessen förstärkas i möjlig omfattning i anslutning till sådana tankegångar som kommunaldemokratiutredningen redovisat.

*En minoritet i Helsingborgs kommun* anser det vara felaktigt att — såsom majoriteten gjort — ansluta sig till de huvudsakliga riktlinjerna i betänkandet. Frågan bör bli föremål för ytterligare utredning innan slutgiltigt förslag läggs fram.

*Huddinge kommun* anser att det framlagda materialet inte innehåller några väsentliga principer av nytt slag.

Ett förhållandevis litet antal remissinstanser yttrar sig uttryckligen angående principen att lagstiftningen bör bidra till att tillgodose intresset av en från allmänna synpunkter god markhushållning kommer till stånd och att vid utformningen av miljön sociala och välfärdspolitiska mål kan uppnås.

*LO* understryker angelägenheten av att denna princip blir vägledande för markanvändning och planering på olika nivåer. Samma mening uttalas av *Näringsfrihetsombudsmannen, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala och Södermanlands län, KF, LRF* samt av *Eslövs, Nynäshamns, Ulricehamns, Uppsala och Ängelholms kommuner*.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* delar utredningens mening att planläggningen bör avse den fysiska miljöförändringen i stort och inte vara begränsad till byggnadsfrågor i inskränkt mening. Samma mening uttalas av *hovrätten för Nedre Norrland, riksantikvarieämbetet, Svenska samernas riksförbund, en minoritet i Stockholms läns landsting, Sydvästra Skånes kommunalförbund, Svenska värmeverksföreningen* och av *Filipstads, Osby, Oskarshamns, Sollentuna och Vellinge kommuner*.

Sistnämnda princip för en ny lagstiftning omfattas även av en rad remissinstanser som dessutom uttryckligen vitsordar behovet av en förstärkt översiktlig fysisk planläggning. *Länsstyrelsen i Hallands län* förklarar sig sålunda i huvudsak kunna ansluta sig till utredningens ställningstaganden vad gäller att öka det allmännas möjligheter att utöva inflytande på och styra de fysiska miljöförändringarna i stort och att i avsevärd grad förstärka den

översiktliga planläggningens ställning. Liknande synpunkter framförs även av luftfartsverket, lantbruksstyrelsen, utredningen om den kommunala demokratin, länsstyrelserna i Jönköpings, Kalmar, Kristianstads, Kopparbergs och Västerbottens län, Sveriges civilingenjörskörbundet samt Falkenbergs, Huddinge, Höörs, Kalmar, Karlshamns, Motala, Munkfors, Norbergs, Nynäshamns och Olofströms kommuner och av planeringskontoret i Halmstads kommun.

Vikten av att förstärka den översiktliga planläggningen framhålls uttryckligen av ytterligare ett stort antal remissinstanser, nämligen av hovrätten över Skåne och Blekinge, ÖB, vägverket, riksrevisionsverket, skogsstyrelsen, bostadsstyrelsen, planverket, lantmäteristyrelsen, domänverket, 1973 års skogsutredning, ERU, televerket, skolöverstyrelsen, distributionsutredningen, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Blekinge, Malmöhus, Värmlands, Gävleborgs och Norrbottens län, av Hyresgästernas riksförbund, KF, LRF, Samfundet för hembygdsvård, Skogsindustriernas samarbetsutskott, kommunförbundet, SACO, SAR och Göteborgsregionens kommunalförbund samt av Alvesta, Arboga, Askersunds, Bollnäs, Borlänge, Botkyrka, Boxholms, Dals-Eds, Eda, Ekerö, Eslövs, Falkenbergs, Falköpings, Falu, Filipstads, Finspångs, Gagnefs, Gislaveds, Gnosjö, Grums, Grästorps, Gävle, Göteborgs, Hallsbergs, Haninge, Helsingborgs, Herrljunga, Hulfsfreds, Järfälla, Jönköpings, Karlskrona, Karlstads, Kinda, Kristinehamns, Kävlinge, Köpings, Laholms, Landskrona, Leksands, Linköpings, Lomma, Malmö, Mjölby, Norrköpings, Norrtälje, Ovanåkers, Skara, Skellefteå, Skinnskattebergs, Smedjebackens, Sundsvalls, Sunne, Säffle, Tibro, Tidaholms, Torsby, Tranås, Trelleborgs, Uppsala, Uppvidinge, Valdemarsviks, Vallentuna, Vara, Varbergs, Vårgårda, Vänersborgs, Värnamo, Växjö, Årjängs och Åtvidabergs kommuner och av minoriteterna i Eskilstuna och Täby kommuner samt av byggnadsnämnderna i Halmstads och Hudiksvalls kommuner och fastighetsnämnden i Lunds kommun.

Betydelsen av att sistnämnda principer får ligga till grund för lagstiftningen betonas särskilt av en del av de nu nämnda remissinstanserna.

Lantbruksstyrelsen anser att genom förslaget öppnas förbättrade möjligheter att avväga och hävda de areella näringarnas markanvändningsbehov mot andra intressen i områden med markanvändningskonflikter. Därmed förstärks möjligheterna att bedriva en samhällsekonomiskt effektiv jordbruksproduktion enligt jordbrukspolitikens mål. Genom en förstärkt översiktlig markanvändningsplanläggning kan enligt styrelsen förbättringar ske i olika avseenden. Först och främst kan i ökad omfattning den från produktionssynpunkt värdefullaste marken reserveras för fortsatt användning i areell produktion. 1973 års skogsutredning anför liknande synpunkter beträffande skogsbruket.

RRV understryker betydelsen av en utförlig och väl genomarbetad översiktlig planläggning då det gäller tillvaratagandet av naturvårdsintressen och bevarandet av kulturellt värdefull miljö. Samfundet för hembygdsvård framför liknande synpunkter.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser behovet av en intensifiering



av det översiktliga planarbetet vara påtagligt för kommunernas överordnade, långsiktiga planering av de fysiska, sociala och ekonomiska frågorna. Även fullföljandet av den fysiska riksplanens intentioner förutsätter enligt hovrätten att översiktlig planläggning inom kommunerna kommer till stånd i ökad omfattning. Sistnämnda synpunkt framhålls även av *planeringskontoret i Halmstads kommun* som även menar att den översiktliga planläggningen bör förstärkas för att tillgodose behovet av hushållning med mark och vatten jämte en överhuvudtaget god miljöutformning.

*Bostadsstyrelsen* anser att den kommunala planeringen alltför ofta i många fall försvåras genom avsaknaden av eller brister i den översiktliga planeringen. Detta har enligt bostadsstyrelsen i många kommuner lett till att i arbetet med bostadsbyggnadsprogrammen görs sådana ställningstaganden som skulle ha gjorts i samband med en översiktlig planering. Detta innebär att väsentliga grundläggande ställningstaganden görs vid en för sen tidpunkt.

Enligt *vägverkets* mening är den översiktliga planeringen i dag ofta dåligt anknuten till verkligheten och inte sällan tidsmässigt överspelad. I ett inte ringa antal kommuner föreligger överhuvudtaget inga aktuella, politiskt förankrade översiktsplaner. Den nya ordningen med obligatoriska översiktsplaner som täcker hela kommunens yta ger vägverket bättre underlag i dess planeringsverksamhet och underlättar den dialog mellan vägverket och kommunen som är nödvändig kring tillblivelsen av vägprojekt. En god kommunal översiktlig planering är en viktig förutsättning för verkets fysiska och ekonomiska vägplanläggning. *Distributionsutredningen* konstaterar att ett behov av utveckling och förstärkning av den översiktliga kommunala planeringen i hög grad föreligger när det gäller utformningen av den framtida butiksstrukturen.

*Smedjebackens kommun* anser det tillfredsställande att detaljplaner i stor utsträckning kan komma att beslutas av kommunerna själva genom att den översiktliga planläggningen förstärks och formaliseras.

*Karlstads kommun* framhåller att många kommuner redan nu satsat hårt på översiktlig planläggning enligt planverkets rekommendationer. Liknande synpunkter framförs av *Helsingborgs, Järfälla, Motala, Ovanåkers, Uppsala* och *Vänersborgs kommuner*.

*En minoritet i Täby kommun* anser det vara särskilt avsaknaden av beslut med bindande verkan beträffande den översiktliga och annan planering med längre tidsperspektiv, som hindrar påbörjandet och genomförandet av önskvärda men omfattande och tidskrävande förändringar av markanvändningen.

*Domänverket* och *KF* biträder visserligen utredningens mening att den översiktliga planläggningen bör stärkas men anför viss tveksamhet beträffande följderna härav. Verket anför.

Att härav dra slutsatsen, som bygglagutredningen gör, att all mark bör omfattas av obligatorisk planläggning är att ta ett mycket stort steg och kan för ett glesbygdsländ som vårt te sig överdrivet ambitiöst. Enär det kan vara svårt att finna lämplig och klar formulering för annan avgräns-

ning för den mark, som bör omfattas av översiktlig planläggning, kan verket dock acceptera bygglagutredningens förslag.

KF menar att förslaget om obligatorisk planläggning av all mark kan medföra viss risk för stelbent bundenhet i planeringsverksamheten.

En lång rad remissinstanser – bland dem även sådana, som enligt vad ovan framgått uttryckligen förklarat sig biträda utredningens principiella tankegångar, ställer sig i olika hänseenden mera kritiska eller direkt avvisande till de följer detta enligt utredningen får i vad avser lagstiftningens räckvidd och den översiktliga planläggningens formalisering, bundenhet och omfång. Denna kritik redovisas inte här utan under vissa av de följande avsnitten.

Utredningens principiella inställning beträffande underhåll och bevarande av befintlig bebyggelse kommenteras inte i någon större utsträckning av remissinstanserna. Av deras nedan redovisade inställning till förslagets närmare utformning i denna del framgår att de flesta av dem ställer sig mycket positiva till utredningens förslag. Vissa principiella uttalanden finns dock.

*Riksantikvarieämbetet* instämmer i utredningens bedömning av situationen och reformbehovet inom detta område. Ämbetet delar även utredningens uppfattning att förbättrade rättsliga medel för en effektiv byggnadsminnesvård bör anknytas till reglerna för en förstärkt översiktlig planering. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Kristianstad län* av *Mjölby, Nässjö, Skellefteå, Tierps, Uppsala* och *Vilhelmina kommuner* samt av *Samfundet för hembygdsvård* som dock reagerar mot att utredningen inte diskuterat fornminnesvården, vilken hittills enligt samfundet varit utgångspunkten för de antikvariska myndigheternas deltagande i planarbetet. Enligt samfundet måste liksom tidigare skyddet av de fasta fornlämningarna tillmätas stor betydelse.

*Länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus* samt *Västmanlands län* framhåller att möjligheterna att med nuvarande lagstiftning bevara områden med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är små.

*Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att principbetänkandets förslag och överväganden vad gäller bevarande och vård av det äldre byggnadsbeståndet i allt väsentligt kan tillstyrkas. Samma mening har *byggnadsstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län* samt *Enköpings, Grums, Höörs, Kinda, Ängelholms, Örebro* och *Övertorneå kommuner*.

*Bostadsstyrelsen* tillstyrker utredningens förslag om en generell plikt att underhålla byggnader. Denna mening delas av *arbetarskyddsstyrelsen, länsstyrelsen i Västmanlands län, Hyresgästernas riksförbund, kommunförbundet, civilförsvarsstyrelsen* samt *Göteborgs, Landskrona* och *Trelleborgs kommuner*. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att underhållsplikten bör gälla alla objekt som fordrar byggnadslov.

*LRF* avstyrker utredningens förslag till underhållsplikt, därvid förbundet framhåller.

Flertalet av landets lantbruksföretag har fler hus än som behövs vid nuvarande driftsinriktning. Skälen härtill är flera. Bl. a. kan hänvisas till

den successiva utbyggnad som skett inom jordbruket från mindre till större enheter osv. Konsekvenserna av den förutskickade underhållsplikten skulle bli synnerligen betungande för lantbruket, dels därigenom att kostnaderna för underhåll redan i dag är stora, dels därför att underhållsplikten skulle kunna förmodas föranleda förhöjda taxeringsvärden och därigenom försäkra lantbruket ytterligare kostnader. Ett genomförande av förslaget skulle också hämma rationaliseringen.

Även *Kinda kommun* ifrågasätter om det är motiverat med ytterligare underhållsbestämmelser.

Utredningens mening att lagstiftningen bör åstadkomma en beslutsordning som har sin tyngdpunkt i ett kommunalt ansvar för frågornas avgörande under hänsynstagande till statliga och enskilda intressen delas av nästan samtliga remissinstanser. Denna inställning redovisas uttryckligen av *Lantbruksstyrelsen*, *naturvårdsverket*, *planverket*, *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västermanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län*, av *Folksam, KF, LO, LRF, Näringslivets byggnadsdelegation, kommunförbundet, SABO, en minoritet i Stockholms läns landsting, Göteborgsregionens kommunalförbund och civilförsvarsstyrelsen*, av *Ale, Alvesta, Arboga, Bodens, Burlövs, Enköpings, Eslövs, Falu, Finspångs, Gagnefs, Gislaveds, Gnosjö, Gällivare, Göteborgs, Hallsbergs, Herrljunga, Hjo, Jönköpings, Kalmars, Kiruna, Kumla, Landskrona, Linköpings, Ljungby, Luleå, Malmö, Marks, Motala, Mora, Mölndals, Mönsterås, Norbergs, Norrköpings, Oskarshamns, Piteå, Ragunda, Sjöbo, Skurups, Sollentuna, Stockholms, Säffle, Södertälje, Umeå, Upplands Väsby, Uppsala, Uppvidingen, Vellinge, Vindelns, Vårgårda, Vänersborgs, Värnamo, Växjö, Årjängs, Åtvidabergs, Älvsbyns och Övertorneå kommuner av minoriteter i Ekerö och i Täby kommuner samt av *planeringskontoret i Halmstads kommun och byggnadsnämnden och fastighetsnämnden i Lunds kommun*.*

Av de nu nämnda remissinstanserna betonar *Växjö kommun* särskilt att avgörandet i planeringsfrågor i väsentlig mån bör ligga på det lokala planet där människorna lever, nämligen i kommunerna. Liknande synpunkterna framförs av *naturvårdsverket* samt *länsstyrelserna i Jönköpings, Västermanlands och Västernorrlands län*.

*Länsstyrelserna i Jönköpings, Kalmar och Örebro län* ansluter sig till utredningens uppfattning vad gäller kommunerna som lämpliga planeringsenheter. I likhet med en rad andra remissinstanser varom mera nedan under avsnittet "Resurser" uttrycker dock även dessa tveksamhet beträffande kommunernas resurser att på ett tillfredsställande sätt lösa uppgifterna.

*Länsstyrelsen i Kalmar län* betonar i detta sammanhang att i en kommande lagstiftning måste lämpliga former fastläggas som säkrar att statliga intressen blir framförda till beaktande redan i samrådsförfarandet vid den planering som kommunerna således skall ha ansvaret för. *LO*

framhåller att en förutsättning för det kommunala huvudansvaret dock måste vara att kommunalekonomiska intressen inte får föranleda kommunerna att göra avsteg från de för bostadspolitik, miljöpolitik, regionalpolitik och skogspolitik fastslagna allmänna målsättningarna. Som exempel nämner LO strävandena inom bostadspolitiken att motverka segregation mellan olika boendeformer, nämligen beträffande småhus och flerfamiljshus. Det måste enligt LO i detta sammanhang finnas garantier för att kommunerna i sin planläggning effektivt verkar för dessa integrationssträvanden.

*Naturvårdsverket* anser att de tankegångar som ligger bakom riksplaneringen otillräckligt har beaktats i betänkandet. Ett så starkt kommunalt inflytande i planerings- och beslutsprocessen som utredningen förutsätter skulle enligt verkets mening stå i strid med ambitionerna att förverkliga en planering för utnyttjandet av mark och vatten, som är väl avvägd med hänsyn till regionala behov och hela rikets behov. *Lantbruksstyrelsen* förutsätter att kommunplanerna följer de intentioner som riksplaneringen och olika speciallagstiftning anger för att uppfylla övergripande samhällsmål. De av riksdagen fastställda näringspolitiska målen för de areella näringarna kan exempelvis i vissa fall delvis gå emot kommunala särintressen. I sådana fall måste enligt styrelsen det allmänna samhällsintresset kunna hävdas. Liknande synpunkter framförs också av *skogsstyrelsen* och *domänverket* i vad avser skogsbrukets intressen.

*Ekerö kommun* anser att syftet med en ny lagstiftning måste vara att fördjupa den kommunala demokratin och stärka kommunens rätt till planläggning av marken inom kommunen. Detta innebär att lokalisering av olika verksamheter och anläggningar helt ska bestämmas av de lokala kommunala förtroendemännen, naturligtvis under hänsynstagande till riksplaneringens positiva intentioner.

*Södertälje kommun* anser att samhällsutvecklingen inte tillåter en vidgad självständighet för kommunerna på alla de områden och i alla de avseenden som det föreslagna planeringssystemet skall omfatta. En enskild kommun kan inte ges en frihet att förhindra en för riket som helhet uppenbart önskvärd åtgärd (eller vidta en på samma grund uppenbart olämplig åtgärd). Omfattningen av dessa inskränkningar vidgas när knappheten på resurser tilltar. Inom ett visst plansystem ökar det också men vidgad integration. Ett plansystem som tar hänsyn till detta faktum kan enligt kommunens mening inte samtidigt utan vidare antas också rymma möjligheter till vidgad kommunal självstyrelse. Kommunen anför vidare.

Den allmänna utvecklingen, både nationellt och internationellt präglas av konflikter hörörande från naturresursernas begränsning. Det är uppenbart, att ju mer dessa konflikter skärpes desto större och mer berättigade blir kraven på planering och styrning av resursförbrukningens fördelning. Denna styrning kan inte läggas på en lägre nivå än den som har största överblicken och erforderliga maktmedel för styrningens genomförande. Den är sålunda en statlig uppgift.

*Svenska samernas riksförbund* framhåller i fråga om den ytterligare markeringen av kommunernas ansvar att erfarenheterna av kommuner-

nas behandling av rennäringsens markanspråk medför att riksförbundet finner det vara oundgängligen nödvändigt att det i en kommande lagstiftning skall ingå uttryckliga bestämmelser om inflytande och samråd med bl. a. samebyarna i planläggningen.

*Sveriges villaägareförbund* slutligen ifrågasätter lämpligheten av att kommunerna i fortsättningen skall stå som huvudmän för planering och planläggning. Förbundet förordar i stället, att detta huvudmannaskap elimineras och ersätts av ett mer balanserat system med de tankegångar som ligger bakom förättningsförfarande enligt fastighetsbildningslagstiftningen.

Utredningens uppfattning att grundläggande sociala strävanden och gemensamma och långsiktiga samhällsintressen skall väga tungt i förhållande till kortsiktiga och privata intressen delas uttryckligen av *skogsstyrelsen*, *länsstyrelserna i Stockholms och Södermanlands län*, *LO*, *Göteborgsregionens kommunalförbund* och av *Landskrona*, *Nynäshamn*, *Ovanåkers*, *Oxelösunds*, *Ulricehamns* och *Ängelholms kommuner*. Skogsstyrelsen anser att denna princip tyder på att bygglagutredningens förslag då det gäller markanvändning och byggande i praktiken bör kunna säkerställa möjligheterna för skogsbruket att få erforderligt gehör för sina synpunkter på markanvändningen. LO framhåller att privatekonomiska intressen med oförtjänt markvärdestegring hittills i alltför stor utsträckning har fått styra markanvändningen och bebyggelsen och att detta har förorsakat skador och bristfälligheter i bebyggelse och miljö som kan vara svåra eller omöjliga att reparera. Inte minst i fråga om fritidsbebyggelse har den privata exploateringen i många fall gått fram mycket hårt. Bl. a. har härigenom allmänhetens behov av rekreation och friluftsliv i stor utsträckning omöjliggjorts eller försämrats. Ovanåkers kommun framhåller att svåra, ibland obotliga skador, har vållats i naturen på grund av intresse att exploatera en naturtillgång. Göteborgsregionens kommunalförbund anför att denna princip, som ofta kan medföra intressekonflikter inte minst i översiktsplanering på regional nivå, medför ökade krav på tidig och lättförståelig översiktlig redovisning av planfrågor och på aktiv samverkan mellan olika parter samt ställer särskilda krav på förståelse för den medverkan som samhället begär av de enskilda medborgarna beträffande markanvändning och byggande.

Enligt *Näringslivets byggnadsdelegation* har principerna för intresseavvägningen vid planeringen enligt förslaget blivit så allmänt hållna, att de inte är nämnvärt vägledande. Delegationen anser det angeläget att inom ramen för planlagstiftningen söka nå fram till vissa vägledande principer för behandlingen av intresseavvägningen. Det är önskvärt, att alla lösningar och planer prövas efter verkliga meriter, vare sig det är fråga om anspråk enskilda emellan eller mellan samhället och enskild planering.

*Föreningen arbetsgrupper för en folkets byggnadskultur* anser att bristen på preciseringar av vad allmänt respektive enskilt intresse skall betyda förstärker oklarheten om vilka samhällsintressen lagen skall tjäna. Kommunen och staten förutsätts företräda allmänna intressen, men inget nämns om att som allmänt betecknade intressen kan komma i

konflikt med varandra, eller hur sådana skall lösas, annat än för vissa konflikter mellan stat och kommun. Enskilda intressen kan vara minoritetsintressen från små svaga intressen eller också maktintressen från starka enheter.

Samtliga som yttrar sig i denna fråga är överens med utredningen om att planläggningen bör tillgodose behovet av samordning mellan den fysiska, den sociala och den ekonomiska planeringen och därför ges största möjliga anknytning till kommunernas verksamhetsplanering och ekonomiska planering.

*Örebro kommun* betonar det viktiga i att stat och kommun får ökade möjligheter att gemensamt arbeta med markanvändningsplanering. Samordning krävs alltså enligt kommunen av ekonomisk och social planering på båda nivåerna.

*Näringsfrihetsombudsmannen* framhåller att en sådan samordning ökar möjligheterna till medborgarinflytande och tillgodoser behovet av innehållning med mark och vatten och en god miljö varför en sådan samordning i stort sett torde vara väl förenlig med de allmänna konkurrens- och konsumentsynpunkter som näringsfrihetsombudsmannen har att företräda.

Enligt *ERU* är det under senare år två utvecklingslinjer, som tenderar att mötas. Den ena är s. k. fysisk planering, som vuxit fram ur projektritningarnas tradition, den andra är den regionalekonomiska utvecklingsplaneringen. Ett av lagstiftningens främsta syften bör enligt *ERU*'s mening vara att initiera och främja samverkan mellan skilda former av planering.

*Uppsala kommun* betonar det viktiga i att den kommande lagstiftningen anger hur de sociala synpunkterna kan säkerställas i planarbetet och i stadsbyggandets genomförande och framhåller att i Uppsala kommun nu har genomförts en ordning, där representanter från de sociala myndigheterna redan från början deltar i det översiktliga planarbetet. Även *boendeutredningen* betonar att avsikten bör vara att nå goda sociala helhetslösningar.

*Landskrona kommun* framhåller att det med tanke på en trolig framtida resursknapphet är ytterst väsentligt att kommunplanen inte begränsar sig till en redovisning av planeringsmålen utan även innehåller utredningar avseende medlen dvs. alternativa vägar att uppnå de uppställda målen. Liknande synpunkter framförs av *Härnösands kommun*.

*Tranås kommun* menar att samordningen med övriga planeringsformer inte har utvecklats tillräckligt. Under en enhetlig ledning och med enhetligt planeringsunderlag kan förmodligen en integrerad kommunal planering bäst förverkligas. Om syftet med markanvändningsplaneringen skall uppfyllas måste, enligt kommunen samordningen på något sätt garanteras och inte endast förutsättas. Liknande tankegångar framförs av *Sveriges civilingenjörsförbund* och *Tibro kommun*.

*Föreningen för samhällsplanering* vänder sig mot de försök som utredningen och andra gjort att ge markanvändning och bebyggelse en exklusiv ställning i denna samordning. Föreningen instämmer i det

synsätt utredningen för fram i betänkandet att planläggning av markanvändning och bebyggelse måste ses som en gren bland andra i kommunstyrelsens samordnande verksamhet. *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* ger uttryck för samma mening.

Utöver de nu nämnda ansluter sig ett stort antal remissinstanser uttryckligen till utredningens principiella uppfattning, nämligen *lantmäteristyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kristianstads, Malmöhus, Skaraborgs, Värmlands, Västmanlands, Kopparbergs och Västernorrlands län, Hyresgästernas riksförbund, Samfundet för hembygdsvård, SACO, en minoritet i Stockholms läns landsting och SAR* samt *Arvika, Bollnäs, Botkyrka, Enköpings, Eslövs, Fagersta, Falkenbergs, Falköpings, Filipstads, Finspångs, Gislaveds, Gnosjö, Göteborgs, Hallsbergs, Hammarö, Haninge, Huddinge, Höör, Jönköpings, Kalmar, Kungsbacka, Lidingö, Linköpings, Ljungby, Lomma, Malmö, Norbergs, Norrtälje, Nynäshamns, Olofströms, Orsa, Osby, Ovanåkers, Sala, Smedjebackens, Sollentunas, Staffanstorps, Stockholms, Torsby, Tranemo, Upplands Väsby, Uppvidinge, Vilhelmina, Årjängs, Åtvidabergs och Ängelholms kommuner, minoriteter i Helsingborgs, Järfälla, Oskarshamns, Solna, Södertälje och Täby kommuner samt planeringskontoret i Halmstads kommun och byggnadsnämnden och fastighetsnämnden i Lunds kommun.*

Frågan om ökade möjligheter på ett tidigt stadium i planlägningsproceduren till diskussion angående viktiga principiella ställningstaganden och till bedömningar från allmän synpunkt av olika åtgärders lämplighet samt till ett reellt förtroendemännainflytande och inflytande för de personer och organisationer som har synpunkter att framföra i olika planlägningsfrågor är föremål för stort intresse från remissinstansernas sida.

*Socialstyrelsen* finner det mycket värdefullt att utredningen betonar vikten av medborgarinflytandet i planeringen. Liknande positiva uttalanden om utredningens principiella synpunkter i denna fråga görs också av *RRV, riksantikvarieämbetet, fiskeristyrelsen, domänverket, MUS-65, arbetsmiljöutredningen, barnmiljöutredningen, boendeutredningen, länsstyrelserna i Jönköpings, Gotlands, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs, Göteborgs och Bohus* samt *Västerbottens län*, av *KF, LO, Näringslivets byggnadsdelegation, Skid- och friluftsförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges villaägareförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund, Sveriges lantmätareförening*, av *Burlövs, Danderyds, Eskilstuna, Eslövs, Finspångs, Gagnefs, Gällivare, Göteborgs, Härnösands, Järfälla, Kiruna, Kristianstads, Kumla, Linköpings, Ljungby, Lomma, Markaryds, Munkedals, Nynäshamns, Nässjö, Orust, Ragunda, Skara, Solna, Staffanstorps, Sunne, Sölvesborgs, Tibro, Torsby, Tyresö, Täby, Upplands-Bro, Uppsala, Valdemarsviks, Vaxholms, Vellinge, Vilhelmina, Ängelholms, Örebro och Övertorneå kommuner* samt av *minoriteter i Huddinge och Jönköpings kommuner.*

Ett stort antal remissinstanser, som likaledes ger uttryck för en positiv

inställning till ett vidgat medborgarinflytande, betonar särskilt att detta bör göra sig gällande på ett så tidigt stadium så möjligt. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* framhåller sålunda det väsentliga i att tyngdpunkten i medborgarinflytandet förläggas till ett tidigt skede i planläggningsarbetet då inflytandet verkligen kan göra sig gällande. Särskilt väsentligt är enligt länsstyrelsen att det mest omfattande medborgarengagemanget åstadkommes i anslutning till det översiktliga planarbetet. Det är då de för miljöutformningen i stort väsentligaste ställningstagandena görs. Liknande synpunkter framförs av *skolöverstyrelsen* och *fiskeriintendenterna i mellersta och övre södra distrikten av länsstyrelserna i Södermanlands, Kronobergs, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Kopparbergs och Norrbottens län*, av *Folksam, LRF, SABO, Stockholms läns landsting, Göteborgs förorters förbund* och *Medborgarrörelsen Sveriges väljare* samt av *Ale, Borås, Filipstads, Härryda, Kalmar, Kungsbacka, Kungälv, Köpings, Lerums, Lilla Edets, Mora, Norrtälje, Ovanåkers, Partille, Sollentuna, Stenungsunds, Stockholms, Tidaholms, Trelleborgs, Ulricehamns, Upplands Väsby, Vara, Varbergs, Vårgårda, Åtvidabergs* och *Öckerö kommuner* och *en minoritet i Solna kommun*.

Invändningar mot utredningens förslag till förbättringar beträffande medborgarinflytandet redovisas närmare under följande avsnitt. En del invändningar och förslag av mera principiell natur skall dock tas upp här.

Enligt *Hyresgästernas riksförbunds* uppfattning är det självklart att medborgarinflytandet måste få göra sig gällande så tidigt som möjligt i planeringsprocessen. Förbundet kan emellertid inte dela utredningens åsikt att principen om tidigt inflytande främst har betydelse vid den översiktliga planeringen medan det däremot inte medför några större nackdelar om allmänheten vid detaljplanering får yttra sig först när färdigt förslag föreligger. Förbundet anför vidare.

Visserligen torde det vara så att den översiktliga planeringen enligt utredningens förslag kommer att få en större betydelse och verka mer styrande på den efterföljande detaljplaneringen men att översiktplanerna skulle komma att bli så detaljerade att det inte skulle finnas ett betydande utrymme för alternativa lösningar tror förbundet inte. Med stor säkerhet torde det även inom ramen för ett plansystem i enlighet med det av utredningen föreslagna bli så att en mängd frågor av stor betydelse för de boende kommer att avgöras vid detaljplanläggningen.

Liknande synpunkter framförs av *Näringsfrihetsombudsmannen* och av *Eslövs, Nyköpings, Sala och Västerås kommuner, byggnadsnämnden i Lunds kommun* och *en minoritet i Täby kommun. Malmö kommun* ser det som en vansklig sak att låta inflytandet fungera på ett alltför tidigt stadium eftersom detta kan ge enskilda starka intressen försteg framför allmänintresset.

*SAR*, som i och för sig starkt understöder ambitionen att ge medborgarna insyn och inflytande i planarbetet, framhåller rent allmänt tveksamhet mot att alltför hård laglig reglering och kontroll av dessa frågor sker, vilket skulle kunna medföra en alltför omfattande apparat till förfång för själva planeringsarbetet. Liknande synpunkter framförs av *riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Stockholms, Hallands och Jämtlands län*, av



*SACO*, samt av *Gävle, Helsingborgs, Landskrona, Norbergs, Orsa, Uppvidinge, Värnamo* och *Ånge kommuner*.

*Gislaveds kommun* anser att det finns all anledning att söka nya kanaler för medborgarinflytande i planeringsfrågorna. Det bör enligt kommunen ankomma på de politiska partierna i kommunerna att se till, att informationen når ut till de enskilda människorna och blir föremål för en riktig och konstruktiv debatt. Kommunerna själva bör utnyttja detta forum ävensom andra lämpliga föreningar och ge dem ekonomiska och personella resurser för en saklig delgivning av planfrågorna. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Västernorrlands län, av Mölndals och Ånge kommuner* samt av *byggnadsnämnden i Halmstads kommun. Minoriteter i Eskilstuna* och *Södertälje kommuner* anser att de politiska organisationernas roll kan ytterligare förstärkas genom införande av kommundelsråd.

*En minoritet i Stockholms läns landsting* samt *Haninge* och *Södertälje kommuner* framhåller att den bästa garantin för ett allsidigt och representativt medborgarinflytande ligger i en ökad lokal aktivitet inom de politiska partierna och att alla beslut i planeringsfrågor sker i valda förtroendemannaorgan. *Södertälje kommun* anför vidare bl. a. följande.

En realistisk analys av den faktiska förmågan för en bred och representativ grupp förtroendemän och allmänhet att delta i planeringsdiskussionen leder till slutsatsen, att det grundläggande planeringssystemet är för komplicerat. Detta faktum kan inte elimineras av den frihet som utredningen – helt riktigt – föreslagit för kommunerna att själva besluta om formerna för kontakten med allmänheten. Därest så komplicerade planeringssystem som här föreslagits är nödvändiga, måste man därför acceptera, att vissa delar därav inte kan bli föremål för en meningsfull allmän debatt på lokal nivå. Den representativa demokratin på statlig och lokal nivå innefattar lösningen på det problemet. Formerna för och omfattningen av medborgarinflytandet i den rent kommunala planeringsprocessen bör utvecklas i anslutning till kommunaldemokratiutredningens betänkande och från utgångspunkten, att den representativa demokratin och den normala politiska processen även framgent måste utgöra hörnstenarna.

Uttalanden av liknande innebörd görs av ett flertal remissinstanser. Att medborgarinflytandet i första hand bör säkras inom ramen för den representativa demokratin anser sålunda *länsstyrelsen i Stockholms län, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister, Svenska riksbyggen* samt *Bodens, Grums, Höörs, Karlstads, Lidingö, Luleå, Piteå, Skellefteå, Skinnskattebergs, Sundsvalls, Uddevalla* och *Älvsbyns kommuner*.

*Länsstyrelserna i Kalmar* och *Värmlands län* samt *Falkenbergs kommun* understryker vikten av att medborgarinflytandet inte tar sig sådana former att de i demokratisk ordning valda kommunala organen sätts åt sidan. Även *länsstyrelserna i Älvsborgs* och *Västernorrlands län* samt *Nynäshamns kommun* framhåller betydelsen av de förtroendevaldas inflytande på planläggningen. *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Tjörns kommun* uttrycker farhågor för att meningsyttringar av dagsländenatur eller minoritetsgrupper med speciella förutsättningar kan komma att få för stort inflytande.

*Malmö kommun* framhåller att redan nuvarande lagstiftning torde ge goda förutsättningar för att medborgarna inte bara skall kunna framföra sin ståndpunkt i exempelvis en planfråga utan också att detta kan ske i så god tid att opinioner kan beaktas innan slutligt beslut fattas. Kommunen anför vidare.

Det är kommunens övertygelse att man bäst gagnar en öppen debatt genom att låta planfrågorna få en central plats i det kommunalpolitiska skeendet. Ur denna synpunkt ser kommunen icke någon erinran mot att information i planfrågor framföres i öppna och fria former. Verksamheten bör dock på vanligt sätt inordnas i reglerna för den kommunala behandlingsordningen. Kommunen är av den uppfattningen att kommunens planarbete är uttryck för en medveten politisk vilja och att det vore verklighetsfrämmande att räkna med att det reella inflytandet i planfrågor skulle flyttas över på opinioner som icke har det politiska ansvaret för besluten.

Även *HSB* samt *Kristinehamns* och *Malungs kommuner* anser att det inte finns något behov av större förändringar i det nuvarande systemet. *HSB* framhåller att det ju redan är så att medborgarna genom sina politiskt valda förtrendemän utövar det avgörandeinflytande i planfrågorna liksom andra kommunalpolitiska frågor.

*Hässleholms kommun* framhåller att utredningen ej tagit ställning i frågan om ansvaret för kontakterna med medborgarna och frågar var gränsen mellan det politiska ansvaret och tjänstemannaansvaret skall gå. *Gnosjö kommun* menar att det nog är så att alltför mycket arbete för information på "gräsrotsnivå" ofta är onödigt arbete. *Nyköpings kommun* slutligen anser att medborgarinflytandet inte bör stärkas genom en ändrad byggnadslagstiftning utan, om så är påkallat, genom regler som gäller för kommunal handläggning av ärenden i allmänhet.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* och *Ulricehamns kommun* biträder uttryckligen utredningens synpunkt att det är ett väsentligt syfte för en ny lagstiftning att förbättra möjligheterna att på ett tidigt stadium få till stånd en bedömning från allmän synpunkt av olika åtgärders lämplighet.

Att lagstiftningen skall syfta till att ge underlag för att meddela centrala direktiv beträffande innehållet i beslut om markanvändning och angående kvaliteten då det gäller miljöutformning och byggande samt att åstadkomma sådana beslutsrutiner att det finns möjlighet att bedöma markhushållningsfrågorna i ett riksomfattande perspektiv föranleder övervägande positiva uttalanden från remissinstanserna.

*Länsstyrelserna i Jönköpings* och *Gävleborgs län* anser att det finns ett klart behov av allmänna materiella normer som vägledning för planläggningsarbetets inriktning och syfte.

Av samma mening är *RRV* som anför.

Skall det i direktiven avsedda statliga inflytandet bli av ett sådant reellt värde, att större delen av detaljplanläggningen utan olägenheter kan överlåtas på kommunerna, måste de översiktliga planerna uppfylla vissa grundläggande krav beträffande innehåll, kvalitet och detaljeringsgrad. Huvudlinjerna för dessa krav bör dras upp redan i lagstiftningen.

*Bostadsstyrelsen* instämmer i uppfattningen om behovet av konkret stöd i lagtext för angelägna miljökrav. Beträffande bostäder och bostadsbebyggelse bör lagen formuleras så att den blir ett stöd för angelägna kvalitetskrav. Även *Tierps kommun* konstaterar med tillfredsställelse att frågorna om bebyggelsemiljöns utformning avses få särskilt stöd i lagtexten.

*Planverket* finner det ändamålsenligt att genomförandet av förändringarna regleras genom en lagstiftning i vilken generella egenskapskrav på bebyggelse, byggnader och anordningar anges. *Skolöverstyrelsen* instämmer i förslaget att grundläggande krav ifråga om byggnads egenskaper lagfästs. Av samma mening är *länsstyrelsen i Västernorrlands län* samt *Hallsbergs, Linköpings, Skellefteå, Stockholms och Vilhelmina kommuner*. Stockholms kommun framhåller att de grundläggande egenskapskraven för byggnader bör samlas och fastläggas på ett ställe i lagstiftningen och inte — som nu — vara spridda på olika lagar, exempelvis byggnadsstadgan, bostadssaneringslagen och hissungörelsen. Några speciella krav på byggnader som finansieras med statliga lån är enligt kommunen inte längre motiverade. Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser det högst väsentligt att dessa egenskaper kan preciseras och verkligen utgöra ett reellt politiskt grundat underlag för den efterföljande anvisningsverksamheten.

*Värnamo och Örebro kommuner* framhåller att kommunerna måste ha stor frihet att själva forma sin bebyggelsemiljö ovanför vissa minimikrav. Regleringen får inte drivas så långt att den kommunala planeringen snörs in i ett alltför stelt regelsystem som på ett orimligt sätt inskränker den kommunala självbestämmanderätten. Enligt *Norrköpings kommun* som delar denna uppfattning finns det all anledning att ifrågasätta om det i planfrågor är motiverat att från statens sida utfärdas sådana föreskrifter gentemot kommunerna, som inte är av så väsentlig eller allmängiltig natur att de kan införas i lagen.

*Kommunförbundet* hävdar att bl. a. kommunala strävanden till bättre fysisk och social integration i planeringen många gånger förhindrats av innehåll och tillämpning av olika statliga myndigheters normer och anvisningar. En central styrning hämmar ofta lokala initiativ och förhindrar till de lokala förhållandena anpassade lösningar. Styrelsen vill därför understryka att erforderliga tillämpningsanvisningar måste ges en generell utformning utan detaljstyrning. *Borlänge kommun* anser att normer, gemensamma för hela riket bör utfärdas endast sparsamt. Kommunen anför vidare.

Staten har ändå möjligheter att vid fastställelsen av planförslag bedöma deras kvaliteter samt skapa viss praxis. Det kan inte vara nödvändigt eller ens önskvärt att i samhällsplaneringen och byggandet alltid utnyttja endast sådana lösningar och metoder som är godtagbara inom hela landet. En alltför enhetlig bedömning kan i sämsta fall utarma lokala traditioner i stadsbyggandet. Också brukarnas krav på bebyggelsen varierar förmodligen avsevärt mellan de olika landsdelarna.

*Umeå kommun* anser att tvingande normer eller administrativa föreskrifter bör begränsas till ett absolut minimum. Utredningens ståndpunkt

att centralt uppställda kvalitetskrav till grund för planering måste finnas över ett betydligt vidare fält än för närvarande, delas inte av kommunen. Erfarenheterna av den nuvarande styrningen via normer och administrativa föreskrifter är enligt kommunen att de leder till att de sektorer som är normstyrda prioriteras på ej normstyrda sektorers bekostnad. Ett exempel på detta är trafikfrågornas dominerande ställning i detaljplansammanhang som bl. a. medfört att den yttre miljön försumrats i många bostadsområden. Frågan är enligt kommunen viktig därför att varje kvalitetskrav är förenat med en kostnadsaspekt som inte får försummas. Avvägningen mellan kostnad och kvalitet är en politisk bedömningsfråga som måste få avgöras inom kommunerna.

Beträffande remissinstansernas inställning till utredningens närmare förslag om hur riksintressena skall tillgodoses redogörs för denna fråga i följande avsnitt. Här skall dock redovisas instansernas principiella inställning till utredningens uppfattning att de rättsliga styrmedlen i markanvändningsfrågor på lokal och regional nivå bör utformas så att också riksintressena kan tillgodoses. Av de som yttrat sig angående denna princip ger nästan samtliga uttryck för en positiv uppfattning. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* menar i likhet med utredningen att riksplanefrågorna skall kunna beaktas i den kommunala översiktsplaneringen och att något särskilt riksplaneinstitut därför inte behövs. Samma uppfattning framförs av *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kronobergs, Gotlands, Blekinge, Hallands, Skaraborgs, Västmanlands, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens län* samt *Botkyrka, Enköpings, Helsingborgs, Kristinehamns, Växjö och Övertorneå kommuner*. *Länsstyrelsen i Hallands län* förutsätter därvid att den kommunala vetorätt som f. n. finns i 136 a § BL bibehålles i den kommande lagstiftningen. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anför vidare i detta sammanhang bl. a. följande.

De erfarenheter som vunnits av kommunernas behandling av riksintressanta objekt i det nyligen avslutade programskedet av den fysiska riksplaneringen visar att skiljaktigheterna mellan kommunernas och länsstyrelsens synsätt på de riksintressanta frågorna är obetydliga. För den helt övervägande delen av riksintressena torde det därför knappast bli fråga om sådana motsättningar att inte samförståndslösningar skall kunna uppnås inom ramen för det översiktliga kommunala planeringsarbetet. Statens möjligheter att bevaka riksintressena är också väl tillgodosedda genom att de översiktliga kommunala planerna skall behandlas såväl vid samråd på förhandsstadiet av berörda statliga myndigheter som vid efterprövning av länsstyrelsen och i vissa fall Kungl. Maj:t.

*Riksantikvarieämbetet* framför liknande synpunkter.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* understryker i detta sammanhang nödvändigheten av att planeringsprocessen utformas så att riksintresset kan hävdas med tillbörlig styrka och ifrågasätter om utredningens förslag innebär tillräckliga garantier härför. Liknande synpunkter framförs av *Svenska Riksbyggen* och *Karlskrona kommun*.

Utredningens mening att lagstiftningen — utan att ersätta de olika speciella prövnings- och be-

slutsformer som finns i speciallagstiftningen – dock bör syfta till att skapa en sådan beslutsordning att det plannässiga underlaget för markanvändningsförändringar tillhandahålls i samlad form är i princip inte förenåll för någon kritik från remissinstansernas sida. Denna mening delas uttryckligen av ÖEF, lantmäteristyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Jämtlands och Norrbottens län, SABO samt av Eslövs, Hudiksvalls, Snedjebackens, Sollentuna, Sundsvalls och Tibro kommuner. Även luftfartsverket anser utredningens ambitioner i denna del vara lovvärda. Enligt verket måste man dock vara observant på att åsyftade prövningar kan ha olika syften och kräva helt olika kompetens, varför dessa strävanden inte får drivas alltför långt.

Beträffande remissinstansernas närmare inställning i denna fråga hänvisas till redogörelse under avsnitten angående lagstiftningens räckvidd och anknytningen till annan lagstiftning.

Övervägande positiva uttalanden görs beträffande utredningens mening att förändringar i markanvändningen i princip skall föregås av en planmässig prövning och samhälleligt beslut innan de kan genomföras och att någon generell rätt för markköpare och nyttjanderättshavare att förändra markanvändningen alltså inte bör finnas. Denna mening biträds sålunda av länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Jönköpings, Kalmar och Malmöhus län, av Folksam, Skid- och friluftsförbundet, SABO, Göteborgsregionens kommunalförbund samt av Filipstads, Huddinge, Landskrona, Mönsterås, Nässjö, Oskarshamn, Sollentuna och Ätvidabergs kommuner.

Även Malmö kommun är positiv till grundprincipen men framhåller att det är ett rättssäkerhetskrav att markägaren skall kunna överblicka vilka anspråk som samhället ställer och vilka inskränkningar i förfoganderätten till mark som vid varje tidpunkt föreligger.

Kinda kommun ställer sig positiv till viss reglering av markanvändningen men påpekar att det bör vara möjligt att åstadkomma rimliga avvägningar mellan samhällseliga krav och den enskildes rätt. Kommunen ser detta som en väsentlig politisk fråga, som borde vara föremål för mera ingående bedömningar.

Umeå kommun anser det visserligen vara nödvändigt att samhället, och då framför allt kommunerna, får ett starkare inflytande på väsentliga markanvändningsfrågor där inflytandet för närvarande är svagt, t. ex. vägbyggande, grustäkter, underjordbyggande. Enligt kommunen får emellertid samhällets prövning inte bli så omfattande och detaljerad att den glider över i ett självändamål. Prövningen bör därför begränsas till sådana förändringar i markanvändningen som berör ett större antal människor på ett mera påtagligt sätt. Solna kommun anser att principen inte får tas till intäkt för en onödig detaljreglering.

Enligt hovrätten för Nedre Norrland är en viktig fråga när det gäller markägarens ställning i vad mån denna har initiativrätt i planläggningsprocessen. Hovrätten anför vidare

Enligt bygglagutredningens förslag kan fastighetsägare förbereda förslag till byggnadsplan men får inte föra talan mot kommuns beslut att vägra att anta förslaget eller upprätta byggnadsplan. En sådan vägran innebär ett generellt förbud för fastighetsägaren mot ändrad markanvändning i vidsträckt mening, och nuvarande möjligheter till dispens skall försvinna. Någon direkt rätt att framtinga detaljplanering har visserligen markägarna inte heller enligt gällande ordning men skälet härtill, nämligen att det bör tillkomma myndigheterna att från bebyggelsepolitiska synpunkter avgöra var och när tätbebyggelse skall få ske, torde inte kunna åberopas, om bygglagutredningens förslag om översiktliga planer och detaljplanens ändrade karaktär genomföres. En kommuns vägran att godtaga ett förslag till byggnadsplan bör vila på saklig grund, och en möjlighet till överprövning av kommunens beslut är ur rättssäkerhetssynpunkt erforderlig.

Liknande synpunkter framförs av *Näringslivets byggnadsdelegation*. Även *Eslövs kommun* anser denna fråga betydelsefull eftersom det nya plansystemet avses omfatta all slags fastighetsanvändning.

*Värnamo kommun* anser inte att markägares och nyttjanderättshavares rätt till omdisponering av markanvändning generellt skall upphävas. Däremot tillstyrker kommunen att befogade inskränkningar skall kunna göras genom kommun-, kommundels- och detaljplan. Även *Ulricehamns kommun* anser att inskränkningen i den enskildes rätt att förfoga över sin fasta egendom blir alltför stor. För *Svenska företagares riksförbund* framstår utredningens förslag till hård reglering av markanvändningen som ett hot mot en dynamisk samhällsutveckling. I stället för flexibilitet och samarbete markägare-myndigheter tycks enligt förbundet utredningen föredra byråkrati och samhällsingripande. Den enskilda äganderätten urholkas och den hävdvunna principen om dispositionsrätt för fastighetsägare försvinner. I takt med inskränkningen av enskilda initiativ på markanvändningens område minskar enligt förbundet också konsumentens valfrihet.

*SABO* och *Örebro kommun* anser det vara diskutabelt om rätten att förverkliga byggnadsrätten fortfarande i princip skall tillkomma markägaren. *SABO* förutsätter att man vid prövning av denna fråga tar vederbörlig hänsyn till byggkonkurrensutredningens förslag. I detta sammanhang framhåller *Näringslivets byggnadsdelegation* nödvändigheten av att rätten att utveckla bebyggelse enligt en beslutad byggnadsplan får en tillräcklig grad av trygghet. Delegationen anför vidare.

En trygghet i arbetsbetingelserna är av grundläggande betydelse för att samarbetet mellan enskilda och kommunen skall fungera på ett tillfredsställande sätt. Tvångsingripanden — t. ex. i form av expropriation eller förköp — borde därför inte få tillgripas inom områden, som är avsedda för enskild bebyggelse före en viss utsatt tidpunkt från det byggnadsplan beslutats. En sådan tidsfrist bör anpassas så, att berörda parter får tillräckligt rådrum att sätta sig in i projektets förutsättningar och att genomföra en frivillig avveckling, om de saknar möjlighet eller intresse att medverka till den planerade bebyggelsen.

När det gäller principerna för hur skyldigheten att vidta åtgärder för att förverkliga beslut om

byggande och annan markanvändning bör uppdelas mellan stat, kommun och fastighetsägare biträder några remissinstanser som yttrar sig angående dessa principer uttryckligen utredningens mening att planerna inte bör förenas med någon skyldighet för markägaren att genomföra de i planerna upptagna åtgärderna. Uttalanden av denna innebörd görs sålunda av *civilförvarsstyrelsen, länsstyrelserna i Uppsala och Norrbottens län, Svenska kommunal-tekniska föreningen och Härnösands kommun.*

*uppdelas mellan stat, kommun och fastighetsägare* biträder några remissinstanser som yttrar sig angående dessa principer uttryckligen utredningens mening att planerna inte bör förenas med någon skyldighet för markägaren att genomföra de i planerna upptagna åtgärderna. Uttalanden av denna innebörd görs sålunda av *civilförvarsstyrelsen, länsstyrelserna i Uppsala och Norrbottens län, Svenska kommunal-tekniska föreningen (SKTF) och Härnösands kommun.*

*Södertälje kommun* anför i detta sammanhang följande.

Enligt bygglagutredningens mening är det uppenbart att samhällsbygget även i fortsättningen i stor utsträckning måste ske på sådant sätt att kommunen påtar sig ansvar för utbyggnad av gator, parker o. dyl. och att detta sker i större utsträckning än f. n. Skyldigheten i detta hänseende synes emellertid inte böra regleras genom att viss eller vissa planlägningsinstitut medför sådan skyldighet. Kommunens skyldighet bör föreligga företrädesvis i samband med de egentliga tätortsbildningarna medan avlägset liggande smärre bebyggelseområden inte bör omfattas av kommunens skyldighet. Inom ramen för ett system för obligatorisk översiktlig planläggning, som är uppbyggt på det sätt som föreslås i detta betänkande, bör det enligt bygglagutredningens mening vara möjligt att i de översiktliga planerna klagöra inom vilka delar av kommunen sådan skyldighet skall finnas. Förslaget tillstyrks.

Liknande positiva uttalanden till utredningens tankegångar i denna del görs också av *civilförvarsstyrelsen, länsstyrelsen i Norrbottens län, Svenska kommunal-tekniska föreningen* och av *Bengtstors, Hammarö, Härnösands, Höörs, Linköpings, Ljungby, Malmö, Mora, Mottala och Vilhelmina kommuner.* Även *Skövde kommun* synes ha denna uppfattning. *Bostadsstyrelsen* framhåller att dessa frågor inte bör belasta den översiktliga planen (kommunplanen) utan att de blir enklare att handlägga om de avgörs i samband med utarbetandet av kommundelsplaner på en plannivå jämförbar med nivån hos den idag ofta använda dispositionsplanen.

*Kristinehamns kommun* framhåller att den föreslagna ordningen – att områdesvis precisera de kommunala skyldigheterna i översiktlig plan – inte får inskränka den enskildes rätt och möjlighet att kräva, att utfästa kommunala skyldigheter fullföljs.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att den föreslagna ändringen av kommunens ansvar för plangenomförandet kan leda till väsentliga skillnader mellan olika kommuner och även svåraccepterade skillnader mellan skilda delar av samma kommun. Vissa ramar för det kommunala ansvaret kan behöva ges i lagstiftningen. Den nuvarande regleringen av skyldigheterna med olika huvudmannaskap genom tillämpning av olika planinstitut

bör emellertid ej bibehållas. Även *vägverket och länsstyrelsen i Stockholms län* anser det nödvändigt att genomförandemedlen preciseras i lagstiftningen. Vägverket anser att det bör bli möjligt att i samband med nybebyggelse av ett område kräva av en intressent att han utför för det allmänna väsentliga åtgärder, som t. ex. väganslutningar och planskilda korsningar för gång- och cykeltrafik vid allmän väg samt nybyggnad av väg som kan komma att ingå i det allmänna vägsystemet. Alltför ofta har enligt verket hittills förekommit att exempelvis gångbroar och gångtunnlar angivits i planerna men aldrig kommit till utförande. Länsstyrelsen i Stockholms län anser att en reglering av genomförandeskyldigheten i översiktlig plan kan leda till att dessa frågor blir bristfälligt behandlade i den översiktliga planeringen, då kommunerna av olika skäl ej vill binda sig för genomförande på ett alltför tidigt stadium. Någon form av precisering erfordras därför i lagtexten när det allmännas skyldigheter skall föreligga. Länsstyrelsen anför vidare i denna fråga.

Enligt länsstyrelsens mening bör det allmännas skyldigheter beträffande gator etc. bero – förutom av de i betänkandet angivna egentliga tätortsbildningarna – även av den grad av förändring som planläggningen avser åstadkomma. En avsevärd förändring av pågående markanvändning är erfarenhetsmässigt inte möjligt att genomföra utan åtaganden från det allmänna. Att binda de kommunala skyldigheterna till alla egentliga tätortsbildningar skulle för övrigt medföra ett så väsentligt ökat ansvar för kommunerna, åtminstone i Stockholmstrakten, att de inte kan uppfyllas inom rimlig tid. En kombination av de två villkoren beträffande tätortens karaktär och den planerade förändringens omfattning synes därför lämplig.

Att det behövs bestämmelser som har den verkan att det framstår som angeläget för markägare att utnyttja givna tillstånd till förändring möter inte någon gensaga från remissinstansernas sida. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anför i detta sammanhang att det behövs bättre medel för att åstadkomma ett samlat enskilt genomförande i de fall flera intressenter berörs av projektet. Det bör enligt länsstyrelsen övervägas att ålägga kommunen att i markägarnas ställe gå in i genomförandet i samtliga fall då det är ett påtagligt allmänt intresse att planen genomförs och markägarna underlåter att göra detta inom tid som föreskrivs i planen. Givetvis bör kommunen därvid garanteras att få ut full tackning för förskjutna kostnader i den mån markägaren har nytta av utbyggnaden. Alternativt bör kommunen kunna välja inlösen som ju i allmänhet medför betydligt större utlägg, särskilt i upprustningsfallet. *Näringslivets byggnadsdelegation* framhåller nödvändigheten av att ta hänsyn till både vilja och förmåga att realisera byggnadsobjekt i olika sammanhang. En fullgod garanti för medverkan under en viss tidsfrist efter planläggning i kombination med en kommunal intervention därefter kan således enligt delegationen uppfattas som en koppling av samverkande åtgärder, som stimulerar till genomförande och ger en betydande grad av säkerhet i genomförandeledet. Denna säkerhet består i att man på verkställighetsstadiet kan arbeta med enbart intresserade parter eller vid behov genom kommunala organ efter intervention genom inlösen.





## 4 Lagstiftningens räckvidd

### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 17)

Bygglagutredningen konstaterar att om man skall uppnå de syften som uppställts för lagstiftningen måste denna få en avsevärt större räckvidd än nuvarande byggnadslagstiftning.

Till en början slås fast att vissa situationer är sådana att de uppenbarligen måste komma att omfattas av lagstiftningens provningssystem för att de angivna syftena skall kunna uppnås. Det är de fall då mark, som tidigare inte utnyttjats för sådana ändamål, tas i anspråk för bebyggelse eller för anläggningar av olika slag såsom vägar, järnvägar, flygfält, hamnar samt anläggningar i vatten. Vidare hör hit fall då mark tas i anspråk för utnyttjande av naturtillgångar såsom grus och mineralfyndigheter. Inrättande av anläggningar för sportaktiviteter t. ex. anläggande av slalombackar bör också omfattas av provningsplikten.

De nämnda och liknande situationer är enligt utredningen klart att anse som förändring av markanvändningen. Det anses emellertid uppenbart att det framtida provningssystemet måste omfatta en lång rad andra företeelser som inte lika klart är att hänföra till samlingsbegreppet förändring av markanvändningen, t. ex. att riva ett befintligt hus och ersätta det med ett annat hus av motsvarande storlek och användningssätt eller att använda ett befintligt hus för ett annat ändamål än tidigare.

Utredningen anser att man i stället för att lägga begreppet förändring av markanvändningen till grund för provningspliktens omfattning bör välja tekniken att i lagstiftningen ange vilka företeelser som vid sidan av de klara förändringsfallen bör omfattas av lagens provnings- och kontrollsystem.

Huvudprincipen bör enligt utredningen vara den att provningssystemet skall omfatta alla åtgärder avseende mark, byggnader och anläggningar som kan medföra konsekvenser av ekonomisk natur för kommunerna eller som kan medföra omgivningspåverkan av någon omfattning. Provningssystemet bör således omfatta även rivning, förändring av verksamheter inom befintliga byggnader samt underjordsarbeten.

För alla de nämnda situationerna har krävts att det beträffande ett visst objekt — mark, byggnad, anläggning — företas antingen en ändringsåtgärd i yttre hänseende eller en ändring i användningsändamålet eller användningssättet av visst kvalificerat slag. Det kan emellertid enligt

utredningen vara angeläget för kommun att i vissa fall kunna styra även andra förändringar. Det bör därför vara möjligt att genom bestämmelser i översiktliga planer i viss utsträckning styra immitterande verksamheter samt jord- och skogsbrukets driftsformer. Remissyttranden över förslaget i denna del skall refereras nedan under rubriken "Huvuddragen av samordningen med annan lagstiftning".

Inom områden avsedda för rekreation eller som bör bevaras oförändrade, bl. a. områden som innehåller från kulturhistorisk synpunkt värdefull bebyggelse, bör lagstiftningen ge utrymme för föreskrifter av i vissa fall ganska detaljerat slag då det gäller förändringar av markanvändning och bebyggelse.

Den föreslagna lagstiftningen bör slutligen också reglera frågor om underhåll. Remissyttrandena i den delen refereras i särskilt avsnitt nedan.

### *Remissinstanserna*

I den grundläggande utgångspunkten för bygglagutredningen att lagstiftningen bör inriktas på att åstadkomma en generell prövning av alla slags förändringar av markanvändningen instämmer *Hallsbergs, Markaryds* och *Motala kommuner, planeringskontoret i Halmstads kommun, naturvårdsnämnden i Lunds kommun* och *Svenska naturskyddsföreningen*.

*Finspångs kommun* understryker det angelägna i att tillståndsprövningen utvidgas till att inte bara omfatta byggnader utan även vissa andra typer av anläggningar och åtgärder av omgivningspåverkande art.

Bygglagutredningens förslag att prövningssystemet skall omfatta alla åtgärder avseende mark, byggnader och anläggningar som kan medföra konsekvenser av ekonomisk natur för kommunerna eller som kan medföra omgivningspåverkan av någon omfattning tillstyrks av *hovrätten över Skåne och Blekinge, RRV, civilförsvarsstyrelsen, riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna i Västmanlands och Kopparbergs län samt Enköpings, Göteborgs, Malmö, Motala, Mönsterås, Norbergs och Örebro kommuner*.

Inte heller *länsstyrelsen i Jönköpings län* har något att invända mot förslaget men understryker betydelsen av att gränserna för möjligheten att inskränka den principiella rätten att fortsätta en etablerad markanvändning noggrant anges i lag och att frågan om ersättning för sådana inskränkningar får en skälig lösning.

*Skogsstyrelsen*, som också tillstyrker förslaget, framhåller att exempelvis sådana ändringar som principiellt kan bedömas medföra mera riksomfattande samhällsekonomiska konsekvenser givetvis också bör kunna utlösa motsvarande prövning.

*Lantbruksstyrelsen* anser att den föreslagna omfattningen av lagstiftningens räckvidd är för snäv. Den täcker inte de krav på en lagstiftning som reglerar markanvändningen med tanke på en samhälls- eller hushållning med de begränsade naturtillgångarna mark och vatten, vilka finns formulerade i betänkandets avsnitt om lagstiftningens syfte. Enligt styrelsens uppfattning bör en kommande markanvändningslagstiftning även ha en sådan räckvidd att den omfattar åtgärder avseende mark,

vatten och anläggningar som kan medföra konsekvenser för samhälls-ekonomi och rationell resurshushållning.

Enligt *Täby kommun* (en minoritet) är den föreslagna räckvidden för lagstiftningen i princip önskvärd om den kan genomföras på ett balanserat sätt. Den innebär emellertid en omfattande utvidgning av det område, som blir möjligt för det allmänna att reglera om man så önskar i detalj. Den enskilde medborgaren kan enligt kommunen komma i ett helt oacceptabelt underläge om ett sådant kraftigt samhällsinstrument som skisserats i bygglagutredningens betänkande skapas och hanteras på ett helt effektivt sätt med hänsyn till överordnade samhällsintressens krav.

*Umeå kommun* påpekar att i många kommuner är nya kraftledningsgator en form av ändrad markanvändning som fått allt större betydelse. Förutom att ledningarna dras fram utan större hänsyn till naturvärden innebär de starka låsningar av markanvändningen. Den planering och tillståndsgivning som föregår dessa anläggningar lever emellertid ett liv helt vid sidan av kommunens planläggnings- och prövningsrätt. Liknande förhållanden gäller enligt kommunen även andra anläggningar som ingår i den s. k. infrastrukturen, bl. a. de allmänna vägarna, kraftverk, vattenledningar. Kommunernas inflytande på tillkomsten av denna typ av anläggningar bör utökas och bli av minst samma omfattning som föreslås beträffande allmänna vägar.

Även *länsstyrelsen i Malmöhus län*, *Vännäs kommun* och *Stockholms läns landsting* (en minoritet) påtalar behovet att kunna kontrollera kraftledningsgator.

Enligt *Vindelns kommun* kan det ifrågasättas om det finns tillräckliga motiv att gå utanför den ram som gäller användningen av mark och vatten, då frågor om byggnader, byggnadstillstånd, kulturföremål, fornlämningar och dylikt regleras i redan gällande författningar.

*SABO* uttrycker tillfredsställelse över att även förändringar inom befintliga byggnader av typen att omvandla bostadshus till kontorshus kommer att omfattas av prövningsplikten.

*SACO* tillstyrker att byggnads användningssätt skall kunna anges utförligare i plan än vad som sker f. n. Enligt *SACO* är dagens detaljplanebestämmelser främst i vad avser "industri", "småindustri" och "handel" alltför vida för att medge en tillfredsställande styrning av lokaliseringen av verksamheter av denna typ. En miljömässigt tillfredsställande integrering av arbetsplatser och bostäder torde t. ex. endast kunna ske om mer detaljerade föreskrifter om verksamhetens art kan anges i planen.

*ICA* ifrågasätter hur ingående funktionsbestämmelser, som egentligen är lämpliga och rimliga vid planläggning. Att mera väsentliga funktioner i utnyttjande av byggnadsbestånd bibehålls kan naturligen vara ändamålsenligt - t. ex. att viss bebyggelse bibehålls för affärsändamål från servicesynpunkt. Funktionsregleringen blir emellertid enligt *ICA* betydligt vanskligare, om planföreskrifter gäller upprätthållande också av viss typ av verksamhet - t. ex. livsmedelshandel. Förändringar i efterfrågan och andra omständigheter kan göra det svårt att fixera en långt driven specificering av fastighetsanvändningen.

Förslaget att till det prövningspliktiga området även skall hänföras

förändringar av verksamheter inom befintliga byggnader torde enligt *Föreningsbankernas Företagarråd* komma att i hög grad försvåra företagets behov av att anpassa verksamheten efter konjunktursvängningar och marknadsläge. Företagarrådet framhåller särskilt risken för att tillståndsbesluten kan komma för sent, vilket särskilt skulle träffa små och medelstora företag som ofta saknar tillräcklig konsolideringsgrad. Liknande synpunkter framförs av *Svenska Företagares Riksförbund*.

*Vännäs kommun* anser att krav på samhällelig prövning skall gälla med stor restriktivitet så att tillämpningen endast kommer att avse direkt ändring av verksamheten eller driftsformen.

En fråga om förändrat användningssätt som tilldrar sig uppmärksamhet hos många remissinstanser är de problem som sammanhänger med övergång till permanent bosättning i områden avsedda för fritidsbebyggelse.

*Planverket* framhåller de kommunalekonomiska problem som uppstår då det gäller att för en så spridd befolkning hålla en tillfredsställande kommunal service. Enligt verket skulle möjlighet att kunna neka mantalskrivning på fastigheter inom vissa områden kunna vara en teknisk lösning att begränsa det kommunala ansvaret. Denna lösning anses dock komma i sådan konflikt med den hävdvunna rätten att fritt välja (arbete och) bostad i Sverige att den måste anses orimlig. Ett alternativt sätt att begränsa det kommunala serviceansvaret vore enligt verket att inom vissa områden kunna begränsa den kommunala serviceskyldigheten genom bestämmelse i kommunplan. En sådan begränsning finns i dag vad gäller gator där kommunen endast har ansvar inom stadsplanlagda områden och utredningen föreslår att man i kommunplan skall kunna avgränsa områden där kommunen skall ha sådant ansvar. Om man i kommunplan kunde avgränsa områden med begränsat kommunalt serviceansvar avseende t. ex. skolskjutsar, hemtjänst, va-frågor m. m. skulle vissa av problemen kunna lösas. Åtminstone för nya planområden för fritidsbebyggelse synes en sådan begränsning inte orimlig. En sådan ordning kan emellertid enligt verket vad gäller allmänna kommunala skyldigheter komma i konflikt med kommunallagens bestämmelser om lika behandling av kommunmedborgarna och den löser inte heller problemen med de sociala segregationstendenser som redan nu kan skönjas i vissa sommarstugeområden där en omfattande bosättning skett i tekniskt undermålig bostadsbebyggelse. Planverket uppger att man velat peka på ett allvarligt planeringsproblem som utredningen inte tagit upp men som bör övervägas närmare i samband med en ny lagstiftning.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att en övergång från fritidsboende till helårsboende visserligen kan betraktas som ändrat användningssätt och därmed kräva byggnadslov. Länsstyrelsen bedömer emellertid att det skulle innebära stora svårigheter att kontrollera vilken form av boende som förekommer. Det borde enligt länsstyrelsen därför vara möjligt att i kommunplan inte enbart ange områden för fritidsbebyggelse utan även kunna föreskriva sådant materiellt innehåll att intresset minskar för helårsboende — exempelvis begränsad byggnadsrätt m. m. Dessutom bör i kommun- eller kommunodelsplanen kunna skrivas in vilka

typer av anläggningar och åtaganden som kommunen avser att bekosta resp. inte bekosta. Eftersom kommunplanen är rullande kan eventuella uppenbara sociala eller andra missförhållanden föranledda av uteblivet engagement från kommunen rättas till efterhand. En säkrare styrning av utnyttjandet av fritidshusområden skulle enligt länsstyrelsen kunna ge bättre förutsättningar att utveckla speciella bebyggelsemiljöer med stora rekreativa värden, men som vid ett helårsboende skulle kunna förorsaka stora tekniska och sanitära problem. Exempel på sådana miljöer kan vara strandnära, starkt koncentrerad bebyggelse, typ "nyfiskelägen" eller komplettering av befintliga fiskelägen.

Även *kommunförbundet* samt *Sundsvalls* och *Ängelholms kommuner* anser att man skulle kunna komma till rätta med problemet genom att kommunen i plan anger att kommun inom vissa områden avsedda för fritidsbebyggelse inte skall ha skyldighet att ge samma service som inom områden med permanent bosättning.

*Marks kommun* anser att det vore angeläget att definiera fritidsbebyggelse t. ex. med avseende på byggnadsyta, lägenhetsyta, sanitär utrustning etc.

*Härryda kommun* uppger att byggnadsnämndens åtgärder hittills mot permanentbosättning inte har kunnat få annan form än att omfattande förbud lagts över kommunens fritidsområden. Kommunen finner att fritidsbebyggelsen måste ha en plats även i en expanderande region. Nuvarande system motverkar tillkomsten av ny fritidsbebyggelse, då prövning måste ske som för åretruntbostäder med bl. a. åtföljande höga initialkostnader. För att en fortsatt fritidsbebyggelse skall kunna ske erfordras enligt kommunen en juridiskt klar definition av begreppet fritidsbebyggelse och fritidsboende. Härutöver erfordras tydliga regler för tillämpningen av dessa begrepp. Kommunen erinrar om hur motsvarande problem lösts i den danska zonplanen. Problemet har räckvidd även inom annan lagstiftning. Sålunda kan reglerna om fritidsboende utformas så, liksom även är fallet i Danmark, att mantalsskrivning inte tillåts i vissa zoner. Kommunen understryker att frågan om omfattningen av den kommunala servicen upptas till noggrant studium i den fortsatta utredningen.

Problemet med permanentning av fritidsbebyggelse påtalas även av *länsstyrelserna i Älvsborgs, Gävleborgs och Västerbottens län, Ale, Eskilstuna, Falkenbergs, Göteborgs, Härnösands, Kalmar, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Malmö, Mölndals, Mönsterås, Norbergs, Norrköpings, Norrtälje, Nyköpings, Partille, Tidaholms, Tjörns, Umeå, Vänersborgs, Västerås, Vårgårda, Växjö* och *Öckerö kommuner, byggnadsnämnden i Halmstads kommun* samt *Sydvästra Skånes kommunalförbund, Föreningen Sveriges stadsarkitekter* och *Göteborgs Förorters Förbund*.

Även *Stenungsunds kommun* påtalar problemet men anser att det inte är möjligt att åstadkomma en klart avgränsande definition för att skilja begreppen fritidsbebyggelse och årsbebyggelse. Båda bebyggelseformerna bör därför enligt kommunen kallas bostadsbebyggelse.

Förslaget att i princip alla arbeten under jord skall omfattas av den blivande lagstiftningens prövningssystem tillstyrks eller lämnas utan

erinran av riksantikvarieämbetet, bostadsstyrelsen, planverket, Haninge kommun och Stockholms läns landsting ( en minoritet).

Enligt *Västerås kommun* synes det befogat att låta underjordsbyggandet omfattas av den blivande lagstiftningen. Detta får dock enligt kommunen inte tas till intäkt för ett så komplicerat prövningsförfarande att onödiga kostnader och onödig tidsutdräkt uppstår. När det gäller kommunens normalt förekommande ytliga ledningsnät bör handläggningen göras så enkel som möjligt t. ex. som ett byggnadsnämndens remissvar till de ledningsbyggande förvaltningarna. Byggnadsnämnden bör också ges möjlighet att till kommunala ledningsbyggande förvaltningar lämna dispens från byggnadslovskravet, där detta bedöms lämpligt. Denna bedömning kan då lämpligen ske i kommunaldelsplanen. Det som enligt kommunen är av intresse i detta sammanhang är underjordsbyggandets återverkningar på omgivande byggnader, grundvatten och markförhållanden. Av en kommande lagtext bör det därför framgå att det är ur denna aspekt som prövningen skall ske, vare sig den sker vid byggnadslovsansökan eller i samband med planläggning. Vad beträffar t. ex. en ledningsfunktion som sådan torde den största sakkunskapen finnas inom de ledningsbyggande förvaltningarna, och något behov av byggnadsnämndens prövning torde enligt kommunen inte finnas i detta avseende.

Frågan om hur vatten- och avloppssystemet skall anordnas bör enligt *Malmö kommun* liksom hittills ankomma på va-verk eller byggnadskontor samt avgöras av den myndighet inom kommunen som nu ansvarar för utformningen av dylika anläggningar.

Enligt *Ovanåkers kommun* bör övervägas huruvida inte för tunnlar avsedda för transport av vatten kommunernas insats får inskränka sig till den planmässiga prövningen och att själva tillståndsgivningen som hittills får utövas av vattendomstolarna. För ”torra” tunnlar (trafiktunnlar, tunnlar för va, el, tele m. m.) och för bergrum kan även tillståndsprövningen ankomma på byggnadsnämnd.

Enligt *Ingenjörsvetenskapsakademien* föreligger ett behov av att redan i planläggningsskedet ta ställning till inom vilka nivåer grundvattenytan skall variera vid en framtida byggnation samt redan då beakta alla de konsekvenser som en avsänkning eller ett bibehållande av grundvattenytan medför. En viktig fråga vid val av grundläggningssätt och dimensionering av pålgrundläggningar är därför ett ställningstagande från planeringsorganen beträffande grundvattenytans framtida läge. Det är enligt akademiens mening angeläget att dessa frågor beaktas vid framtida planläggning på såväl regional som kommunal nivå och att övervakning av åtljdnaden för eventuella restriktioner utförs.

*Svenska Elverksföreningen* framhåller att distributionsnäten för elkraft är synnerligen omfattande och inom tätortsområden till övervägande del utförda som jordkabelnät, vilka genomgående förläggs på ringa djup. Såvitt föreningen känner till har förläggning av jordkabler för elkraft hittills inte förorsakat några skador av den art eller omfattning som behandlas i utredningens bilaga 2. Med hänsyn till de elektriska jordkabelnätens omfattning och ringa skadeverkan ifrågasätter föreningen om det kan vara meningsfullt att för sådana anläggningar av normalt

utförande kräva byggnadslov. Även om utredningens intentioner i detta avseende inte är fullt klara måste nämligen enligt föreningen befaras, att krav på byggnadslov jämte prövningsförfarande i byggnadsnämnderna kommer att medföra avsevärda onödiga kostnader och onödig tidsutdräkt till förfång inte bara för eldistributionsföretagen utan även för deras avnämare. Skulle emellertid en kommande ändring av byggnadslagstiftningen medföra krav på byggnadslov för elektriska ledningar så är det enligt föreningen angeläget att byggnadsnämnderna samtidigt ges möjlighet till dispens samt att nämndens prövning begränsas till anläggningarnas eventuella inflytande på omgivande bebyggelse, grundvatten etc. Frågor angående elledningarnas funktion och ändamålsenlighet bör däremot under alla omständigheter överlämnas till eldistributörerna, som härvidlag besitter fackkunskap och dessutom är underkastade el-lagens bestämmelser.

Många remissinstanser uttrycker tillfredsställelse över den föreslagna lagstiftningens räckvidd med hänsyn till de möjligheter som därigenom skapas att bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer. Uttalanden i denna riktning görs av *riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna i Östergötlands, Kronobergs, Gävleborgs och Norrbottens län, MUS-65, Eskilstuna, Gislaveds, Norrköpings, Skövde och Sundsvalls kommuner, Samfundet för hembygdsvård, Svenska naturskyddsföreningen samt Stadsmiljögruppen.*

De moment i den föreslagna lagstiftningen som särskilt skulle gynna bevaringsintresset anses vara förslagen om krav på prövning av rivning, ökade krav på underhåll jämte utvidgningen av byggnadslovsplikten att avse även vissa underhållsåtgärder samt slutligen möjligheterna att ge detaljerade föreskrifter i planer för markanvändning och byggande.

Förslaget att prövningsplikten även skall omfatta rivning tillstyrks av *riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna i Gävleborgs, Kronobergs och Norrbottens län, MUS-65, Kalmars, Motala, Norrköpings och Sundsvalls kommuner samt SABO och Stadsmiljögruppen.*

Yttrandena över förslaget om underhåll av byggnad kommer att refereras i särskilt avsnitt nedan.

Att lagstiftningen i bevaringssyfte skall ge utrymme för föreskrifter av i vissa fall ganska detaljerat slag då det gäller förändringar av markanvändning och byggande tillstyrks av *riksantikvarieämbetet, bostadsstyrelsen, länsstyrelsen i Gävleborgs län, MUS-65, Malmö och Norrköpings kommuner samt Samfundet för hembygdsvård.*

Några remissinstanser anser att den föreslagna lagstiftningen förutsätter en närmare definition av begreppet pågående markanvändning. Skälen härtill synes variera. Definitionen skulle behövas enligt ett par instanser för att bestämma prövningspliktens omfattning, enligt några andra instanser för att precisera när ersättningsskyldighet för det allmänna inträder och slutligen enligt någon instans för att möjliggöra kontroll av fastighetsanvändning. Trots att alla yttrandena i ämnet inte kan hänföras till frågan om lagstiftningens räckvidd skall de ändå refereras här, särskilt som det inte alltid är lätt att av yttrandena utläsa vilket skäl som åberopas.



Enligt CFD torde bygglagutredningens olika förslag komma att accentuera behovet av någon form för byggnadsredovisning liksom behovet av lättillgängliga data om byggnader och anläggningar. Vid fysisk planering hör kännedom om byggnaders användning, storlek, standard, läge etc. till de grundläggande faktorerna. Behovet av ingående kännedom om byggnadsbeståndet är enligt CFD särskilt framträdande vid upprättande av bostadsbyggnads- och saneringsplaner. Även kommunernas övervakning av att inga förändringar i markanvändningen sker utan föregående prövning leder till behov av tillgängliga uppgifter angående byggnader. — CFD redogör här efter för det arbete som bedrivits på att få fram ett registersystem. CFD uppger härvid att man fram till år 1969 bedrev ett omfattande utredningsarbete beträffande informationssystemets komplettering med byggnadsdata. Arbetet resulterade i en promemoria "Byggnadsredovisning Del 1 Insamling av nybyggnadsdata m. m.". I promemorian föreslogs bl. a. att en byggdatabas skulle inrättas i anslutning till det nya fastighetsregistret och att nybyggnadsdata skulle börja samlas in med hjälp av särskild blankett i anslutning till behandling av byggnadslov. Remissinstanserna påtalade genomgående bristerna i nuvarande byggnadsredovisning och vitsordade behovet av en förbättring. Promemorians förslag tillstyrktes allmänt beträffande huvudprinciperna, bl. a. att byggnadsdata bör redovisas tillsammans med övriga fastighetsdata och att datainsamlingen bör knytas till förekommande administrativa rutiner. Hur uppgifterna om befintlig bebyggelse skall infogas i systemet har dock inte utretts. I flera kommuner har man redan infört eller planerat bygga upp byggnadsregister med data om byggnader och anläggningar. Svårigheterna med att upprätta dem och inte minst att underhålla dem har emellertid medfört att flera projekt aldrig realiserats. — CFD uppger vidare att man återupptagit utredningsarbetet angående byggnadsredovisningen. I denna utredning planerar CFD att undersöka möjligheterna att åstadkomma ett lämpligt identitetsbegrepp för byggnader, som kan accepteras av alla myndigheter som registrerar och behandlar data om byggnader. Identitetsbegreppet skall bl. a. kunna tjäna som integrationsnyckel, vara entydigt och enkelt att införa och administrera. Om ett sådant indentifikationsbegrepp kan införas skulle uppgifter i skilda register kunna samutnyttjas. Vidare skulle användbarheten för samhällsplaneringsändamål av t. ex. fastighetsbandet vid länsstyrelserna och koordinatregistret vid CFD ökas väsentligt.

*Hovrätten för Nedre Norrland* påpekar att utredningens förslag att mark, som enligt kommunplan är avsedd för ändrad användning, i avbidan på plangenomförandet får användas på samma sätt som tidigare, överensstämmer med den lösning som skisseras i direktiven. Fastighetsägaren skall få göra de upprustningar och de underhållsarbeten som kan anses vara normala för den användning som pågår. I direktiven påpekas dock att det kan tänkas uppstå flera svårigheter att få ett sådant system att fungera i praktiken och att utredningen särskilt bör uppmärksamma problemet att avgöra när ett föreslaget projekt skall anses ligga inom ramen för den aktuella verksamheten på fastigheten. Enligt hovrättens

mening kan besvärande osäkerhetstillstånd uppstå för fastighetsägare rörande deras dispositionsrätt till marken, om detta problem inte löses. Bygglagutredningen har emellertid inte närmare undersökt denna fråga. Beträffande tolkningen av begreppet pågående markanvändning har visserligen departementschefen i anslutning till ändringen av bl. a. ersättningsreglen i 22 § BL angivit den "tumregeln" att om ett förfarande är generellt tillståndspliktigt kan man utgå från att det innebär ändring i pågående markanvändning. Genomföres utredningens förslag, att alla åtgärder av någon betydelse rörande markanvändningen i princip skall vara generellt tillståndspliktiga, synes departementschefens uttalande, tillkommet i annat sammanhang, enligt hovrätten inte vara särskilt vägledande. Det i utredningsdirektiven nämnda problemet bör under det fortsatta utredningsarbetet ägnas ytterligare uppmärksamhet.

*Bankinspektionen* framhåller att vid bedömningen av ett företags kreditvärde som regel stor vikt måste läggas vid förutsättningarna för företagets vidareutveckling. Minskad möjlighet härtill kan leda till stagnation av verksamheten med därav följande negativa verkningar för lönsamheten. Pågående markanvändning bör därför enligt inspektionen innefatta rimlig möjlighet till utveckling och expansion, vari kan behöva inbegripas sådan ändring av verksamhetens inriktning som påkallas av utvecklingen. Försvaras eller omintetgöres en planerad utveckling på befintlig mark genom ändrade samhällliga markdispositionsplaner, synes enligt inspektionens uppfattning intrång i den pågående markanvändningen föreligga. Sådant intrång kan vara av den arten att avsevärt men uppstår för företaget. Ersättning vid inlösen bör i dylika fall – inte minst av sysselsättningsskäl – avvägas så att företaget i fråga bibehålles vid de förutsättningar som skulle ha varit för handen, om ändrad markdisposition inte påkallats. Samma synpunkter anses böra ha tillämpning om motsvarande inlösen av mark aktualiseras på grund av annat planinstitut än kommunplan.

Enligt *lantmäteristyrelsen* får avgränsningen av begreppet pågående markanvändning i jord- och skogsbruket stor betydelse i sammanhanget. Ytterligare vägledande uttalanden anses behövliga.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser likaledes att begreppet med hänsyn till dess betydelse i ersättningssammanhang och för andra ändamål behöver ytterligare förklaringar.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* framhåller att lagstiftningen inriktas mot kontroll av alla slags förändringar av markanvändningen. Krav måste då enligt länsstyrelsen ställas på en hållbar definition av pågående markanvändning och att denna är registrerad och ställd utanför all diskussion. Länsstyrelsen pekar på svårigheterna härvidlag. Sålunda kan t. ex. olika delar av en fastighet användas på skilda sätt, vilket försvarar registreringen och en successiv förändring av markanvändningen måste vara svår att kontrollera.

*Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser att prövning av alla slag av förändringar i markanvändningen kräver en registrering av såväl nuvarande markanvändning som kommande förändringar. Enligt länsstyrelsen förefaller en sådan registrering vara en av de mest svårösta

praktiska frågorna i utredningsförslaget.

Enligt *Föreningen för samhällsplanering* är en av de bärande principer, som utredningsförslaget för fram och som också föreningen ansluter sig till, att pågående användning av mark och bebyggelse äger bestånd medan alla förändringar fordrar tillstånd. Detta innebär enligt föreningen krav på ett registreringssystem av aktuell användning som går utöver innehållet i nuvarande detaljplaner och byggnadslovsregister. Detta problem anses ha förbigåtts av utredningen.

Mot bygglagutredningens betänkande kan enligt *Ljungby kommun* särskilt invändas att det saknar en ingående och samlad analys av de konsekvenser, som för den enskilde markägaren uppstår, om begreppet ändrad markanvändning får avgörande betydelse i den lagstiftning, som föreslås ersätta nuvarande bygglagstiftning. Även *Landskrona kommun* efterlyser en definition av begreppet. Detta anses angeläget ty genom ianspråktangandet av ett tillstånd har etablerats en ny av samhället accepterad pågående markanvändning som får utgöra grundvalen för den fortsatta förvaltningen och för olika myndigheters agerande.

## 5 Plangenomförandefrågor

### *Utredningen (betänkandet avsnitten 10 samt 21.2 och 21.4)*

De planer som enligt bygglagutredningen bör ingå i ett framtida provningssystem skall enligt förslaget inte förenas med skyldighet att genomföra de i planerna upptagna åtgärderna. Inom ramen för nu gällande regler föreligger skyldighet för kommun att utföra gator och parkanläggningar m. m. inom sådana områden för vilka det finns stadsplan. Bygglagutredningen anser att det är uppenbart att samhällsbyggandet även i fortsättningen i stor utsträckning måste ske på sådant sätt att kommunen påtar sig ansvar för utbyggnad av gator, parker o. d. och att detta sker i större utsträckning än f. n. Skyldigheten i detta hänseende anses emellertid inte böra regleras genom att viss eller vissa planläggningsinstitut medför sådan skyldighet. Kommunens skyldighet bör föreligga företrädesvis i samband med de egentliga tätortsbildningarna medan avlägset liggande smärre bebyggelseområden inte bör omfattas av kommunens skyldighet. Inom ramen för ett system för obligatorisk översiktlig planläggning som är uppbyggt på det sätt som föreslås i betänkandet bör det enligt bygglagutredningen vara möjligt att i de översiktliga planerna klargöra inom vilka delar av kommunen sådan skyldighet skall finnas. Frågor om under vilka förutsättningar kommunen skall vara skyldig att svara för byggandet av gator och vägar samt iordningställandet av andra allmänna platser avses bli reglerade i den föreslagna lagen om kommunala vägar m. m.

Bygglagutredningen förutsätter att många åtgärder som skall genomföras av det allmänna kommer till stånd genom en aktiv markpolitik och med hjälpmedel vid sidan av en blivande markanvändnings- och byggnadslagstiftning. Detta gäller även kommunernas möjligheter att komma över mark för att själva svara för genomförandet. Den kommunala markpolitiken kan och bör enligt bygglagutredningens mening även i fortsättningen i största möjliga utsträckning bygga på frivilliga förvärv. En utbyggd översiktlig planläggning anses bli ett gott underlag för en samordning av kommunens markförvärv. Expropriationslagen innebär en möjlighet för kommun att förvärva mark för att ansvara för genomförandet av olika åtgärder. Ett plansystem som i större utsträckning än f. n. är inriktat på översiktlig planläggning anses vara ägnat att ge bättre vägledning än nuvarande utredningsförfarande för att bedöma expropriationsfrågor. En annan väg att komma över fastigheter för att styra tätbebyggelseutveck-

lingen står kommunerna till buds genom förköpslagen. Den föreslagna översiktliga planläggningen bör underlätta tillämpningen även av denna lag.

Bygglagutredningen framhåller att den föreslagna lagstiftningen syftar till att i större utsträckning än f. n. bevara befintliga miljöer. Bostadssaneringslagen ger möjligheter att framtvunga upprustning av bostadsfastigheter. Förstärkt översiktlig planläggning bör enligt bygglagutredningen bli ett gott hjälpmedel som underlag för tillämpning av bostadssaneringslagen. Enligt bygglagutredningen bör det blivande planläggningssystemet utformas så att planerna kan bli vägledande för även andra lagar, t. ex. den trafiklagstiftning som finns eller framdeles kan komma att finnas. Med hjälp av denna lagstiftning kan man genomföra trafikreglerande åtgärder av olika slag för vilka man givit målsättningar i översiktliga planer.

Bygglagutredningen anser att det finns anledning att avvakta erfarenheterna av den praktiska tillämpningen av den nya expropriationslagen och av bostadssaneringslagen innan mera väsentliga ändringar vidtas beträffande genomförandemedlen. Som nämnts ovan anser emellertid bygglagutredningen att det föreslagna plansystemet bör kunna underlätta tillämpningen av de nämnda lagarna. På grund härav har bygglagutredningen avstått från att föreslå några ändringar i dessa lagar.

För att ytterligare underlätta plangenomförande skall det allmänna ha rätt att i viss utsträckning lösa mark direkt med stöd av plan utan att behöva tillgripa expropriationslagen.

Beträffande utformningen av ett avgiftssystem för bl. a. gatubyggnadsersättning och gatumarkersättning konstateras att med den utformning som bebyggelsemiljöerna f. n. ges är det alldeles uppenbart att det nuvarande avgiftssystemet är föråldrat. Ett blivande avgiftssystem bör enligt bygglagutredningen inriktas på att åstadkomma en fördelning av kostnader efter nytta inom större sammanhängande områden. Avgifter skulle enligt utredningen kunna tas ut efter taxor. Utredningen framhåller emellertid att den inte hunnit utarbeta regler för ett sådant avgiftssystem. Detta arbete anses böra bedrivas i samarbete med 1969 års vägutredning. Beträffande utformningen av det framtida avgiftssystemet anser bygglagutredningen att förebild i viss mån kan stå att finna i lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar men att frånvaron av mätbar förbrukning gör att reglerna troligen bör utformas i närmare anslutning till det system som finns i 3 kap. lagen om enskilda vägar. Dessa innebär att man fördelar kostnaderna efter fastigheternas taxeringsvärden om det inte för visst fall finns skäl till avsteg härifrån.

Bygglagutredningen bedömer att bestämmelser av den typ som f. n. finns i 70–73 §§ BL utgör ett ändamålsenligt alternativ till en strikt tillämpning av ett system med ekonomiska ersättningar och inlösen av gatumark och mark för andra allmänna ändamål. Den blivande lagstiftningen bör därför innehålla regler som i huvudsak svarar mot de nämnda reglerna i BL.

Bygglagutredningen föreslår att i blivande lagstiftning tas in en regel som innebär att om inom område där kommunen skall svara för

gatubyggnad o. d. mark i en ägares hand blir föremål för planläggning i ett sammanhang skall i planen kunna bestämmas att mark för gata och andra allmänna platser i enlighet med vad som gäller i dagens lagstiftning skall avstås till kommunen utan ersättning. Vidare bör finnas bestämmelser som gör det möjligt att i plan förordna att markägaren skall bekosta eller ställa i ordning gator och andra allmänna platser inom området som sedan överlämnas till kommunen. Systemet med exploateringsavtal föreslås bli lagfäst.

Den blivande lagstiftningen bör enligt bygglagutredningen innehålla vissa möjligheter att åstadkomma samverkan mellan fastighetsägare i samband med exploatering. De grundläggande reglerna om denna samexploatering föreslås ha sin plats i markanvändningslagen.

Reglerna om samexploatering anses böra utformas i enlighet med följande huvudlinjer. I kommunplan kan göras den bedömningen att område visserligen bör tas i anspråk för viss exploatering men att kommunen inte är intresserad av att exproprierar marken och svara för utbyggnaden. Å andra sidan kan förhållandena vara sådana att marken är splittrad på flera ägares händer vilket försvårar möjligheten att träffa exploateringsavtal. I ett sådant läge bör enligt utredningen i en kommunplan kunna föreskrivas att områdets fortsatta planläggning skall vara beroende av att de skilda ägarintressena samlas på en hand eller att exploateringssamfällighet bildas. Om sådana regler om exploateringsamfällighet kan införas anses behov av att vid sidan av dessa ha särskilda regler om värdeutjämning falla bort.

Bygglagutredningen framhåller att i blivande planer bör det kunna göras allmänna bedömningar om vad som från samhällets sida förutsätts beträffande huvudmannaskap och genomförandemetod för vissa åtgärder. Sådana uttalanden anses vara ägnade att förbättra samordningen i genomförandet av planerade åtgärder. De är vidare en förutsättning för att man skall kunna avstå från att ha detaljplaneinstitut av flera olika slag med olika huvudmannaskap för utförandet.

### *Remissinstanserna*

#### Allmänt

Bygglagutredningens förslag avseende regleringen av väghållning m. m. tillstyrks av *Ale, Filipstads, Härryda, Karlstads, Kungälv, Linköpings, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Oxelösunds, Partille, Stenungsunds, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner* samt *Göteborgs Förorters Förbund*.

*Västerås kommun* accepterar de lämnade deklARATIONERNA men hävdar att de berörda frågorna inte är tillfredsställande utredda. Bl. a. saknas en samordning av tomtkostnadskomplexen enligt föreslagen lagstiftning och enligt bostadslånekungörelsen. En definition av en del i utredningen använda begrepp som alltid torde vara kontroversiella, bl. a. "planutfall" och "nytta", efterlyses också.

*Nynäshamns kommun* anser att bygglag- och vägutredningens betänkanden, med hänsyn till att nuvarande lagstiftning är så spridd, borde

komma att utgöra ett värdefullt instrument för de fall då kommunen har genomförandeskyldighet.

Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* har kommunen vid nyexploatering inom tätorterna numera i allmänhet de behövliga styrnings- och genomförandemöjligheterna. Annorlunda förhåller det sig ofta vid sanering och vid nyexploatering på mark i olika enskilda markägares händer, t. ex. då det är fråga om fritidsbebyggelse. En reformering av lagstiftningen bör enligt länsstyrelsen ta sikte på att klara även dessa fall. Överväganden om en lämplig lagutformning bör utgå från en granskning av både kommunens roll i sammanhanget och behovet av instrument för en samexploatering. Kommunen bör enligt länsstyrelsen få möjlighet att, då plan inte förverkligas i tid, i vidare utsträckning än som föreslås i betänkandet kunna träda in och genomföra planen.

Ansvar för utbyggnad av gator m. m.

Förslaget att kommunen skall påta sig ett större ansvar än f. n. för utbyggande av vägar, gator, parker och liknande tillstyrks av *vägverket* samt *länsstyrelserna i Hallands, Värmlands och Gävleborgs län*. *Vägverket* framhåller särskilt betydelsen av att kommunerna får överta ansvaret för vägar inom vissa fritidsområden.

Den föreslagna omfattningen av kommunernas skyldigheter tillstyrks också av *Göteborgs, Strängnäs och Södertälje kommuner* samt *planeringskontoret i Halmstads kommun*.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att väghållning i kommunal regi organisatoriskt i allmänhet torde vara ändamålsenligare än i fastighetsägarnas med hänsyn till maskinutrustning, sakkunskap etc. och bör därför vara att föredra för alla vägar av någon betydelse för samfärdseln inom bebyggelseområden.

*Hammarö kommun* tillstyrker utvidgat kommunalt ansvar under förutsättning att avgiftsfrågan erhåller en godtagbar lösning.

*Uppvidinge kommun* poängterar det väsentliga i att samhällets skyldighet att svara för gator, va-ledningar och parker i smärre bebyggelseområden utanför de egentliga tätorterna upphör. Detta innebär väsentligt bättre möjligheter att sanera ur allmänna synpunkter olämpliga tätortsstrukturer och medverka till att en god hushållning med mark- och vattenresurserna uppnås.

Enligt *bostadsstyrelsen* bör reglering av huvudmannaskap och skyldighet att utföra gator och parkanläggningar m. m ske med hänsyn till vilket slag av gata eller park det är fråga om. Exempelvis bör staten ha ansvaret för utbyggnaden av primärvägnätet samt sekundärvägnätet i den mån det kan klassas som sekundärleder. Kommunen bör däremot svara för utbyggnaden av matarvägnätet och större parker m. m. som är gemensamma för flera bebyggelseområden. Byggherren/fastighetsägaren bör svara för utbyggnaden av vägnätet och parker m. m. inom bebyggelseområdet. Principen bör enligt styrelsen vara att den, som har ansvaret för en anläggnings drift och underhåll, också skall ha ansvaret för anläggningens utbyggnad.

*Sveriges lantmätareförening* framhåller att genom att i kommunplan eller kommundelsplan avgränsas sammanhängande områden som i vägför-sörjningshänseende är att betrakta som enheter skapas "väghållningsområden", påminnande om verksamhetsområden enligt va-lagen. Det är emellertid enligt föreningen viktigt att dessa områden inte avgränsas för snävt; i vissa fall kan diskuteras om inte hela kommunen bör utgöra kommunalt väghållningsområde. I likhet med vad som nu är fallet inom stadsplanelagda områden kommer kommunen av praktiska skäl inte att kunna sköta väghållningen på alla typer av gator, gångvägar osv. En hel del av väghållningen måste även i framtiden skötas av den enskilda fastighetsägaren eller sammanslutningar av enskilda. Det är därför enligt föreningen nödvändigt att planerna klart anger vilka kommunikations- och grönytor som kommunen skall sköta och vad som ankommer på enskilda.

*Gagnefs kommun* framhåller att begreppet vägförening som huvudman för vägar och parkmark i detaljplanelagda områden bör bibehållas. I kommuner där glesbebyggelsen är förhärskande anses detta vara ett primärt rättvisekrav då alla enskilda vägar av ekonomiska och praktiska skäl inte kan kommunaliseras.

*Ovanåkers kommun* påpekar beträffande förslaget att den kommunala genomförandeskyldigheten skall i huvudsak vara knuten till vissa större tätorter men inte till mera avlägset liggande småorter att det i praktiken torde bli svårt att upprätthålla en sådan bestämmelse utan andra kriterier på skyldigheten. Bara definitionen på "ett avlägset liggande smärre bebyggelseområde" torde skapa oklarhet. Kan man däremot komplettera bestämmelsen med t. ex. den regeln att om mark i ett sådant "mindre bebyggelseområde" privatexploateras så skall exploatören svara för plan-genomförandekostnaderna, då har man skapat större klarhet. Är markinnehavet blandat kan t. ex. största markägaren stå som huvudman och de övriga markägarna bidra till exploateringskostnaderna efter någon proportionell metod.

Enligt *Lidingö kommun* kan kommunens skyldighet att svara för gatu- och ledningsbyggande och annan till marks användning eller bebyggelse knuten samhällsservice ges rättslig verkan genom fastställelse av kommundelsplan. Det innebär jämfört med i dag en viss utvidning av de kommunala åtaganden som behandlas vid planläggning. Kommunen finner emellertid att det är en logisk följd av att planer betraktas som handlingsprogram som odelat skall genomföras och inte som markreservat-ion vars ianspråktagande är osäkert.

*Länsstyrelsen i Kalmar län* påpekar att kommundelsplan enligt förslaget skall kunna medföra skyldighet att avstå mark utan ersättning till gator och andra allmänna platser liksom skyldighet att iordningställa gator och allmänna platser i det fall kommundelsplan läggs över mark i en ägares hand eller då exploateringssamfällighet skall bildas. Länsstyrelsen finner inte den sålunda föreslagna ordningen vara rimlig då kommundelsplan inte grundar någon byggnadsrätt.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det är bra att kommunens skyldigheter avseende vägarna skall avgöras i kommunplanen. Härigenom erhålls en samlad bedömning av väghållningsfrågorna. Liknande synpunk-



ter framförs av *Bengtstors, Höörs, Kristinehamns, Lerums, Mora, Motala* och *Skövde kommuner*. Även *länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Södertälje kommun* tillstyrker den föreslagna metoden.

*Osby kommun* framhåller att den föreslagna ordningen för fastställande av omfattningen av kommunernas skyldigheter avseende vägar m. m. kan ge upphov till olika praxis i olika kommuner. Kommunen efterlyser därför vissa lagregler som stöd för bedömningen. Samma uppfattning framförs av *länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Östra Göinge kommun*.

Även *länsstyrelsen i Gävleborgs län* samt *Linköpings* och *Trelleborgs kommuner* anser att det i lagstiftningen behöver ges klara regler för kommunens genomförandeansvar.

*Bostadsstyrelsen* anser att avgöranden angående det kommunala huvudmannaskapet för vägar inte bör belasta den översiktliga planen (kommunplanen). För att uppnå ett ändamålsenligt och ekonomiskt fördelaktigt plangenomförande kan det vidare vara olämpligt att utifrån ett alltför översiktligt planunderlag avgöra vem som är lämplig huvudman för genomförande av kommande detaljplaner. De nämnda frågorna om exploateringskostnader blir enligt bostadsstyrelsen enklare att handlägga om de avgörs i samband med utarbetandet av kommundelsplaner på en plannivå jämförbar med nivån hos den i dag ofta använda dispositionsplanen.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att om genomförandeskyldigheterna skall regleras i översiktlig plan kan detta leda till att dessa frågor blir bristfälligt behandlade i den översiktliga planeringen, då kommunerna av olika skäl ej vill binda sig för genomförande på ett alltför tidigt stadium. Kommunens skyldighet att svara för gator m. m. bör rättsligt bindas vid kommundelsplanens fastställande. Kommundelsplanen skulle på så sätt ta över vissa av det nuvarande stadsplaneinstitutets verkningar. Någon form av precisering erfordras i lagtexten när det allmännas skyldigheter skall föreligga. Enligt länsstyrelsens mening bör det allmännas skyldigheter beträffande gator etc. bero – förutom av de i betänkan- det angivna egentliga tätortsbildningarna – även av den grad av förändring som planläggningen avser åstadkomma. En avsevärd förändring av pågående markanvändning är erfarenhetsmässigt inte möjligt att genomföra utan åtaganden från det allmänna. Att binda de kommunala skyldigheterna till alla egentliga tätortsbildningar skulle för övrigt medföra ett så väsentligt ökat ansvar för kommunerna, åtminstone i Stockholmstrakten, att de inte kan uppfyllas inom rimlig tid. En kombination av de två villkoren beträffande tätortens karaktär och den planerade förändringens omfattning synes enligt länsstyrelsen därför lämplig.

*Planverket* påpekar att genom att inte bara byggnadsrätterna utan detaljplanerna (byggnadsplanerna) i sin helhet blir tidsbegränsade erfordras någon annan form av långsiktig bindning av ansvaret för gator, parker m. m. Frågan om ledningsförsörjning är redan idag frikopplad från detaljplanläggningen och planverket ser inget principiellt hinder mot att även det långsiktiga ansvaret för allmän plats behandlas på likartat sätt. Vissa tvångsregler om att för fastigheter erforderlig allmän plats skall iordningställas i samband med att betjänad bebyggelse eller annan mark-

användning kommer till stånd måste dock finnas. Det långsiktiga ansvaret för att försörjningen med allmän plats bibehålles måste även garanteras men utformas så att nya lösningar inte förhindras, t. ex. vid framtida omreglering av trafiknät eller ändrade lösningar avseende parkmark. På längre sikt bör samhället endast behöva garantera tillfredsställande försörjning enligt reglerna om bebyggelsemiljöns utformning och viss överstandard bör enligt verket kunna reduceras om motiverade behov härav uppstår.

*Mjölby kommun* ifrågasätter hur en fastighets nytta av gatuanläggningar m. m. objektivt skall kunna fastställas om byggnadsplanen skall upphöra att gälla efter ett visst antal år och avgifter beslutas för exploatering som inte kommit till stånd.

*Planverket* påpekar att det på samma sätt som för gator och ledningar på andra områden förefinns behov av att eftersträva avgiftsfinansierade, för flera fastigheter gemensamma lösningar under kommunalt huvudmannaskap i stället för lösningar för varje fastighet för sig. Som exempel härpå nämns gemensamma parkeringslösningar, gemensamt uppvärmningssystem och gemensamma skyddsrum. Enligt verket finns anledning förvänta att även andra typer av gemensamma anordningar än de nämnda kan komma att aktualiseras i framtiden. Verket förordar därför en sådan lösning av lagen om kommunala vägar m. m. att dess tillämpningsområde redan från början kan omfatta förutom gator, ledningar och parkmark även t. ex. parkeringsplatser, uppvärmningsanordningar och skyddsrum samt att den utformas så att den kan tillämpas på även ytterligare anordningar eller anläggningar som enligt plan bör ordnas för flera fastigheter gemensamt under kommunalt huvudmannaskap. Man skulle på detta sätt få två parallella lagar för gemensamma anläggningar, lagen om kommunala vägar m. m. och anläggningslagen. Den förstnämnda skulle användas när anläggningar tillkommer under kommunalt huvudmannaskap och den andra för enskilda gemensamhetsanläggningar. Den första lagen kunde enligt verket lämpligen kallas kommunalanläggningslagen. I vad mån den ena eller andra lagen skall tillämpas kan i vissa fall få föreskrivas i lag eller kungörelse, i andra fall i kommunal plan.

Även enligt *länsstyrelserna i Skaraborgs och Jämtlands län* bör lagen om kommunala vägar m. m. skrivas så att den kan tillämpas även på anordningar som inte direkt nämns i lagen men som uppfyller vissa kvalifikationer.

#### Tillämpning av expropriationslagen m. fl. lagar

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser liksom bygglagutredningen att en mer genomgripande översyn av plangenomförandemedlen tills vidare bör kunna anstå i avvaktan på erfarenheter av tillämpningen av bl. a. expropriationslagen och bostadssaneringslagen och av de begränsade ändringar i reglerna om plangenomförandet som utredningen föreslår. En förutsättning härför är dock att man under det fortsatta utredningsarbetet lyckas finna tillfredsställande lösningar på vissa med plangenomförandet sammanhängande frågor som bygglagutredningen ännu inte granskat

närmare. Det gäller framför allt frågan om fördelningen mellan markägare och kommun av ansvaret och kostnaderna för plangenomförandet samt frågan om värdeutjämning mellan markägare i anslutning till planläggning.

Bygglagutredningens uppfattning att man bör avvakta erfarenheter av andra lagar som tillhandahåller genomförandemedel delas även av *länsstyrelsen i Västernorrlands län, Botkyrka* och *Södertälje kommuner* samt *planeringskontoret i Halmstads kommun*.

*Helsingborgs kommun* framhåller att förekomsten av översiktsplaner har påverkat markägarnas förväntningar liksom intresset för marken från privata exploatörers sida. Dessa förväntningar torde enligt kommunen endast i mindre utsträckning påverkas av de nya reglerna i expropriationslagstiftningen, som dessutom är så komplicerade och svårtolkade att de torde få begränsad tillämpning i praxis. Om den översiktliga planeringen ges större vikt och formaliseras på sätt utredningen föreslagit torde detta enligt kommunen komma att försvåra frivilliga markköp, vilket ju även fortsättningsvis får förutsättas bli det normala tillvägagångssättet för kommunerna.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* delar betänkandets uppfattning att en förbättrad kommunal översiktsplanering är ägnad att underlätta prövningen av ärenden jämlikt expropriationslagstiftningen, bostadsaneringslagen och förköpskungörelsen. Denna uppfattning framförs också av *Botkyrka, Kinda* och *Mora kommuner*.

*RRV* däremot anser att utredningen synes ha en väl optimistisk syn på det föreslagna översiktliga planläggningssystemets gynnsamma effekter på bl. a. expropriationsärendenas handläggning och hanteringstider.

*Bostadsstyrelsen* framhåller betydelsen av en långsiktig markberedskap även om ändringar i marklagstiftningen i vissa avseenden kan komma att förbättra kommunernas möjligheter att förvärva mark.

*Uppsala kommun (en minoritet)* framhåller att för att kommunens planmonopol skall vara en realitet måste den nya lagen stärka kommunens makt mot de intressen som representeras av markägare och byggherrar. Endast då är det möjligt för kommunen att driva en aktiv markpolitik och få till stånd låga boendekostnader. Det måste enligt minoriteten slås fast att enbart kommunägd och övrig samhällsägda mark får stadsplanebeläggas. Den expropriationslag som idag finns är inte tillfredsställande. De markvärderingsprinciper, som idag ligger till grund för expropriationspriset, är inte till fördel för kommunen. De ekonomiska resurserna i kommunerna förhindrar att man helt kan utnyttja expropriationslagen. Genom att skapa något slags markvärdesnämnder, som har till uppgift att värdera marken utan hänsyn till marknadspriset, kan kommunerna förvärva mark billigare. Bygglagutredningen anser inte sådana ändringar nödvändiga. Det finns enligt minoriteten skäl att frukta att den nya lagen inte i dessa väsentliga frågor skiljer sig från den aktuella lagstiftningen.

Enligt *Hallstahammars kommun* är det angeläget med en sådan ändring av förköpslagen att därest kommunen inte kan godta det upprättade köpeavtalet på grund av för hög köpeskilling avtalet betraktas som en nullitet och kommunen kunna gå in med expropriationsansökan som om

avtalet inte funnits.

Enligt *Näringslivets byggnadsdelegation* är det nödvändigt, att rätten att utveckla bebyggelse enligt en beslutad byggnadsplan får en tillräcklig grad av trygghet. En trygghet i arbetsbetingelserna är av grundläggande betydelse för att samarbetet mellan enskilda och kommunen skall fungera på ett tillfredsställande sätt. Tvångsingenjöringen — t. ex. i form av expropriation eller förköp — borde därför enligt delegationen inte få tillgripas inom områden, som är avsedda för enskild bebyggelse före en viss utsatt tidpunkt från det byggnadsplan beslutats. En sådan tidsfrist bör anpassas så, att berörda parter får tillräckligt rådrum att sätta sig in i projektets förutsättningar och att genomföra en frivillig avveckling, om de saknar möjlighet eller intresse att medverka till den planerade bebyggelsen. Vetskapen om att en viss tidsfrist löper för frivillig medverkan påskyndar enligt delegationen naturligen nödvändiga markaffärer inom planområdet. En sådan lösning skulle med andra ord ha mycket intressanta markpolitiska effekter. En planläggning för direkt genomförande under medverkan av intresserade parter skulle därmed kunna bli ett verksamt markpolitiskt medel vid sidan av expropriation och förköp m. m. Konstruktionen har från kommunernas synpunkt dessutom den fördelen, att markpolitiska bindningar inte behöver företas långt i förväg, eftersom man kan lita på att beslutade planer i allmänhet förverkligas genom frivilliga uppgörelser före inlösenfristens utgång. Delegationen rekommenderar därför åtgärder av detta slag som garantier för pålitlighet i genomförandet i stället för de tidsfrister m. m. för själva planbesluten och byggnadsrättens bestånd, som delegationen funnit skäl att kritisera.

*Sveriges villaägareförbund* anser att det vore riktigast att, då det gäller de enligt förbundets uppfattning sällsynta fall, då det är befogat att tvångsförvärva egnahem, helt bryta ut frågan om förfarande och ersättning ur allmänna expropriationslagen och göra en särskild lagstiftning rörande dessa.

Frågor om trafikreglerande åtgärder och beslutsprocessen i samband med dessa uppmärksammas av några remissinstanser.

*Trafiksäkerhetsutredningen* påpekar att bygglagutredningen bl. a. framhållit att det inom ramen för ett framtida provningssystem bör vara möjligt att i översiktliga planer ge målsättningar för trafikreglering och att därefter genomföra denna med hjälp av gällande trafiklagstiftning. En sådan formalisering av trafikregleringsverksamheten kan vara mindre lycklig om möjligheter inte samtidigt ges att utan olägenhet genomföra andra än planerade lösningar med hänsyn till de erfarenheter som från trafiksäkerhetssynpunkt vinnes efter hand. Trafiksäkerhetsutredningen pekar också på att beslut om trafikreglering idag fattas genom lokal trafikföreskrift efter bedömning av de faktiska omständigheterna i varje särskilt fall. Det översiktliga planarbetet bör därför i dessa hänseenden vara formellt inte bindande men ändå ha karaktären av en samlad programverksamhet för den senare egentliga verkställigheten.

*Kommunförbundet* framhåller att det nuvarande regelsystemet vid utfärdandet av lokala trafikföreskrifter m. m. sedan länge från kommu-

nalt håll har upplevts som otillfredsställande. De trafiknämnder som trädde i verksamhet den 1 januari 1965 och som anförtroddes dessa uppgifter har inte ställningen av kommunala organ. Visserligen ingår i nämnden två av kommunfullmäktige valda ledamöter. Dessa kan dock aldrig överrösta polischefen som självskrivnen ordförande. År 1971 utarbetades en promemoria "Kommunerna och trafiksäkerheten" av en av statens trafiksäkerhetsverk gemensamt med kommunförbundet tillsatt arbetsgrupp. Arbetsgruppen föreslog att i varje kommun skulle finnas en av kommunfullmäktige vald trafiknämnd. Denna nämnd skulle hos sig samla de ärendegrupper som berör trafiken och trafiksäkerheten i kommunen. Den nya nämnden skulle alltså i allt väsentligt överta de arbetsuppgifter som ankommer på de nuvarande trafiknämnderna och trafiksäkerhetskommittéerna. Förslaget, som tillstyrktes av kommunförbundets styrelse har dock inte genomförts. — För att bygglagutredningens förslag beträffande samordning av markplanering och trafikreglering skall kunna genomföras erfordras enligt kommunförbundet att trafiklagstiftningen ändras. De intentioner beträffande trafikfrågorna som en fysisk plan inrymmer kan inte förverkligas utan styrmedel givna i trafiklagstiftningen och vilka liksom andra genomförandemedel ligger i kommunens hand. Planen i sig anger endast markytor för trafikändamål. För att åstadkomma en god bebyggelsemiljö är det väsentligt att trafikfrågorna kan lösas i enlighet med de idéer som präglat planarbetet. En garanti för att så skall kunna ske är att beslutanderätten tilläggas kommunerna. Kommunförbundet finner det därför angeläget att åtgärder nu vidtas i enlighet med tidigare framförda reformförslag. Att reglerna för trafiknämnd skall ändras föreslås även från *Falköpings, Falu, Malmö* och *Sollentuna kommuner*.

Enligt *Kalmar* och *Mönsterås kommuner* bör uttrycklig bestämmelse ges om samråd mellan trafiknämnd och kommun.

*Bollnäs kommun* framhåller att det är värdefullt att man redan i plan skall kunna införa trafikreglerande bestämmelser såsom enkelriktningar, genomfartsförbud m. m. Det finns enligt kommunen anledning att i anslutning härtill understryka behovet av att i någon fastare form koppla planarbetet och polismyndighetens/trafiknämndens verksamhet vad gäller trafikreglerande bestämmelser.

Även *Malmö kommun* anser att man bör åstadkomma sådana samordnande regler att ett förverkligande av planintentioner i fråga om trafikarbetet underlättas.

*Haninge kommun* framhåller betydelsen vid förnyelseplaneringen av att man i översiktliga planer skall kunna ge målsättning för trafikreglering, t. ex. enkelriktningar och genomfartsförbud. Enligt kommunen bör det övervägas om man inte även bör införa mer tvingande bestämmelser.

Enligt *Staffanstorps kommun* bör utfärdande av lokala trafikföreskrifter regleras på liknande sätt som plan. Även *byggnadsnämnden i Lunds kommun* framhåller önskvärdheten av ökat inflytande för allmänheten över frågor som rör trafikföreskrifter.

SACO anser att det är önskvärt att man, som utredningen föreslår, i plan skall kunna reglera t. ex. trafikföring.

## Avgifter

De föreslagna huvudlinjerna för avgiftsuttag tillstyrks eller lämnas utan erinran av *vägverket* samt *Eslövs* och *Ängelholms kommuner*.

*Kommunförbundet* ansluter sig till utredningens uppfattning att ett blivande avgiftssystem bör inriktas på att åstadkomma en taxemässig fördelning av kostnader efter nytta inom större sammanhängande områden samt att avgifterna skall omfatta såväl anläggande som underhåll. Avgifterna bör enligt förbundet kunna beslutas av kommunerna utan efterföljande fastställelseprövning.

*Svenska kommunal-tekniska föreningen* anser att av utredningen angivna vägar att ta ut ersättning och bidrag bör utvecklas vidare. Föreningen anser det speciellt angeläget att nuvarande regler för gatukostnadsersättning ersätts med nya, som ger kommunen möjlighet att få bättre kostnadstäckning än vad som nu är fallet. Föreningen ser gärna att ett taxesystem tillskapas baserat på kostnadsuttag efter nytta inom större sammanhängande områden.

*Bostadsstyrelsen* påpekar att utredningen inte anger på vilken plannivå kommunerna skall bedöma exploateringskostnaderna och med ledning härav upprätta taxa för avgiftsuttag. Styrelsen ifrågasätter om möjlighet finns att redan på ett översiktligt planstadium (kommunplan) med tillräcklig säkerhet bedöma kommunens blivande kostnader vid ett plangenomförande. Taxor för exploateringskostnader kan få stor kommunalekonomisk betydelse. Reglerna för taxornas utformning bör därför inte ges ett sådant innehåll att det förutsätts att avgifternas storlek skall kunna avgöras efter kostnadsöverbäganden redan på kommunplanestadiet.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att bygglagutredningen överskattat möjligheterna att i anslutning till översiktliga planer göra så säkra bedömningar av exploateringskostnaderna att de kan läggas till grund för upprättande av taxor. Liknande synpunkter framförs av *Värnamo kommun*.

Förslaget att avgiftssystemet skall inriktas på att åstadkomma fördelning av kostnader efter nytta inom större sammanhängande områden tillstyrks av *länsstyrelserna i Stockholms och Gävleborgs län, Botkyrka, Falu, Göteborgs, Kumla, Motala och Stockholms kommuner* samt *HSB*.

*Bostadsstyrelsen* anser att det är önskvärt att ett avgiftssystem utformas som möjliggör en utjämning av kostnader mellan bostadsområden, som från bruksvärdesynpunkt är att anse som likvärdiga. Ett sådant system bör – om möjligt – avse såväl anläggningskostnader som kostnader för drift och underhåll av exploateringsanläggningar. Frågan om utjämning och fördelning av kostnader mellan olika i bebyggelseprocessen deltagande parter har enligt styrelsen visst samband med frågan om vem som har ansvaret för genomförande samt drift och underhåll av en viss anläggning. Styrelsen pekar i detta sammanhang på de allt vanligare s. k. storkvarteren inom vilka ansvar och kostnader för anläggningar oftast åvilar markägaren eller byggherren. Vid dessa exploateringar kan såväl exploateringskostnader som drifts- och underhållskostnader variera

mycket mellan olika sådana områden samtidigt som de kostnader som påförs de boende kan överstiga motsvarande kostnader inom närliggande områden där kommunen har ansvaret för genomförande, drift och underhåll med åtföljande kostnader.

Även *fastighetskontoret i Lunds kommun* ansluter sig till utredningens synpunkter i detta hänseende men framhåller att det inte synes välbetänkt att utjämna och fördela kostnaderna över alltför stora områden, enär svårigheter då uppkommer med bevakningen av kommunens kostnadstäckning. Kostnadsfördelning inom ett mer begränsat område anses dessutom komma att leda till ett för berörda markägare rättvisare resultat.

*Skövde kommun* anser att det finns fördelar med en enhetlig taxa inom kommunen. Det betyder bl. a. att kostnaderna för byggande av vägar utjämnas mellan bebyggelseområden. Från bostadsförsörjningssynpunkt är detta en förutsättning för en likartad bostadskostnadsnivå inom kommunens nyexploateringsområden.

*Bollnäs kommun* framhåller att eftersom den kommunala väghållnings-skyldigheten i princip endast återfinnes i tätbebyggelsedelar uppkommer frågan om underhållskostnaderna i varje sådan tätbebyggelsedel, tätort eller by eller motsvarande skall fördelas på de inom ifrågavarande område befintliga fastigheterna eller om man med större sammanhängande område skall avse hela kommunen och att alltså hela underhållskostnaden för det kommunala vägnätet ska fördelas på alla fastigheter inom kommunen. I förstnämnda alternativet skulle innebörden enligt kommunen bli att man fick en ny form av municipalbildningar, i det andra alternativet skulle man få en ny form av fastighetsskatt. Denna frågeställning anses inte vara tillräckligt genomarbetad inom utredningen för att man ens skall kunna föra en meningsfull principdiskussion om de olika aspekterna på de antydda och andra möjliga alternativa lösningar.

*Boendeutredningen* ifrågasätter om förordet för kostnadsfördelning efter nytta är användbart eller tillämpligt som vägledande princip. Eftersom anläggningskostnaderna för vägar, vatten, avlopp m. m. varierar i hög grad med hustyp och bebyggelsetyp – alldeles oavsett topografi o. d. – anses andra fördelningsprinciper kunna vara mer berättigade. Boendeutredningen uppger att frågorna kommer att få viss belysning i dess fortsatta arbete.

*Hysesgästernas riksförbund* motsätter sig den föreslagna principen om kostnadsfördelning eftersom den anses kunna leda till snedfördelning av kostnadstäckningen till förmån för småhus och småhusområden. De avgifter som skall tas ut måste enligt förbundet utformas så att det kostnadsansvar som belastar olika boendeformer står i proportion till de verkliga kostnaderna för att förse området ifråga med nödvändiga gator.

*LO* anser det angeläget att lagstiftningen eller dess förarbeten blir så utformade att kostnaderna för vatten- och avloppsanläggningar och andra följdinvesteringar fördelas rättvist på alla boendeformer. Denna uppfattning delas av *Svenska byggnadsarbetareförbundet*.

*SABO* understryker vikten av att ett framtida avgiftssystem utformas på ett sådant sätt att det blir neutralt med avseende såväl på boendeform

som dispositionsform. I detta sammanhang tar SABO också upp frågan om den extra kostnadsbelastning i nyproduktionen som sammanhänger med att tomtindelningen görs på ett sådant sätt att trafiksystem, parkanläggningar etc. allt mer har kommit att förläggas på tomtmark. Vid äldre bebyggelse, med den där rådande tomtindelningen belastar dessa kostnader inte hyran på motsvarande sätt.

*Samfundet för fastighetsvärdering* påpekar att i betänkandet nämns möjligheten att gatukostnaderna skall beräknas mera med hänsyn till visst större områdes nytta av kostnader för gatuhållning än som nu med hänsyn till det speciella sambandet mellan en viss fastighet och vidliggande gata. Nämnda uppslag synes enligt förbundet intressant och bör studeras närmare i syfte att åstadkomma största möjliga förenkling av nuvarande system.

Avgiftsregleringen bör syfta till full kostnadstäckning för kommunerna enligt *Göteborgs, Kristianstads, Lomma, Malmö, Norrköpings och Oxelösunds kommuner*.

*Haninge kommun* finner det inte klart framgå av betänkandet vilka kostnader som skall kunna tas ut genom avgifter. Förslaget synes dock enligt kommunen innebära att de enskilda markägarna inom område av stadsplanekaraktär skulle komma att belastas med kostnader jämväl för underhållet, alltså en väsentlig nyhet i förhållande till nu gällande ordning. Förslaget medför en ekonomisk fördel för kommunerna men det är enligt kommunen därvid av stor vikt att ett blivande avgiftssystem utformas så att det administrativa förfarandet blir så enkelt som möjligt när det gäller uttaxering och uppbörd. Vidare bör reglerna utformas så att kommunerna får en viss valfrihet.

*Malmö kommun* konstaterar att förslaget såvitt avser kostnaderna för gatuunderhåll kommer att medföra att kommuninnevånarna kommer att få betala gatuunderhållet via hyran i stället för via kommunalskatten. Kommunen ifrågasätter om detta avgiftssystem innebär någon fördel i förhållande till nuvarande system. I vart fall anses det komma att innebära ökat administrativt arbete med uppbörden av avgifterna. Ökad tilldelning av bilskattemedel till kommunernas gatuhållning anses vara en angelägnare förändring. När det gäller förvärv av gatumark och allmän platsmark påpekar kommunen att skyldigheten att svara för värdet av sådan mark i betydande utsträckning regleras, förutom genom avtal enligt principerna i 70 § BL, genom att mark för sådant ändamål avtalsvis förvärvas utan ersättning i enlighet med 61 § BL. Den "kvittning" som här sker innebär, i vad avser mark inom ramen för vad 56 § BL föreskriver, att man undgår många gånger svårlösta frågor om prissättning av marken. Detta är en stor fördel i det nuvarande systemet. Liknande uppgörelser torde enligt kommunen svårligen kunna inpassas i ett nytt avgiftssystem enligt utredningens tankegångar. Detta anses böra beaktas vid det fortsatta utredningsarbetet.

*Varbergs kommun* gör gällande att kommuns möjlighet att utkräva exploateringskostnad i betänkandet har fått en lösning, som innebär försämring jämfört med nuvarande förhållanden.

*Kumla kommun* anser att det är av vikt att avgifterna bör kunna



innefatta gatubelysning.

Enligt *Boxholms* och *Valdemarsviks kommuner* bör i en kommun med omfattande fritidsbebyggelse plangenomförande (och i viss mån planläggning) kunna finansieras med avgifter i stället för skattemedel.

Enligt *Linköpings kommun* kommer lagen om kommunala vägar m. m. att ha sitt huvudsakliga användningsområde inom områden där det enskilda ägoinnehavet är splittrat och där kommunen inte avser att förvärva marken eller samexploatering eller tvångsinlösen inte avses ske. Inom sådana områden kan således inte 70–73 §§ – förordnanden användas i någon större utsträckning och någon grund för att använda exploateringsavtal finns inte. Lagen synes därför enligt kommunen böra vara så utformad vad gäller ersättningsskyldiga fastigheter och ersättningstidpunkt att ett genomförande av planen stimuleras. Enligt kommunen bör man, sedan exploateringskostnaderna för samhällsbygget beräknats översiktligt för olika delar av kommunen inom ramen för den översiktliga planeringen, i likhet med va-lagens bestämmelser kunna bestämma en taxa som skall gälla inom kommunens "gatuverksamhetsområde". Även här skulle viss förhöjning av taxan kunna göras beroende av kostnaderna inom det speciella området. Avgiften skulle avse enbart byggande av anläggningarna och kunna tas ut efter samma principer som va-avgiften, nämligen en tredelad avgift för kvadratmeter tomtyta, kvadratmeter våningsyta och grundavgift. Gatuhållningen (underhållet) inom områdena skulle även den kunna vara differentierad inom olika områden och lämpligen tas ut efter taxeringsvärdet. Därmed skulle ägaren till en obebyggd fastighet bli skyldig att erlægga full avgift för byggandet av anläggningen men bara för en liten del av underhållskostnaden. — Kommunen pekar på de problem som kan uppstå om det finns befintliga hus inom de byggnadsplanlagda områdena. Om husen är avsedda att behållas undantas de från planen då någon ändrad markanvändning ej initieras. Frågan är enligt kommunen här om ersättningsskyldighet skall föreligga oavsett om det finns plan eller inte. Detta vore i så fall den enklaste lösningen. Annars skulle man enligt kommunen kunna tänka sig att fastigheterna togs in i byggnadsplanen och att tillståndet till förändrad markanvändning i detta fall skulle avse nybyggnad eller ombyggnad, som fastighetsägaren skulle kunna utnyttja efter egen vilja inom giltighetstiden.

*Sveriges lantmätareförening* anser beträffande avgiftssystemet att det bör finnas dels en fast avgift av typ anslutningsavgift som i princip utgör en schematiskt beräknad anläggningskostnad, dels en årlig brukningsavgift som täcker drift- och underhållskostnaden. Den fasta avgiften bör enligt föreningen kunna differentieras bl. a. efter fastighetens användning. En viss grundavgift bör kunna tas ut så snart en ny fastighet bildas.

Flera remissinstanser berör frågorna om möjligheterna till omdaning och förnyelse inom befintliga områden. *Bostadsstyrelsen* konstaterar att dessa problem endast helt kort omnämns i betänkandet. Styrelsen understryker behovet av lagtekniska möjligheter att genomföra sådana exploateringar. Därvid anses såväl det skisserade avgiftssystemet som den antydda möjligheten till samexploatering kunna komma till användning.

Hithörande frågor är enligt styrelsen av sådan aktualitet att en lösning är nödvändig snarast.

Enligt *länsstyrelsen i Västmanlands län* bör kostnader för trafiksaneringar, upprustning av parker, lekplatser och liknande kunna fördelas på dem som i första hand har nytta av åtgärderna. Lagstiftningen bör därför enligt länsstyrelsen utformas så att den blir användbar i olika stadsbyggnadsskeden — alltså nyexploatering såväl som upprustning och totalsanering. Liknande synpunkter framförs av *Västerås kommun*, som anser att vägutredningens och bygglagutredningens tankegångar bör kunna anpassas till det nämnda kravet.

Även *Sollentuna kommun* framhåller svårigheterna att med gällande regler genomföra utbyggnad av förnyelseområden genom förtätning. Kommunen anser att det är angeläget att skapa medel som gör det möjligt för en kommun att genomföra en sanering mot enstaka fastighetsägares vilja. För att en bättre fördelning mellan olika områdets ekonomiska belastning skall kunna genomföras krävs enligt kommunen ett annat avgiftssystem, som dels tillgodoser kostnadstäckningsprincipen och dels är smidigt ur hanteringssynpunkt. Även om de av utredningen antydda riktlinjerna för hanteringen av avgiftsfrågorna kommer att medföra en viss förenkling är det enligt kommunen ytterst angeläget att finna någon enkel form — av exempelvis en konstruktion som exploateringsavgift — att i ett sammanhang kunna utta samhällets kostnader för bl. a. planläggning, anläggande av gator och vägar samt va- och energianläggningar.

*Strängnäs kommun* framhåller med tanke på saneringsområden att ett nytt avgiftssystem bör gälla inte bara gatubyggnads- och gatumarkersättning utan även ersättning för utbyggnad av va-nätet.

*Svenska kommunal-tekniska föreningen* framhåller likaledes att de speciella ekonomiska problem som uppkommer vid förtätning och förnyelse av äldre villabebyggelse måste uppmärksammas. I samband härmed påpekar föreningen att nuvarande ersättningsregler inte ger kommunen möjlighet att av fastighetsägaren ta ut bidrag till kostnader för standardhöjande åtgärder, exempelvis vid trafiksanering. Sådana möjligheter anses böra tillskapas.

Enligt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* bör lagen om kommunala vägar m. m. ses som en lag om kostnadstäckning för plangenomförande och därmed bli en hörnsten i hela systemet. Lagen skulle enligt föreningen få sin största betydelse vid rehabilitering av äldre områden, där man idag helt saknar lagregler. Problemet gäller i korthet att återföra det allmännas kostnader för stadsplanemässig sanering på dem, som har nyttan därav. Att kommunalt skattefinansiera sådana åtgärder har visat sig oralistiskt. Det av utredningen skisserade taxesystemet synes enligt föreningen i och för sig rymma möjligheter att områdesvis fördela såväl kapital som driftskostnader för gatubyggandet (trafiksanering), gatubelysning, gatuvärme, gaturen hållning, gemensamma parkeringsanläggningar, parker, parkverksamhet, gemensamma skyddsrum, kanske även ledningar samt de gemensamhetsfrågor, som kan dyka upp i framtiden. Det kan ifrågasättas om inte också kostnader för planläggning kan tas ut

samma väg.

*Falkenbergs kommun* anser att det är önskvärt att få till stånd en rättvisare kostnadsfördelning mellan olika områden i kommunen. Frågan skulle i och för sig lätt kunna lösas genom att kommunen övertar väghållningen inom alla detaljplanerade områden, men kostnaderna här för medger inte alltid ett dylikt förfarande. Det bör enligt kommunen inte vara uteslutet att åstadkomma en utjämning genom att fastigheter inom stadsplaneområden påförs en viss gatuavgift i likhet med vad som i form av vägföreningsavgifter påförs fastighetsägare inom byggnadsplan.

*Norrköpings kommun* anser att det föreslagna taxesystemet påminner om nu tillämpade regler, vilka är svårhanterliga. Det är väsentligt att det nya systemet blir enkelt. Även *Kungsbacka kommun* framhåller behovet av ett rationellt avgiftssystem.

Enligt *Göteborgs kommun* är det olämpligt att söka täcka förvärvskostnaderna för gatumarken genom taxor eftersom förvärvskostnaderna är mycket svårbedömbara. Att tillämpa taxa beträffande gatubyggnadskostnaderna är däremot enligt kommunen tänkbart. Kommunen avråder dock från att dessa kostnader fördelas efter fastigheternas taxeringsvärden. Beträffande utredningens förslag att inte blott anläggningskostnader för gator o. d. skall kunna läggas på fastighetsägarna ifrågasätter kommunen om kostnaderna för en sådan överföring av underhållskostnaderna från skattekollektivet till fastighetsägarna står i rimlig proportion till den större rättvisa som torde vara avsikten att uppnå. I och för sig anser kommunen beträffande dylika avgifter att en taxa grundad på taxeringsvärdena torde vara det från praktisk synpunkt enda genomförbara.

*Planverket* framhåller att den omständigheten att samhället påtagit sig ansvaret för vissa gemensamhetsanordningar som ledningar, gator, parkmark m. m. inte innebär att dessa blir allmänt kommunala uppgifter. Inom områden utan stadsplan måste ju fastighetsägarna själva stå för kostnaderna för bl. a. vatten och avlopp samt utfartsväg och det finns enligt planverket i princip ingen anledning att befria markägarna inom planlagda områden härifrån. Nuvarande lagstiftning innehåller därför ersättningsregler varigenom markägarna inom stadsplan åtminstone delvis är skyldiga att ersätta kommunen för kostnaderna. I va-lagen finns regler om kostnadstäckning genom en form av taxesystem, där ersättning kan innefatta jämväl erforderliga huvudledningar samt del i vatten- och avloppsverk. För ersättningar rörande gatumark och gatubyggnad samt parkmark finns regler i BL, vilka dock avser endast sådana delar av allmän plats som direkt angränsar respektive tomt. Systemet ger härigenom kommunen kompensation endast för bostadsgator medan matargator och leder av högre dignitet får finansieras på annat sätt. Härigenom erhålls rimlig kompensation endast inom rutnätsplaner av äldre typ och då reglerna för fastställandet av ersättning är administrativt betungande har många kommuner undvikit att utnyttja dem. Planverket understryker starkt angelägenheten av en övergång till ett taxesystem liknande va-lagens.

*Näringslivets byggnadsdelegation* föreslår att också betalning efter verklig kostnad för utbyggnaden skall kunna förekomma som ett alter-

nativ till taxsystem. Även när kostnaderna debiteras efter taxa borde det vara praktiskt möjligt i åtskilliga fall att debitera exploateringskostnader områdesvis efter verklig kostnad.

*Sveriges villaägareförbund* uppger att man inte hunnit ta definitiv ställning till ansvars- och avgiftsfrågorna. Förbundet anmäler dock att man inte är helt övertygad om riktigheten under alla förhållanden av det föreslagna taxsystemet. Förbundets erfarenheter av en del kommuners sätt att handha renhållningstaxor och va-avgifter ger anledning till sådan tveksamhet.

När det gäller bruksavgifterna kan det enligt *Sveriges lantmätareförening* bli svårt att finna något annat fördelningssystem än taxeringsvärdena om man vill ha kvar anknytningen till nytta och samtidigt få ett enkelt avgiftsuttag. De motiv som 1935 års vägsakkunniga anförde när taxeringsvärdena infördes som fördelningsgrund inom vägföreningsområden kan enligt föreningen med ännu större skäl åberopas för här aktuella områden. Föreningen betonar emellertid att denna fördelningsgrund mera sällan har vunnit någon större förståelse bland fastighetsägarna vid vägförenings bildande. I många fall kan också fördelningsgrunden slå snett.

Förslaget att fördelningen mellan fastighetsägare vid uttagande av ersättning för kostnader för gator etc. skall grundas på taxeringsvärdena bör enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* studeras vidare eftersom fördelningen av kostnaderna för en exploatering bör relateras till fastigheternas relativa ekonomiska fördelar av exploateringen.

Enligt *Lerums kommun* ger nuvarande bestämmelser i BL eller alternativt anläggningslagens principer avsevärt större rättvisa beträffande bidrag till kostnad för gata än det av bygglagutredningen föreslagna systemet att man fördelar kostnaderna efter fastigheternas taxeringsvärden om det inte för visst fall finns skäl till avsteg därifrån.

*Lomma kommun* anser visserligen att bidragsreglerna bör ändras men ställer sig tveksam till om reglerna bör utformas enligt det system som finns i 3 kap. lagen om enskilda vägar.

Enligt *Hedemora kommun* måste det vara svårt att överföra reglerna i 3 kap. lagen om enskilda vägar, som avser mindre och ofta ganska homogena områden till likformighet inom en hel kommuns område. Avvägningen mellan olika perifera tätorters kostnader gentemot exempelvis en centralorts affärscentrum eller ett kommuncentrums perifera delar är problem som måste bli mycket grannlaga för att avgifterna inte lika gärna kunde uttagas genom någon tidigare förekommande skatt, t. ex. inkomstskatt.

*Fastighetsnämnden i Lunds kommun* tillstyrker att avgiftssystemet utformas i nära anslutning till det system som f. n. gäller för enskilda vägar.

*Kungsörs, Köpings och Varbergs kommuner* påpekar att anslutningsavgift för vatten och avlopp skall kunna tas ut först när byggnadsplan upprättats, vilket ju sker vid senare tidpunkt än detaljplanläggning nu äger rum. Möjlighet borde enligt kommunerna finnas att redan i samband med kommundelsplan ta ut en preliminär avgift.

Enligt *Näringslivets byggnadsdelegation* bör debitering av avgifter inte ske redan vid planfastställelsen, utan först när anläggningsarbetena påbörjats.

*Linköpings kommun* påpekar att en byggnadsplan ju helst skall tas i anspråk i full utsträckning omedelbart efter fastställandet (antagandet). Eftersom byggnadsplanen i det här fallet initierar en kommunal gatu- och parkutbyggnad bör således fastighetsägarna enligt kommunen bli betalningsskyldiga omedelbart i och med att gatan m. m. upplåtes. Detta står i överensstämmelse med vad som nu gäller för va-avgiften. Denna förfaller till betalning när förbindelsepunkten anvisas.

Förslaget att avgift skall kunna tas ut även för planläggningskostnaderna tillstyrks av *Falkenbergs* och *Vilhelmina kommuner*.

Även *Haninge kommun* tillstyrker förslaget och föreslår att även de kostnader för intrång, planläggning, administration, räntor, fastighetsbildning m. m. som uppkommer i samband med utbyggnad av gator och allmänna platser, skall kunna fördelas efter nyttan.

*Länsstyrelsen i Hallands län* anser att om byggnadsplaneinstitutet ges den av utredningen föreslagna inriktningen så kan man ifrågasätta skäligheten av att kostnaderna för byggnadsplan skall åvila den för vars räkning planen upprättats.

*Föreningen Sveriges stadsarkitekter* anser att kostnaden för byggnadsplan skall åvila dem, för vars räkning planen upprättas, varvid rimligen inte kan ifrågakomma annat än någon differentierad volymtaxa med generella avgifter.

Omarbetning av reglerna om gatukostnadsersättning bör ske utan att lagstiftningsarbetet i övrigt avvaktas enligt *Haninge kommun* och *fastighetskontoret i Lunds kommun*.

Enligt *Karlstads kommun* bör nya regler om gatukostnadsersättning komma till stånd oberoende av om betänkandet i andra delar leder till resultat.

*Varbergs kommun* anser däremot att det inte är möjligt att skilja på markanvändningslag, bygglag och lag om kommunala vägar vad beträffar tiden för dessa lagars ikraftträdande.

*Sollentuna kommun* anser att vägutredningens och bygglagutredningens arbeten bör resultera i en samtidigt utarbetad lagstiftning.

Enligt *Ale, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner* samt *Göteborgs Förorters Förbund* är det en brist i samordningen av vägutredningen och bygglagutredningen att de kommunala vägarna inte kan behandlas i samband med övrig föreslagen lagstiftning.

*Haninge kommun* framhåller att vägutredningens och bygglagutredningens betänkanden synes vara väl koordinerade.

#### Regler motsvarande 70–73 §§ BL och exploateringsavtal

Bygglagutredningens bedömning att bestämmelser av den typ som nu finns i 70–73 §§ BL bör finnas även i en ny lagstiftning delas av *Flens* och *Göteborgs kommuner* samt *kommunförbundet* och *Svenska kommu-*

nal-tekniska föreningen.

Kiruna kommun påpekar att de nämnda bestämmelsernas tillämpningsområde är begränsat till fall då marken är i en ägares hand. Om bestämmelserna skall återkomma i en moderniserad lagstiftning bör förutsättningen beträffande ägoförhållandena enligt kommunen helt utgå och förordnande kunna meddelas för hela planområdet eller del därav oavsett antalet markägare. För att nå full effekt bör avståendeskyldigheten kunna göras generell vid all detaljplanering. Avståendeskyldigheten skulle enligt kommunen därigenom bli en automatisk effekt av planeringen. Även *Haninge* och *Ovanåkers kommuner* anser att reglerna skall utformas så att bestämmelserna blir allmängiltiga.

Bygglagutredningens förslag att vissa grundläggande regler om exploateringsavtal bör tas in i lagstiftningen tillstyrks av *RRV*, *planverket*, *länsstyrelserna i Stockholms, Hallands och Jämtlands län, Bollnäs, Borlänge, Botkyrka, Falu, Finspångs, Flens, Göteborgs, Höörs, Kinda, Linköpings, Skövde, Stockholms, Strängnäs, Södertälje och Vetlanda kommuner* samt *planeringskontoret i Halmstads kommun, fastighetskontoret i Lunds kommun, HSB* och *Svenska kommunal-tekniska föreningen*.

Även *Haninge* och *Sollentuna kommuner* tillstyrker förslaget, varvid de föreslår att reglerna utformas så att de möjliggör att avtalssystemet kan tillämpas även på mark med flera ägare.

*Bostadsstyrelsen* finner det svårt att överblicka innebörden av förslaget men framhåller vikten av att en lagstiftning om avtal inte kommer att innebära en låsning av kommunens handlingsmöjligheter vid plangenförandet. Idag gällande praxis medför enligt styrelsen en icke ofördelaktig flexibilitet i tillämpningen av exploateringsavtal och förordnanden enligt 70–73 och 113 §§ BL.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* tillstyrker förslaget om viss reglering av exploateringsavtal såvitt avser avtal i anslutning till tätbebyggelse. Om utredningen tänkt sig att exploateringsavtal skall kunna komma till användning även i samband med andra typer av markanvändningsförändringar har länsstyrelsen inte kunnat utläsa av betänkandet. Länsstyrelsen bedömer det emellertid som mycket tveksamt om det bör vara möjligt att träffa exploateringsavtal avseende t. ex. grustäkter, vattenregleringar och gruvdrift dvs. framför allt sådana markanvändningsförändringar som detaljregleras med stöd av speciallagstiftning. Frågan måste enligt länsstyrelsens mening regleras i lag.

Även *kommunförbundet* tillstyrker lagreglering av exploateringsavtal. Förbundet framhåller härvid att man i samarbete med Svenska kommunal-tekniska föreningen och Kommunernas konsultbyrå utarbetat normalförslag till exploateringsavtal för stadsplaneområde samt för byggnadsplaneområde med permanent bebyggelse och med fritidsbebyggelse jämte kommentarer. Dessa normalförslag, som senast reviderades i november 1972, har fått en vidsträckt tillämpning och såvitt förbundet kunnat finna i hög grad befrämjat en lämplig utveckling av praxis inom detta område. Intresset för en lämplig sådan utveckling av praxis inom exploateringsavtalen framstår enligt förbundet som särskilt markerat i

belysning av att formell tillämpning av de hittillsvarande bestämmelserna i 70–73 §§ BL endast förekommit i begränsad omfattning.

Den vanliga metoden med exploateringsavtal fungerar enligt *Malmö kommun* bra och möjligheter till sådant avtal bör bibehållas i den nya lagstiftningen.

*Upplands Väsby kommun* påpekar att det f. n. redan finns förutsättningar för upprättande av exploateringsavtal men att somliga fastigheter inte bidrar till gemensamma anläggningar som gång- och cykelvägar och parkmark. Det är enligt kommunen viktigt att även enstaka friliggande småhus kan belastas med kostnader för allmänna anläggningar.

*Helsingborgs kommun* anser att kommande regler om exploateringsavtal bör göras mycket kortfattade och endast innehålla huvudprinciper. Den civilrättsliga karaktären av exploateringsavtalen bör bibehållas för undvikande av alltför omfattande administrativt arbete.

Enligt *Norrköpings kommun* talar vunna erfarenheter för en utökad användning av exploateringsavtal. De av utredningen i denna del föreslagna åtgärderna har enligt kommunen mycket stor ekonomisk betydelse för kommunerna och bör därför utredas ytterligare, innan remissinstanserna kan ta ställning till hela problemkomplexet. Särskilt anses genomförandet av en modern planläggning för äldre villaområden med stora tomter böra studeras.

*Näringslivets byggnadsdelegation* framhåller att det är väsentligt, att lagstiftningen förmår klargöra, vilka åtaganden som får krävas inom ramen för exploateringsavtal och grunderna för de anspråk, som får ställas från samhällets sida. Om lagstiftningen inte innehåller tillräcklig vägledning riskeras enligt delegationen annars, att olika parter kan bli mycket olika behandlade från ekonomisk synpunkt, vilket kan innebära nackdelar bl. a. från konkurrenssynpunkt. I princip bör förhållandena enligt delegationens uppfattning regleras så, att exploateringsavtal inte skall kunna utnyttjas för att genomdriva mer långtgående belastningar på bebyggelsen, än vad t. ex. va-lagen och den tilltänkta lagen om kommunala vägar förutser.

*Hyresgästernas riksförbund* påpekar att utredningen föreslår en lagreglering av systemet med exploateringsavtal trots att man ännu inte genomfört de i direktiven förutsatta undersökningarna om praxis på detta område är tillfredsställande. Förbundet anser att dessa avtal har inverkat förhöjande på byggnadskostnaderna och därför borde förbjudas i lagstiftningen såsom konkurrensbegränsande. I vart fall anses de sakna plats i planlagstiftningen.

#### Exploateringssamfällighet

*Planverket* framhåller att vissa förändringar av 5 och 8 kap. fastighetsbildningslagen kan erfordras för att göra det möjligt att med stöd av kommunalplan genomföra fastighetsregleringar tvångsvis även om fastigheterna är bebyggda. Härvid hänvisas till en jämförelse med 5 kap. 7 § fastighetsbildningslagen. Parallellt härmed bör enligt verket möjlighet finnas att lösa frågorna om tillskapandet av rationella exploateringsen-

heter genom införandet av någon typ av exploateringssamfälligheter enligt av utredningen antydda riktlinjer. En sådan möjlighet skulle kunna utvecklas till ett verksamt genomförandeinstrument i en rad situationer, inte minst vad gäller fritidsbebyggelse.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* understryker behovet av medel för att åstadkomma en samexploatering. Inom Stockholms skärgård har under senare delen av 1960-talet och i början av 1970-talet ett flertal s. k. dispositionsplaner för fritidsbebyggelse upprättats. I dessa har ofta redovisats samplaneringsområden för naturliga enheter omfattande flera fastigheter över vilka detaljplanläggning ansetts böra ske i ett sammanhang. Denna samplanering har varit nödvändig för att tillgodose behovet av grönområden och olika slags bebyggelsekomplement. Erfarenheterna av den planläggningsformen är emellertid enligt länsstyrelsen dåliga. Det har endast i ett fåtal fall varit möjligt att ena berörda markägare i en detaljplan i överensstämmelse med dispositionsplanens områdesredovisning. Ett av hindren har varit avsaknaden av ett verkningsfullt instrument för värdeutjämning mellan de fastigheter som erhåller bebyggelsemöjligheter och de som endast får hålla med mark för bebyggelsekomplement. Ett annat hinder har varit att markägare oavsett utfallet inte alls önskat delta i en planläggning. Detta kan i vissa situationer medföra att planläggning av ett större område blir omöjlig. Motsvarande problem märks i de äldre villa- och fritidsbebyggelseområdena i stockholmstrakten. Det är enligt länsstyrelsen således uppenbart att ett behov föreligger av möjligheter såväl till tvångsvis intagning i plan av viss mark som till värdeutjämning. Sådana möjligheter torde dessutom bli till nytta för kommunerna i ersättningshänseende. Sälunda bör ersättning till följd av planskada, dvs. inskränkning i pågående markanvändning, i stor utsträckning kunna undvikas. Genom värdeutjämning torde skadan sällan bli så stor för den enskilda fastigheten att ersättning behöver utgå.

Bygglagutredningens förslag om att lagstiftningen skall innehålla regler om exploateringssamfälligheter tillstyrks också av *länsstyrelsen i Hallands och Västmanlands län, Borlänge, Falkenbergs, Haninge, Hylte, Linköpings och Töreboda kommuner, kommunförbundet, minoriteter i länsstyrelserna i Uppsala och Jönköpings län, Stockholms, Skellefteå, Södertälje och Uppsala kommuner* samt i *kommunförbundet*.

*Stockholms kommun* och *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* som likaledes tillstyrker förslaget framhåller att kommunen bör ha rätt att samordna åtgärder på flera fastigheter, t. ex. när det gäller gemensamt garage, utfartsfrågor och gårdens anordnande.

*Göteborgs kommun* tillstyrker förslaget men understryker därvid att det är angeläget att likvärdiga förutsättningar för olika parter inom ett planlagt område skapas. På grund av främst de ekonomiska förpliktelser som följer med en samexploatering anser kommunen att fastighetsägarna inte skall mot sin vilja kunna tvingas in i en exploateringssamfällighet. I stället bör en regel utformas som möjliggör för en exploateringssamfällighet att inlösa behövlig mark från sådan fastighetsägare som inte önskar delta i samfälligheter. Kommunen anser även att möjligheterna att utnyttja samexploatering vid totalsanering och upprustning inom bygg-



nadskvarter bör uppmärksammas.

Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* kan förbättringen av möjligheterna att åstadkomma en funktionsduglig enskild huvudman vid splittrat markägande utformas med inslag av både enskild inlösen och samexploatering. Vilken väg som bör väljas om frivillig samverkan inte är möjlig kan länsstyrelsen inte ta slutlig ställning till, men det fortsatta utredningsarbetet föreslås inriktas på en konstruktion med samfällighetsbildning som en första utväg framför enskild inlösen. Utredningen synes enligt länsstyrelsen ha förutsatt att det vid upprättandet av kommunplan skall kunna bedömas om ett områdes fortsatta planläggning skall vara beroende av att de enskilda ägarintressena samlas på en hand eller att exploateringssamfällighet bildas. Länsstyrelsen betvivlar att detta är möjligt i så värst många fall utifrån så grova utgångspunkter. Kommundelsplanen torde i stället bli det ordinarie instrumentet i sammanhanget.

Speciellt intressanta är enligt *länsstyrelsen i Jämtlands län* utredningens synpunkter på önskvärldheten av regler för tvångsinlösen mellan fastighetsägarna inom exploateringsområden, där intresse för utbyggnad finns endast hos någon eller några markägare. Om sådant exploateringsområde redovisas i kommunplan, skall genomförandet kunna tryggas genom tvångsinlösen. Enligt länsstyrelsen bör sådana regler kunna åstadkommas genom ett mindre tillägg till bestämmelserna om inlösen i 8 kap. fastighetsbildningslagen.

*Fastighetskontoret i Lunds kommun* framhåller att om man inför möjlighet till tvångsinlösen för viss markägare blir värdering av marken synnerligen svår genomförbar, när planen inte ger någon byggnadsrätt, som kan tjäna som underlag för värderingen. Enligt kontoret är värdet av det framlagda förslaget om bildande av exploateringssamfälligheter också synnerligen svårbedömt när dessa frågor inte synes tillräckligt penetrerade.

*Bankinspektionen* anför att det enligt utredningen i vissa fall vore värdefullt med regler som ger möjlighet till tvångsinlösen av mark mellan fastighetsägare. Uppenbarligen skulle reglerna enligt inspektionen syfta till att överföra mellan olika ägare splittrade markområden i en ägares hand. Därmed skulle den fortsatta planläggningen kunna underlättas. Vad sålunda förordats företer enligt inspektionen från principiell synpunkt viss likhet med förslaget enligt den i betänkandet beskrivna planlagsskissen. Denna förutsatte att byggnadsrätter skulle kunna lämnas till personer vilka var från allmän synpunkt lämpliga som huvudmän. Dessa personer skulle ha inte bara rätt utan även skyldighet att lösa marken, om de inte ägde den. Bygglagutredningen fann emellertid förfarandet innebära en expropriationsrätt av delvis nytt slag och ansåg det tveksamt om förslaget var godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt. Vidare bedömdes konsekvenserna för fastighetsmarknaden och fastighetskrediten som svåröverskådliga. Även om i kommunplan intagna bestämmelser om tvångsinlösen mellan fastighetsägare inte såsom det nämnda förslaget tar sikte på mark med byggnadsrätt utan främst torde tjäna ett syfte som påtryckningsmedel, ger dylika bestämmelser enligt inspektionen anledning till samma principiella invändningar som det av utredningen på goda grunder

avvisade förslaget om särskild huvudman för byggnadsrätters genomförande och därmed sammanhängande tvångsinlösen av mark.

*Näringslivets byggnadsdelegation* välkomnar utredningens tanke på att utveckla någon form av samexploatering mellan flera markägare inom ett område med byggnadsplan, och anser att detta kan bli ett verksamt markpolitiskt medel att underlätta genomförande. Grunderna för samverkan skulle enligt delegationens uppfattning kunna utvecklas så, att de även uppfyllde önskemålet om att skapa likvärdiga förutsättningar för olika parter inom planlagda områden att delta i tillkomsten av medgiven bebyggelse. Att sådan likställighet uppnås är viktigt för att underlätta frivilliga överenskommelser och samtidigt åstadkomma mera rättvisa konkurrensförhållanden mellan parterna inom planlagda områden. Delegationen anser, att samexploateringsförfarandet skulle kunna organiseras efter mönster av de anläggningssamfälligheter som kan inrättas enligt anläggningslagen, och att dylika samfällighetsbildningar också skulle kunna vara parter i exploateringsavtal med vederbörande kommun.



## 6 Materiella krav på planläggning, miljöutformning och byggande

### *Utredningen (betänkande avsnitt 11–13)*

#### Allmänna riktlinjer för planläggningen

I likhet med vad som gäller f. n. bör enligt bygglagutredningen även i den nya lagstiftningen finnas allmänna riktlinjer som anger planläggningens syfte och inriktning i stort och de bör vara gemensamma för alla planinstitut. Bygglagutredningen föreslår att lagstiftningen skall innehålla bestämmelser med följande huvudsakliga innehåll.

- 1 Planläggningens uppgift är att få till stånd en från allmän synpunkt lämplig markanvändning.
- 2 För ändring av markanvändningen fordras att ändringen vid planläggning prövats vara godtagbar från allmän synpunkt.
- 3 Planläggning skall främja en god hushållning med mark och vatten. Om inte särskilda förhållanden föranleder annat skall mark avses för det ändamål som den med hänsyn till beskaffenhet, läge, föreliggande markanvändningsbehov och övriga omständigheter är mest lämpad för.
- 4 Planläggning skall syfta till en socialt och i övrigt god miljö för människorna.
- 5 Planläggning skall främja en lämplig samhällsekonomisk utveckling.
- 6 Vid planläggning skall berörda enskilda intressen tillbörligen beaktas. Enskilda intressen skall dock inte kunna leda till att ändring i markanvändningen som inte uppfyller kravet i punkt 2 tillåts.
- 7 Skulle plan genom sitt innehåll försvåra pågående användning av viss fastighet skall planen ges detta innehåll bara om fördelarna från allmän synpunkt med denna planlösning överväger eventuella olägenheter från enskild synpunkt. Detsamma gäller om planen skulle försvåra användning som har tillåtits genom byggnadsplan men ännu inte påbörjats. Om syftet med planen lämpligen kan vinnas genom annan planlösning, som inte försvårar pågående eller tillåten markanvändning, skall denna lösning väljas.
- 8 Mark som vid planläggning avses för bebyggelse skall vara lämpad för sådant ändamål från sundhetssynpunkt samt med hänsyn till möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp och möjligheterna att undvika vattenförorening.

- 9 Områden med särskild betydelse från rekreationssynpunkt eller med hänsyn till naturens skönhet eller med hänsyn till vården av värdefulla bebyggelsemiljöer eller kulturlandskap skall vid planläggning bevaras, om särskilda skäl inte föranleder annat. Strandområden och öppna fjällområden skall alltid anses som områden med sådan särskild betydelse.
- 10 Vid planläggning skall beaktas olika offentliga verksamheters, näringsverksamheters och andra av samhället godtagna verksamheters behov med avseende på markanvändningen.
- 11 Vid planläggning skall beaktas vad som är möjligt och lämpligt med hänsyn till berörda offentliga och privata huvudmäns ekonomi och deras möjligheter i övrigt att genomföra planen.

Dessa allmänna riktlinjer kan enligt bygglagutredningen behöva förenas med föreskrifter, råd och anvisningar för tillämpningen.

### Bebyggelsemiljöns utformning

Den nya lagstiftningen bör enligt bygglagutredningen också innehålla bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning och även dessa bör göras enhetliga för alla planinstitut. Bestämmelserna bör göras så entydiga som möjligt och bör utgöra egenskapskrav men inte ange, vilka tekniska lösningar som skall tillämpas för att tillgodose kraven. Sammanfattningsvis föreslås att i blivande lagstiftning införs följande bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning.

- 1 Bebyggelse skall vara anordnad så att den under hänsynstagande till vad nedan sägs på ett tillfredsställande sätt kan fylla sin funktion och ge en socialt och eljest god miljö för dem som bor och arbetar där.
- 2 Bebyggelse skall vara anordnad på ett ekonomiskt lämpligt sätt.
- 3 För bebyggelse skall finnas en med hänsyn till bebyggelsens karaktär godtagbar tillgång till samhällelig och kommersiell service samt lokaler och utrymmen för fritidsaktiviteter.
- 4 För bebyggelse skall finnas med hänsyn till bebyggelsens karaktär tillräckligt stora samt lämpligt lokaliserade och anordnade ytor för lek, motion och rekreativ utevistelse.
- 5 Bebyggelse skall vara anordnad så att skäliga anspråk på tillgänglighet av samhällelig och kommersiell service är tillfredsställda för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga.
- 6 Vid lokalisering och utformning av bebyggelse skall samfärdselns krav beaktas, varvid särskilt skall iaktas att en tillfredsställande kollektiv personbefordran möjliggöres.
- 7 Inom bebyggelse skall finnas erforderliga utrymmen för lastning och lossning av fordon. För bebyggelse skall även finnas utrymme för parkering.
- 8 Bebyggelse skall vara anordnad så att den ger trygghet mot brandfara och tillfredsställande skydd mot trafikolyckor samt i skälig utsträckning även mot andra olyckor.
- 9 Bebyggelse skall vara anordnad så att vattenförsörjningen kan tillgo-

doses samt så att avlopp och avfall kan omhändertas. Den skall vidare vara anordnad så att vattenförorening inte uppkommer.

- 10 Bebyggelse skall för att möjliggöra god hygien vara anordnad så att med hänsyn till bebyggelsens karaktär tillfredsställande ljud-, ljus- och luftförhållanden erhålls såväl inomhus som utomhus på vistelse- ytor.
- 11 Bebyggelse skall vara anordnad så att skäliga anspråk på skydd mot vind och nederbörd på vistelseytor och kommunikationsytor utom- hus tillfredsställs.
- 12 Bebyggelse skall vara anordnad så att tillgängliga natur- och kulturvär- den tillvaratas samt så att skäliga anspråk på skönhet tillfredsställs.
- 13 Bebyggelse skall vara anordnad så att möjligheterna till framtida förändringar och kompletteringar iakttas.

Närmare riktlinjer för tillämpningen av lagens egenskapskrav kan enligt utredningen komma att behövas. Sådana bör meddelas av statens plan- verk. I den mån de skall vara bindande anses de böra underställas Kungl. Maj:ts fastställelse.

### Byggnads egenskaper

Bygglagutredningen föreslår att vissa grundläggande krav i fråga om byggnads egenskaper införs i lagstiftningen och görs tillämpliga vid uppförande av ny byggnad. I vilken utsträckning undantag skall kunna medges från dessa egenskapskrav och i vilken mån kraven skall gälla även vid ombyggnad får enligt utredningen övervägas vid det fortsatta utred- ningsarbetet.

Sammanfattningsvis bör enligt utredningen i huvudsak följande punk- ter upptas i lagstiftningen. Ytterligare egenskaper skulle alltså inte behöva regleras i lagen enligt förslaget.

- 1 Byggnads yttre skall anpassas till sin omgivning.
- 2 Byggnads grundkonstruktion och stomme samt övriga byggnadsdelar, som avses utsättas för belastning, skall ha betryggande bärförmåga och stadga samt med hänsyn till byggnadens ändamål erforderlig beständig- het.
- 3 Skilda delar i byggnadens fasta inredning skall ha sådan beständighet som är skälig med hänsyn till byggnadens ändamål och till de olika delarnas utbytbarhet.
- 4 Byggnad skall utföras så att den från allmän synpunkt är lämplig för sitt ändamål och så att den nöjaktigt tillgodoser de verksamheter för vilka byggnaden avses.
- 5 Byggnad skall i skälig utsträckning utföras så att ett tillfredsställande brandskydd kan upprätthållas.
- 6 Byggnad avsedd att innehålla lokaler där människor stadigvarande skall vistas skall utföras så att den möjliggör god hygien, tillfredsställande inomhusklimat och tillfredsställande sanitära förhållanden.
- 7 Byggnad skall utföras så att den möjliggör god värmehushållning.
- 8 Byggnad skall utföras så att den vid nyttjandet i skälig utsträckning

erbjuder skydd mot olycksfall.

9 Utrymmen i byggnad till vilka allmänheten eller arbetstagare har tillträde skall utformas så att de blir tillgängliga för och kan nyttjas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Bestämmelser av teknisk karaktär som närmare preciserar lagens egenskapskrav och i erforderlig utsträckning anvisar tekniska lösningar bör enligt utredningen meddelas av statens planverk och fastställas av Kungl. Maj:t.

### *Remissinstanserna*

#### Allmänt

I det följande skall refereras vissa allmänna uttalanden angående framför allt den lagstiftningsteknik som föreslås bli använd i samband med uppställande av materiella krav på planläggning, miljöutformning och byggande. Uttalanden som anknyter till bestämda avsnitt i betänkandet refereras i samband med behandlingen av respektive ämnesområde nedan.

*Planverket, länsstyrelserna i Kristianstads och Jämtlands län samt Grästorps, Mariestads, Vara, Varbergs och Västerås kommuner* tillstyrker förslaget att vissa grundläggande krav skall ställas i lagen och att närmare föreskrifter därefter utfärdas av bl. a. planverket men att någon särskild stadga eller kungörelse inte skall erfordras.

*Planverket* tillstyrker förslaget att samtliga tillämpningsföreskrifter till lagen skall fastställas av Kungl. Maj:t. Verket påpekar emellertid att dess nuvarande dispensbefogenheter avseende avvikelser från föreskrifterna är en följd av att verket fått befogenhet att utfärda föreskrifter utan fastställelse av Kungl. Maj:t. Det bör därför uppmärksammas att utredningens förslag kan leda till att den nämnda dispensbefogenheten upphör. Detta torde enligt verket komma att medföra en tungrodd hantering av dispensärenden. – Planverket pekar vidare på de problem som f. n. råder när det gäller gränsdragningen mellan vad som är mindre avvikelse som byggnadsnämnd enligt 67 § BS får medge och vad som är annan större avvikelse. Planverkets roll i de skilda situationerna uppfattas på varierande sätt av olika byggnadsnämnder. En klar åtskillnad bör enligt verket eftersträvas mellan de dispensfrågor som skall handläggas av byggnadsnämnd och de som planverket skall handha. Det bör övervägas att generellt ge nämnderna ökade möjligheter att bevilja undantag från planverkets tillämpningsbestämmelser. Endast i sådana fall där avsteg avslås av nämnden torde en överprövning av planverket efter särskild framställning kunna ifrågakomma. En differentiering mellan avvikelser från lagen och avvikelser från tillämpningsbestämmelserna torde böra övervägas, dvs. en förändring av nuvarande principer. Planverket framhåller slutligen att synpunkter har framkommit i olika sammanhang om önskvärdheten av att man alltid skall kunna vända sig till planverket och erhålla ett tolkningsuttalande beträffande de av planverket utfärdade bestämmelsernas innebörd. Härigenom skulle en del besvärprocesser kunna undvikas. Även denna fråga anses behöva närmare utredas.

*Linköpings kommun* finner utredningens förslag om att de närmare tillämpningsanvisningarna skall utfärdas av planverket och till följd därav någon särskild stadga (typ nuvarande BS) inte erfordras väl övervägt.

*RRV* har ingenting att erinra mot förslagen beträffande innehåll i lagstiftningen vad avser bebyggelsemiljöns utformning, byggnads egenskaper samt underhåll av byggnader, även om antalet bestämmelser med fördel skulle kunna begränsas. Däremot anser *RRV* att utredningen inte i önskvärd utsträckning lyckats ge konkret uttryck för den högt ställda målsättningen för det faktiska planläggningsarbetet, så som denna kommer till uttryck i förslagen till lagbestämmelsernas innehåll. Ett omfattande bruk av centralt utfärdade tillämpningsföreskrifter tenderar enligt *RRV*'s uppfattning att minska förutsättningarna för reellt lokalt inflytande. Enligt *RRV*'s bedömning skulle en på de centrala punkterna mera utförlig lagstiftning, åtföljd av en begränsning i fråga om utfärdandet av tillämpningsföreskrifter, kunna öka kommunernas möjlighet till helhetsyn på miljöutformningen och avsevärt underlätta medborgarnas förståelse av villkoren för planläggningsarbetet och deras insyn och medverkan i detta.

Även *Malmö, Norrköpings, Torsby, Umeå* och *Upplands Väsby kommuner* finner det angeläget med en begränsning av normsystemet.

*Malmö kommun* framhåller att frånsatt nödvändigheten och det obestridliga värdet av vissa tillämpningsriktlinjer kan det konstateras att statliga normer och anvisningar lätt skapar ett nivåtänkande med föga utrymme för en anpassning till lokala förhållanden. Statliga intressen bör enligt kommunen ha inflytande på den kommunala planeringen endast i de fall det finns ett intresse som utgör ett uttryck för en bestämd politisk vilja. De nya plansystemet bör därför få en grundlig behandling i själva lagstiftningsfrågan. Den numera ganska vanliga företeelsen att skapa en ramlagstiftning för att därefter överlåta åt statliga myndigheter att utforma anvisningar för lagens tillämpning bör sålunda undvikas. Bortsett från svårigheten att hantera en mängd detaljföreskrifter och normer vilka – utan att ha prövats av regering och riksdag – på många håll ändock uppfattas som bindande, finns med denna utveckling risk för att tillämpningen kan bli utslag av vissa inom den statliga förvaltningen förhärskande värderingar hellre än uttryck för lagstiftarens verkliga vilja. I den mån det framdeles anses föreligga behov av kompletterande planläggningsnormer bör dessa enligt kommunens uppfattning utformas så att tillräckligt utrymme ges för politiska värderingar i den kommunala beslutsprocessen.

Enligt *Norrköpings kommun* kan möjligheterna för centrala ämbetsverk att utfärda tillämpningsföreskrifter för planläggningen, även om de i utredningen omges med vissa reservationer, leda till en från kommunal synpunkt oacceptabel styrning av den kommunala verksamheten. De normer eller normförslag, som under senare år utarbetats av centrala myndigheter, ger enligt kommunen upphov till allvarliga farhågor i detta hänseende. Kommunen ifrågasätter om det i planfrågor är motiverat att från statens sida utfärda sådana föreskrifter gentemot kommunerna, som inte är av så väsentlig eller allmängiltig natur att de kan införas i lagen.



Genom att fastslå kommunens rätt att i det enskilda fallet fritt och självständigt pröva tillämpningen av råd och anvisningar, skulle man minska risken för att dessa får en sådan inte avsedd genomslagskraft, som bl. a. utredningen kunnat konstatera. Den värdefulla rådgivande verksamhet, som utövas av bl. a. statens planverk, kan därigenom fortsätta utan att, i samma grad som i dag, störas av risken för intressekonflikter.

*Länsstyrelsen i Örebro län* anser att särskilda föreskrifter, råd och anvisningar för tillämpningen bör vid fall med klart regionala variationer utformas så att länsstyrelserna med sitt statliga ansvar på länsnivå ges möjlighet att anpassa centrala normer till regionala förhållanden. Länsstyrelserna anses även böra ges tillfälle att medverka i utformningen av de föreskrifter, råd och anvisningar som rör den fysiska planeringen.

I den mån det behövs normer, råd och anvisningar utöver de som fastställs av Kungl. Maj:t bör dessa enligt *Torsby kommun* ha tidsbegränsad giltighet.

Erfarenheterna av den nuvarande styrningen via normer och administrativa föreskrifter är enligt *Umeå kommun* att den leder till att de sektorer som är normstyrda prioriteras på inte normstyrda sektors bekostnad. Ett exempel på detta är trafikfrågornas dominerande ställning i detaljplanesammanhang som bl. a. medfört att den yttre miljön försummas i många bostadsområden. Frågan är viktig därför att varje kvalitetskrav är förenat med en kostnadsaspekt som inte får försummas. Avvägningen mellan kostnad och kvalitet är en politisk bedömningsfråga som måste få avgöras inom kommunerna.

*Upplands Väsby kommun* framhåller att normerna inte får bli för detaljerade då de i så fall kan utgöra en belastning i stället för en hjälp genom att de låser handlingsfriheten, verkar hämmande på utvecklingen och ger en onödig enhetlighet över riket.

*Hyresgästernas riksförbund* har inga invändningar mot att preciseringen av egenskapskravens innebörd sker genom planverkets försorg. Förbundet erinrar emellertid om behovet av konsumentinflytande även i denna verksamhet. Att bindande krav skall fastställas av Kungl. Maj:t finner förbundet riktigt.

*Linköpings kommun* förutsätter att om anvisningarna skall bli bindande för kommunernas planarbete skall dessa först remissbehandlas och därefter fastställas av Kungl. Maj:t. Kommunen förutsätter likaså att det fortsatta utredningsarbetet leder fram till ett förslag om att alla hithörande normer, råd och anvisningar skall utfärdas centralt av planverket, så att nuvarande flora av allehanda "anvisningar" från olika myndigheter kan saneras. Enligt kommunen bör det åligga planverket att svara för att alla anvisningar utges i en årligen utkommande publikation.

*SABO* uppger att man inte har någonting principiellt att invända mot den allmänna utformningen av riktlinjerna för planläggningen och kraven på byggnads egenskaper. Det understryks dock att onödiga kostnadsökningar inte får åsamkas de boende. Som en förutsättning härför är det enligt *SABO* självklart att, i de fall riktlinjerna för tillämpningen av lagens egenskapskrav skall vara bindande, dessa skall underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Även *Malmö kommun* understryker bygglagutredningens uttalande att föreskrifter, som kan få ekonomiska konsekvenser för kommunerna, skall underställas Kungl. Maj:ts prövning.

*Ulricehamns kommun* ifrågasätter om inte enkla handlings- och förfaranderegler antagna och utgivna i vederbörlig författningsform är att föredra framför ett system med föreskrifter och bindande anvisningar givna av tillsynsmyndigheter och andra centrala organ. Detta bl. a. med hänsyn till att de förra får en helt annan offentlig prägel, blir mera lättillgängliga för allmänheten och därigenom även underkastade en större insyn än de föreslagna föreskrifterna och anvisningarna.

*Hallsbergs* och *Skövde kommuner* framhåller att man måste dra en klar gräns mellan å ena sidan föreskrifter som skall vara uppfyllda och å andra sidan råd och anvisningar som inte måste följas strikt.

Enligt *Lomma kommun* vore det från kommunal självbestämmande-synpunkt olyckligt om de riktlinjer, som kommer att anvisas från staten, blir så omfattande att den kommunala planeringen i realiteten blir en chimär. Statens ställning gentemot kommunen bör därför inte bli så stark att uttrycket "kommunalt planmonopol" inte längre kan sägas ha någon reell innebörd. Kommunens inflytande på planernas innehåll bör alltså även i en ny lagstiftning vara av den graden att den kommunala självstyrelsen inte beskärs. Liknande synpunkter framförs av *Gnosjö, Kumla, Linköpings, Olofströms, Oxelösunds* och *Valdemarsviks kommuner*.

*Trafikbillerutredningen* anser att dess förslag till immissionsnormer och rättslig reglering av dessa normer väl synes ansluta sig till de tankegångar bygglagutredningen redovisar i sitt betänkande. Trafikbillerutredningen vill särskilt knyta an till vad bygglagutredningen anför om utformningen av bestämmelser i en kommande lagstiftning om bebyggelsemiljöns utformning (avsnitt 12) och om byggnads egenskaper (avsnitt 13). Bygglagutredningen anför i dessa sammanhang att lagstiftningen bör innehålla bestämmelser som utgör egenskapskrav utan att ange vilka tekniska lösningar som skall tillämpas för att tillgodose kraven samt att riktlinjer eller bestämmelser av teknisk karaktär som närmare preciserar lagens egenskapskrav och i erforderlig utsträckning anvisar tekniska lösningar bör meddelas av statens planverk och – i den mån bestämmelserna skall vara bindande – underställas Kungl. Maj:t för fastställelse. Detta synsätt framstår enligt trafikbillerutredningen som helt i överensstämmelse med de tankegångar som varit vägledande för denna utredning vid utformningen av framlagda förslag till immissionsnormer. Trafikbillerutredningen uppger att den således i allt väsentligt kan instämma i de synpunkter och värderingar som kommit till uttryck, särskilt i avsnittet 12.3 angående bebyggelsemiljöns utformning.

Enligt *Trollhättans kommun* synes bygglagutredningens förslag ge möjlighet att i byggnadsplan införa detaljföreskrifter av den art som nu finns i byggnadsstadgan och andra stadgor eller ordningar. Kommunen anför på denna punkt starka betänkligheter mot utredningens förslag. Detta kan nämligen komma att innebära att olika bestämmelser kommer att gälla inom en kommun och att rätt olika bestämmelser kommer att

gälla i olika kommuner. Genom det föreslagna systemet kan skapas betydande svårigheter för byggnadsbranschen och för allmänheten. Kommunen anser att generella regler – åtminstone i viss utsträckning – bör gälla för hela riket.

*Vägverket* anser att det, med hänsyn till att även i framtiden bebyggelse av inte oväsentlig omfattning kan påräknas ske utanför områden med byggnadsplan, är av intresse att vissa tillräckligt detaljerade generella riktlinjer uppställs även för bebyggelse utanför byggnadsplanereglerat område. Enligt *vägverket* synes det bl. a. vara erforderligt att kommunplan ges ett sådant innehåll att väglagens intentioner kan upprätthållas då bebyggelse eller annan ändrad markanvändning utmed allmän väg aktualiseras. Det anses därvid vara önskvärt, att av centrala myndigheter givna anvisningar ges stöd i blivande lagstiftning så att för riket likartade regler kan ges i vissa centrala frågor.

*Naturvårdskommittén* framhåller att bygglagutredningens förslag innebär att frågor av inte enbart lokal karaktär normalt skall lösas i ett samrådsförfarande, där det i första hand skall ankomma på länsstyrelsen att tillse att övergripande intressen och allmänna riktlinjer beaktas i erforderlig utsträckning. Detta förutsätter emellertid att länsstyrelsen har ett normsystem av den art som f. n. finns i naturvårdslagens bestämmelser om strandskydd, täkt, landskapskydd m. m. att stödja sina ställningstaganden på.

Enligt *Näringslivets byggnadsdelegation* har principerna för intresseavvägningen vid planeringen enligt förslaget blivit så allmänt hållna, att de inte är nämnvärt vägledande. Delegationen anser att det vore ändamålsenligt att redan i planlagstiftningen (markanvändningslagen) ge vägledning genom direktiv i lagstiftningen, där detta är möjligt. Planeringen av markanvändningen genom skilda planeringsbeslut kan underlättas, om lagstiftningen tar ställning till vissa mera frekventa och viktiga problem. Lagstiftningens innehåll kan då också direkt läggas till grund för överprövning av planbeslut. Som exempel kan nämnas, att principer för exploateringsgrad, byggnadshöjd m. m. kan vara motiverade för att säkerställa hänsynstagande till omgivningspåverkan, bl. a. inom befintlig bebyggelse. Dyliga bestämmelser i planlagstiftning kan ersätta behov av mer eller mindre detaljerade och varierande anvisningar i överordnad planering från fall till fall. Planlagstiftningen anger i stället, vad som normalt skall iakttas, och att avvikelser t. ex. fordrar avgörande efter intresseavvägning i särskild ordning – t. ex. genom dispenser av länsstyrelse eller Kungl. Maj:t. Utredningen förordar i princip planläggning även för spridd glesbebyggelse. Planläggning i formell mening måste emellertid te sig som en onödigt vidlyftig form för att bestämma villkoren för kanske mycket enkla byggnadsföretag – t. ex. enstaka bebyggelse på landet. Med hänsyn härtill borde det te sig rimligare att låta glesbebyggelsen behandlas enligt en ordning, där grunderna för anordnande av glesbebyggelse angavs direkt i lagstiftningen. Bestämmelserna i lagstiftningen skulle då kunna tillgodose de planläggningskrav som normalt behöver iakttas – exempelvis hänsyn till angränsande bebyggelse, naturförhållanden, högsta tillåtna täthet för glesbebyggelsen osv. Bebyggelsens

tekniska beskaffenhet och efterlevnaden av lagstiftningens bebyggelsekrav m. m. skulle därmed kunna kontrolleras genom den reguljära byggnadslovsgranskningen. Om hänsynstaganden behövs utöver de i lagstiftningen formulerade kraven, bör givetvis särskild planläggning ske. Planläggningskravet i formell mening kan emellertid på detta sätt inskränkas till särskilt känsliga områden från naturvårds- eller rekreationssynpunkt.

Liknande uppfattning som byggnadsdelegationen har de instanser som instämmer i den reservation som anförts av ledamoten i bygglagutredningen Bertil Lidgard, nämligen *Töreboda kommun* samt *minoriteter i länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings och Kronobergs län, Skellefteå, Stockholms, Södertälje och Uppsala kommuner* samt i *kommunförbundet*.

Åsikten att grunderna för anordnande av glesbebyggelse bör anges direkt i lagstiftningen delas av *Hjo, Jönköpings, Orsa och Tidaholms kommuner* samt en *minoritet i Kungälv kommun*.

*Riksantikvarieämbetet* anser att exempelvis de för kulturminnesvården vitala frågorna om hur kraven på markhushållning och bevarande av värdefulla kulturlandskap och bebyggelsemiljöer skall tillgodoses i samhällsplanereringen har fått en god belysning i bygglagutredningens betänkande. Mot bakgrund av de allmänt beskrivna reformbehoven i dessa avseenden föreslås en lagstiftning som ger stöd åt bevarandebestämmelserna. Såväl det föreslagna plansystemet som regleringen av rivning och underhåll börenligt ämbetet kunna bli av stor betydelse för kulturminnesvården. I de allmänna resonemangen och i exemplen till planers utformning beskrivs även möjligheter att styra andra åtgärder inom bl. a. miljömässigt och kulturhistoriskt värdefulla bebyggelseområden och avsnitt av kulturlandskapet. I förslag till lagbestämmelser innehåll har emellertid dessa styrmedel endast summariskt redovisats. En sådan lagformulering kan vara olycklig och i vissa fall motverka de av utredningen uttalade syftena. Ställningstagandena i texten bör enligt ämbetets uppfattning komma till klarare uttryck i lagförslaget om detta skall få avsedd verkan för kulturminnesvården.

*Tierps kommun* noterar med tillfredsställelse att t. ex. frågorna om bebyggelsemiljöns utformning, lämplig samhällsekonomisk utveckling och bevaringsintressen avses få särskilt stöd i lagtexten liksom även krav på byggnads egenskaper och utformning samt underhåll och bevarande.

#### Allmänna riktlinjer för planläggningen

*Planverket* har inget att erinra mot innehållet i de föreslagna allmänna riktlinjerna för planläggningen men utgår från att riktlinjerna systematiseras ytterligare innan de tas in i lagen.

Förslaget lämnas utan erinran av *länsstyrelserna i Stockholms, Skaraborgs och Jämtlands län* samt *Gnosjö, Jönköpings (minoritet), Osby, Vindelns och Östra Göinge kommuner*.

Även *bostadsstyrelsen och Ovanåkers kommun* synes i huvudsak godta utredningsförslaget.

Enligt *Västerås kommun* kan de föreslagna allmänna riktlinjerna för planläggningen liksom lagbestämmelserna om bebyggelsemiljöns utformning i vissa fall sägas innehålla självklarheter. De torde dock enligt kommunen samtidigt vara väl genomtänkta och bör ha sin givna betydelse som en sorts checkningslistor vid planarbetet och som stöd för den allmänna debatten.

*Örebro kommun* förklarar sig instämma i utredningens synpunkter under förutsättning att "allmän synpunkt" definierats genom kommunala mål i en samordnad kommunplan.

Enligt *Borlänge kommun* torde de i betänkandet redovisade allmänna riktlinjerna innebära, att lagstiftningen anpassas till dagens normala krav. I de fall utredningen enligt kommunen misslyckats att skapa klarhet och fasthet, torde detta spegla de faktiska svårigheterna att förena motstridiga intressen.

Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* finns ett klart behov av allmänna materiella normer såsom vägledning för planlägningsarbetets inriktning och syfte. Dessa bör ges en sådan utformning att de successivt kan kompletteras med centrala föreskrifter, råd och anvisningar. Före en blivande lagtext bör enligt länsstyrelsen förslagets innehåll lämpligen definitionsmässigt studeras och systematiseras. Exempelvis torde begreppet "social och i övrigt god miljö" vara av begränsat värde för planeringen om det inte vidareutvecklas i fysiska plantermer. Vidare anses bestämmelser av hithörande slag om möjligt även böra främja ett mera funktionsbetingat och samhällsorganiskt planeringstänkande. Länsstyrelsen påpekar att utredningen i detta sammanhang ansett sig kunna förbigå estetiska synpunkter, varför sådana värderingar som kan knytas till ändamålsenlighet, enkelhet och klarhet i strukturella sammanhang enligt länsstyrelsen saknas.

*Skogsstyrelsen* framhåller att utredningen föreslagit att det för ändring av markanvändningen skall fordras att ändringen vid planläggning prövats vara godtagbar från allmän synpunkt. Detta krav bör enligt skogsstyrelsens mening skärpas till att ändringen skall vara "ändamålsenlig" från allmän synpunkt.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* finner att förslagen innebär en höjning av ambitionsnivån rörande de grundläggande lämplighetskraven i lagstiftningen. Huruvida en sådan höjning av ambitionsnivån skall kunna genomföras framstår dock för länsstyrelsen som ytterst tveksamt. Bedömning av huruvida visst planförslag är med tvekan godtagbart, eller om ännu högre krav på lämplighet rimligen bör ställas blir enligt länsstyrelsen en utomordentligt svår för att inte säga omöjlig uppgift.

Enligt *1973 års skogsutredning* bör den av bygglagutredningen föreslagna lagstiftningen kompletteras med en uttrycklig bestämmelse om att planläggningen måste utgå från de övergripande mål för areell produktion inom jordbruk och skogsbruk som fastställts på riksnivå. Skogsutredningen erinrar om att de av 1972 års riksdag godkända riktlinjerna för hushållning med mark och vatten bl. a. innebär att i den fysiska planeringen skall beaktas de areella näringarnas betydelse för vårt lands ekonomiska utveckling och välfärd och att all möjlig hänsyn bör tas till

dessa näringars krav. Detta ställningstagande bör bättre än enligt bygglagutredningens förslag komma till uttryck i markanvändningslagen. Skogsutredningen påpekar också att till grund för markanvändningspolitiken måste ligga målsättningar och beslut inom andra former av samhällsplanering, t. ex. jordbruks- och skogspolitiken, industripolitiken, miljöpolitiken och sysselsättningspolitiken, något som också borde kunna komma klarare till uttryck i den föreslagna markanvändningslagen.

*Planverket* förklarar att man särskilt vill välkomna punkten om en god hushållning med mark och vattenresurser. Samma synpunkt framförs av *länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Finspångs kommun*.

*Göteborgs kommun* anser att de föreslagna riktlinjerna tämligen väl överensstämmer med nuvarande praxis. Kommunen förklarar å ena sidan att det inte finns någon anledning till erinran mot förslaget. Å andra sidan framhålls dock att förslaget är behäftat med vissa allvarliga brister från rättssäkerhetssynpunkt. Det är enligt kommunen särskilt angeläget vid utarbetandet av en lagstiftning, som syftar till att stärka det allmännas inflytande på den enskildes bekostnad, att lagstiftningen får klara linjer för tillämpningen och därigenom ger minsta möjliga utrymme för godtycke. När det gäller att avväga olika parterers intressen mot varandra synes utredningens synpunkter enligt kommunen vara alltför allmänt hållna för att ge någon verklig vägledning och därför inte heller lämpliga att ligga till grund för lagstiftning i detta avseende. Kommunen framhåller också att man vid strävanden att stärka det allmännas ställning inte får bortse från den risk som ligger i att förslaget kan få hämmande effekter på enskilt initiativ och enskilda insatser i sådan utsträckning att det för samhället i dess helhet måste betraktas som negativt.

Frågan om avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen berörs även av ett flertal andra remissinstanser.

Enligt *Finspångs kommun* är bygglagutredningens synpunkter beträffande prioritering vid konkurrenssituationer välmotiverade.

*Hovrätten för Nedre Norrland* framhåller att om det allmännas inflytande skall stärkas ytterligare på den enskildes bekostnad, måste lagreglerna vara så avfattade att de ger minsta möjliga utrymme för godtycke. Detsamma gäller när olika beaktansvärda allmänna intressen konkurrerar; om marken, oavsett om en eller olika myndigheter är satta att i första hand tillvarata sådana intressen. Hovrätten förordar därför att de grundläggande regler, som skall ange förhållandet mellan olika allmänna och enskilda intressen, erhåller en sådan konkret utformning att utrymmet för godtyckliga bedömningar starkt minskas. Det är sett mot bakgrund härav enligt hovrätten betänkligt att det föreslagna innehållet i de bestämmelser som skall ligga till grund för en avvägning mellan olika intressen getts en vag utformning. Särskilt gäller detta punkten 6 i avsnitt 11, där det sägs att enskilda intressen inte skall kunna leda till en ändring i markanvändningen som inte uppfyller kravet i punkt 2. Sistnämnda punkt har utformats så att kravet skall kunna variera från fall till fall. I ett fall skal det enligt bygglagutredningen krävas att åtgärden är positivt lämplig från allmän synpunkt, vilket för övrigt ordalydelsen "godtagbar

från allmän synpunkt" inte nödvändigtvis innebär. I ett annat av utredningen berört fall, då åtgärden är av mindre ingripande slag, kan det räcka med att åtgärden inte leder till olägenhet från allmän synpunkt. Det kan enligt hovrätten från principiell synpunkt inte godtas att en bestämmelse ges olika innehåll i olika situationer.

*Falkenbergs kommun* biträder uppfattningen att planläggningens syfte är att åstadkomma en från allmän synpunkt lämplig markanvändning. Kommunen understryker dock att allmänintresset måste vägas mot den enskildes intressen och att äganderättens och bruksrättens innehåll inte i allmänintressets namn får göras illusoriskt. Det finns tillfällen då den enskildes intressen måste vika för allmänintresset, men den enskilde måste i dessa situationer hållas skadeslös. Den aviserade lagstiftningen bör därför enligt kommunen inrymma värderingsregler eller hänvisa till dylika regler.

Enligt *Höörs kommun* är det en självklarhet att den samhälleliga planeringen som utgångspunkt har "gemensamma och långsiktiga intressen". Enligt kommunen förbigår emellertid utredarna de enskilda intressen som i många fall låter sig förenas med samhällets.

*Motala kommun* framhåller att de föreslagna reglerna måste formuleras med stor hänsyn till den intressekonflikt mellan samhället och den enskilde, som här kan uppkomma, och därvid inte göras strängare än vad som är uppenbart betingat av väsentliga allmänna intressen.

Enligt *Sollentuna kommun* erfordras beträffande punkten 7 ett klarläggande angående vad som inryms under begreppet fördelar – särskilt om även andra värden än ekonomiska inbegrips.

*Vallentuna kommun* framhåller att avvägningen mellan markägarens och det allmännas intressen måste göras sådan att rättssäkerheten inte kommer i fara. Tvångsvis ändring av markanvändningen skall inte få ske utan att starka samhällsintressen kräver det.

*Kungsbacka kommun* understryker bygglagutredningens uppfattning att enskilt intresse av att fortsätta pågående markanvändning skall tilläggas betydelse vid planeringen.

Många remissinstanser anser i likhet med Göteborgs kommun att de av bygglagutredningen föreslagna reglerna för avvägning mellan olika intressen, såväl mellan enskilda och allmänna som mellan olika allmänna intressen, är alltför vaga.

Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* är lagtexten, så som den skyntas i utredningen, i vissa avseenden alltför vag och måste skärpas till sitt innehåll. Punkten 3 exempelvis kan knappast uppfattas som ett hjälp- eller styrmedel vid planläggningen. Största behovet av precisering torde enligt länsstyrelsen gälla frågor av rikshushållskaraktär. Lagtexten bör därför utvecklas vad beträffar bl. a. mark- och vattenresurser samt jord- och skogsbruk. Frågeställningarna har i betydande utsträckning behandlats i de s. k. verksamhetsanknutna riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen. Behovet av en precisering och utveckling i dessa avseenden är en direkt konsekvens av att kommunerna får en allt större roll i planeringen – mycket av det kommunala handlandet kommer att ge utomkommunala konsekvenser.

Länsstyrelsen i Norrbottens län ansluter sig till utredningens förslag rörande önskvärdheten av vissa uppställda allmänna riktlinjer för planläggningen. Betänkandets förslag till allmän lagstadgad reglering av markhushållningen är enligt länsstyrelsen en nödvändig konsekvens av beslutet om den fysiska riksplaneringens fullföljande och säkerställande. Enligt länsstyrelsen har emellertid utredningen på denna punkt haft en något ensidig utgångspunkt, nämligen att angelägenheten av markhushållning vilar enbart på behovet av att bibehålla större handlingsfrihet för framtiden. Enligt länsstyrelsens mening torde en målsättning om ett långsiktigt bibehållande för vissa ändamål av särskilda markområden utgöra en annan väsentlig grund för det aktuella stadgandet. En bestämmelse som den i punkten 5 upptagna saknar enligt länsstyrelsen närmare värde som plangranskningsriktlinje därest någon precisering av dess innebörd inte lämnas. Även punkterna 4, 7, 10 och 11 i förslaget bör enligt länsstyrelsen preciseras. När det gäller punkten 7 anför länsstyrelsen att denna synes anknyta till nu gällande provningsrutiner rörande expropriationslagens tillämpning. I bestämmelsen framhålls att därest syftet med planen lämpligen kan vinnas genom annan planlösning som inte försvårar pågående eller tillåten markanvändning skall denna andra lösning väljas. Jämlikt expropriationslagens förarbeten torde bestämmelsen enligt länsstyrelsen främst böra tolkas så att kommunens uttalade åsikt alltid bör uppfattas som den åsikt som är från samlad synpunkt fördelaktigast. Någon annan bedömning om huruvida samma syfte kan nås på annat sätt torde svårigen kunna göras inom ramen för planprovningssystemet. En vidareutveckling av denna bestämmelse är därför enligt länsstyrelsens mening nödvändig. Beträffande punkten 10 bör en precisering ske av vilka verksamheter som kan anses vara godtagna av samhället.

Linköpings kommun har i och för sig inget att erinra mot att lagen inleds med vissa allmänna riktlinjer som skall vara gemensamma för alla planinstitut. De av utredningen angivna riktlinjerna är emellertid enligt kommunen synnerligen allmängiltiga och innebär i stort sett blott en omstuvning av nuvarande bestämmelser i BS och med stöd av denna utfärdade anvisningar. De föreslagna lagbestämmelserna torde leda till svåra avvägningsproblem för kommunerna vid planernas upprättande.

Enligt Malmö kommun är formuleringarna i de föreslagna bestämmelserna stundtals av väl allmän karaktär. Kommunen förklarar sig dock möjligen kunna ansluta sig till förslaget, varvid dock punkten 11 bör få ett mer pregnant uttryck. Lagtexten bör enligt kommunen i denna del utformas med beaktande av kommunens behov att utan formell planändring vidta ändringar i sina ekonomiska långtidsprogram.

Norbergs, Solna och Sollentuna kommuner anser att lagstiftningen bör ge mer preciserad vägledning för avvägningen mellan olika intressen.

Skid- och friluftsförbundet efterlyser en definition av vad som avses med det ytterst vaga uttrycket "allmän synpunkt" i punkten 1. Med tanke på att planering i väsentlig omfattning kommer att läggas på kommunerna är det enligt förbundet angeläget att understryka det nationella och regionala intresset. Erfarenheten visar att det kommunala engagemanget ofta begränsas till vad som hör till kommunens eget



intresse. Uttrycket "allmän synpunkt" återkommer i punkten 2 och även där behöver det enligt främjandet preciseras, vilket kan ske genom tillämpningsföreskrifter. Till "allmän" måste enligt främjandet föras sådana omständigheter som de ekologiska, de rekreativa, de naturvetenskapliga osv., och inte enbart de bebyggelsemässiga, de trafiktekniska, de industriella osv. Även punkten 3 anses böra preciseras.

*Svenska naturskyddsföreningen* framhåller att det från naturvårdssynpunkt är av synnerlig vikt att lämpliga materiella minimikrav ställs upp i form av allmänna riktlinjer för planläggningen. Utredningens förslag kan enligt föreningen läggas till grund för utformningen av dessa riktlinjer, men förslaget bör arbetas om och kompletteras på väsentliga punkter. Vad gäller de allmänna målen och kravnivån för planläggningen (punkterna 1 och 2) understryker föreningen att begreppet "allmän synpunkt" måste ges en vid tolkning. Det får sålunda inte råda någon tvekan om att naturvårdssynpunkter skall beaktas vid planläggningen. Genom ett särskilt motivuttalande vore det enligt föreningen lämpligt att klart slå fast att såväl statliga och regionala som kommunala intressen skall beaktas. Det finns annars risk att "allmän synpunkt" i praktiken blir liktydigt med "kommunal synpunkt".

Såvitt avser den föreslagna punkten 8 angående planläggning för bebyggelse bör enligt *kommunförbundet* utöver de krav som upptagits där i en ny lagstiftning anges att vid planläggningen hänsyn skall tas till grundförhållanden samt att för bebyggelse avsedd mark skall vara lämpad härför med hänsyn till möjligheterna att ordna trafikförsörjning, energiförsörjning och serviceförsörjning.

*Svenska naturskyddsföreningen* anser att som en allmän riktlinje för planläggningen bör gälla att denna skall underlätta uppkomsten av en energisnål samhällsstruktur.

*Länsstyrelserna i Jönköpings och Skaraborgs län* ser det som positivt att bevaringsintressena ges ett särskilt stöd i lagstiftningen. Samma synpunkt framförs av *Nässjö och Värnamo kommuner* samt *Samfundet för hembygdsvård*.

Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* har punkten 9 fått en godtagbar pregnans.

*Länsstyrelsen i Örebro län* anser att tillgodoseendet av speciella bevarandeintressen i punkten 9 synes ha fått en allt för onyanserad antingen/eller-karaktär. Föranleder särskilda skäl att området i något avseende inte kan bevaras oförändrat bör det enligt länsstyrelsen finnas en uttrycklig föreskrift att förändringen underordnar sig de krav på utformning och inpassning som det aktuella bevarandeintresset ställer.

*MUS-65* påpekar att man i betänkandet finner att ett uttalat bevaringsintresse torde kunna påräkna stöd i lagen. Särskilt framhålles också att "värdefulla bebyggelsemiljöer . . . vid planläggning skall bevaras om inte särskilda skäl föranleder annat". *MUS-65* befarar dock att denna formulering kan komma att tolkas så att kulturminnesvårdens intressen beaktas först i andra hand. Vid konkurrens mellan miljöförändrande- och bevarandeintressen finns emellertid anledning till särskild försiktighet. Ett dokumenterat bevaringsintresse skall inte behöva vika förrän det bevisats

att ett exploateringsalternativ är klart fördelaktigt ur samhällets långsiktiga perspektiv. Det är då enligt MUS-65 av yttersta vikt att punkten 11 ges en sådan formulering att kortsiktiga ekonomiska hänsynstaganden eller temporära tekniska hinder inte tas till intäkt för att oåterkalleligen rasera miljömässiga eller kulturhistoriska värden.

Enligt *Riksantikvarieämbetet* har förslagen till lagbestämmelser inte den utförlighet som torde krävas för att lagstiftningen skall kunna utnyttjas för att tillgodose intresset av bevarande av kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsemiljöer och för att ge riktlinjer för ett bibehållande av dessas karaktär. Den i punkt 9 formulerade texten innehåller i princip endast detsamma som den gällande 9 § BS och synes knappast ge något utökat stöd för bevarandeåtgärder. Ämbetet förutsätter emellertid att formuleringen "... skall vid planläggningen bevaras, om särskilda skäl inte föranleder annat" skall tolkas så att en avvikelse från huvudprincipen i varje särskilt fall måste motiveras. Det nya och fördelaktiga med den föreslagna lagstiftningen är att man skall kunna skydda den kulturhistoriska helheten med fornlämningar, byggnader och andra kulturminnen. I den slutliga lagtexten bör detta klart komma till uttryck. Ämbetet ifrågasätter emellertid om skyddsintresset beträffande naturvårdsområden, bebyggelsemiljöer och kulturlandskap skall jämbördes sammankopplas med intresset för rekreation och naturskönhet på det sätt som sker genom formuleringen i punkt 9. Ämbetet framhåller slutligen att det är väsentligt att det även i den nya lagstiftningen finns en erinran om skyldighet att bevara fasta fornlämningar varom särskilt är stadgat. Sistnämnda påpekande görs också av *Samfundet för hembygdsvård*.

Enligt *naturvårdsverket* har utredningen visserligen uppmärksammat behovet av en föreskrift om skydd för den vetenskapliga naturvårdens intressen. I förslaget till lagbestämmelser om riktlinjer för planläggningen saknas dock områden av särskild betydelse för kannedomen om landets natur i uppräknningen under punkt 9 av områden som om möjligt skall bevaras vid planläggningen. Behovet av komplettering på denna punkt bör enligt verket uppmärksammas vid eventuell lagstiftning.

*Stadsmiljögruppen* framhåller det positiva i att behovet av skydd för det rörliga friluftslivet noteras i betänkandet.

*Bengtsfors kommun* framhåller å andra sidan den förslitning och nedskräpning som sker inom rekreationsområdena utan att det finns möjlighet till ekonomisk compensation från den utnyttjande parten. Det är enligt kommunen mycket angeläget att allemansrätten kompletteras med verk samma ansvarsregler.

*Bostadsstyrelsen* understryker vikten av att den kommande lagstiftningen anger riktlinjer för beaktande av ekologiska aspekter samt tillskapande och tillvaratagande av värdefulla bebyggelsemiljöer.

Enligt *Svenska naturskyddsföreningen* är det tilltalande att vissa bevarandeintressen ges särskilt stöd i de föreslagna allmänna riktlinjerna (punkt 9). Föreningen är dock kritisk mot att endast sociala och estetiska motiv anförs för skydd av naturområden. Kulturella och vetenskapliga skäl bör väga minst lika tungt. Föreningen framhåller vidare att av betänkandet att döma har utredningen främst sett naturen som ett land-

skap och en relativt statisk miljö med vissa kvaliteter för t. ex. friluftsliv. Ingenstädes framskymtar att utredningen anammat den ekologiska uppfattningen att naturen är ett dynamiskt system av levande organismer, vilket bildar grundvalen för allt liv och samhällsbyggande i Sverige lika väl som i andra länder. Den allmänna riktlinjen (punkt 3) att "om särskilda förhållanden inte föranleder annat skall mark användas för det ändamål som den är mest lämpad för med hänsyn till beskaffenhet, läge, föreliggande markanvändningsbehov och övriga omständigheter" ger visserligen, som utredningen säger, "utrymme för beaktande av ekologiska sammanhang" (sid. 175 i betänkandet), men detta är enligt föreningen i dagens situation helt otillräckligt. I de allmänna riktlinjerna bör komma till uttryck att en ekologisk grundsyn skall vara rådande vid all planläggning. Sålunda anser föreningen att det uttryckligen bör föreskrivas att varje ändring av markanvändningen skall vara ekologiskt väl underbyggd och förenlig med de ekologiska principerna.

Även *Skid- och friluftsförbundet* pekar på behovet av att ta ekologin som utgångspunkt vid planeringen. Vad som framförts i riktlinjerna anses dock ge förhoppning om en chans till ökad förståelse för samtliga intressen.

Ett flertal remissinstanser påtalar behovet av en uttrycklig regel till skydd för landets jordbruksmark. Uttalanden i denna riktning görs av *lantbruksstyrelsen*, *lantmäteristyrelsen*, *länsstyrelserna i Jönköpings, Hallands och Skaraborgs län* samt *Gislaveds, Hallsbergs, Haninge, Linköpings, Munkfors, Ulricehamns, Värnamo och Örebro kommuner*.

ÖB påpekar att försvaret inte är särskilt nämnt i de föreslagna bestämmelserna utan avses gå in under begreppet "olika offentliga verksamheter" i punkten 10. Eftersom även näringsverksamheten behandlas i samma punkt kommer detta att innebära att för riket viktiga statliga intressen jämställs med intressen av privat natur, som kan vara av mindre betydelse. En tillfredsställande utformning av ifrågavarande blivande lagbestämmelse kan enligt överbefälhavaren erhållas genom att punkten 10 delas i två punkter. Den ena bör då avhandla totalförsvarets och andra offentliga verksamheters behov med avseende på markanvändningen. Den andra punkten kan då omfatta näringsverksamheters och andra av samhället godtagna enskilda verksamheters behov.

*Civilförsvartsstyrelsen* föreslår att det bland riktlinjerna införs en särskild punkt av följande lydelse: "Vid planläggning skall beaktas totalförsvarets behov med avseende på markanvändningen."

Även ÖEF anser att i den blivande lagstiftningen bör införas bestämmelser, som säkerställer att totalförsvarets behov med avseende på markanvändning blir tillgodosedda vid kommunernas planläggning.

*Bostadsstyrelsen* framhåller vikten av det i den föreslagna punkten 11 uppställda kravet att hänsyn till ekonomiska och övriga möjligheter att genomföra planen skall tas vid planläggningen. Även *länsstyrelsen i Skaraborgs län* och *Sollentuna kommun* tillstyrker ett sådant krav. Som nämnts efterlyser *länsstyrelsen i Norrbottens län*, *MUS-65* och *Malmö kommun* en precisering av kravet.

## Bebyggelsemiljöns utformning

Ett stort antal remissinstanser tillstyrker de föreslagna bestämmelserna om bebyggelsemiljöns egenskaper eller lämnar förslaget utan erinran. Till dessa remissinstanser hör *länsstyrelserna i Uppsala, Gävleborgs och Jämtlands län, planverket, Gislaveds, Gnosjö, Finspångs, Göteborgs, Höörs, Jönköpings (minoriteten), Karlsborgs, Malmö, Mottala, Osby, Uppsala, Vindelns, Åtvidabergs och Östra Göinge kommuner, sociala centralnämnden och fritidsnämnden i Landskrona kommun samt Skid- och friluftsförbundet och Svenska naturskyddsföreningen.*

HSB har ingen erinran mot de allmänna egenskapskrav som föreslagits. Dessa är enligt HSB så allmängiltigt hållna att man till och med kan ifrågasätta huruvida det finns något självständigt värde med att ta med dem i lagtexten. Med hänsyn till återkommande behov av ändringar bör dock mera preciserade krav hållas utanför lagstiftningen.

*Hyresgästernas riksförbund* säger sig inte ha några väsentliga invändningar mot de av utredningen uppräknade egenskapskrav som bör ställas i lagstiftningen. En bedömning av om dessa är tillräckliga torde emellertid enligt förbundet kunna göras först när tillämpningsbestämmelserna utformas.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* hälsar med tillfredsställelse utredningens ambition att koncentrera den nu splittrade bilden av normer och krav till byggnadslagstiftningen i form av egenskapskrav för bebyggelsen. Det är då enligt länsstyrelsen högst väsentligt att dessa egenskaper kan preciseras och verkligen utgöra ett reellt politiskt grundat underlag för den efterföljande anvisningsverksamheten. Troligen innebär detta enligt länsstyrelsen att ytterligare forskning kan behövas. Detta behov får dock inte fördröja att man redan tidigt lär de steg som är möjliga. Lagtextens egenskapskrav måste dessutom avvägas inbördes. Annars löper man risken att välpreciserade krav får en oförtjänt stor tyngd jämfört med andra och viktigare men mera svårdefinierbara krav.

Enligt *naturvårdsverket* kräver vissa av de i förevarande avsnitt behandlade frågorna närmare bearbetning. Verket utgår från att få tillfälle att medverka mera ingående vid de fortsatta övervägandena.

*Länsstyrelserna i Jönköpings och Norrbottens län* tillstyrker bygglagutredningens förslag att grundläggande krav på bebyggelsemiljöns generella egenskaper skall anges i lag och att detaljerade riktlinjer för tillämpningen skall meddelas av statens planverk.

Även *bostadsstyrelsen* ansluter sig till de föreslagna principerna för en ny lagstiftning och instämmer helt i den uppfattning som kommer till uttryck i dessa om behovet av konkret stöd i lagtext för angelägna miljökrav. Med stöd av lagtexten kan kvaliteterna sedan preciseras i tillämpningsföreskrifter. Enligt bostadsstyrelsen måste emellertid utredningens förteckning över sådana egenskaper hos bebyggelsemiljön som bör lagfästas kompletteras. För att lagbestämmelserna skall kunna ge underlag för tillämpningsföreskrifter avseende bl. a. erforderliga bostadskomplement (t. ex. tvättstuga, förrådsutrymmen m. m.) måste förteckningen även omfatta krav på tillgång till övriga med hänsyn till bygghusens karaktär nödvändiga komplement.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län, MUS-65, kommunförbundet, Svenska byggnadsarbetareförbundet samt Härnösands och Tibro kommuner* finner det ändamålsenligt att bestämmelserna enbart anger egenskapskrav och inte anger tekniska lösningar för att tillgodose kraven.

*Finspångs, Härnösands, Höörs och Norbergs kommuner samt HSB* anser att det är bra att bestämmelserna görs enhetliga för alla planinstitut.

*ERU* framhåller vikten av att bebyggelsemiljöns utformning inte enbart ses som utformandet av en god boendemiljö i mera snäv bemärkelse. *ERU* påpekar att frågan visserligen berörs i någon mån av bygglagutredningen (avsnitt 6 och 12) men man vill särskilt understryka att boendemiljön bara utgör en del i ett mer komplext system i vilket dessutom ingår såväl arbetsplatser, utbudspunkter för service, rekreationsområden etc., som förflyttningar inom systemet. Hur väl detta system fungerar beror till stor del på hur de olika "stationerna" (dvs. bostad, arbetsplats etc.) är lokaliserade i förhållande till varandra liksom på möjligheterna att ta sig mellan stationerna, dvs. på transportapparatens uppbyggnad och funktionssätt. Det är enligt *ERU* där väsentligt att fördelningen av bostäder, arbetsplatser, rekreationsområden, transportleder etc. över ytan, inte enbart betraktas som en lösning av ett markanvändningsproblem i begränsad bemärkelse. Den fysiska planeringen måste ses som ett bland många medel att få systemet att fungera på ett önskvärt sätt, såväl för de enskilda individerna som för samhället i stort.

*Kommunförbundet* anser att uppräkningskrav inte får bli alltför kategorisk. I en inledande punkt 1 bör därför tas in allmänna krav samt ett tillägg av innebörd att vid lokalisering och utformning av bebyggelse skall tas den hänsyn till de uppräknade kraven, som är skälig med hänsyn till bebyggelsens karaktär och områdets speciella förutsättningar. För närmare uttolkning av lagstiftningens egenskapskrav kan tillämpningsanvisningar erfordras.

Enligt *Norrköpings kommun* är den lista över bebyggelsemiljöns egenskaper, som utredningen presenterat, i flera punkter klart olämpligt utformad. Bestämmelserna förefaller närmast tillkomna med tanke på bostadsbebyggelse i nyexploateringsområden men är delvis olämpliga även för sådana förhållanden. Även om egenskapskraven ofta är försedda med reservationen: "med hänsyn till bebyggelsens karaktär" kan tillämpningen av bestämmelserna leda bl. a. till att glesbebyggelse, utbyggnad av mindre tätorter och komplettering av befintlig bebyggelse hindras, därför att bebyggelsen svårligen kan bringas till överensstämmelse med listans krav i alla avseenden. Listan inbjuder också till komplettering med det slag av delnormer, som i praktiken ofta kan motverka en optimal helhetslösning. Det är enligt kommunen i och för sig inte något fel på egenskapskraven, de är alla sådana som bör vägas samman med andra krav och med områdets speciella förutsättningar vid utformningen av i varje fall bostadsområden. Det är nödvändigt att bestämmelserna utformas så att de uppmuntrar till en sådan avvägning, där varje områdes specifika egenskaper kan tillvaratas och där något delkrav kan åsidosättas om man

därigenom kan tillvarata värdefulla kvalitéer i andra avseenden. Kommunen anser att detta kan uppnås t. ex. genom att inledningen till listan över egenskapskraven utformas sålunda: "Bebyggelsen skall vara anordnad så att den på ett tillfredsställande sätt kan fylla sin funktion och får sådana egenskaper att dessa tillsammans ger en socialt och eljest god miljö för dem som bor och arbetar där. Vid lokalisering och utformning av bebyggelse skall den hänsyn tas till nedanstående krav, som är skälig med hänsyn till bebyggelsens karaktär och områdets speciella förutsättningar". Därefter kan följa en uppräknig av önskvärda egenskaper: god planekonomi, tillgång till service och kollektivtrafik osv.

■ *Länsstyrelsen i Jämtlands län* efterlyser en definition av begreppet bebyggelse. Enligt länsstyrelsen är det oklart om andra byggnadslovspliktiga anordningar än byggnader omfattas av egenskapskraven.

■ *Planverket* uppger att man tolkat begreppet bebyggelse så att det avser byggnader med sådana nära omgivande områden som har ett funktionsmässigt samband med byggnaderna.

■ Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* bör krav på anordningar som med fördel kan utnyttjas av en större krets människor såsom parkeringsutrymmen, skyddsrum, lekplatser, ytor för fritidsaktiviteter etc. givetvis såsom föreslagits falla under bebyggelsemiljöns egenskapskrav och inte som i byggnadsstadgan knyts till enstaka byggnader eller fastigheter. Länsstyrelsen saknar emellertid en definition av begreppet bebyggelse. Enligt länsstyrelsen är det nödvändigt från tillämpningssynpunkt att i den nya lagstiftningen låta bebyggelse avse ett bebyggt område med samtliga ingående miljöelement och till sin omfattning avgränsat på grunder som styrs av de funktionsmässiga samband som skall ge underlag för upprätthållande av skilda egenskapskrav.

■ *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller att de av utredningen föreslagna lagbestämmelserna till synes i första hand är formulerade med tanke på tätare bebyggelse men att de i viss mån kan tillämpas också på glesare bebyggelse. Länsstyrelsen ifrågasätter om inte bestämmelserna bör differentieras med avseende på dessa bebyggelsetyper. Länsstyrelsen erinrar vidare om att de föreslagna bestämmelserna är av mycket olika karaktär och delvis avsedda att tillgodose motstridiga intressen. Det anses därför önskvärt att de såvitt möjligt utformas så att de lämnar vägledning för avvägningen mellan skilda intressen.

■ Enligt *Sollentuna kommun* har bestämmelserna för bebyggelsemiljöns utformning givits en sådan utformning att de kommer att omfatta även industriområden. Kommunen anser att undantag på vissa punkter bör få göras vid planering av rena industriområden.

■ *Norbergs kommun* anser att byggnadsnämndernas möjligheter att inverka på bebyggelsemiljöns utformning bör öka väsentligt. Detta med tanke även på den ökade renoveringsverksamheten beträffande äldre byggnader. Frågan om byggnadsnämnds möjligheter att påverka den totala utemiljön dvs. även exempelvis gatumöblering, konstutsmyckning samt i viss mån parkutformning har enligt kommunen inte berörts i betänkandet. Komplettering anses i detta avseende böra ske. I princip bör enligt kommunen all fasad- och takbeläggning, även mot kringbyggd gård

eller slutet kvarter, underställas byggnadsnämndens prövning oavsett plan- eller bestämmelseform. Till miljön hör också möjligheterna till rekreation på fastigheten, vilka krav bör fastläggas. Utformningen av alla konstbyggnader, broar etc. bör åtminstone från estetisk synpunkt prövas av byggnadsnämnden. Funktionskraven bör enligt kommunen preciseras förhållandevis noga, då dessa ofta ger fastighetsägaren vissa kostnader utan att särskild ersättning härför kan erhållas.

Beträffande den föreslagna punkten 1 pekar *Lerums kommun* på svårigheterna att definiera "en socialt och eljest god miljö". Sambandet mellan fysisk och social miljö synes enligt kommunen inte vara klarlagt. Det ifrågasätts om inte den fysiska utformningen av bostadsområden delvis fått bära skulden till sociala problem som haft sin orsak i faktorer som ligger utanför utformningen av den fysiska miljön. Genom att bestämmelsen om en socialt och eljest god miljö står som första punkt anses den ha fått en prioritering som kanske inte svarar mot möjligheten att genom den fysiska miljön styra utvecklingen i önskvärd riktning. Liknande synpunkter framförs av *Vänersborgs kommun* samt *Göteborgs Förorters Förbund* i vars yttrande *Ale, Härryda, Kungälv, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds* och *Öckerö kommuner* instämmer.

*Hysesgästernas riksförbund* uppmärksammar särskilt vikten av att kravet på god social miljö motverkar de segregationstendenser som finns i dagens samhällsutformning i den mån som dessa påverkas av den fysiska miljöns utformning.

*Riksbyggen* påpekar emellertid att bygglagutredningen inte uppmärksammat den diskussion som samtidigt med utredningsarbetet förts om social integration och allsidig exploatering i bostadsområdena. Enligt *Riksbyggen* bör även byggnadslagstiftningen i dessa avseenden utformas så att man ställer egenskapskrav hos byggd miljö som tillgodoser social integration och allsidig exploatering. *Riksbyggen* anser vidare att de föreslagna riktlinjerna för byggnadslagstiftningen förbiser behovet av bättre samordning med exempelvis nyare naturvårdslagstiftning i fråga om industriell miljö. Krav på industribyggnaders lokalisering och utformning bör ställas i bygglagstiftningen och då i relation till motsvarande krav på bostadsområden. Liknande synpunkter framförs av *Svenska byggnadsarbetareförbundet*.

Även *LO* framhåller att sådana egenskapskrav måste utformas att även byggnadslagstiftningen kommer att bidra till att skapa socialt acceptabla bostadsmiljöer genom att t. ex. segregation mellan olika boendeformer motverkas. Det måste enligt *LO* finnas garantier för att kommunerna i sin planläggning effektivt verkar för dessa integrationssträvanden.

Det i punkten 2 föreslagna kravet på att bebyggelsen skall vara anordnad på ett ekonomiskt lämpligt sätt är enligt *bostadsstyrelsen* angeläget.

*Ale, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner* samt *Göteborgs Förorters Förbund* understryker vikten av att bebyggelse i samband med punkten 2 innefattar anläggningar såväl över som under jord.

*Kungsbacka kommun* ställer sig frågande inför vad som menas med att

bebyggelse skall vara anordnad på ett ekonomiskt lämpligt sätt.

*Distributionsutredningen* tillstyrker att krav på tillgång till service av olika slag ges ett uttalat stöd på det sätt som bygglagutredningen föreslår i punkten 3.

*Svenska naturskyddsföreningen* anser i likhet med utredningen (punkten 4) att det är mycket angeläget att tillräckligt stora rekreationsytor finns inom bebyggelseområdena.

*Skid- och friluftsförbundet* påpekar att det inte alls är säkert att ytorna för lek, motion och rekreativ utvistelse med nödvändighet skall vara försedda med anordningar helt eller delvis.

Många remissinstanser kommenterar förslaget punkt 5 angående handikappanpassning.

*Arbetsmarknadsstyrelsen* anser att inte bara när det gäller enskilda byggnader utan även beträffande bebyggelsemiljöns utformning är det angeläget att lagtexten innehåller krav att bebyggelsen anordnas så att samhällelig och kommersiell service samt lokaler och utrymmen för fritidsaktivitet, kulturändamål etc. blir tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. De förändrade tillämpningsbestämmelser som föreslås komplettera den nya lagtexten bör också enligt styrelsens uppfattning i större utsträckning än vad som i dag är fallet få karaktär av bindande föreskrifter.

*Statens handikappråd* finner det glädjande att betänkandet innehåller förslag till lagbestämmelser avsedda att reglera bebyggelsemiljöns utformning. Rådet framhåller emellertid att eftersom utredningen av naturliga skäl föreslår att en viss försiktighet bör iaktas då det gäller utformandet av bindande föreskrifter kommer bedömningen av vad som är skäligt när det gäller tillämpningen av punkten 5 i förslaget oftast att göras av den enskilda kommunen med åtföljande lokala variationer i ambitionsnivå. Rådet anser därför att orden "skäliga anspråk" bör utelämnas.

*Boendeutredningen* hävdar att tillgänglighet för rörelsehindrade bör gälla all bostadsbebyggelse, varmed avses både den yttre miljön i skälig omfattning och själva bostadshusen. Boendeutredningen uppger att den kommer att behandla miljöfrågorna i det fortsatta arbetet.

*HCK* ser det som positivt att man nu vill utvidga miljöns anpassning till handikappade att även gälla utemiljön. Utredningens förslag om att skäliga anspråk från dessa grupper bör tillgodoses anses dock inte vara tillräckligt. Från handikappsynpunkt är det enligt *HCK* inte tillfredsställande om man ger alltför generella krav utan bindande föreskrifter. För att hela bostadsmiljön och närmiljön skall bli tillgänglig för handikappade måste vissa minimikrav uppfyllas. *HCK* menar därför att bindande föreskrifter måste utfärdas i de avsnitt som gäller miljöns tillgänglighet för handikappade.

*Föreningen Sveriges stadsarkitekter* tillstyrker att kravet på handikapp-tillgänglighet skall gälla även utomhusmiljön.

Beträffande trafikfrågornas behandling i planer anför *trafiksäkerhetsutredningen* att det är angeläget att bland den föreslagna lagstiftningens grundläggande krav på egenskaper hos bebyggelsemiljön också tas upp krav på särskilda hänsyn till de olika trafikslagens skilda behov av



utrymmen m. m. Trafiksäkerhetsutredningen erinrar härvid om strävandena att i möjligaste mån åstadkomma separering av olika slag av trafik. Vidare är det enligt trafiksäkerhetsutredningen från trafiksäkerhetssynpunkt angeläget att lagstiftningen uppställer sådana krav på bebyggelsemiljöns utformning och byggnaders och andra anläggningars utformning och lokalisering att barns, cyklisters och andra särskilt utsatta trafikantgrupperns förmåga att klara sig i trafiken särskilt beaktas i planeringsarbetet.

Beträffande förslaget att planeringen skall ske så att tillfredsställande kollektiv trafik möjliggöres anför *Söderköpings kommun* att inom mindre tätorter och i mindre kommuner vanligtvis inte finns kommunal kollektiv trafik. Konsekvenserna för sådana kommuner beträffande lagföreskriftens tillämpning bör enligt kommunen närmare preciseras.

Enligt *Kungsbacka kommun* kan man fråga sig vilken ambitionsnivå som skall tillfredsställas med kravet att bebyggelsen skall under beaktande av samfärdselns behov särskilt möjliggöra en tillfredsställande kollektivpersonbefordran.

*Naturvårdsverket* påpekar att i den föreslagna punkten 9 som avser hur bebyggelse skall vara anordnad tas upp krav på att vattenförsörjningen skall kunna tillgodoses och att avloppsförorening inte uppkommer. I punkten 6 som behandlar vad som skall beaktas redan vid lokaliseringen av bebyggelse, upptas däremot inte motsvarande krav. Verket framhåller emellertid att de berörda frågorna om vattenförsörjning och vattenförorening givetvis måste tas upp till behandling redan vid lokalisering av bebyggelse.

Vissa anordningar, t. ex. skyddsrum, fordonsparkering, lekplatser, uppvärmning m. m. kan enligt *planverket* i många fall bättre eller mera rationellt lösas gemensamt än för varje enskild fastighet för sig. Verket välkomnar alltså att kraven i första hand knyts till bebyggelsemiljön mera allmänt i stället för till enskilda tomter. Vid gemensamma anordningar bör då vissa föreskrifter kunna ges i plan att t. ex. fordonsparkering, enskild uppvärmningsanordning eller skyddsrum inte får anordnas på enskilda fastigheter. Föreskrifter om förhindrande av parkeringsplatser eller begränsning av antalet sådana måste enligt verket kunna ges i områden där man vill genomföra viss trafikseparering eller prioritera annan typ av trafik (gångtrafik, kollektivtrafik). Härigenom erhålls kontrollmöjlighet inte blott beträffande trafikalstrande anläggningar utan även vad avser cityområden och andra områden där man vill använda bl. a. parkeringspolitiken som styrmedel i en samordnad trafikpolitik. Punkten om att all bebyggelse skall ha erforderliga utrymmen för fordonsparkering m. m. kan därför enligt verket behöva utvecklas närmare och försees med vissa förbehåll.

Enligt *byggnadsstyrelsen* är vissa av de lagbestämmelser utredningen föreslår formulerade med primär utgångspunkt i krav på boendemiljön. För den typ av bebyggelse som styrelsen förvaltar kan man enligt styrelsen ha en annan syn på de målkonflikter bestämmelserna kan leda till än för bostadsbebyggelse. Så t. ex. kan man i en viss verksamhet vara beredd att göra avkall på vissa krav för att med givna resurser kunna

tillgodose högre krav i andra avseenden. Styrelsen anser därför att det är önskvärt att lagbestämmelser och bindande föreskrifter endast omfattar krav som har relevans för all bebyggelse eller differentierade krav för olika typer av bebyggelse. Styrelsen föreslår därför att den föreslagna punkten 7 antingen utgår helt eller inarbetas i punkt 6. I det senare fallet bör kravet på samordning av kollektivtrafiken och biltrafiken inom en och samma trafikmiljö betonas.

*Trafiksäkerhetsutredningen* framhåller att i det grundläggande kravet på erforderliga utrymmen för lastning och lossning av fordon samt för parkering bör också ingå det kravet, att platser för sådana aktiviteter utformas och lokaliseras så att de medför minsta olägenheter från framkomlighets- och trafiksäkerhetssynpunkt.

*Malmö kommun* anser att nuvarande parkeringsbestämmelser bör ändras. Enligt kommunen bör bygglagutredningen i det fortsatta arbetet även behandla parkeringsfrågan i hela dess vidd.

*Planverket* påpekar att civilförsvarets krav eventuellt bör nämnas explicit så att de inte måste tolkas in under begreppet "andra olyckor" i punkten 8.

*ÖB* anser att det till de föreslagna bestämmelserna om bebyggelsemiljöns utformning bör fogas en punkt som avhandlar att bebyggelsen bör vara anordnad så att skadeverkningar i krig och vid katastrofer såvitt möjligt begränsas och undsättningsmöjligheter underlättas. Liknande förslag framförs av *civilförvarsstyrelsen* och *länsstyrelsen i Malmöhus län*.

*Naturvårdsverket* påpekar att verket i olika sammanhang framhållit angelägenheten av planering för värmeförsörjningen, särskilt för att luftvärden härigenom skall kunna främjas. Det bör enligt verket övervägas om inte behovet av lämpliga former för värmeförsörjningen bör komma till uttryck i de allmänna riktlinjerna för planläggningen. Bland bestämmelserna om utformningen av bebyggelsemiljön bör t. ex. under punkt 9 anges att bebyggelsen skall vara så anordnad att värmeförsörjningen kan tillgodoses på lämpligt sätt. *Malmö kommun* framför en liknande uppfattning.

*Göteborgs Förorters Förbund* framhåller beträffande bestämmelsen om skydd mot vind och nederbörd i punkten 11 att forskningsrönen på området är begränsade och det saknas metoder att på ett tillfredsställande sätt bedöma erforderliga åtgärder till skydd för vind och nederbörd. Härtill anses bestämmelsen inte vara av sådan vikt att den kräver en särskild precisering utan kan enligt förbundet utan olägenhet inordnas i antingen punkt 10 (ljud-, ljus- och luftförhållanden) eller punkt 1 (en socialt och eljest god miljö). Dessa synpunkter delas av *Ale, Härryda, Kungälv, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds* och *Öckerö kommuner*.

När det gäller den föreslagna punkten 12 anser *bostadsstyrelsen* att kravet på att bebyggelsen skall vara anordnad så att tillgängliga natur- och kulturvärden tillvaratas är mycket angeläget. Denna synpunkt delas av *Svenska naturskyddsföreningen* och *Skid- och friluftsförbundet*.

*MUS-65* uppger att man med tillfredsställelse noterar den betydelse

bygglagutredningen tillmåter upplevelsen av miljö, natur- och kulturvärden och man uttrycker en förhoppning om att den föreslagna punkten 12 skall ge byggnadsnämnderna större möjlighet att ingripa än motsvarande paragraf gjort i den gällande lagstiftningen.

*Samfundet för hembygdsvård* framhåller att krav på att bebyggelse skall vara anordnad så att tillgängliga natur- och kulturvärden tillvaratas kan medföra konflikter med bevaringsintressena av samma typ som standardnormerna i dagens läge ofta gör vid ombyggnad av äldre bebyggelse. Standardkraven kan omöjliggöra bevarandet av en byggnads kulturhistoriska karaktär. Bestämmelserna bör därför enligt samfundet utformas så att kraven i andra avseenden kan mildras när det gäller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att ett krav på skönhet är alltför kategoriskt. Enligt länsstyrelsen ger gällande uttryck i byggnadsstadgan om att byggnad skall på lämpligt sätt ansluta till angränsande omgivning tillräckliga garantier för att sådana krav som rimligen kan ställas i det enskilda fallet skall kunna upprätthållas. Länsstyrelsen hänvisar här också till bygglagutredningens förslag angående byggnads egenskaper.

Med syftning på den föreslagna punkten 12 ifrågasätter *länsstyrelsen i Västernorrlands län* om rudiment av natur- och kulturmiljön i ett eljest helt omdanat bebyggelseområde kan ha ett sådant värde att det bör tillvaratas.

Enligt *Göteborgs Förorters Förbund* förtjänar behovet av ekologiska studier innan ingrepp i naturen görs såväl som kulturhistoriska studier före ingrepp i bebyggelse av kulturhistoriskt intresse att understrykas såsom skett i lagförslagets punkt 12. Bestämmelsen får emellertid enligt kommunen inte vara så hårt definierad att den omöjliggör all omdaning och förnyelse av natur- och kulturmiljön. Det i bestämmelsen ingående ordet "tillgängliga" föreslås utelämnas. Förbundets uppfattning delas av *Ale, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner*.

*Kinda kommun* anser att en lagstiftning om estetisk utformning är en omöjlighet.

När det gäller den föreslagna punkten 13 understryker *distributionsutredningen* kravet på att såväl bestämmelser i lagstiftning som i eventuella anvisningar utformas med hänsyn till möjligheter för framtida förändringar och kompletteringar av bebyggelsemiljön.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* framhåller att punkten 13 inte får tolkas så rigoröst att den försvårar möjligheten att genomföra en i sig önskvärd miljömässig sammanhållning och avslutning. Samma synpunkt framförs av *Örebro kommun*.

Enligt *Sollentuna kommun* ställer punkten 13 alltför stora krav för att kunna accepteras. Bestämmelsen kan således innebära att reservområden måste finnas inom alla byggnadsplaner. Detta medför vid nyexploateringar och vid sanering av äldre bostadsområden en avsevärd ekonomisk belastning. Dessutom är det enligt kommunen omöjligt att möjliggöra förändringar vars innebörd vid planförfattandet är helt okända.

*Malmö kommun* påpekar att bygglagutredningen berört energifrågorna

endast i samband med behandlingen av byggnads egenskaper. Dessa frågor bör dock enligt kommunen uppmärksammas även i samband med utformningen av bebyggelsemiljön. Liknande uppfattning framförs av *planverket*.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att en reglering av lufttrummet för att komma till rätta med störande flygbuller är angelägen och bör beaktas vid översiktlig planläggning. En planering av flygrörelser är enligt länsstyrelsen påkallad särskilt för områden utanför s. k. kritisk bullergräns, enär störningsmomenten även där kan vara betydande, men sådana områden endast i ringa utsträckning ingår i de specialreglerade zoner som läggs ut kring flygfält.

Många remissinstanser berör frågorna om behovet av och formerna för utfärdande av riktlinjer för tillämpningen av i lag upptagna egenskapskrav.

*Kungsbacka kommun* påpekar att om egenskapskraven skall ha någon som helst mening så måste närmare riktlinjer för tillämpningen meddelas. Även *Skid- och friluftsförbundet* understryker behovet av preciseringar genom tillämpningsföreskrifter.

*Sigtuna kommun* anser att lagstiftningen bör göras så utförlig som möjligt vad gäller de centrala punkterna, varigenom antalet tillämpningsföreskrifter kan begränsas och kommunens och allmänhetens helhetssyn på miljöutformningen kan underlättas.

Enligt *Åtvidabergs kommun* är det synnerligen angeläget att tillämpningsbestämmelserna görs entydiga och enkla.

*Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att det är angeläget att det inom här ifrågavarande område så långt möjligt skapas generella och enhetliga bestämmelser. Länsstyrelsen trycker särskilt på angelägenheten av att möjligheterna för det allmänna att verka för en god bebyggelsemiljö stärks.

Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* förutsätts visserligen i det av utredningen föreslagna plansystemet att kommunerna i egna program närmare skall kunna uttolka lagstiftningens krav och precisera för kommunen lämpliga kravnivåer. Mot bakgrund av de allmänna målsättningar för planeringen som omnämns i direktiven – såsom krav på jämlikhet, trygghet och social välfärd – torde enligt länsstyrelsens uppfattning utvecklingen ändock leda till för landet generella minimikrav ifråga om miljökvaliteter i planeringen.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* betonar att frågan om tillhandahållande av tillämpningsanvisningar så långt möjligt bör anförtros regionala planvårdande organ. I alla händelser bör inte för hela riket centralt formulerade tillämpningsanvisningar utan möjlighet till regional anpassning av kravnivåerna tillhandahållas. Förutsättningarna för uppnående av en god bostadsmiljö kan enligt länsstyrelsen rimligen inte vara identiska för landets olika delar. Formuleringar av de krav som bör ställas i syfte att uppnå en god bostadsmiljö bör därför inte heller vara identiska för hela landet. Regionala variationer i bebyggelsemiljöns utformning bör därför enligt länsstyrelsens mening underlättas genom viss möjlighet till regional anpassning av tillämpningsföreskrifter.

*Kommunförbundet* förutsätter att tillämpningsanvisningar erfordras för närmare uttolkning av lagens egenskapskrav. Tillämpningsanvisningarna kan ha formen av antingen föreskrifter eller råd och anvisningar. Föreskrifter bör enligt kommunförbundet endast ha karaktär av generella egenskapskrav utan läsning av kravnivå. I övrigt bör riktlinjer meddelas i form av råd och anvisningar från vilka avvikelser kan ske. Kommunförbundet motsätter sig att normer, anvisningar och rekommendationer från statliga myndigheter görs alltför detaljerade. En central styrning anses ofta hämma lokala initiativ och förhindra till de lokala förhållandena anpassade lösningar.

Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* är preciserade föreskrifter och anvisningar otvivelaktigt nödvändiga bl. a. för att godtagbara miljömässiga minimikrav inte skall underskridas men det är samtidigt angeläget att denna strävan inte drivs för långt så att kommunernas planering snörs in i ett alltför stelt regelsystem som onödigtvis inskränker den kommunala självbestämmanderätten och motverkar en progressiv teknisk och stadsbyggnadsideologisk utveckling. Liknande synpunkter framförs av *barnmiljöutredningen, Borlänge, Dals Eds, Falu, Sollentuna, Värnamo och Örebro kommuner* samt *en minoritet i Stockholms läns landsting*.

*Barnmiljöutredningen* framhåller att bygglagutredningen själv pekar på de problem som kan uppstå när ett system med centrala föreskrifter skall förenas med handlingsfrihet på det lokala planet. Det hade varit önskvärt om bygglagutredningen hade kunnat göra en mer utförlig analys om detta avvägningsproblem. Frågan har enligt barnmiljöutredningen avgörande betydelse för fördelningen av resurser mellan olika egenskaper och brukargrupper, bl. a. barnen. Den är dessutom av vikt för hur medborgarnas inflytande över samhällsutvecklingen kan formas.

Det är enligt *Atvidabergs kommun* angeläget att även förslag till tillämpningsbestämmelser blir föremål för politisk debatt. Denna uppfattning delas av *en minoritet i Stockholms läns landsting*.

*Civilförsvarsstyrelsen* och *trafiksäkerhetsutredningen* påpekar att tillämpningsföreskrifter i förekommande fall bör utformas i samråd med *civilförsvarsstyrelsen* och *trafiksäkerhetsverket*.

### Byggnads egenskaper

Många remissinstanser tillstyrker bygglagutredningens förslag såvitt avser byggnads egenskaper eller förklarar att de lämnar det utan erinran. Till dessa remissinstanser hör *byggnadsstyrelsen, skolöverstyrelsen, Fin-spångs, Göteborgs, Hallsbergs, Höörs, Osby, Skellefteå, Stockholms, Trelleborgs, Vilhelmina, Västerås* och *Östra Göinge kommuner*.

*Planverket* instämmer i att det är ändamålsenligt att i den nya bygglagen införa grundläggande bestämmelser om byggnads egenskaper i vad avser framför allt säkerhet och hygien. Statsmakterna får därigenom avgöra, dels vilka egenskaper som skall tillmätas den största betydelsen, dels ange hur långtgående samhällets krav rörande dessa egenskaper skall vara.

Den föreslagna lagstiftningstekniken med vissa grundläggande krav i lag

samt precisering av lagens egenskapskrav genom tillämpningsbestämmelser tillstyrks också av *bostadsstyrelsen*. Det föreslagna huvudsakliga innehållet i blivande lagbestämmelser utgör enligt styrelsens mening en lämplig utgångspunkt för det fortsatta utredningsarbetet i detta avseende. Enligt styrelsen måste preciserade bestämmelser i många fall ingå i tillämpningsföreskrifterna med stöd av lagens formuleringar. Att uttrycka alla konkreta krav på råd- och anvisningsnivån anses sålunda inte vara en framkomlig väg. Styrelsen förutsätter att den typ av konkreta bestämmelser som f. n. ingår i byggnadsstadgan bibehåller sin tvingande karaktär genom att de efter erforderliga kompletteringar tas in i föreskrifterna.

*Länsstyrelsen i Hallands län* finner den föreslagna lagtekniska lösningen tilltalande. Den bör kunna möjliggöra en smidigare tillämpning av byggbestämmelserna än nuvarande ordning och dessa bör lättare kunna anpassas efter utvecklingen. Bortsett från viss invändning mot den föreslagna punkten 4 (som skall beröras nedan) finner länsstyrelsen egenskapskraven i huvudsak lämpligt formulerade och vara av sådan vikt att de bör lagfästas. Enligt länsstyrelsen bör tyngdpunkten i tillämpningsbestämmelserna läggas på råd och anvisningar då den avsedda och önskvärda samordningen av bestämmelserna som rör byggandet annars skulle kunna medföra alltför många och detaljerade föreskrifter. Länsstyrelsen påpekar att frågorna om under vilka förutsättningar dispens från lagen och tillämpningsbestämmelserna skall kunna beviljas inte behandlas i utredningen. Länsstyrelsen anser att det är angeläget att dessa villkor klarläggs så entydigt som möjligt i det fortsatta utredningsarbetet.

*Linköpings kommun* tillstyrker att grundläggande egenskapskrav tas in i lag och kommunen förklarar att den i och för sig inte har något att erinra mot de föreslagna bestämmelserna. Kommunen påpekar emellertid, med hänsyn till att bestämmelserna är mycket allmänt hållna, att ytterst svåra avvägningar tydligen måste föregå byggnadslovsbeslut om kraven skall kunna bli föremål för en seriös prövning.

*Örebro kommun* instämmer i utredningens förslag men anser att fordringar på tomtens planering även bör finnas med.

*Lerums kommun* har inget att invända mot de föreslagna egenskapskraven men föreslår en ytterligare punkt enligt vilken byggnad bör utföras så att rationaliseringsvinster vid byggandet inte slår tillbaka i form av onormala underhållskostnader exempelvis p. g. a. olämpliga material-kontakter.

*Hyresgästernas riksförbund* säger sig inte ha några väsentliga invändningar mot de av utredningen uppräknade egenskapskrav som bör ställas i lagstiftningen. En bedömning av om dessa är tillräckliga torde emellertid enligt förbundet kunna göras först när tillämpningsbestämmelserna utformas.

*Gnosjö kommun* framhåller att ökade standardkrav, som i och för sig kan vara vällovliga och nyttiga, dock leder till ökade kostnader. Enligt kommunen torde vi snart komma att bli medvetna om att vi lever över våra tillgångar och att vi inte i längden kan öka vår standard i samma takt som hittills, omständigheter som man måste ta hänsyn till inte minst vid utformningen av detaljföreskrifter till lagbestämmelserna.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* ser det som en brist i de redovisade förslagen att åtskillnad inte gjorts beträffande krav på utformningen av permanent använd bebyggelse och fritidsbebyggelse. Länsstyrelsen påpekar att 46 § BS f. n. stipulerar särskilda krav på byggnad för stadigvarande bruk. Länsstyrelsen framhåller vidare att den byggnadslagstiftning utredningen föreslår kommer att medföra lovplikt för en rad åtgärder som inte kan rubriceras som byggnad såsom exempelvis ledningar, broar, markförändringar, underjordsanläggningar etc. Utredningen har avstått från att diskutera kvalitets- eller övriga egenskapskrav för dylika åtgärder. Länsstyrelsen anser att en kommande byggnadslag åtminstone bör innehålla bestämmelser som möjliggör erforderligt anvisningsarbete inom detta område.

Även enligt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* bör avsnittet utökas med motsvarande generella krav för alla andra åtgärder som omfattas av byggnadslovsplikt, där sådana krav går att formulera.

När det gäller ledningar bör enligt *planverket* observeras att verket har möjlighet i dag att meddela föreskrifter om va-ledningar på tomtmark men att det inte finns något myndighetsansvar över huvud taget vad gäller teknisk utformning av ledningar utanför tomt.

Enligt *planverket* har erfarenheten visat att föreskrifterna i Svensk Byggnorm bör utformas som egenskapskrav i termer som inte låser den tekniska utvecklingen. Härigenom ges större frihet för en teknisk och ekonomisk utveckling samtidigt som kommunikationen mellan parterna underlättas. Emellertid har det enligt *planverket* visat sig att kraven – vanligen på grund av brister i kunskapsunderlaget – ofta måste bli mycket generellt hållna och att en direkt bedömning av huruvida de uppfylls, t. ex. med hjälp av beräkning eller prövning, inte alltid kan göras. De kan följaktligen ibland ge ringa ledning vid lösning av praktiska problem. Det har därför visat sig nödvändigt att komplettera kraven med anvisningar i form av godtagbara lösningar.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* tillstyrker att bestämmelserna utformas som egenskapskrav. Enär prövningar enligt sådana bestämmelser blir svårare att göra än enligt fasta normer bör förändringen enligt länsstyrelsen leda till att *planverket* i ökad utsträckning typgodkänner olika lösningar.

Även *byggnadsstyrelsen*, *Hyresgästernas riksförbund*, *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* och *Tibro kommun* tillstyrker att bestämmelserna utformas som egenskapskrav.

Frågan om typgodkännande har tagits upp ur en annan aspekt av *Samfundet för fastighetsvärdering*. Enligt samfundet innebär förslaget i viss mån att lokalt fattade beslut kan komma att ersätta bestämmelser i riksomfattande lagstiftning och tillämpningsföreskrifter såväl vad gäller planläggning som bestämmelser i byggnadslov. Detta innebär enligt samfundet ett frångående från den linje, som så starkt drivits av bl. a. statliga organ för att skapa goda förutsättningar för typgodkännande i syfte att förenkla projektering och byggande.

*Leksands kommun* ser det däremot som värdefullt att speciella lokalt anpassade bestämmelser kan införas i samband med upprättande av

erforderliga översiktliga planer.

Planverket tar upp frågan om samordning av byggbestämmelser. Efter en redogörelse för vad som under senare år gjorts för att rensa ut byggbestämmelser ur specialförfattningar och ersätta dem med bestämmelser i byggnadsstadgan och tillämpningsföreskrifter till stadgan (Svensk Byggnorm) konstaterar planverket att det alltjämt finns kvar byggbestämmelser i ett stort antal författningar. Planverket förklarar att man utgår från att det av statsmakterna fattade principbeslutet (prop. 1967:100), att byggbestämmelser mönstras ut ur olika specialförfattningar och i stället samordnas genom att meddelas i anslutning till BS, kommer att fullföljas vid utformningen av den nya lagen. Planverket påpekar också att det beträffande vissa slag av installationer i byggnader alltjämt förekommer lokala bestämmelser. Enligt planverket bör också denna fråga uppmärksammas vid utarbetandet av den nya byggnadslagen, varvid bör beaktas vad som anförs av Installationsbranschutredningen (SOU 1974:47). Även *Nyköpings* och *Stockholms kommuner* samt *Hyresgästernas riksförbund* påtalar det angelägna i att få till stånd en samordning av alla byggbestämmelser.

*Stockholms kommun* anser att det vid byggnadslovsprövningen bör göras en klar åtskillnad mellan å ena sidan sådana statliga föreskrifter om själva byggandet som avser brandskydd, hållfasthet och liknande egenskaper där rimligtvis samma regler måste gälla i hela riket (Svensk Byggnorm med tillhörande typgodkännanden) och å andra sidan sådana kommunala anvisningar för byggnadernas och miljöns utformning som är beroende av politiska beslut och kommunens ambitioner. Som grund för utarbetandet av sådana anvisningar är det enligt kommunen värdefullt med information från berörda statliga verk om den tekniska utvecklingen, metoder och erfarenheter. De grundläggande egenskapskraven för byggnader bör samlas och fastläggas på ett ställe i lagstiftningen och inte – som nu – vara spridda på olika lagar. I kommunplanen bör samlas de kommunala anvisningarna för byggandet, vilket dels ger större överskådlighet över de regler som gäller, dels medger att övriga planers detaljeringsgrad inte behöver vara så stor.

Såvitt avser den föreslagna punkten 1 enligt vilken byggands yttre skall anpassas till sin omgivning påpekar *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* att bestämmelsen i 38 § BS är av stor betydelse. Länsstyrelsen påstår att det i förarbetena i anslutning till denna bestämmelse hävdas att den byggande i princip själv äger bestämma den yttre utformningen och bl. a. färgsättningen av byggnad samt att byggnadsnämnd får vägra tilltänt åtgärd endast i fall där den är så olämplig att den från allmän synpunkt inte kan tolereras. Enligt länsstyrelsen ger utredningens förslag inte några hållpunkter för bedömning av omfattningen av den byggandes rätt att öva inflytande på bebyggelsemiljön. Under det kommande lagstiftningsarbetet bör enligt länsstyrelsen klarläggas i vilken utsträckning den byggandes önskemål i fråga om bebyggelsemiljön skall beaktas såväl vid utformning av översiktlig plan och byggnadsplan som vid beviljande av byggnadslov.

*Riksantikvarieämbetet* förklarar sig livligt instämma i bygglagutred-



ningens uppfattning att lagstiftningen bör ge utrymme för detaljerade föreskrifter för markanvändning, byggnaders utformning ifråga om storlek och material, färgsättning m. m. Det är emellertid enligt ämbetet stor risk att utredningens intentioner att förbättra bebyggelsemiljöns utformning inte kan förverkligas om de inte ges en annan förankring i lagtexten än vad som nu föreslagits. Utredningen föreslår att 38 § första stycket BS ersätts med ett allmänt stadgande, att byggnads yttre skall anpassas till omgivningen medan andra stycket om byggnader av större värde ur historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt överföres till ett särskilt avsnitt om byggnads underhåll. Ämbetet anser att lagstiftningen bör uppmuntra en positiv förändring av miljön samtidigt som den bör ge uttryck för nödvändiga restriktioner. Vid utformningen av det slutliga lagförslaget är det därför enligt ämbetet angeläget att de intentioner och krav som utredningen redovisar beträffande byggnad och byggnadsmiljö också klart formuleras i texten, varvid lydelsen i 38 § torde vara en lämplig utgångspunkt.

Även enligt *MUS-65* innebär förslaget en uppdelning av nuvarande 38 § BS. *MUS-65* förklarar att man inte har något att erinra här emot men pekar på den särställning som kompletteringsbebyggelse i bevaringsområden kan komma att inta. Sådan nybebyggelse kan vara av så stor betydelse för sin omgivning att allmänt hållna regler om anpassning och skönhet inte är tillfyllest. Det torde därför enligt *MUS-65* vara ofrånkomligt att kompletteringsbebyggelse inom bevaringsområde beläggs med obligatorisk byggnadsplaneplikt.

*Länstyrelsen i Värmlands län* förutsätter med erfarenheter från tillämpningen av nuvarande 38 § BS att i en kommande lagstiftning byggnadsnämnderna ges en starkare ställning vid bedömning av bebyggelsens utformning, material och färgsättning.

*Motala kommun* uttrycker förhoppning om att den föreslagna regeln i punkten 1 skall ge kommunen bättre möjligheter att värna om miljökväligheter.

*Föreningen Sveriges stadsarkitekter* anser att byggnadsanpassning till omgivningen skall innefatta även en planerad, ännu inte genomförd omgivning. Bestämmelsen måste enligt föreningen ges en mycket klar innebörd, så att den inte sätts ur kraft vid tillämpningen.

Enligt *Samfundet för hembygdsvård* kan krav på byggnadsanpassning till omgivningen komma att medföra konflikter med bevaringsintressena av samma typ som standardnormerna i dagens läge ofta gör vid ombyggnad av äldre bebyggelse. Standardkraven kan omöjliggöra bevarandet av en byggnads kulturhistoriska karaktär. Bestämmelsen bör därför enligt samfundet utformas så att kravet i andra hänseenden kan mildras när det gäller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Liknande synpunkter tas upp av *Föreningen Sveriges stadsarkitekter*, som dock synes syfta på samtliga egenskapskrav när den anför att bestämmelserna inte bör förhindra tillkomsten av enklare, kortlivade byggnadslösningar, där sådana är motiverade. Det bör alltid finnas ett skäligt utrymme för producentens egna värderingar. Byggnadsnämnden måste också ha rätt att göra sammanvägningar av krav och konsekvenser

för att nå optimala resultat (bl. a. för att kunna bevara vissa speciella byggnadsmiljöer).

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att nuvarande 38 § BS bör tas med i en ny byggnadslag och därvid ytterligare preciseras till sitt innehåll.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* föreslår att det nuvarande kravet i 38 § BS att en byggnads yttre skall vara lämpligt i och för sig bibehålls.

Enligt *Enköpings kommun* får visserligen byggnadslovsförfarandet minskad betydelse i förhållande till planläggningen. Kommunen anser emellertid att det är viktigt med starka generella bestämmelser, och att bestämmelser likartade de i nuvarande 38 § BS bör finnas med i byggnadslagen. Liknande synpunkt framförs av *Haninge kommun*.

Även *Varbergs* och *Vetlanda kommuner* efterlyser klarare bestämmelser i ämnet.

*Torsby kommun* anser att det inom speciellt angivna områden där det är angeläget att bevara miljön kan vara befogat att stärka byggnadsnämndernas ställning när det gäller bebyggelsens utformning. I övrigt anses dock fastighetsägaren själv böra ha rätt att välja material och färg till sitt hus.

Beträffande de föreslagna punkterna 2 och 3 finner *planverket* det särskilt tilltalande att kravet på beständighet är klart uttalat och att det skall sättas högre för byggnads grundkonstruktion och stomme än i fråga om byggnads fasta inredning.

Enligt *civilförsvarsstyrelsen* bör den föreslagna punkten 2 delas upp i två punkter, den första med hänsyn till normala, beräkningsbara belastningar, den andra med förslagsvis följande utformning: "Byggnads bärande delar utformas så att effekt av lokal påverkan begränsas."

Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* kunde möjligen utrymme beretts bland de föreslagna bestämmelserna även för civilförsvarets krav på byggnaders utformning.

*Vallentuna kommun* framhåller att man, när man ställer upp anvisningar för byggnads utförande och konstruktion, inte bör se bort från sådana aspekter som avser demonterbarhet eller rivning.

Såvitt avser den föreslagna punkten 4 finner *planverket* det motiverat att ett allmänt lämplighetskrav för byggnad införs i den nya lagstiftningen. Verket understryker härvid utredningens uppfattning att ett lämplighetskrav inte skall innebära ett krav på optimal beskaffenhet utan bara skall syfta till att ge möjlighet att förhindra tillkomsten av byggnader som inte uppfyller en godtagbar kravnivå. Enligt *planverket* är det tveksamt om det i 46 § BS angivna kravet att byggnad för stadigvarande bruk skall anordnas och inredas så att den bereder möjlighet till trevnad och bekvämlighet innefattas i förevarande eller någon annan punkt i förslaget. *Planverket* påpekar vidare att enligt utredningens uppfattning innefattar det allmänna kravet på byggnads lämplighet för sitt ändamål ett krav på att byggnad bör vara lämpligt beskaffad med hänsyn till omgivande miljö. Enligt *planverkets* uppfattning bör det emellertid klart framgå att byggnad skall anordnas så att den inte orsakar besvärande olägenhet för sin omgivning i olika avseenden. Därigenom ges möjligheter att föreskriva sådana krav på byggnad att

omgivningen inte i besvärande grad störs av t. ex. industribuller och att erforderliga anordningar vidtas för att förebygga olägenheten av olika typer av avfall (fast, flytande, gasformigt).

*Länsstyrelsen i Hallands län* anser att ett allmänt lämplighetskrav bör ges ett mer entydigt innehåll.

*Föreningen Sveriges stadsarkitekter* framhåller att lämplighetskraven på byggnad inte får hindra rimliga, provisoriska användningar, exempelvis vid nyetablering av verksamheter i gamla, billiga lokaler.

Enligt *Näringslivets byggnadsdelegation* är den föreslagna bestämmelsen att byggnad skall utföras så att den lämpar sig för det ändamål vartill den är avsedd en slags generalklausul. Även om avsikten är, att kraven skall preciseras genom centralt utfärdade normer och anvisningar, finns enligt delegationen påtagliga risker för att sådana obestämt formulerade regler kan läggas till grund för mycket varierande egenskapskrav vid detaljplanläggning och lokal byggnadslovsgivning. En sådan utveckling riskerar också att sätta strävandena till enhetlig bedömning i fara, och risker uppstår för en kanske godtycklig behandling av byggnadslovsökande. Delegationen ifrågasätter därför värdet av dylika allmänt hållna bestämmelser vid sidan av de preciserade krav, som ställs genom centralt utfärdade byggnadsnormer och anvisningar.

*Byggherreföreningen* anför att det föreslagna lämplighetskravet främst motiveras med hänsyn till hyresgäster och arbetstagare. Dessa gruppers intressen tillgodoses emellertid enligt föreningen genom bestämmelser i God Bostad 64 respektive arbetarskyddslagen och byggnadslagstiftningen. Eftersom uppfattningarna om vad som i byggsammanhang är lämpligt för sitt ändamål enligt föreningen givetvis skulle variera starkt, kan en allmän lämplighetsregel skapa stort utrymme för lokala och med tiden skiftande bedömningar. Möjligheterna att förutse byggnadsnämndernas behandling av byggnadslovsärenden skulle därigenom minska starkt. Den positiva effekten av en lämplighetsregel kan enligt föreningen förväntas bli liten, eftersom varje byggherre redan av egen drift i regel strävar efter att göra byggnaden så lämplig som möjligt för dess ändamål. Erfarenheterna av nu existerande regler som lämnar myndigheterna ett visst mått av fritt skön anses delvis oroande. Byggherreföreningen avstyrker därför att en allmän lämplighetsregel förs in i byggnadslagstiftningen.

*Arbetarskyddsstyrelsen* har i huvudsak inte något att invända mot det föreslagna allmänna lämplighetskravet. Enligt styrelsen finns emellertid anledning att överväga om inte de föreslagna reglerna borde kompletteras med en allmän bestämmelse om arbetslokalers utformning. Styrelsen finner det troligt att det skulle uppfattas som en stor brist hos en kommande byggnadslagstiftning om arbetsmiljöaspekterna inte alls berördes i lagtexten. Ett krav av antytt slag kunde enligt styrelsen lämpligen ges den utformningen att byggnad skall utföras så att den medger en god arbetsmiljö. Liknande synpunkter framförs av *I.O.*

*Ljungby kommun* påpekar att bygglagutredningens förslag innehåller krav på god yttre miljö men att motsvarande krav beträffande den inre miljön saknas. Enligt kommunen bör kravet på god miljö återfinnas i

lagtexten även beträffande den inre miljön.

*Byggnadsnämnden i Upplands-Bro kommun* anser att byggnadsnämnden bör anförtros uppgiften att bevaka även den inre arbetsmiljön.

*Skolöverstyrelsen* framhåller att det i det fortsatta arbetet med bl. a. tillämpningsbestämmelser bör uppmärksammas att eleverna inom olika skolformer utgör en stor grupp i samhället vars lokalförhållanden i skolan f. n. endast delvis synes bli lämplighetsprövat från elevernas synpunkt. Då skolelever endast beträffande vissa elevaktiviteter jämföras med arbetstagare är arbetarskyddslagen inte tillämplig för flertalet elever inom det allmänna skolväsendet. Den föreslagna lagstiftningen kan, om den avfattas rätt, enligt skolöverstyrelsen tillgodose berättigade önskemål i här berört avseende.

*Planverket* påpekar att krav på sådana egenskaper som beständighet (punkterna 2 och 3), hygien och inneklimate (punkten 6) innefattar sådana krav på klimatskydd som nu återfinns i 46 § BS. För undvikande av missförstånd borde detta emellertid enligt planverket klart framgå.

Såvitt avser den föreslagna punkten 7 anser *planverket* att det är i princip riktigt att krav införs på god värmehushållning. Planverket föreslår även att det i byggnadslagen införs ett grundläggande krav på att byggnader skall anordnas så, att tillfredsställande uppvärmning kan erhållas även vid minskad eller utebliven tillförsel av importbränsle. Kravet bör enligt verket lämpligen avse permanenta byggnader, som under den kalla årstiden stadigvarande nyttjas. Planverket erinrar också om angelägenheten att vattenresurserna utnyttjas på ett förutseende sätt. Det kan därför enligt verket finnas anledning att överväga huruvida krav bör införas i byggnadslagen att byggnad anordnas så att den medger god hushållning med vattenresurserna.

Förslaget om krav på god värmehushållning tillstyrks också av *ÖEF, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska värmeverksföreningen* samt *byggnadsnämnden i Hudiksvalls kommun* och *hälsovårdsnämnden i Landskrona kommun*.

Enligt *Svenska naturskyddsföreningen* bör bland fordringarna på byggnad också tilläggas att den skall vara så konstruerad att omhändertagande och återanvändning av avfall underlättas. Efter hand som råvarutillgångarna krymper kommer detta att bli än viktigare. Med tanke på att tillgångarna på energi och råvaror är begränsade och återanvändning bör stimuleras vore det enligt föreningen också önskvärt med krav på att byggnaderna konstruerades så att olika byggnadselement kunde tas till vara och återanvändas när byggnaderna så småningom rivs.

*Föreningen Sveriges stadsarkitekter* framhåller att värmeisoleringskravet inte får drivas därhän att man äventyrar bevarandet av gamla byggnader eller nödvändigtvis förvanskar dessas inre eller yttre karaktär.

I en kommande lagstiftning bör enligt *arbetarskyddsstyrelsen* kravet på skydd mot olycksfall ges en formulering som tydligt utmärker att skyddet skall avse även personer som kortvarigt besöker en fastighet för att t. ex. utföra arbete där.

*Arbetsmarknadsstyrelsen* tillstyrker den föreslagna punkten 9 angående anpassning till personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsför-

måga.

*Planverket* påpekar att statsmakterna under senare år vidtagit åtgärder för att främja de handikappades möjligheter till ett aktivt liv i samhället. Denna strävan bör enligt verkets uppfattning fullföljas genom att krav på tillgänglighet utökas till att även omfatta bostäder. *Planverket* hänvisar härvid till skrivelse 1974-06-10 till Kungl. Maj:t. Denna synpunkt delas av *bostadsstyrelsen*.

Även *statens handikappråd*, *boendestyrningen* och *Hyresgästernas riksförbund* anser att krav på tillgänglighet bör gälla alla byggnader, alltså även bostäder.

*Poststyrelsen* uppger beträffande möjligheterna att göra postanstalterna handikappvänliga att det förfarandet tillämpas att frågan tas upp vid ny- eller ombyggnad. Ombyggnad för att exempelvis få en handikappvänlig entré utförs i enlighet med *planverkets* anvisningar och så långt detta kan ske till rimliga kostnader i förhållande till postanstaltens kundfrekvens. Ett generellt föreläggande att förse samtliga postanstalter med handikappvänliga entréer skulle totalt sett – i vissa fall även individuellt – innebära mycket stora kostnader. Om ett förslag i denna riktning aktualiseras, utgår *poststyrelsen* från att särskilda överläggningar angående finansieringsfrågorna m. m. kommer till stånd.

Enligt *HCK* är det väsentligt att man vid ombyggnad och sanering tillgodoser handikappkraven. Även om kraven inte kan ställas lika högt som i nyproduktionen, måste det primära behovet av tillgänglighet för rörelsehindrade tillgodoses. Enligt *HCK:s* uppfattning är det från *bostads-social* synpunkt tämligen meningslöst att sanera bostäder om tillgänglighetskraven inte kan uppfyllas.

*Föreningen Sveriges stadsarkitekter* anser att handikapptillgängligheten generellt skall kunna begränsas av en skälighetsbedömning med hänsyn till omständigheterna på platsen.

## 7 Underhåll av byggnad

### *Utredningen (betänkandet avsnitt 14)*

Regler behövs enligt bygglagutredningen även om underhåll av byggnader. Dessa underhållsbestämmelser bör omfatta all bebyggelse och sålunda gälla även byggnader som uppfördes då andra – och ofta lägre – egenskapskrav ställdes eller då inga lagfästa egenskapskrav alls förekom. Utredningen anser därför att det bör finnas en allmän regel, i vilken ett grundläggande krav ställs på sådant underhåll, som tillgodoser skäliga anspråk på säkerhet, hygien och ett vårdat yttre. Det föreslås att denna regel görs tillämplig på byggnader som uppförts före den nuvarande byggnadsstadgans tillkomst, dvs. 1960-07-01. För byggnader som tillkommit efter denna tidpunkt föreslås gälla att de bör underhållas så att de väsentligen bibehåller de egenskaper som krävdes av dem då de uppfördes.

Det bör enligt utredningen vara möjligt att förbjuda användningen av byggnad på vilken uppkommit sådan skada som minskar säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnaden.

Beträffande byggnader som exempelvis av kulturhistoriska skäl har särskilt bevaringsvärde föreslår utredningen något mer långtgående underhållsbestämmelser. Det bör sålunda för sådan bebyggelse finnas möjlighet att i plan föreskriva byggnadslovsplikt för åtgärder som är hänförliga för underhåll. Också materiella föreskrifter om byggnadslovspliktiga åtgärders inriktning anses böra kunna ges. För fördyringar till följd av sådana mer långtgående underhållsföreskrifter bör fastighetsägaren i vissa fall kunna få ersättning från det allmänna. Några bestämmelser med vars stöd standardhöjande åtgärder skall kunna föreskrivas föreslås inte. Utredningen hänvisar här till bostadssanerings- och arbetarskyddslagarna.

### *Remissinstanserna*

Bygglagutredningens förslag avseende underhåll av byggnad tillstyrks eller lämnas utan erinran av ett stort antal remissinstanser. Till dessa hör *bostadsstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, länsstyrelsen i Kristianstads län, Finspångs, Flens, Göteborgs, Karlsborgs, Linköpings, Malmö, Malungs, Mjölby, Motala, Nässjö, Osby, Skellefteå, Sölvesborgs, Uppsala, Vilhelmina, Örebro* och *Östra Göinge kommuner samt byggnadsnämnden,*

*hälsovårdsnämnden och sociala centralnämnden i Landskrona kommun.*

*Boendeutredningen* påpekar att den i betänkandet (SOU 1974:17) Solidarisk bostadspolitik i avsnittet om boendedemokrati har berört hyresgästernas rätt att kräva standardhöjande åtgärder, dvs. sådana åtgärder som inte omfattas av bostadssaneringslagen eller tvångsförvaltningslagen. Boendeutredningens principiella syn är att hyresgästernas ställning behöver stärkas så att de dels själva kan påverka den egna bostaden, dels genom kollektivt agerande kan kräva standardhöjning av gemensamma anordningar, husets modernitetsgrad etc. Bygglagutredningens förslag om underhållsskyldighet samt boendeutredningens synpunkter på hyresgästernas rättigheter i fråga om standardförbättring avses, oavsett vilket lagtekniskt system som väljs för de senare, komma att väl komplettera varandra. Boendeutredningen påpekar att det ligger helt i linje med dess vid flera tillfällen deklarerade uppfattning att bostadsförslörjningen i större utsträckning än hittills måste inriktas på att kontinuerligt vårda och förbättra det befintliga bostadsbeståndet.

*Hyresgästernas riksförbund* anser sig i och för sig kunna instämma i att det kan finnas fog för uppdelning av underhållskraven mellan äldre och nyare bebyggelse. Förbundet menar däremot att man inte som bygglagutredningen anses ha förutsatt kan tolerera brister beträffande byggnaders yttre och hygien.

Enligt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* skiljer sig den tillsyn, som utredningen förutsätter, väsentligt från nuvarande byggnadsinspektion och kräver starkt utökade resurser. Den torde dock enligt föreningen på sikt medföra väsentligt förbättrade byggnadsförhållanden. Finansieringen härav måste utredas. Särskild inspektionsavgift kan bli nödvändig.

*Planverket* tillstyrker utredningens uppfattning att det är nödvändigt att de för en byggnads användning erforderliga egenskaperna bibehålles i erforderlig grad så länge byggnaden används. Planverket ifrågasätter nödvändigheten av att ange differentierade, generella underhållskrav för byggnader uppförda vid skilda tidpunkter, eftersom tillämpningen av underhållskraven blir beroende av en hel rad faktorer, såsom byggnadens ändamål, beskaffenhet och återstående livslängd samt omgivningens karaktär. I varje fall bör enligt verket tidpunkten för den nya byggnadslagens ikraftträdande gälla som utgångspunkt för krav, högre än den grundläggande underhållsregeln. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Hallands län*.

*Trelleborgs kommun* anser att utredningens princip i fråga om underhåll av byggnad kan läggas till grund för kommande lagstiftning och tillämpningsföreskrifter. Med hänsyn till rättssäkerheten anses emellertid den åtskiljande tidpunkten istället böra anges till tiden för kommande lagstiftnings ikraftträdande.

Enligt *Örebro kommun* måste den tidpunkt som anges, 1960, uppfattas som tillsvidare gällande. I annat fall betyder det att vi år 1960 nådde en slutpunkt i husbyggandet och att all utveckling på detta område därefter avstannat. Formuleringen för hus före 1960 kommer någon gång även att få användas på hus byggda närmast efter 1960.

Enligt *Västerås kommun* skulle den föreslagna retroaktiva bestämmel-

sen om underhåll av byggnader uppförda efter 1960-07-01 kräva ett oerhört arbete från kommunens sida för att utröna vilka normer och bestämmelser som gällde just vid tidpunkten för respektive byggnadslov. Kommunen påverkar att ifrågavarande författningar undergår ständiga ändringar och tillägg. Uppskattningsvis 200–300 sådana har skett sedan 1960 och idag finns ungefär 700 olika normer att beakta. Tidigare erfarenheter av uppföljande av bestämmelser med retroaktiv verkan anses inte vara goda. Kommunen avstyrker därför den föreslagna retroaktiva bestämmelsen beträffande underhållet och förordar i stället en formulering överensstämmande med den allmänna regel som avses gälla äldre byggnader.

■ *Söderköpings kommun* och *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* avstyrker den föreslagna regeln avseende byggnader uppförda efter 1960-07-01 på samma skäl som de som anförts av *Västerås kommun*.

■ *Norrköpings kommun* anser att konsekvenserna av kravet på att byggnad i princip skall bibehållas i skick som ny är svåra att överblicka och bör utredas närmare. Det kan enligt kommunen ifrågasättas om inte de krav, som anges för byggnad från tiden före 1960-07-01, är rimligast även för senare byggnader.

■ *Länsstyrelsen i Uppsala län* ifrågasätter lämpligheten av att differentiera underhållsbestämmelserna med hänsyn till byggnadernas ålder. Detta anses medföra risk för oklarheter vid tolkningen och kanske svårförståeliga olikheter rörande de ekonomiska konsekvenserna för fastighetsägarna. Enligt länsstyrelsen bör man söka komma fram till enhetliga bestämmelser för alla byggnader, oberoende av ålder. När det gäller byggnader eller miljöer av kulturhistoriskt värde eller annat särskilt bevaringsvärde måste man dock enligt länsstyrelsen acceptera mera långtgående krav.

■ *Länsstyrelsen i Västmanlands län* delar utredningens uppfattning om att det behövs regler om underhåll av byggnader. Dessa regler måste då få en sådan utformning att byggnadsnämndernas arbete med tillsynen blir av rimlig omfattning. Detta torde enligt länsstyrelsen förutsätta allmänna regler att tillämpas på såväl äldre som ny bebyggelse.

■ *Skövde kommun* däremot tillstyrker den föreslagna uppdelningen av bebyggelsen i två huvudgrupper med hänsyn till att samma krav självfallet inte bör gälla för äldre bebyggelse som för nybyggnad.

■ *Bankinspektionen* anser att den föreslagna regeln för byggnader uppförda efter 1960-07-01 med tanke på kreditvärdets bevarande i och för sig bör hälsas med tillfredsställelse även från kreditgivningssynpunkt. Självfallet måste å andra sidan beaktas, att fastighetsägare inte genom de nya reglerna tvingas till reparationsåtgärder som inte är försvarbara från ekonomisk synpunkt eller nödvändiga från säkerhetssynpunkt.

■ *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* godtar den föreslagna regeln avseende underhållskrav för äldre bebyggelse under förutsättning att lagbestämmelserna utformas så att en skälighetsbedömning i varje fall för sig kan läggas till grund för tillämpningen samt att ersättningsanspråk kan resas vid särskilt betungande underhållskrav som har sin grund i bevarandeintressen. Länsstyrelsen tillstyrker däremot inte den föreslagna regeln avseende byggnader uppförda efter 1960-07-01. Skälen härtill är att regeln anses få



återverkningar på hyrorna, att saneringsverksamheten kan komma att hämmas och att det administrativa arbetet ökas. Med hänsyn till de funktionskrav som ställs i annan lagstiftning är det enligt länsstyrelsen heller inte nödvändigt att kraven i byggnadslagstiftningen skärps.

Med tanke på att de allra flesta fastighetsägare, i eget intresse och utan annan form av påtryckning än den från hyresgästerna, sköter sina fastigheter på ett tillfredsställande sätt, ifrågasätter *Kinda kommun* om det är motiverat med ytterligare underhållsbestämmelser, vilka kommer att förorsaka en relativt stor belastning för byggnadsnämnderna. När det däremot gäller kulturhistoriskt värdefulla byggnader, anses det motiverat med särskilda bestämmelser.

*LRF* framhåller att flertalet av landets lantbruksföretag har flera hus än som behövs vid nuvarande driftsinriktning. Skälen härtill är flera, bl. a. den successiva utbyggnad som skett inom jordbruket från mindre till större enheter. Konsekvenserna av den förutskickade underhållsplikten skulle enligt *LRF* bli synnerligen betungande för lantbruket, dels därigenom att kostnaderna för underhåll redan i dag är stora, dels därför att underhållsplikten skulle kunna förmodas föranleda förhöjda taxeringsvärden och därigenom förorsaka lantbruket ytterligare kostnader. Ett genomförande av förslaget skulle också hämma rationaliseringen. Mot denna bakgrund avstyrker *LRF* ökad underhållsplikt av den typ, som utredningen föreslagit.

Jordbrukets överlopsbyggnader berörs även av *Samfundet för hembygdsvård*, vars uttalanden refereras nedan i samband med behandlingen av bebyggelse med särskilt bevaringsvärde.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* ifrågasätter förslaget att i alla fall ställa sådana krav att byggnader skall underhållas så att de behåller de egenskaper som krävdes vid uppförandet eftersom det skulle leda till tidsanknutna standardnivåer. Den lägsta standard som föreskrivs i bostadssaneringslagen bör enligt länsstyrelsen vara vägledande för byggnadslagstiftningens minimikrav för underhåll gällande bebyggelse färdigställd efter 1960-07-01. Kraven för äldre bebyggelse bör modifieras och därvid gälla i huvudsak säkerhet och hygien för att de ekonomiska konsekvenserna inte skall bli orealistiska för exempelvis Stockholms innerstad.

*Stockholms kommun* och *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* anser att den lägsta standard som föreskrivs i bostadssaneringslagen bör införas i byggnadslagstiftningen. Standardkraven bör enligt föreningen gälla såväl bostadshus som andra byggnader.

*SABO* har inget att erinra mot att allmänna regler skapas om underhåll av byggnad för att säkerställa skäligen anspråk på säkerhet, hygien och ett vårdat yttre. Däremot ställer sig *SABO* frågan om man vid tillskapandet av de nya reglerna, som innebär en tidsmässigt differentierad behandling av den befintliga bebyggelsen, i tillräcklig grad beaktat de regler om "lägsta godtagbara standard" som återfinns i bostadssaneringslagen samt de möjligheter till samordning med denna lag som förefinns.

Enligt *fastighetskontoret i Lund* är det önskvärt att det i det fortsatta arbetet framläggs förslag till sådan modifiering av föreslagna bestämmel-

ser att de på ett tillfredsställande sätt kan användas även för genomförande av saneringsplaner av olika slag.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* påpekar beträffande den föreslagna regeln avseende byggnader uppförda efter 1960-07-01 att egenskapskraven kan, liksom hittills, med tiden komma att skärpas. Lagstiftningen bör därför enligt länsstyrelsen anpassa underhållskravet till den utveckling som kan förväntas ske på området. Samordning av lagstiftningen med bostadssaneringslagstiftningen bör ske.

*Arbetskyddsstyrelsen* delar utredningens uppfattning att den nya lagstiftningen inte bör innehålla några bestämmelser om standardhöjande åtgärder beträffande arbetslokaler. Frågor om åtgärder för att förbättra arbetsmiljön för arbetstagarna bör enligt styrelsen liksom hittills handläggas av arbetskyddsmyndigheterna. De föreslagna bestämmelserna om underhåll av byggnad anses emellertid vara av stor betydelse för arbetarskyddet. Genom dessa bestämmelser kan av byggnadsägare krävas, att t. ex. skyddsanordningar på tak och sprinkleranläggningar underhålls, vilket i många fall nu inte kan ske med stöd av arbetskyddslagstiftningen.

*Hyresgästernas riksförbund* instämmer med bygglagutredningen i att det inte finns behov av krav på standardhöjande åtgärder avseende bostäder i bygglagstiftningen. Emellertid framhåller förbundet att kraven på fastigheters standard och den omgivande miljön är av begränsad omfattning.

*Planverket* ifrågasätter om det inte – i motsats till vad utredningen utgår från – bör finnas möjlighet att med stöd av den nya byggnadslagen i speciella fall införa tillbakaverkande krav på befintlig bebyggelse. Om erfarenheten ger vid handen att ett tidigare accepterat utförande, t. ex. i fråga om skyddsräcken, leder till att allvarliga olyckshändelser inträffar, så bör det enligt verket finnas möjlighet att föreskriva säkerhetshöjande åtgärder som har retroaktiv verkan.

*Föreningen Sveriges stadsarkitekter* anser att krav på olycksfallssäkerhet bör göras retroaktiva, så att de kan beaktas även vid underhållskontroller.

*Statens handikappråd* anser att om den yttre miljön inom överskådlig framtid skall uppfylla rimliga krav på tillgänglighet för stora medborgargrupper, handikappade, gamla, familjer med småbarn osv. räcker det inte med att planmässigt anpassa de få procent av byggnadsbeståndet som årligen nyproduceras. Man måste också systematiskt och planmässigt anpassa även den befintliga miljön. Enligt rådets mening bör kommunerna åläggas att göra upp planer över restaurering och ombyggnad som tar upp även dessa spekter.

*HCK* framhåller att bygglagutredningens förslag innebär en skärpning av kravet på underhåll beträffande byggnader uppförda före 1960-07-01 i fråga om säkerhet, hygien och ett vårdat yttre men däremot inte när det gäller de handikappades krav. Självfallet torde det enligt HCK i vissa fall vara i det närmaste omöjligt att göra äldre byggnader tillgängliga för handikappade. Men när det gäller offentliga lokaler, är det av synnerlig vikt att även handikappade medborgare har tillträde till dessa lokaler. HCK

anser därför att skärpta krav måste ställas på offentliga lokalers underhåll.

Enligt *Göteborgs Förorters Förbund* bör krav på underhåll utsträckas till att gälla förutom byggnad även markanläggningar av skilda slag såsom planteringar, lek- och bollplaner, bilplatser m. m. *Ale, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds* och *Öckerö kommuner* delar denna uppfattning. Liknande uppfattning framförs också av *socialstyrelsen*.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att underhållsplikten bör omfatta alla objekt som fordrar byggnadslov.

*Föreningen för samhällsplanering* anser att det är angeläget att underhållsskyldigheten utsträcks till att gälla även anläggningar som innefattas i byggnadslovet. Enligt *Svenska naturskyddsföreningen* bör av naturvårdsskäl underhållsbestämmelsens räckvidd utsträckas till att omfatta även andra anläggningar än byggnader. Huruvida underhållsskyldigheten skall omfatta även anläggning bör utredas närmare enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*.

Enligt *länsstyrelsen i Jämtlands län* bör underhållsbestämmelserna kunna delvis behöva tillämpas även på tomt eller byggnadens närmaste omgivning. Även *bostadsstyrelsen* föreslår underhållskrav beträffande tomt.

*Föreningen Sveriges stadsarkitekter* anser att underhållsplikt bör gälla även utomhusmiljön.

I frågan om underhåll borde enligt *Höörs kommun* upptagits en diskussion om möjligheten för det allmänna att genom en fond kunna ta på sig kostnaderna för exempelvis upprustning av en gatumiljö, uppsnygning av markområde etc. i de fall ägarna inte kan genomföra detsamma. Enligt kommunen skall givetvis en eventuell avkastning till följd av det allmännas åtgärd i proportion tillfalla samhället.

*Bostadsstyrelsen* framhåller att frågan om att ställa krav på tillfredsställande underhåll av byggnader under deras användningstid påverkas av och kan ses som en del av ett mer allmänt problem, nämligen frågan om produktansvaret vid byggande och fördelningen av detta ansvar mellan de parter som deltar i byggprocessen, främst byggherre (byggnadslovshavare), byggnadsnämnd och entreprenör, samt eventuell övertagande fastighetsägare (förvaltare, köpare). Styrelsen påpekar att utredningen endast i ringa omfattning har berört denna fråga (i avsnitt 13.3 som en fråga om behovet av skydd för olika konsumentgrupper). Principerna för fördelningen av ansvaret för byggnadens tekniska och kvalitetsmässiga utförande bör enligt styrelsen klarläggas i samband med utformningen av den nya byggnadslagstiftningen.

Bygglagutredningens förslag såvitt avser bebyggelse som har särskilt bevaringsvärde tilldrar sig intresse från många remissinstanser. Då remissinstanserna ofta yttrar sig över de föreslagna underhållsbestämmelserna i samband med att de behandlar frågan om kulturminnesvården i dess helhet skall här refereras uttalanden som inte bara rör underhållsfrågor.

*Riksantikvarieämbetet* framhåller att såväl det föreslagna plansystemet

som regleringen av rivning och underhåll bör kunna bli av stor betydelse för kulturminnesvården. Ämbetet instämmer i utredningens bedömning av situationen och reformbehovet inom detta område. Ämbetet delar även utredningens uppfattning att förbättrade rättsliga medel för en effektiv byggnadsminnesvård bör anknytas till reglerna för en förstärkt översiktlig planering. Härigenom skulle kulturminnesvården än mer integreras i den fysiska planeringen liksom i samhällsplaneringen över huvud, vilket anses vara en förutsättning för att dess intressen skall kunna hävdas på ett effektivt sätt och i ett längre tidsperspektiv. Såvitt särskilt avser underhållsbestämmelserna understryker ämbetet att det väsentliga för byggnaders fortbestånd är ett kontinuerligt underhåll. Ämbetet förklarar att det därför är med stor tillfredsställelse ämbetet tagit del av förslaget till allmänna underhållsföreskrifter som utredningen framlägger. Ämbetet tillstyrker särskilt de förslag som beaktar värdet av att karaktären hos den kulturhistoriska bebyggelsen bibehålls vid renovering och underhåll. Ämbetet påpekar att föreskrifter om utsträckt byggnadslovsplikt skall kunna införas i plan. Detta anses möjliggöra ett mer ingående inflytande över hur underhålls- och ombyggnadsarbetena skall utföras, vilket bedöms vara synnerligen positivt. Det anses vara av stort värde att – såsom utredningen framhåller – sådana bestämmelser skall kunna meddelas för hela byggnaden och inte endast dess yttre. Ämbetet tillstyrker det framlagda förslaget till lagbestämmelser men påpekar samtidigt behovet av ekonomiska stödåtgärder för kulturminnesvården.

*Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att från byggnadsminnesvårdens synpunkter kan principbetänkandets förslag och överväganden i allt väsentligt tillstyrkas. Det är enligt länsstyrelsen bra att kommunerna ges bättre rättsmedel för skydd och vård av kulturhistorisk bebyggelse. Man bör emellertid enligt länsstyrelsen också pröva möjligheten att utvidga byggnadsminneslagens tillämpningsområde i enlighet med vad MUS-65 föreslagit. Vid skydd av bebyggelsemiljöer bör eftersträvas en samordning av byggnadslagen och speciallagstiftningen. Det bör enligt länsstyrelsen närmare utredas i vilken form ersättning för kostnaderna för ökad underhållsskyldighet kan utgå.

Det är enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* tacknämligt, att utredningen upptagit omfattande förslag som förstärker möjligheterna att bevara kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Det kan emellertid enligt länsstyrelsen diskuteras, om detta skall ske genom en reglering inom ramen för en omfattande markanvändnings- och byggnadslagstiftning eller genom att den nuvarande byggnadsminneslagen omarbetas. Länsstyrelsen anser att det är möjligt att för kulturminnesvården bättre och varaktigare resultat kunde ernås genom det senare alternativet.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framhåller att möjligheterna att i plansammanhang ge bindande föreskrifter för att tillgodose kulturhistoriska intressen, s. k. bevarandointressen, i gällande lagstiftning är oklara. Sålunda kan ifrågasättas i vad mån detaljföreskrifter om byggnadssätt, färgsättning m. m. hittills med rättsligt bindande verkan kunnat intas i detaljplan. Att behov föreligger av sådana detaljföreskrifter är emellertid enligt länsstyrelsen uppenbart. Bygglagutredningens förslag

anses öppna möjligheter att — särskilt i kommundelsplanens form — tillgodose bevarandeintressen. Länsstyrelsen understryker angelägenheten av att behovet av bindande detaljföreskrifter beaktas under det kommande lagstiftningsarbetet. Kulturhistoriskt intresseområde bör vidare enligt länsstyrelsen i likhet med skyddsåtgärder enligt naturvårdslagen ges särskild status och stadga. Det bör övervägas om inte synnerliga skäl bör krävas för ändring av sådana föreskrifter i kommundelsplan som tillgodoser särskilt angivna kulturhistoriska intressen.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att utredningens förslag torde väl kunna täcka det behov av bevarandeintressenas styrning som erfordras för en långsiktig, rationell bevarandeplanering och en kontinuerlig övervakning av bebyggelseutvecklingen. Särskilt framhålls möjligheterna att i planer införa bevaringsföreskrifter, förslaget att byggnadslovsplikten utvidgas att inom bevaringsområden även omfatta underhållsåtgärder samt förslaget om krav på rivningstillstånd. Länsstyrelsen framhåller emellertid att genomförandefrågorna och då särskilt de som sammanhänger med ekonomiska förutsättningar för en aktiv vård och en på lämpligt sätt styrd utveckling av bebyggelsemiljön behöver övervägas ytterligare.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* biträder de av utredningen framlagda förslagen såvitt avser kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och påpekar likaledes betydelsen av den finansiella sidan.

Vikten av ett finansieringsfrågan löses framhålls också av *länsstyrelsen i Västernorrlands län*. Länsstyrelsen anser att bidrags- och lånemöjligheterna bör ökas väsentligt.

*RRV* anser det motiverat att utredningen i sitt fortsatta arbete beaktar att kostnaderna för bevarandet enligt gällande lagstiftning faller på olika huvudmän, beroende på vilken lag som tillämpas. Det bör enligt *RRV* närmare preciseras vilka ekonomiska och personella resurser som krävs för att tillvarata bevarandeintressena enligt utredningens intentioner. Likaså anses utredningen böra undersöka i vad mån dessa resurser går att få fram inom överskådlig tid. Detta gäller främst för kommunerna men även för centrala myndigheter, som skall bistå med expertinsatser — exempelvis riksantikvarieämbetet och naturvårdsverket — samt länsorgan som länsmuséer och berörda enheter inom länsstyrelserna. Utan ett mera konkret underlag anser *RRV* det inte vara möjligt att överblicka de ekonomiska och organisatoriska konsekvenserna.

Med en lag omfattande rivningsreglering och obligatorisk underhållsplikt har man enligt *MUS-65* skapat de väsentligaste förutsättningarna för bevarande av bebyggelse. Det anses därför särskilt tillfredsställande att underhållsavsnittets förslag till lagbestämmelser väl anslutits till bevaringens krav som de framförts i *MUS-65:s* bilaga.

*Byggnadsstyrelsen* anser att den principiella uppfattning och de förslag som bygglagutredningen framför innebär ett väsentligt steg framåt för byggnadskulturvården. Liknande uppfattning framförs av *kammarkollegiet* samt *Herrljunga, Markaryds* och *Mora kommuner*.

Enligt *Svenska naturskyddsföreningen* torde de föreslagna bestämmelserna om underhåll av byggnader komma att bli mycket värdefulla för

bl. a. kulturminnesvården och vården av kulturlandskapet.

För att det under senare tid utbyggda kreditstödet för restaureringsåtgärder skall ge resultat fordras enligt *bostadsstyrelsen* dels ökade kommunala insatser i fråga om planering av bevaringsåtgärderna, dels sådana bestämmelser i byggnadslagstiftningen bl. a. angående underhållsplikt, att kommunen får effektiva medel för att skydda och bevara den miljö där restaureringsåtgärder vidtagits med samhälleligt bistånd. Styrelsen tillstyrker därför utredningens förslag att i kommunplan eller kommündelsplan skall anges områden inom vilka särskilda hänsyn skall tas till kulturminnesvårdens intressen. Vidare tillstyrker styrelsen att byggnadslovsplikten utvidgas, så att det blir möjligt att ge föreskrifter om hur underhålls- och ombyggnadsarbeten skall bedrivas. Bostadsstyrelsen påpekar att bygglagutredningen inte vill införa termen "bevaringsområde" som lagtekniskt begrepp och anför som skäl härför att termen skulle innebära en "kategorisering". I stället används omständliga formuleringar av typ "område där kommunen avser att genomföra ett långsiktigt bevarande". I betänkandets bilaga 3 använder MUS-65 benämningen "bevaringsområde" av praktiska skäl. Med hänsyn till att benämningen blivit fullt accepterad i den debatt som förts kring bevaringsfrågorna i vårt land bör termen enligt bostadsstyrelsen ingå i den nya byggnadslagstiftningen.

*Sundsvalls kommun* anser att de förslag som dragits upp i bygglagutredningens betänkande bör ge förbättrade möjligheter till en aktiv kulturhistorisk miljövård. Som särskilt positivt framhålls att arbetet bl. a. inriktats på att skapa möjligheter för bevarande även av byggnader och miljöer utanför de riksintressanta objekten samt att man i hög grad övergått från ett monomenttänkande till ett miljötänkande. Kommunen delar bygglagutredningens uppfattning att den nya lagstiftningen bör innehålla betydligt utförligare regler om underhållsskyldigheten än vad byggnadsstadgan gör. Det är en förutsättning för en effektiv bevaringspolitik. Kommunen finner det också värdefullt att kommunernas ansvar nu på ett helt annat sätt än tidigare föreslås fastslaget. Detta ökade ansvar anses kunna skapa bättre förutsättningar att lösa bevarandefrågorna. Samtidigt kommer det naturligtvis att ställa ökade krav på kommunerna, något som dock framstår som absolut nödvändigt om inte oersättliga värden skall gå till spillo.

Även *Eskilstuna, Grums, Hultsfreds, Orusts* och *Örebro kommuner, byggnadsnämnden i Landskrona* samt *Svenska kommunal-tekniska föreningen* och *Stadsmiljögruppen* uttrycker tillfredsställelse över att hela miljöer skall kunna ges skydd.

Enligt föreningen *Arbetsgrupper för en folkets byggnadskultur* använder emellertid bygglagutredningen i avsnittet om underhåll av byggnad ett snävt avgränsat kulturbegrepp som kommer att medföra att samhälls- åtgärder för att värna om den befintliga miljön även i framtiden begränsas till mindre "kulturhistoriskt" intressanta områden. I motsättning till detta kräver föreningen att planeringen utgår från ambitionen att bevara all kulturmiljö såvida inte de som bor, arbetar eller på annat sätt vistas där vill annorlunda.

*Länsstyrelsen i Hallands län* ansluter sig till bygglagutredningens förslag att ersättning från det allmänna för underhåll endast skall utgå för det fall så långtgående underhållskrav ställs ifråga om kulturhistoriskt värdefull bebyggelse att fastighetsägaren åsamkas oskäligt höga underhållskostnader.

*Skövde kommun* framhåller att förslaget såvitt avser kulturhistoriska byggnader leder till att berörda fastighetsägare kan åsamkas ökade underhållskostnader. Med hänsyn till att det allmänna förutsätts bidra till kostnaderna om de blir oskäligt höga godtar kommunen förslaget. Även *Nässjö kommun* finner det riktigt att bidrag skall kunna utgå till fastighetsägarna.

*SABO* godtar att kommunerna ges ökade möjligheter att påverka frågor om underhåll av byggnader med särskilt bevaringsvärde under förutsättning att de föreslagna ersättningsreglerna genomförs.

*Hallsbergs kommun* framhåller att kraven i samband med byggnadslov måste vara realistiska och ställas mot bakgrunden av en väl underbyggd kommunal målsättning för att underhålls- och ombyggnadsarbeten inte skall bli så kostnadskrävande att fastighetsägarna tvingas avstå från insatser och förfallet fortskrider innan ärendet är slutbehandlat hos myndigheterna.

Enligt *Samfundet för hembygdsvård* bör man, mer än som sker i betänkandet, diskutera eventuella följder av utredningens förslag om underhållsplikt. Det är inte osannolikt att en underhållsplikt skulle kunna få rakt motsatt effekt mot den avsedda, dvs. leda till överdriven rivning av äldre bebyggelse. I värsta fall skulle man t. o. m. kunna få en massrivning av äldre bebyggelse inför lagens ikraftträdande. Faktorer som medverkar till rivning är givetvis de som har med underhållskostnaderna och ägarens ekonomiska nytta av byggnaden att göra. Standardkravet beträffande äldre bebyggelse måste därför hållas vid rimlig nivå. Samfundet anser emellertid att förslaget om underhållsplikt är väsentligt, liksom de föreslagna möjligheterna att kunna ge föreskrifter om underhållsarbetenas utförande i planbestämmelserna. Det anses angeläget att detta inte bara kommer att gälla enstaka kulturhistoriskt värdefulla byggnader utan samtliga byggnader som ingår i en kulturhistorisk miljö. Samfundet framhåller att underhållskravet enbart bör lämpas efter byggnadens påverkan på omgivande miljö och efter dennas värde från t. ex. bevaringssynpunkt. Att, såsom antyds i betänkandet, ställa generellt lägre krav i glesbygd skulle enligt samfundet stå i strid med kulturminnesvårdens intressen. Det är enligt samfundet viktigt att bestämmelserna utformas så att man gynnar ett successivt underhåll, en totalreovering innebär lätt att man helt förändrar byggnadens karaktär. Vid det successiva underhållet kan man också lättare bevara ursprungliga byggnadsdetaljer, samtidigt som kostnaderna blir lägre. Från denna synpunkt skulle man enligt samfundet kunna överväga om inte bestämmelserna i bygglagstiftningen bör begränsas till enbart rent underhåll. Återställningsarbeten skulle behandlas i annan ordning. De kulturhistoriskt värdefulla byggnaderna skulle då avvika från övriga enbart genom mera detaljerade bestämmelser, däremot skulle inga extra bördor normalt

behöva läggas på ägarna. Återställningsarbeten är dessutom i regel principiellt betänkliga och starkt omdiskuterade i antikvariska kretsar. Normalt torde enligt samfundet underhållskravet på kulturhistoriskt värdefulla byggnader inte så mycket ta sig uttryck i ökade kostnader som i den inskränkning i rätten att förändra byggnaden, som kan uppstå genom mera detaljerade betstämmelser. En kategori som generellt torde bli i behov av bidrag är emellertid de byggnader som saknar ekonomiskt värde för ägaren, t. ex. genom att de inte kan utnyttjas. Framför allt gäller detta överlopsbyggnader inom jordbruket. Sådana byggnader kan ha stort kulturhistoriskt värde. Utredningens uppfattning att det allmänna i vissa fall bör ha skyldighet att bidra till underhållskostnaderna är därför enligt samfundet väsentligt. Samfundet pekar här på risken att lagstiftningen urholkas genom brist på ekonomiska medel, så som skett med byggnadsminneslagen. Erforderliga resurser måste enligt samfundet ställas till förfogande. Lämpligaste och smidigaste formen för ersättningen anses vara någon form av schablonbidrag för vissa åtgärder, av samma typ som finns för t. ex. bostadsförbättring, vatten- och avloppsanläggningar m. m. Samfundet framhåller slutligen att man bör uppmärksamma risken för att fastighetsägare medvetet vanvårdar byggnad för att undgå underhållskostnader och uppnå rivningstillstånd. Från denna synpunkt är den av utredningen föreslagna regeln att svårt skadad eller förfallen byggnad under vissa omständigheter skall rivas olycklig.

En minoritet i *Stockholms läns landsting* anser att den föreslagna regeln avseende byggnader tillkomna före 1960-07-01 medger, vilket anses önskvärt, att även begränsade underhållsåtgärder kan vara tillfyllest. Det förutsätts att genom "ombyggnadsnormer" eller på annat sätt inte omöjliggöres att underhållsåtgärderna kan anpassas till önskvärd hyresnivå.

*Söderköpings kommun* pekar på konsekvenserna för hyror m. m. av att byggherren får stå för alla kostnader i samband med eventuell utgrävning av kulturlager under mark i samband med nybyggnad. Kostnadsfördelningen vid sådana utgrävningar behöver enligt kommunen utredas närmare.

*Linköpings, Ljungby och Sölvesborgs kommuner* samt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* efterlyser regler om vem, stat eller kommun, som skall stå för kostnaderna vid fall av mera långtgående underhållskrav.

*Mjölby och Söderköpings kommuner* tillstyrker förslaget om underhåll av byggnad, vad detta avser skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Ersättningsfrågorna bör dock enligt kommunerna närmare utredas. Enligt Mjölby kommun bör ersättning från kommunen till underhåll av kulturhistoriskt värdefull byggnad komma ifråga enbart om till byggnaden i fråga är knutet ett "kommunalt intresse". I övrigt anses inte de kulturminnesvårdande frågorna vara en kommunal angelägenhet. Fastighetsägaren bör dock ersättas för angiven underhållsplikt.

*Stockholms kommun* tillstyrker i princip utredningens förslag om vården av intressanta byggnader i enskild ägo som inte har dignitet av byggnadsminne. Finansieringen av de extra kostnaderna för underhåll och restaurering av dessa byggnader bör enligt kommunen lösas genom



den statliga långivningen.

*Norrköpings, Sollentuna och Örebro kommuner* förutsätter att statliga bidrag skall lämnas för bevarande av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer.

*Skurups kommun* framhåller att det är svårt för kommunerna att påta sig några nya utgifter.

*Enligt Vetlanda kommun* bör möjligheter till ersättning för underhåll finnas. Ett krav är dock enligt kommunen att den myndighet som påkallar speciella underhållsföreskrifter också skall påta sig kostnadsansvaret. Kommunerna skall sålunda inte kunna åläggas ekonomiska förpliktelser i detta avseende "ovanifrån".

*Orusts kommun* instämmer i förslaget att i plan skall kunna avgränsas områden med syfte att bibehålla karaktären hos befintlig bebyggelsemiljö och byggnader av kulturhistoriskt intresse och anser att utan bevarandebestämmelser, bl. a. angående underhåll och starka styrmedel för efterlevnad av dessa, kommer dessa miljöer och byggnader att med tiden förändras i negativ riktning. Kommunen motsätter sig emellertid ett lagförslag som syftar till att ålägga primärkommunerna att bära kostnader för bevarandeåtgärder av allmänt intresse.

*Enligt Göteborgs Förorters Förbund* bör regleringen av kulturhistorisk bebyggelse så långt möjligt göras i kommunplan och kommundelsplan. Möjlighet anses böra finnas till ett statligt ekonomiskt ansvar för kulturhistorisk miljö även om denna inte skulle vara av riksintresse. I dessa synpunkter instämmer *Ale, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner*.

Flera remissinstanser framhåller att kontrollen av de föreslagna underhållsbestämmelserna kommer att medföra avsevärda kostnader för kommunerna.

*Enligt Göteborgs Förorters Förbund* hänger kontrollens omfattning intimt samman med hur en framtida registrering av fastighetsdata kommer att lösas. Konsekvenserna för kommunerna i avseende på ökat personalbehov och ökad administration bör enligt förbundet klarläggas innan definitiv ställning tas till bestämmelsernas utformning. Förbundets synpunkter delas av *Ale, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner*. *Kommunförbundet* framför liknande synpunkter. Även *Sollentuna kommun* anser att kostnadsaspekten bör utredas ytterligare.

*Mjölby kommun* förutsätter att de ökade kraven på administrativa resurser beaktas vid utformningen av underhållsbestämmelserna.

*Enligt Surahammars kommun* blir kontrollverksamheten så krävande och svårgenomförbar att förslaget bör omarbetas.

En följd av den utökade tillsynsskyldigheten för byggnadsnämnden och dess tjänstemän skulle enligt *Kalmars kommun* exempelvis kunna bli den, att dessa skulle kunna göras delansvariga med fastighetsägaren för bristande tillsyn efter det att en olycka inträffat med en nedstörtad balkong. Det utökade ansvaret synes betungande, personal- och kostnadskrävande, även om uppgiften är angelägen. *Mönsterås kommun* framför liknande synpunkter.

*Vårgårda kommun* ifrågasätter om kontrollen av underhåll bör vara så omfattande som föreslås.

*Länsstyrelsen i Hallands län* finner det nödvändigt att tillsynsbestämmelserna utformas med en realistisk ambitionsnivå. Enligt *Ljungby kommun* bör den närmare utformningen av tillsynsreglerna vara en kommunal angelägenhet.

*Stockholms kommun* instämmer i att tillsynsskyldighet för byggnadsnämnderna bör införas. Kostnaderna härför liksom ansvaret för att föreskrivet underhåll verkställs bör enligt kommunen åvila fastighetsägaren. Liknande uppfattning framförs av *länsstyrelsen i Jämtlands län*.

Svårigheterna att kontrollera efterlevnaden av underhållsbestämmelserna påtalas även av *länsstyrelserna i Skaraborgs och Göteborgs och Bohus län* samt *Linköpings och Sölvesborgs kommuner*.

Enligt *planverket* kan en generell periodisk underhållskontroll från byggnadsnämnds sida bli resurskrävande. Byggnadsnämndens kontroll bör inte heller innebära att fastighetsägarnas primära underhållsskyldighet lyfts av på något sätt. Besiktningens intervallen måste enligt verket bli väsentligt olika för olika byggnadsdelar eller anordningar, varför ett selektivt system för revisionsbesiktningar torde vara motiverat. Härvid bör kommunerna kunna använda sig av någon form av intygsförfarande, innebärande skyldighet för fastighetsägare att med vissa intervaller till byggnadsnämnd inge intyg om utförd besiktning av ifrågavarande anordning. Revisionsbesiktningar av sådant slag bör enligt verket i första hand tillämpas beträffande sådana byggnadsdelar eller anordningar där eftersatt underhåll kan medföra fara till liv och lem eller för byggnadens beständighet. Planverket påpekar att byggnadsnämnd redan nu är tillsynsmyndighet för vissa anordningar jämlikt andra författningar än byggnadsstadgan, t. ex. hisskungörelsen och förordningen om brandfarliga varor.

*Bostadsstyrelsen* finner, med hänsyn till svårigheterna att hävda lagbestämmelser om underhållsskyldighet, att det är önskvärt att möjligheten till ekonomisk stimulans samt möjligheten att införa rättsregler, som underlättar hävdandet av underhållsskyldigheten, utreds. Som exempel på frågor av intresse i sammanhanget anför bostadsstyrelsen möjligheten att inrätta särskilda underhållsfonder, myndighets rätt att genomföra in- och utvändigt besiktning av byggnad samt möjligheten av att starkt eftersatt underhåll kan göras till expropriationsskäl och påverka expropriationsersättningen.

*Socialstyrelsen* och *Göteborgs kommun* anser att det är angeläget att en samordning sker mellan den tillsyn hälsovårdsnämnderna utövar enligt hälsovårdsstadgan och den tillsyn som kommer att krävas enligt byggnadslagstiftningen.

*Byggnadsnämnden i Upplands-Bro kommun* påpekar att utredningen inte berör kontroll och besiktning av ny elinstallation och kontroll av fortvarighetstillstånd. Man kan enligt kommunen förmoda att åtskilliga bränder har dåliga elinstallationer som orsak. Det ligger nära till hands att utvidga byggnadsnämndens kompetensområde att omfatta även opartisk kontroll av elinstallation.



## 8 Samspelet mellan staten och kommunerna

### *Utredningen (betänkandet avsnitt 15)*

Bygglagutredningen framhåller att dess förslag innebär att stommen i den fysiska planeringen liksom hittills skall utgöras av en planläggning på kommunal nivå med kommunerna som huvudmän. Samtidigt vilar det primära ansvaret för den fysiska riksplaneringen och åtskilliga andra samhällsfunktioner med markanvändnings- och miljöaspekter på staten. Den behövliga avstämningen mellan statliga och kommunala synpunkter och intressen skall göras inom ramen för den planläggningsverksamhet för vilken kommunerna skall vara huvudmän.

En uppbyggnad av prövningssystemet på detta sätt stämmer i princip överens med vad som redan nu gäller enligt byggnadslagen. Den väsentliga utvidgning av den övergripande markanvändningsplanläggningen, som utredningen föreslår, innebär emellertid att statliga och kommunala synpunkter kommer att mötas över ett vidare fält än hittills och ändrar också på annat sätt förutsättningarna för det närmare lösandet av samordningsfrågorna.

Normalfallet vid planläggningen blir enligt utredningen visserligen utan tvivel att statliga och kommunala intressen sammanfaller eller utan större svårighet kan förenas eller alternativt att statliga intressen inte direkt berörs. Men detta hindrar inte att det är en viktig uppgift för lagstiftningen att anvisa ändamålsenliga former för den dialog som skall föras mellan stat och kommun, och för den avstämning av statliga och kommunala bedömningar som behövs i fall då skiljaktiga synpunkter gör sig gällande.

Utredningen lämnar i betänkandet en översikt över vad som är att anse som statliga uppgifter i samband med planläggningen.

Riksintressen som framträder genom den fysiska riksplaneringen bör enligt utredningen även i framtiden säkerställas via kommunernas planläggning. I vissa fall skall detta ske på grundval av särskilt beslut om inrättande av s. k. rikszon. Men det normala avses vara att den fysiska riksplaneringens intressen tillgodoses inom ramen för de vanliga rutinerna.

Ställningstagandena angående markanvändningen bör vidare anpassas så att det inte motverkar den av statsmakterna bedrivna regionalpolitiken.

De statliga intressen som knyter sig till statens egen förvaltningsverk-

samhet avser bl. a. verksamhetens behov av lokaler och andra utrymmen. Vissa statliga förvaltningsverksamheter har speciella och ofta tungt vägande krav när det gäller lokalisering och markbehov. Den statliga näringsverksamheten anses däremot böra jämföras med verksamhet som bedrivs av enskilda företagare och tillgodoses efter samma grunder och i samma former som dessa.

Också på områden där staten inte själv bedriver verksamhet ute på fältet är det enligt utredningen i många fall ett statligt intresse att påverka utvecklingen i viss riktning. Till grund för detta finns då en av statsmakterna beslutad politik på området i fråga samt vanligen någon form av statlig sektoriell planering. Exempel på sektorer med stark statlig styrning är bostadsbyggandet, arbetsmarknadspolitiken, anläggandet av fabriker och andra inrättningar där miljöfarlig verksamhet skall bedrivas, exploateringen av olje- och urantillgångar samt naturvården och vården av forn- och byggnadsminnen.

Markanvändningsfrågorna aktualiserar i betydande utsträckning frågor om samordning mellan olika allmänna intressen. Eftersom kommunerna skall vara huvudmän för själva planläggningsarbetet, ankommer de behövliga avvägningarna i första hand på kommunen.

Då meningsskiljaktigheter mellan kommuner, eller eljest mellan olika offentliga huvudmän som berörs eller mellan företrädare för olika statliga intressen, inte kan överbryggas vid den kommunala behandlingen av markanvändningsplanerna, bör emellertid enligt utredningen ett statligt organ ha övergripande ansvar för att samordning kommer till stånd.

Enligt bygglagutredningens mening bör centralt och enhetligt ställas upp vissa materiella riktlinjer för planläggningen och miljöutformningen. De riktlinjer som skisseras har till större delen en ganska allmän karaktär. Möjlighet bör finnas att pröva att de av statsmakterna uppställda riktlinjerna iakttas vid planläggningen.

Enligt gällande bestämmelser skall alla detaljplaner prövas av statlig myndighet. I ett nytt system, som innefattar en utvidgad och starkt översiktlig planläggning, är det främst till den översiktliga planläggningen som det finns anledning att knyta ett statligt inflytande. Behovet av statligt inflytande i detaljplanläggningen blir då mindre.

Enligt utredningens förslag skall ett statligt inflytande få göras gällande vid tillkomsten av kommunplan och kommunaldelsplan, vilka enligt utredningen bör ses som ett sammanhållet helt.

Där kommunaldelsplan finns förutsätter bygglagutredningen att de statliga intressena har blivit i tillräcklig mån tillgodosedda. Byggnadsplanerna bör därför inom sådana områden kunna beslutas av kommunerna själva.

Där kommunaldelsplan inte gäller torde man enligt utredningen på grund av kommunplanens ofta mycket översiktliga och principiella karaktär inte kunna utgå från att behovet av statligt inflytande generellt är tillgodosett redan inom ramen för kommunplanen.

Byggnadsplan föreslås därför kunna slutligt beslutas av kommunen dels generellt inom område med gällande kommunaldelsplan, dels i viss utsträckning, som anges i kommunplanen, inom område där kommunaldels-

plan inte finns. Det bör enligt utredningen ankomma på länsstyrelsen att följa utvecklingen när det gäller upprättandet av byggnadsplaner som inte fordrar statlig medverkan och länsstyrelsen bör ha möjlighet att ingripa om det visar sig att kommun antar byggnadsplaner som går klart utanför riktlinjer som gäller enligt kommunplan eller kommundelsplan. Bygglagutredningen har emellertid inte ansett det ändamålsenligt att i samband med principbetänkandet närmare överväga formerna för den berörda tillsynsverksamheten.

Bygglagutredningen anser att länsstyrelsen bör vara det statliga organ som har huvudansvaret när det gäller det statliga inflytandet i planläggningen. Enligt utredningens mening bör länsstyrelsen normalt vara prövningsmyndighet också när det gäller bevakningen av att statsmakternas ställningstaganden i den fysiska riksplaneringen beaktas i kommunernas markanvändningsplaner.

När det gäller planläggningsförfarandet är det enligt bygglagutredningens mening utan tvivel mest ändamålsenligt att de avvägningar som behöver göras med hänsyn till olika statliga intressen kommer till stånd så tidigt som möjligt i själva planläggningsskedet. Förfarandet för samordning av kommunala och statliga intressen bör därför ha sin tyngdpunkt i samrådet under planläggningsskedet. Samrådet bör därför byggas ut. Detta ger förutsättningar för att efterprövningen skall kunna få en i motsvarande mån mera begränsad uppgift.

Länsstyrelsen blir på grund av sin samordnande funktion inom den statliga länsförvaltningen den viktigaste samrådspartnern för kommunen på den statliga sidan. Länsstyrelsen bör ha ett särskilt ansvar för att samrådiskontakterna från kommunen kanaliseras till de i varje särskilt fall berörda statliga myndigheterna.

Länsstyrelsen bör också ha en allmän skyldighet att gentemot kommunen svara för redovisningen av de statliga bedömningarna, i den mån dessa inte förs fram till kommunen direkt från andra statliga organ. Också i övrigt bör länsstyrelsen ha en samordnande uppgift på den statliga sidan i samrådsförfarandet.

Inom ramen för sina resurser bör länsstyrelsen lämna kommunerna den service som dessa önskar när det gäller olika expertinsatser, inventeringar m. m.

Formerna för samrådet bör anpassas så att samrådet blir praktiskt och effektivt. Kommunernas anspråk både på snabbhet och på klara besked från statens sida måste tillgodoseas. Bygglagutredningen föreslår därför att kommunen skall ha befogenhet att i samråd med länsstyrelsen eller annan samrådspartner ställa upp skäligen tidsfrister för olika led i samrådsförfarandet. Länsstyrelsens ställningstaganden i samrådsskedet bör vidare om möjligt vara slutgiltiga och bindande. Om sålunda planen stämmer överens med den bedömning som skett samrådsvis i planläggningsskedet bör länsstyrelsen under återopande av statliga intressen kunna vägra acceptera planer bara om förutsättningarna för planläggningen har ändrats i något väsentligt avseende sedan tidpunkten då samråd skedde, vilket bara torde kunna inträffa undantagsvis. Länsstyrelsen bör emellertid enligt utredningen också ha möjlighet att gå ifrån vad styrelsen uttalat

vid samrådsskedet i den mån det påkallar med hänsyn till sakägare vilkens rättsställning berörs mera påtagligt.

Även om efterprovningen genom ett utvidgat samråd kan ges minskad betydelse, måste emellertid det statliga inflytandet säkerställas på lämpligt sätt. Bygglagutredningen har i huvudsak övervägt två alternativ beträffande formerna för efterprovningen. Å ena sidan kunde man tänka sig att ge länsstyrelsen befogenhet att inom viss tid efter kommunens antagande av viss plan besluta att planen skall underställas länsstyrelsens prövning. Å andra sidan kan man tänka sig en lösning enligt vilken man uppställer ett obligatoriskt krav på efterprovning av de aktuella planerna hos länsstyrelsen. Av dessa alternativ har bygglagutredningen valt det sistnämnda. Oavsett vilket alternativ för efterprovningsförfarandet som läggs till grund för lagstiftningen bör enligt utredningen kommun ha möjlighet att hos Kungl. Maj:t överklaga beslut som länsstyrelsen har meddelat vid efterprovning av plan i den mån beslutet har gått kommunen emot.

Med hänsyn till kommunplanens mycket översiktliga och principiella karaktär har utredningen inte ansett att uttrycket fastställelse är lämpligt som benämning på länsstyrelsens beslut att acceptera en kommunplan. Utredningen använder i stället uttrycket *godkännande* för detta beslut. För beslut att acceptera en kommunalplan anses däremot det i gällande lagstiftning använda uttrycket *fastställelse* kunna brukas i fortsättningen.

Vissa krav på en tidsbegränsning av hela efterprovningsförfarandet bör gälla enligt utredningen. Länsstyrelsen bör därför vara skyldig att i förväg efter samråd med kommunen göra en tidsplan för hela efterprovningen.

### *Remissinstanserna*

#### Allmänt

Till de riktlinjer för samspelet mellan staten och kommunerna som bygglagutredningen dragit upp ansluter sig i huvudsak *luftfartsverket*, *lantmäteristyrelsen*, *bostadsstyrelsen*, *länsstyrelserna i Jönköpings, Skaraborgs och Örebro län*, *länsberedningen*, *Gnosjö*, *Trollhättans*, *Värnamo* och *Övertorneå kommuner* samt *LRF*.

Flertalet remissinstanser instämmer med bygglagutredningen i att den nya lagstiftningen bör syfta till att ge kommunerna ansvaret för den planläggning som krävs för att tillgodose behovet av hushållning med mark och vatten samt av en god miljöutformning.

Endast *Sveriges villaägareförbund* ifrågasätter om en framtida lagstiftning skall bygga på kommunalt huvudmannaskap i planeringsprocessen. Förbundet förordar att denna fråga görs till föremål för en förutslagslös undersökning. Enär kommunerna enligt förbundets mening ofta visat bristande förmåga att hantera sitt huvudmannaskap för byggnadslagstiftningen borde planeringen i sin helhet i princip överföras på länsstyrelserna. I det fortsatta arbetet bör man emellertid, inte minst med hänsyn till rättssäkerhetskravet, särskilt pröva ett system enligt samma principer, som kommer till uttryck i fastighetsbildningslagstiftningen.

LO förklarar att man i och för sig kan instämma i utredningens förslag att stommen i den fysiska planläggningen liksom hittills skall utgöras av en planläggning på kommunal nivå med kommunerna som huvudmän. En förutsättning för detta måste emellertid vara att kommunalekonomiska intressen inte får föranleda kommunerna att göra avsteg från de för bostadspolitik, miljöpolitik, regionalpolitik och skogspolitik fastslagna allmänna målsättningarna. I lagstiftningen bör därför utformas egenskapskrav som garanterar att vissa sociala mål uppnås.

Malmö kommun finner skäl till viss tveksamhet när det gäller att nu lägga fast arbets- och rollfördelningen på bygglagområdet innan resultat föreligger från utredningen om den kommunala demokratin och länsberedningen. Även Södertälje kommun och Stockholms läns landsting (en minoritet) framhåller att det fortsatta utredningsarbetet rörande en ny byggnadslagstiftning bör bedrivas samordnat och med beaktande av länsberedningens överväganden.

Även om således den bärande principen om ett kommunalt huvudmannaskap godtas framhävs från flera håll de väsentliga statliga intressen som måste tillgodoses. Länsstyrelsen i Kristianstads län förutsätter att systemet utformas så att det inrymmer garantier för att de statliga intressena beaktas.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län framhåller att för den planering som är av riks- och regionalt intresse, utgör länsstyrelsen en lika självklar huvudman. Länsstyrelsen ansvarar därmed även för allmän samordning över kommungränserna. Länsstyrelsen framhåller att det ökade kommunala planeringsansvaret inte får begränsa statens möjligheter att med bestämdhet hävda speciella interkommunala och regionala intressen. Kommunerna får ett starkt inflytande på markanvändningen, vilket också är riktigt. Att staten också måste ha ett starkt inflytande är emellertid ofrånkomligt. En långt vidare krets än kommunens medborgare berörs inte sällan av planeringsfrågorna. Staten är också, och torde förbli, huvudman för flera samhällsaktiviteter med markanvändningskonsekvenser. Man kan nämna kommunikationsväsendet, regionalpolitiken, jordbruks- och skogspolitiken för att ge några belysande exempel. Resurshushållningsfrågorna torde allmänt sett framdeles komma att bli alltmer centrala rikspolitiska frågor liksom även miljöpolitiken.

Kammarkollegiet ifrågasätter om det inte i vissa fall kan finnas behov för statsmakterna att mera direkt styra planläggningen och bestämma planens innehåll även när det gäller angelägenheter som inte är av direkt riksintresse. Som exempel nämns att frågor om naturvård, vägar och andra kommunikationer ofta ligger på regionplanenivå och påverkar mer än ett län. Kollegiet föreslår att Kungl. Maj:t i sådana fall skall kunna förklara att ett visst område skall planläggas på samma sätt som rikszon.

Såvitt avser det statliga inflytandet i naturvårdsfrågor instämmer Svenska naturskyddsföreningen med bygglagutredningen i att länsstyrelsens synpunkter vid planeringen skulle kunna göra sig gällande genom samråd, men enligt föreningens mening vore det också önskvärt om de presenterades i form av en samlad länsplan där områden med speciellt naturvårdsintresse (eller annat länsintresse) avgränsats och



där det för varje sådant område föreskrivits vad som skall iakttas beträffande dessa områden vid planeringen på kommunal nivå. Åtminstone bör sådana naturvårdszoner (regionala zoner), på analogt sätt som utredningen föreslagit beträffande rikszoner, kunna avgränsas då samrådsförfarandet inte leder till att ett regionalt intresse tillgodosätts. Givna föreskrifter skulle avse såväl översiktlig planläggning som detaljplanläggning och uppfyllelsen av föreskrifterna skulle kontrolleras vid obligatorisk efterprövning av dessa planer. Ett alternativ är att alla kommunplaner förs upp till Kungl. Maj:t för fastställelse.

*Naturvårdsverket* tillstyrker att kommunernas ställning stärks när det gäller planering för i första hand kommunala intressen. Planerings- och beslutsordningen måste emellertid utformas så att övergripande intressen av rikskaraktär och regional karaktär kan beaktas i tillräcklig utsträckning.

*Skogsstyrelsen* kräver garantier för att skogsnäringens samhällsekonomiska betydelse vinner erforderligt beaktande i den kommunala planeringen. Detta kan uppnås om man gör de bedömningar som ligger till grund för den skogspolitiska målsättningen i riksperspektivet bindande för de riktlinjer som man har att följa vid den kommunala planeringen. Dylika riktlinjer bör därför inskrivas i den överordnade fysiska riksplanen, varjämte skyldigheten för kommunerna att iakttä dem bör lagfästas. Likaså måste enligt skogsstyrelsen preciseras hur samordningen mellan skogsvårdslagen och övrig markanvändningslagstiftning skall ske. Skogsvårdsstyrelsernas inflytande såsom statsmakternas skogliga regionalorgan bör härvid säkerställas på sätt som lämnar garantier för deras medverkan på ett tidigt stadium i den kommunala planeringen. En ändamålsenlig lösning av dessa frågor måste för skogsnäringens del ha avgörande betydelse för vidare överväganden rörande de kommunala planernas kvalifikationer som avvägningsinstrument mellan statliga och kommunala markanvändningsintressen.

*Länsstyrelserna i Värmlands, Jämtlands och Norrbottens län* tillstyrker ett vidgat kommunalt ansvar men framhåller att detta ställer stora krav på ett smidigt samrådsförfarande mellan stat och kommun.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* påpekar att beslutsprocessen i markanvändningsfrågor också i en ny lag måste bygga på ansvar och deltagande både av staten och kommunerna. Den inställningen måste enligt länsstyrelsen växa fram att fråga är om allmänna intressen som i grunden är gemensamma för stat och kommun. Med den utgångspunkten kan arbetsformerna kanske mera än f. n. präglas av vad utredningen uttryckt genom att tala om samspel mellan staten och kommunerna. Länsstyrelsen lägger stor vikt vid avsnittet om ansvarsfrågorna. De principiella resonemang som förs och de praktiska förslag som utredningen framlägger säger sig länsstyrelsen i stort sett dela samtidigt som länsstyrelsen starkt understryker betydelsen av att förvaltningen av denna sektor ges alla möjligheter att fungera effektivt.

Många remissinstanser hälsar med tillfredsställelse att det kommunala inflytandet över den fysiska planeringen blir förstärkt genom bygglagutredningens förslag. Sådana uttalanden görs av *Enköpings, Finspångs,*

*Gagnefs, Höörs, Marks, Mora, Trollhättans, Vårgårda, Vänersborgs och Värnamo kommuner* samt byggnadsnämnden i *Landskrona kommun*. *Vellinge kommun* och *Göteborgsregionens förbundsstyrelse* gör också liknande uttalanden varvid de dock reserverar sig mot den föreslagna ordningen avseende interkommunal planering.

Även *Herrljunga kommun* ser det som positivt att det kommunala inflytandet ökas men beklagar samtidigt att kommunernas rätt att besluta i planfrågor minskats jämfört med utredningens direktiv.

*Härnösands kommun* anser att det kommunala planmonopolet utgör en grundsten i den kommunala självstyrelsen. Kommunen vill därför understryka risken för att kommunernas planeringsverksamhet kan komma att styras i en från kommunal synpunkt otillfredsställande riktning. I det föreslagna systemet avses emellertid främst den översiktliga planeringen knytas till statligt inflytande. Härigenom minskar inflytandet på detaljplanläggningen, vilket rimligtvis bör underlätta kommunernas handläggning.

Den avvägning mellan stat och kommun som skisseras i förslaget är enligt *Eslövs kommun* rimlig men bör preciseras bättre i en kommande lagstiftning. *Karlsborgs kommun* finner det svårt att i avsaknad av lagtext bedöma huruvida den kommunala bestämmanderätten kommer att kunna bibehållas.

*Eda, Kumla och Sundsvalls kommuner* framhåller vikten av att det kommunala planmonopolet bibehålls och lagfästs. Enligt *Kumla kommun* är det av vikt att det kommunala planmonopolet inte rubbas i annat fall än då visst område har ett uppenbart riksintresse av sådan betydelse och frågan inte kan lösas på annat godtagbart sätt. *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* anser att den kommunala politiska självbestämmanderätten bör konsekvent beaktas. Ett kommunalt politiskt beslut bör inte kunna hävas av annat än ett politiskt beslut på läns- och riksnivå.

Enligt *Kiruna kommun* innehåller bygglagutredningens förslag i många avseenden lösningar som får anses välgrundade. Kommunen instämmer sålunda i att huvudmannskapet för planeringen i övervägande grad bör förankras hos kommunerna. *Motala kommun* anser att det föreslagna plansystemet rätt utnyttjat bör ge en klar fördelning av vad som skall regleras under länsstyrelsens medverkan och inflytande och vad som blir en ren kommunal angelägenhet.

Ett stort antal remissinstanser gör gällande att bygglagutredningens förslag, tvärtemot det uttalade målet att ge kommunerna huvudansvaret för planläggningen, skulle leda till en stark statlig styrning.

*Stockholms kommun* anser att bygglagutredningens förslag ger statliga organ – främst länsstyrelserna – ett inflytande över kommunernas planering som är betydligt större än de hittills haft. I och för sig anser kommunen det naturligt att utredningen sökt finna former för en samordning av statlig och kommunal planering som garanterar att de statliga intentionerna blir fullföljda på den lokala nivån. Men de förslag, som utredningen framlägger i detta syfte överbetonar kraven på statligt inflytande på bekostnad av den kommunala självbestämmanderätten. Det skulle enligt kommunen ha varit lättare att etablera det önskade sam-

spelet mellan statlig och kommunal planering om de nya statliga planeringsaktiviteterna vore närmare och mer slutgiltigt definierade till sin form och sitt innehåll. Om planernas giltighet och det statliga genomförandeansvaret vore preciserat och garanterat, kunde relativt fasta kopplingar mellan statlig och kommunal planering konstrueras. Sambanden kunde då lämpligen ha kommit till uttryck just i byggnadslagstiftningen. Men utan att kunna anknyta till en reglerad statlig planering på den regionala nivån har bygglagutredningen likväl i sitt förslag tilldelat länsstyrelserna en kraftigt utvidgad överprövningsrätt över kommunernas planer. Traditionellt sker ju en statlig fastställelseprövning av stadsplaner vars syfte är att garantera en lagenlig behandling av planerna och tillbörligt hänsynstagande till olika intressenters önskemål eller krav. Utredningens förslag går nu enligt kommunen betydligt längre. De innebär en obligatorisk statlig realprövning av även kommunplaner och kommundelsplaner efter statliga bedömningsgrunder och normer. Vid prövningen skall vagt definierade riksintressen och statliga partsintressen kunna ges särskild vikt. Utan statligt godkännande blir kommunernas planer inte giltiga. Denna prövningsprocess ger utrymme för en maktutövning från de statliga organen över den kommunala framtidsplaneringen som inte motsvaras av ett ansvar för planernas praktiska och ekonomiska konsekvenser. Önskemålen om ett vidgat medborgarinflytande i den kommunala planeringsprocessens olika skeden och nivåer tillgodoses bättre ju mera självständigt kommunerna tillåts handlägga sina planfrågor. Liknande synpunkter framförs av *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister*.

I den sistnämnda kritiken mot att utredningsförslaget skulle leda till för stark statlig styrning instämmer *Ekerö, Danderyds, Grästorps, Falköpings, Göteborgs, Haninge, Hjo, Hultsfreds, Hylte, Karlstads, Kungälv, Kävlinge, Laholms, Lidingö, Linköpings, Malmö, Mariestads, Norrtälje, Nybro, Orsa, Skara, Skurups, Sollentuna, Sjöbo, Skövde, Sävsjö, Söderköpings, Södertälje, Sölvesborgs, Tyresö, Upplands-Bro, Upplands-Väsby, Vara, Växjö, Ängelholms* och *Örebro kommuner, fastighetskontoret i Lund, länsstyrelsen i Malmöhus län, Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister, Svenska landstingsförbundet, Stockholms läns landsting* (majoriteten och en minoritet) och *Göteborgsregionens förbundsstyrelse*.

Enligt *Norrköpings kommun* har förslaget vissa inbyggda risker för att den eftersträfvade ökade kommunala friheten förbyts i sin motsats genom administrativa åtgärder av statliga organ. Även *Degerfors kommun* påtalar sådana risker.

*Grästorps, Mariestads* och *Vara kommuner* framhåller att plansystemet innebär att staten kraftigt ökar sitt inflytande över den kommunala planeringen. Det anses tveksamt om dessa nackdelar uppvägs av den ökade frihet kommunerna får ifråga om detaljplaneringen samt de bättre möjligheterna till medborgarinflytande som skapas. En utvärdering av denna problematik förutsätter tillgång till lagtext och dessutom praktiska prov av helt annan uppläggning och innehåll än de planexempel som redovisas i en bilaga till betänkandet.

Enligt länsstyrelsen i Malmöhus län har betänkandet på många håll uppfattats såsom om kommunernas ansvar för planeringen skulle minskas. Länsstyrelsen framhåller emellertid vikten av att ansvaret för och i princip det avgörande inflytandet över planeringen av kommunernas yta bör ligga hos kommunerna och deras invånare liksom att den enskildes initiativrätt bibehålles i vad avser planläggning och bebyggelse.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att man måste hålla planeringsarbetet inom måttliga gränser. Planeringsprocessen bör därför förenklas bl. a. genom att man i än högre grad lägger ansvaret på kommunerna.

Södertälje kommun anser likaledes att förslaget skulle innebära en stark förskjutning av kompetensen från kommunerna till de statliga myndigheterna. Bidragande härtill är länsstyrelsernas överprövningsrätt och det föreslagna samrådsförfarandet. Det finns enligt kommunen ett behov av ökad styrning i de övergripande resursfördelningsfrågorna. Men detta måste leda till minskad frihet för övriga intressenter i just dessa avseenden. Frågan bör då ställas: hur skall samspelet stat-kommun-företag-enskilda utformas, för att en nödvändig ökning av den statliga styrningen skall kunna kombineras med minsta faktiska inskränkning i den frihet för övriga intressenter som man uppställt som självständiga mål? Bygglagutredningen har avskurit sig från en analys av denna problemställning genom att bland sina utgångspunkter inränga syftet om ett vidgat kommunalt ansvar utan att ange en referenspunkt avseende i förhållande till vad denna vidgning skall mätas. I förhållande till nuläget? Till en utveckling med allt hårdare statlig sektoriell styrning? Enligt kommunen tillåter inte samhällsutvecklingen en vidgad självständighet för kommunerna på alla de områden och i alla de avseenden som det föreslagna planeringssystemet skall omfatta. En enskild kommun kan inte ges en frihet att förhindra en för riket som helhet uppenbart önskvärd åtgärd eller vidta en på samma grund uppenbart olämplig åtgärd. Omfattningen av dessa inskränkningar vidgas när knappheten på resurser tilltar. Inom ett visst plansystem ökar det också med vidgad integration. Ett plansystem som tar hänsyn till detta faktum kan inte samtidigt utan vidare antas också rymma möjligheter till vidgad kommunal självstyrelse. Bygglagutredningen har enligt kommunen — genom att inte behandla detta grundläggande problem — inte heller nöjaktigt visat att det föreslagna planeringssystemet minimerar den faktiska inskränkning i den kommunala självstyrelsen som kommer att bli följden av utvecklingen av den statliga planeringen och styrningen inom detta och andra områden.

Enligt Malmö kommun har man i förslaget tagit ett betydande steg mot ett vidgat statligt inflytande i planlägningsarbetet. Motiven för att hävda ett statligt inflytande anses emellertid i många fall oklara, och kommunen vänder sig framförallt mot den markerade och i vissa fall konstlade uppdelning av olika intressen i grupper, representerande staten, kommunen och den enskilde. En sak är att vissa självklart övergripande frågor om regional utvecklingsplanering och fysisk riksplanering kräver en speciell behandling. I övrigt bör man genomgående kunna räkna med att riksintressen och lokala intressen kan tas om hand och avvägas i ett beslutssystem i vilket kommunens folkvalda representanter skall svara för

det slutliga ansvaret för att besluten står i överensstämmelse med allmänintresset. Att man av rättssäkerhetsskäl samtidigt måste bygga in vissa kontroll- och överprövningsfunktioner, torde härvidlag inte innebära någon ändring i sak. Utredningens förslag om ett vidlyftigt samrådsförfarande stat-kommun och en obligatorisk efterprövning av samtliga planer för att tillse att intentionerna enligt samrådet fullföljts i planerna är enligt kommunens mening ägnat att försvåra en rationell handläggning av plan- och byggnadsfrågorna. Det fortsatta utredningsarbetet bör inriktas på en förenklad modell för samrådet stat-kommun i planläggningsskedet och på enklare regler för efterprövning och kontroll.

*Upplands Väsby kommun* anser att utredningen behandlar samspelet mellan staten och kommunerna med utgångspunkt från statens behov av kommunal planering, vilket anses framgå bl. a. av att riksintressena genomgående betonas. I utredningen synes vid motsatsförhållande mellan riksintressen och kommunala intressen de förra ha givits företräde. Vägningen mellan riks- och andra intressen kan naturligtvis inte göras generellt utan bör bli föremål för bedömning i varje enskilt fall. Dialogen mellan staten och kommunerna bör föras med en lika hög värdering av de kommunala behoven särskilt med tanke på att en av bygglagutredningens ursprungsidéer var att kommunerna i högre grad än nu skulle ha ansvaret för planeringen.

Även *Växjö kommun* framhåller att det föreslagna plansystemet synes vara uppbyggt för att bidra till att man i första hand från centralt håll skall kunna leda utvecklingen. I betänkandet diskuteras enligt kommunen ingående hur statliga intressen skall kunna tillgodoses.

Som en av de omständigheter som skulle leda till ökad statlig styrning framhålls av flera remissinstanser den föreslagna ordningen när det gäller interkommunal planering. Sådana synpunkter framförs av *Ekerö, Haninge, Nybro, Tyresö, Upplands-Bro, Vaxholms* och *Vellinge kommuner*. *Länsstyrelsen i Malmöhus län, utredningen om den kommunala demokratin* och *Göteborgsregionens förbundsstyrelse* anser att frågan om regionplaneringen bör övervägas ytterligare ur kommunaldemokratisk synvinkel.

Som främsta orsak till att den statliga styrningen skulle öka med bygglagutredningens förslag anses i allmänhet, i likhet med *Stockholms, Södertälje* och *Malmö kommuners* ovan refererade yttranden, det föreslagna överprövningsförfarandet. Enligt *Sävsjö kommun* kommer den översiktliga samhällsplaneringen att i stor utsträckning programmeras från statligt håll. Härigenom föreligger risk för att det kommunala planmonopolet kommer att urholkas i en sådan omfattning att det i realiteten kommer att sakna reellt värde. En sådan utveckling kan kommunen inte acceptera. Liknande synpunkter framförs av *Ekerö, Kävlinge* och *Sölvesborgs kommuner*.

*Danderyds kommun* instämmer med bygglagutredningen i att samordning är angelägen men anser att den inte får ske under de tvångsmässiga former utredningen föreslår. Utredningen anses sålunda vilja säkerställa det statliga inflytandet över den kommunala planeringen genom överprövning av kommunala utvecklingsplaner genom att ge statliga intressen

företrädesrätt i planläggningen med bindande föreskrifter om planers innehåll och med införande av obligatorisk planläggnings- och samråds-skyldighet för kommunerna. Samråds- och prövningsförfarandet skall enligt utredningen få karaktär av "överenskommelse" mellan stat och kommun om samhällsbyggandets utveckling. Några garantier för statens medverkan i genomförandet kan kommunerna dock inte påräkna, trots att klarare dynamiska ramar för bostadsbyggande, vägbyggande etc. skulle underlätta ett planmässigt kommunalt handlande. Utredningens förslag till rollfördelning mellan stat och kommun innebär enligt kommunen en väsentlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Beslutanderätten måste tillkomma dem som har det politiska och ekonomiska ansvaret för planläggningens konsekvenser och därför bör kommunala beslut av direktvalda förtroendemän som rör utvecklingen i den egna kommunen inte regelmässigt överprövas av statliga partsintressen.

*Orsa kommun* ställer sig kritisk till att länsstyrelsen enligt bygglagutredningens förslag skall kunna vägra godkänna eller fastställa en plan om den inte är godtagbar från statlig synpunkt. Om kommunerna således inte följer de statliga direktiv som utfärdas riskerar man att planen inte fastställs. Staten föreslås inta en så stark ställning gentemot kommunerna att uttrycket "kommunalt planmonopol" inte längre kan sägas ha någon reell innebörd. Om denna styrning från statens sida blir verklighet inger detta enligt kommunen stora betänkligheter. Liknande synpunkter framförs av *Hylte, Kalmar, Nybro, Sävsjö* och *Vaxholms kommuner*.

*Malmö kommun* föreslår att länsstyrelsen inte skall äga rätt att återförvisa plan. Finner länsstyrelsen att planen inte är godtagbar anses att frågan skall underställas Kungl. Maj:t.

*Hallstahammars kommun* finner att det av utredningens ordalydelse är svårt att utläsa vilka konsekvenser den föreslagna fastställelseprövningen kan komma att få. Det utvecklade samrådssystem som förutskickas varvid råd och anvisningar kan lämnas i erforderlig omfattning bör enligt kommunen inte få leda till att den kommunala planeringen blir programmerad från statligt håll. Visserligen ter sig i betänkandet kommunens inflytande formellt vara stort, men å andra sidan framgår också enligt kommunen att kommunala planer som inte följer olika påpekanden vid tidigare samråd kan riskera att inte godtas vid fastställelseprövningen.

*Länsstyrelsen i Hallands län* påpekar att bygglagutredningen inte funnit anledning att föreslå några bestämmelser för den eventualiteten att en kommun skulle underlåta att iaktta omprövningsbestämmelserna. Det planlösa tillstånd, med ty åtföljande totalstopp för markanvändningsändringar som då skulle uppkomma, ter sig enligt länsstyrelsen helt orimligt, varför dylika bestämmelser inte kan undvaras. Även *länsstyrelserna i Värmlands och Jämtlands län* pekar på behovet av dylika bestämmelser.

Enligt *Gislaveds kommun* ligger tyngdpunkten i principförslaget till en ny lagstiftning på den översiktliga planeringen. En avgörande skillnad mot nuvarande byggnadslag är, att f. n. gör sig det statliga inflytandet

gällande i detaljplaner, dispenser och bygglov. I bygglagutredningens förslag kommer detta i realiteten in under förarbetena mellan kommun och länsstyrelse före antagande av kommunplan i kommunfullmäktige. Då kommunplanen skall godtas av länsstyrelsen, som har att följa de statliga direktiven, kan den nya ordningen innebära, att kommunerna i stället för att få ett större ansvar riskerar en statlig detaljstyrning. Kommunplanen kan bli hårt uppbunden av statliga direktiv.

Även enligt *Hultsfreds* och *Lidingö kommuner* samt *planeringskontoret i Halmstads kommun* kan en överflyttning av överprövningen till den översiktliga planeringen innebära en skärpning av det statliga inflytandet. Hultsfreds kommun framhåller härvid att kommunplan inte får bli för detaljerad, vilket skulle minska det kommunala inflytandet. Sådan varning framförs även av *Staffanstorps kommun*. Planeringskontoret i Halmstads kommun anser att kompetensförskjutningen kan begränsas avsevärt om den statliga överprövningen bara får omfatta sådana väsentliga frågor som angivits av bygglagutredningen.

*Byggnadsnämnden i Lund* anser det vara i princip riktigt att det statliga inflytandet främst får göra sig gällande vid den översiktliga planläggningen men framhåller samtidigt vikten av att kommunalplanerna då inte får göras så detaljerade att kommunernas självbestämmanderätt i fråga om detaljplanläggning blir illusorisk. Det i betänkandet lämnade exemplet på kommunalplan är enligt nämnden alltför detaljerat.

*Tyresö kommun* anser att bygglagutredningens förslag i hög grad går ut på att stärka det statliga inflytandet och kontrollen över kommunernas översiktsplanering. Samma iakttagelse kan gälla även detaljplaneringen, eftersom kommunalplanen förutsätts kunna ha en sådan detaljeringsgrad, att den väl motsvarar nuvarande detaljplaneinstitut. Genom den valda konstruktionen har enligt kommunen en från rättssynpunkt ohållbar lösning beträffande länsstyrelsens roll i planeringen åstadkommits. Länsstyrelserna avses sålunda dels delta i kommunernas översiktsplanering redan på programstadiet, dels medverka i själva planarbetet genom samråd, dels avgöra erinringar från såväl enskilda som organisationer mot den av kommunfullmäktige antagna planen samt dels godkänna eller fastställa planen. *Stockholms läns landsting* har framfört kritik av motsvarande slag.

Av det föregående framgår att Stockholms kommun och Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister anser att samspelet mellan stat och kommun skulle underlättas av en mer reglerad statlig planering på regional nivå. *Länsstyrelsen i Örebro län* vill, med hänsyn till det betydande statliga ansvar länsstyrelserna givits för den regionala samhällsutvecklingen i vid bemärkelse, väcka frågan om länsstyrelserna inte bör ges en aktivare roll i den föreslagna markanvändningsplaneringen. Inte så att en särskild länsplanläggning skulle bedrivas utan mera en programriktad, sektorövergripande statlig planering i samarbete med kommunerna efter samma principer som gäller för den fysiska riksplaneringen, en "fysisk länsplanering". En regional samordning av skilda statliga sektorsintressen måste enligt länsstyrelsen ändå få karaktären av

ett planeringsliknande ställningstagande. Liknande uppfattning har *Boden, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner*.

*Gislaveds kommun* understryker emellertid att endast kommun bör äga rätt att utarbeta planer. Länsstyrelse eller annan statlig myndighet, t. ex. vägverket, bör inte äga rätt att framställa alternativa planer till kommunen. Kommunens kontakter med länsstyrelsen måste strikt begränsas till riksintressanta objekt. Enligt kommunens mening bör några reella planeringsfunktioner över huvud taget inte åligga länsstyrelsen. Planering på denna nivå bör ske i länsdemokratisk ordning.

### Statliga intressen vid planläggning

När det gäller bygglagutredningens precisering av vad som bör anses som statliga intressen i samband med fysisk planering och uttalanden om den innehållsmässiga omfattningen av den statliga överprövningen tillstyrks utredningens förslag av *Ale, Eslövs, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Olofströms, Partille, Stenungsunds, Vara, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner* samt *Göteborgs Förorters Förbund*. Även *planeringskontoret i Halmstads kommun* synes godta preciseringen av de statliga intressena. *Vara kommun* framhåller att det med det föreslagna systemet finns risk för att statliga synpunkter på den kommunala planeringen får alltför stor tyngd. Enligt kommunen har emellertid utredningen på ett förtjänstfullt sätt uppmärksammat detta problem, och förslaget bedöms bädda för ett förtroendefullt samarbete mellan stat och kommun.

Ett stort antal remissinstanser framhåller vikten av att de statliga intressena preciseras och av att det klart framgår vad länsstyrelsen skall pröva.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det är angeläget att varje anledning till tveksamhet om länsstyrelsens roll i samband med överprövning av planer undanröjs genom entydiga lagregler eller tillämpningsföreskrifter. Bl. a. bör det klart framgå i vad mån länsstyrelsen skall behålla sin nuvarande uppgift som allmänt planvårdande myndighet.

Klara regler i förevarande hänseende efterlyses även av *länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Örebro och Kopparbergs län, kommunförbundet, Ale, Alvesta, Eslövs, Falu, Gislaveds, Herrljunga, Hylte, Härryda, Karlstads, Kungsbacka, Kungälv, Lerums, Marks, Motala, Munkedals, Mölndals, Norrköpings, Norrtälje, Partille, Skövde, Stenungsunds, Trelleborgs, Umeå, Vårgårda, Vänersborgs, Vännäs, Öckerö* och *Örebro kommuner* samt *Sveriges villaägareförbund* och *Göteborgs Förorters Förbund*.

Enligt *Norrtälje kommun* är det betydelsefullt att det i lagen ges klara direktiv för länsstyrelsens samråd och godkännande av kommunplan för att begränsa kommunernas osäkerhet i behandlingen av planen. Med oklart formulerade riktlinjer föreligger bl. a. risk för att länsstyrelsen kan förhålla den kommunala planeringen. Detta kan vara fallet när kommunen av skilda skäl, bl. a. starka reaktioner från skilda medborgargrupper funnit sig föranlåten att inte följa de intentioner som framkommit från statsmakternas sida vid samråden.



*Örebro kommun* framhåller att det är av stor betydelse på vilka grunder länsstyrelsen skall pröva planers innehåll och utformning. Dessa grunder torde enligt kommunen vara de som utvecklas i betänkandets kapitel 11 och 12; "Allmänna riktlinjer för planläggningen" och "Bebyggelsemiljöns utformning". Enligt kommunen måste det emellertid konstateras, att utredningen i stort sett har förbigått den visserligen svåra men också mycket viktiga frågan om målet för planlägningsverksamheten. Dessa två kapitel innehåller inte ens ansatser till en fullödig målanalys. För att uppställda mål skall vara meningsfulla, ge praktisk vägledning för handlandet – i detta fall planläggningen – måste de uppfylla vissa krav. Den sammanfattning av kapitlen 11 och 12 med förslag till lagbestämmelsernas innehåll som redovisas i punkterna 11.11 resp. 12.4 uppfyller på intet sätt dessa krav. Det innebär, att kommunen och den granskande statliga myndigheten inte ur lagstiftningen kommer att kunna hämta gemensamma mål och riktlinjer för planlägningsarbetet. Det innebär vidare att grunderna för den statliga myndighetens granskning inte kommer att vara kända för kommunen. Den kommunala planläggningen kan i sämsta fall bli föremål för en helt godtycklig myndighetsutövning från statliga myndigheters sida. Det utredningen har anfört om mål och riktlinjer för planläggningen ger således enligt kommunen synnerligen otillfredsställande förutsättningar för samspelet mellan staten och kommunerna. Målfrågorna bör göras till föremål för förnyad och grundligare analys.

Många remissinstanser understryker vad bygglagutredningen sagt om att det bör sörjas för att överprövningen riktas in på de frågor som har väsentlig betydelse med hänsyn till statliga intressen. Uttalanden i denna riktning görs av *Ale, Bodens, Botkyrka, Gävle, Hjo, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Luleå, Motala, Munkedals, Mölndals, Olofströms, Partille, Piteå, Skövde, Stenungsunds, Tibro, Trelleborgs, Vetlanda, Vänersborgs, Älvsbyns* och *Öckerö kommuner* samt *kommunförbundet och Göteborgs Förorters Förbund*.

*Karlstads kommun* framhåller att länsstyrelsens efterprövning bör begränsas till en bevakning av rent statliga intressen, regionala och interkommunala frågor samt till en prövning av planförslagets överensstämmelse med gällande lag. Samma uppfattning företräds av *Umeå kommun* och *Föreningen Sveriges stadsarkitekter*. Enligt *Uppsala* och *Örebro kommuner* bör länsstyrelsens medverkan begränsas till att bevaka klart avgränsade riksintressen, samordna det statliga samarbetet med kommunerna, samordna interkommunala planeringsfrågor samt pröva den formella planbehandlingen och sakägares besvär i planfrågor.

*Malmö kommun* anser att efterprövning av kommunplan utslutande skall inriktas på att pröva i vad mån riktlinjer för regionalpolitiken och den fysiska riksplaneringen beaktas i planläggningen. Liknande uppfattning har även *Gävle, Hallstahammars* och *Kiruna kommuner*. Enligt *Stafanstorps kommun* bör prövningen endast avse statliga och interkommunala intressen.

*Uddevalla kommun* framhåller att lagtexten i fråga om det statliga inflytandet måste göras så generell att den statliga prövningens innehåll

inte blir ambitiösare än som går att snabbt åstadkomma med de personalresurser som tillhandahållits.

*Gislaveds, Falkenbergs, Falu och Skövde kommuner* framhåller att länsstyrelsens uppgifter i stort bör inskränkas till att gälla statliga intressen. Även enligt *Trelleborgs* och *Kungsbacka kommuner* bör prövningen inriktas på väsentliga statliga intressen. Skall därutöver även en formell juridisk granskning ske bör en sådan enligt *Trelleborgs kommun* endast syfta till att tillvarata den enskildes rättssäkerhet.

*Solna kommun* anser att länsstyrelsens roll vid överprövning bör begränsas till prövning huruvida de av staten i lag och författning uppställda målsättningar och kraven är uppfyllda i de planer som antagits av de demokratiskt valda organen varvid även beaktas plans rättsverkan och eventuell besvärprövning.

*Göteborgs kommun* anför i anledning av den av bygglagutredningen gjorda uppräknings av vad som skall anses som statliga intressen att statlig prövning av översiktliga planer med beaktande av alla dessa intressen skulle leda till att den faktiska beslutanderätten för stora områden skulle komma att läggas på länsstyrelsen och inte kommunen. Kommunen anser därför att någon statlig prövning av kommunplan inte bör ske.

*Botkyrka kommun* framhåller att den statliga granskningen inte får gå in på lämplighetsfrågor av kommunalpolitisk natur. Beslutanderätten i dessa frågor måste helt ligga hos kommunen som har det politiska och ekonomiska ansvaret för planläggningens konsekvenser. Liknande uttalanden görs av *Gislaveds, Munkedals* och *Norrköpings kommuner* samt *kommunförbundet*.

Enligt *Umeå kommun* måste den grundläggande principen vara att frågor som har karaktär av lämplighetsbedömningar skall avgöras inom kommunerna av politiskt ansvariga organ medan rättsfrågor prövas inom länsstyrelsen. Denna uppfattning framförs även av *Karlstads* och *Vännäs kommuner*. Avgörandet beträffande frågor som rör miljökvaliteter bör enligt *Gävle kommun* ligga hos kommunen. *Nacka kommun* framhåller att kommunplan och kommunaldelsplan inte bör fastställas av länsstyrelsen vad gäller det reella innehållet.

*Borlänge kommun* anför beträffande de av bygglagutredningen föreslagna principerna för lagbestämmelser angående bebyggelsemiljön att normer, gemensamma för hela riket, endast bör utfärdas sparsamt. Staten har enligt kommunen ändå möjligheter att vid fastställelsen av planförslag bedöma deras kvaliteter samt skapa viss praxis. Kommunen synes således förutsätta att den statliga prövningen även skall omfatta miljökvaliteter.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* ifrågasätter om inte en förskjutning bör ske av länsstyrelsens ansvarsområde rörande kontroll och bevakning av sociala och miljömässiga aspekter i ny lagstiftning på sådant sätt att länsstyrelsen mer kan ägna sig åt upplysnings- och anvisningsverksamhet än åt efterkontroll. Detta synes enligt länsstyrelsen vara i överensstämmelse med det ökade kommunala inflytandet över bebyggelsens närmare utformning. Länsstyrelsens övervakande uppgift skulle därvid komma att begränsas till kontroll huruvida statliga myndigheters markanvändningsintressen är tillgodosedda i den kommunala planeringen.

Sådant samrådsarbete och sådan efterprovning torde någorlunda hanterligt kunna administreras inom länsstyrelsen.

*Norrköpings kommun* finner det rimligt att översiktsplanerna granskas av länsstyrelsen med hänsyn till de intressen och verksamheter, för vilka staten är huvudman. Emellertid gör översiktsplanernas karaktär av kommunala handlingsprogram att granskningen och fastställelsen av dem kan komma att omfatta inte bara markanvändningsfrågor utan även frågor, som på ett avgörande sätt påverkar anläggningar för den kommunala servicen och driften av dessa anläggningar. Härigenom kommer kommunens handlingsfrihet att beskäras. Kommunen förklarar sig inte kunna godta en sådan utveckling. I lagtexten bör införas klara regler om vilka skäl som kan anföras av länsstyrelsen för att vägra godta en plan. Dessa bör enligt kommunen inskränkas till att gälla åsidosättande av väsentliga statliga eller enskilda intressen, formella felaktigheter och uppenbart åsidosättande av lagens kvalitetskrav medan avvikelser från på administrativ väg tillskapade normer, råd, anvisningar och dylikt under inga omständigheter bör få åberopas för vägran att godta plan.

*Planverket* anför beträffande samrådet att länsstyrelsen avses företräda samtliga statliga intressen, såväl för staten i egenskap av huvudman för vägar, ledningar m. m. som för riksintressen, naturvård och kulturminnesvård m. m. Vissa i lagen angivna materiella föreskrifter skall även beaktas. I samrådets karaktär ligger enligt planverket att man här kan redovisa vissa önskemål men att den slutliga sammanvägningen ännu inte skett. Ett första samråd bör alltså ske på programstadiet och kommer till stor del att innehålla en redovisning av en statlig önskelista men kan knappast inrymma något större inslag av förhandling, inte minst beroende på att väsentliga kommunala och enskilda önskemål kan framkomma först därefter, t. ex. i samband med utställningen. Mot denna bakgrund finner planverket det vara naturligt att det statliga godkännandet ofta kommer att innebära en materiell prövning. Möjligheten till samråd efter utställning men före antagande står naturligtvis öppen därest de statliga önskemålen endast till begränsad del kunna tillgodoses vid den slutliga utformningen av planen.

*Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att staten liksom hittills bör företräda det allmännas intresse beträffande sociala och miljömässiga synpunkter på planeringen. Att länsstyrelsen sålunda även bör företräda "tredje mans" intressen i samhällsplaneringen bör enligt länsstyrelsen framgå även av blivande lagtext.

Samma uppfattning framförs från *länsstyrelsen i Kopparbergs län*. Även *länsstyrelsen i Kalmar län* anser att prövningen skall omfatta miljöfrågor i stort.

Att länsstyrelsen vid prövningen inte bara skall bevaka statliga intressen utan också företräda "tredje man" anser även *länsstyrelserna i Skaraborgs, Värmlands, Västernorrlands och Västerbottens län*.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser det framgå av utredningen att de statliga myndigheterna i första hand har att bevaka de statliga sektoriella intressena i planarbetet. Utöver denna sektorbevakning har emellertid den statliga prövningsmyndigheten enligt länsstyrelsen en inte

oviktig funktion även vad gäller medborgarnas intressen. Vid motsättningar mellan kommunala och enskilda intressen är sålunda den statliga prövningen av betydelse. Vidare kan vissa allmänna intressen, som ytterst är av betydelse för de enskilda medborgarna, i många fall vara svåra att hävda för kommunerna när sådana intressen kommer i konflikt med kommunens markanvändningsbehov och ekonomi. Även här är en statlig bedömning av betydelse.

Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* förutsätter utredningen att länsstyrelsens prövning ifråga om planer skall inriktas på frågor som rör statligt intresse. Det kunde därför enligt länsstyrelsen ifrågasättas om inte kommunalbesvär borde få anföras i de delar av ett planärende, där statlig myndighet inte har att besluta om godkännande eller fastställelse. Dylig besvärsmätt kunde vara av betydelse särskilt för sammanslutningar och ideella organisationer i fall där de intressen som sammanslutningen eller organisationen företräder förmenas ha blivit kränkta. Med hänsyn till bl. a. den tidsutdräkt som kunde bli följden av dylig besvärsmätt framstår det måhända dock enligt länsstyrelsen lämpligare att statlig myndighet vid godkännande eller fastställelse av plan ges en något mer omfattande prövningsrätt.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* förutsätter att de hittills uttalade riksintressena med verksamhets- och områdesanknutna riktlinjer kommer att vidareutvecklas i den fortsatta fysiska riksplaneringen och vara vägledande för länsstyrelsens inflytande på den kommunala planeringen. Lika klart bör det enligt länsstyrelsen vara att länsstyrelsen får ett reellt inflytande i de planeringsåtgärder som innebär konsekvenser utanför kommunen eller eljest ligger utanför de bedömningsmöjligheter kommunen rimligen kan nå. Det kan gälla resurshushållning som utan att direkt ha rikskaraktär ändå är väsentlig för annan kommun eller region. Vidare framhålls att länsstyrelsens uppgift bör vara att tillse att normer och anvisningar följs upp även inom sektorer av rent kommunalt intresse. I fastställelseprövning liksom vid besvärprövning bör dessutom tredje mans intressen avvägas.

*Distributionsutredningen* understryker betydelsen av att det i lagstiftningen klart anges att länsstyrelsen vid prövning av kommunplan inte enbart har att bevaka statliga "sektorsintressen" utan också bör ta ställning till motsättningar mellan olika kommuner i fråga om t. ex. detaljhandelsutbudets utformning. Det kan härvid bli aktuellt med samråd mellan angränsande län när det gäller stora detaljhandelsenheter.

Enligt *Samfundet för hembygdsvård* visar erfarenheten att det är nödvändigt med en viss central styrning av lagens tillämpning.

Enligt samfundet skulle denna svårighet kunna lösas genom att man i kommunplan och kommunalplan inte bara anger vilka områden som skall ägnas åt olika typer av verksamhet, utan också definierar vilka intressen som i fortsättningen skall bevakas av statliga organ och anger i vilka fall yttrande från länsstyrelsen eller annan myndighet bör inhämtas.

Enligt *Näringslivets byggnadsdelegation* bör formell fastställelseprövning bara ske i begränsad utsträckning. När det gäller översiktliga planer bör bindningar ske bara beträffande särskilt väsentliga frågor. Som sådana

anses böra räknas bl. a. riksplaneintressen, där särskilda behov finns att skapa vägledning för den kommande utvecklingen — t. ex. fredning av ett område från exploatering. Vidare anses få hit räknas väsentliga regionala planeringsbehov, där flera kommuner är berörda — t. ex. sträckningen av en huvudväg. Slutligen anser man att det bör vara möjligt att med överordnad planering lägga fast dispositioner, som är särskilt väsentliga från kommunal synpunkt, t. ex. lokaliseringen av större bostads- eller industriområden. När det gäller byggnadsplan anser delegationen att fastställelseprövning bara skall behöva ske på begäran av remissinstans som finner att särskild intressebevakning och kontroll är nödvändig från t. ex. riks- eller regionplanesynpunkt.

### Överprövning av kommunplan

Flertalet remissinstanser instämmer med bygglagutredningen om att det finns anledning att knyta ett visst statligt inflytande till planläggningen och att detta främst bör få göra sig gällande i samband med den översiktliga planläggningen.

De flesta länsstyrelserna tillstyrker uttryckligen att statlig överprövning skall ske av kommunplaner och övriga länsstyrelser har inget att invända mot förslaget i denna del.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* kan samrådet inte ge tillräckliga garantier för att statliga intressen och länsstyrelsens skyldighet att bevaka rättssäkerheten blir uppfyllda. En obligatorisk efterprövning av översiktliga planer erfordras därför.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* framhåller att det mot bakgrund av de statliga planeringsengagemangen måste te sig som ytterst väsentligt att i första hand kommunplanen utvecklas i samråd stat/kommun och att en beslutsprocess kan utvecklas där statens och kommunens gemensamma avvägning kan fastläggas, och därmed blir den juridiska dokumentationen av de ömsesidiga åtaganden och förpliktelser som krävs för att genomförandet av uppsatta mål och ambitioner skall kunna förverkligas. Kommunplanen kan i detta sammanhang därmed även ses som en plan för statlig verksamhet. Det får därmed förutsättas att staten i mån av tillgängliga medel söker uppfylla sin del av det samhällsbyggande vartill planen syftar. Kommunplanen måste alltså enligt länsstyrelsen uppfattas som ett ramprogram för statens verksamhet i kommunen. Kommunplanens godkännande i länsstyrelsen innebär därmed en överenskomelse mellan stat/kommun som är förpliktigande för båda parter.

Även flertalet kommuner och övriga remissinstanser tillstyrker det föreslagna överprövningsförfarandet beträffande kommunplan eller lämnar det utan erinran.

Följande remissinstanser motsätter sig emellertid förslaget om obligatorisk överprövning av kommunplaner på det sätt som bygglagutredningen tänkt sig: *Gislaveds, Göteborgs, Huddinge, Karlskrona, Karlstads, Kristianstads, Lidingö, Linköpings, Lycksele, Nacka, Sala, Sigtuna, Solna, Stockholms, Sunne, Säffle, Umeå, Uppsala, Varbergs, Västerås och Växjö kommuner, fastighetskontoret i Lund* samt *Sveriges kommunala förvalt-*

ningsjurister och minoriteter i *kommunförbundet* och i *Stockholms läns landsting*.

Enligt *Lidingö kommun* blir kommunplanen genom det framlagda utredningsförslaget främst en del av kommunens långsiktiga handlingsprogram. Kommunen finner inte att det finns tillräckliga skäl för att det skall krävas statligt godkännande av en sådan plan, då den statliga prövningen endast bör omfatta planer, som ger intrångseffekt, lösenrätt eller eljest innebär avvägningar mellan skilda intressen. *En minoritet i Lidingö kommun* anser däremot att man bör ha en obligatorisk överprövning av kommunplanen, annars kan man riskera samma utveckling som beträffande generalplanen, nämligen att kommunerna kommer att arbeta med inofficiella översiktsplaner utan medborgarinflytande.

Liknande synpunkter som den som framförts av majoriteten i *Lidingö kommun* anförs av *Kristianstads, Linköpings, Lycksele, Stockholms, Säffle* och *Växjö kommuner* samt *kommunförbundet* (minoritet) och *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister*. Enligt *Linköpings kommun* skulle kommunplanen kunna lagregleras i viss utsträckning men det skulle då ligga i kommunens fria skön om den efter antagande ansåg sig böra inhämta slutligt godkännande varigenom den av utredningen föreslagna rättsverkan skulle uppstå. Detta alternativ bör enligt kommunen i vart fall tas upp till övervägande.

*Stockholms kommun* anser att det är nödvändigt att plansystemet ger uttryck för den fördelning av besluts- och genomförandeansvar som finns i samhället. Den översiktliga markanvändningen är så intimt sammanflätad med det kommunala utvecklingsprogrammet och kommunens ansvar för den lokala samhällsutvecklingen att dessa frågor inte kan brytas ut till statlig särprövning. Däremot kan i samband med upprättande av kommunplan vissa administrativa frågor underställas länsstyrelsens formella prövning, exempelvis omfattningen av kommunens våghållningsskyldighet och kommunens befogenhet att meddela byggnadslov utan fastställd plan. Det är angeläget att ett brett samråd sker vid upprättandet av kommunplan och att planen överlämnas till länsstyrelsen för eventuellt yttrande innan den antas av kommunfullmäktige.

*Nacka kommun* framhåller att den decentralisering och det medborgarinflytande som åstadkommes genom att kommunen upprättar, utställer och antar en kommunplan äventyras i väsentlig utsträckning, om allt endast utgör förarbeten för slutligt beslut av länsstyrelsen. I de fall kommunplanen omfattar rikszon, bör den beträffande rikszonen och därmed sammanhängande spörsmål däremot blir föremål för Kungl. Maj:ts prövning.

*Karlskrona kommun* framhåller att obligatorisk statlig prövning av kommunplan skulle innebära en onödig formalisering och stelhet i systemet. Detta argument mot överprövning framförs även av *Göteborgs, Karlstads, Sunne, Uppsala* och *Varbergs kommuner*. Även *Örebro kommun* andrar detta skäl mot efterprövning av översiktliga planer. Kommunen anser därför att om fastställelse skall finnas för översiktliga

planer så skall den endast ske på en nivå.

Enligt *Göteborgs kommun* bör naturligtvis staten som företrädare för riksintresset ha möjligheter att utöva inflytande på den kommunala planeringen. Men om kommunerna i sin planering ges skyldighet att beakta de riksintressen som angetts i fastställda riks-zoner bör staten enligt kommunens mening få fullgoda garantier för att tillbörlig hänsyn till riksintressen tas i den kommunala planeringen. När det gäller regionala intressen bör dessa enligt kommunen i första hand lösas i samråd mellan kommunerna.

*Uppsala kommun* framhåller att de krav av bl. a. riksplanekaraktär, som staten kan ställa på utformningen av kommunplanen, bör kunna föras fram och bevakas inom ramen för samrådsförfarandet. En *minoritet i Uppsala kommun* anser däremot att kommunplanen bör prövas av länsstyrelsen för att denna skall beredas möjligheter att få ett samlat grepp över den övergripande fysiska planeringen för förverkligande av t. ex. fastlagda riksplaner.

*Gislaveds, Sala och Väserås kommuner* vänder sig framför allt mot att förslaget skulle leda till en alltför stark begränsning av den kommunala handlingsfriheten.

*Grums kommun* ställer sig tveksam till förslaget att kommunplan skall överprövas. Dynamiken i den översiktliga planeringen kan härigenom gå förlorad. *Umeå och Storums kommuner* samt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* föreslår att kommunplanen skall bli föremål för statlig prövning i den utsträckning kommunen önskar.

*Byggnadsnämnden i Hässleholm* förklarar sig inte kunna acceptera länsstyrelsens ökade medbestämmanderätt vad beträffar den översiktliga planeringen.

*Järfälla kommun* framhåller att det är förenat med vissa risker att flytta över det statliga inflytandet från detaljplaneringen till den översiktliga planeringen. Kommunen ifrågasätter inte önskemålet om ett statligt inflytande över huvud taget för att göra förutsättningarna över riket i stort enhetliga och att ge den enskilde en tillfredsställande rättstrygghet. Ett starkt och direkt statligt inflytande över den kommunala planeringen kan dock motverka syftet att ge invånarna lokalt ett avgörande inflytande på planeringens mål. Kan bygglagutredningens förslag leda till att den formella proceduren tonas ned och att tyngdpunkten i största utsträckning läggs på ett smidigt samrådsförfarande om det principiella innehållet — i ett tidigt skede av planeringsprocessen — vill kommunen ansluta sig till förslaget på området i fråga.

*Skövde kommun* accepterar visserligen statlig överprövning av översiktliga planer men man bör enligt kommunen beträffande både kommunplan och kommundelsplan undersöka om inte kravet på statligt godkännande resp. fastställelse kunde begränsas till de delar av planerna där man vid samråd konstaterat att staten har väsentliga intressen att bevaka.

*SABO* framhåller att det vid planering i praktiken hittills i allmänhet visat sig svårt att redan på ett översiktligt planeringsstadium kunna få fram ett tillräckligt detaljerat utredningsmaterial. Ett sådant material har

i stället först kunnat presenteras vid den mer detaljerade planeringen av markanvändningen. Detta har inte sällan inneburit att den översiktliga planeringen i mer eller mindre väsentliga stycken behövt revideras. Den av utredningen föreslagna provningsordningen med att det statliga inflytandet knyts till den översiktliga planeringen, kan därför enligt SABO komma att i realiteten innebära en komplikation med hämmande effekter på en friktionsfri och rationell detaljplanläggning och genomförande. SABO anser därför att det är motiverat att den föreslagna fastställelseordningen, där det statliga inflytande knyts till den översiktliga planeringen, ytterligare görs till föremål för prövning varvid fördelarna av en fast övergripande planeringsprövning med begränsad granskning på detaljplaneringsstadiet vägs mot de nackdelar som sammanhänger med svårigheterna för kommunerna att presentera ett relevant och detaljerat översiktligt planeringsunderlag för den statliga prövningen. Alternativet skulle vara att den statliga prövningen inte knyts till kommunplanen utan till kommundelsplan eller, om sådan plan inte upprättats till byggnadsplan.

Enligt *Näringslivets byggnadsdelegation* bör den översiktliga planeringen i kommunerna utmynna i bindande planläggning enbart i särskilt väsentliga frågor, som det är viktigt att reglera på förhand. Bindningarna bör som regel vara så väsentliga, att dispositionerna kan väntas bestå under lång tid. Bindningarna i den översiktliga planeringen bör kunna ta formen av särskilda planbeslut, om dessa begränsas till att säkerställa riksintressen, och till att reglera frågor av särskild regional betydelse eller speciellt viktiga utvecklingsfrågor för kommunen. Det är enligt delegationen naturligt, att dessa planbeslut redovisas kommunvis. Som utredningen tänkt sig, kan de även sammanfattas och betecknas som en särskild planform för kommunen, kallad kommunplan. Med det av delegationen förordade systemet skulle formell fastställelseprövning av översiktlig planering enbart beröra särskilt väsentliga frågor, vilket innebär att den statliga kontrollen av innehållet i översiktlig planering formellt skulle bortfalla till stor del. Liknande synpunkter framförs också av *ICA-förbundet*, *Orsa*, *Oxelösunds* och *Töreboda kommuner* samt *minoriteter i länsstyrelsen i Uppsala, Jönköpings* och *Kronobergs län*, *Skellefteå*, *Stockholms*, *Södertälje* och *Uppsala kommuner* samt i *kommunförbundet*.

*Sveriges advokatsamfund* anser att krav på information och möjligheter för den enskilde att inverka på beslutsprocessen i ett relativt tidigt skede bör kunna tillgodoses på annat sätt än genom obligatoriska fastställda kommunplaner. Det kan ifrågasättas huruvida inte översikten av markanvändningen i stället liksom hittills enklast kan åstadkommas med hjälp av ett fakultativt planinstitut, markanvändningsprogram, skisser och liknande. Därigenom skulle kravet på smidighet bättre tillgodoses. Advokatsamfundet anser därför att det är lämpligare att framtida översiktlig planläggning sker med hjälp av ett planinstitut (kommunplan). Kommunplaneinstitutet bör göras flexibelt. Fastställelse av kommunplan bör inte vara obligatorisk.



## Överprövning av kommunaldelsplan

Även när det gäller kommunaldelsplan tillstyrks förslaget angående överprövning eller lämnas det utan erinran av flertalet av remissinstanserna.

Samtliga länsstyrelser godtar förslaget utom *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län* och i *Västmanlands län*. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att om kommunerna i sin planering ges skyldighet att beakta de riksintressen som angivits i av Kungl. Maj:t fastställda riks-zoner synes staten få fullgoda garantier för att tillbörlig hänsyn till riksintressen tas i den kommunala planeringen. Någon fastställelseprövning av kommunaldelsplan behöver således inte ske. En minoritet i länsstyrelsen framhåller däremot vikten av att kommunaldelsplaner fastställas för att naturvårdsintresserna i planeringen skall kunna bevakas.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* framhåller att om grundläggande allmänna krav och restriktioner tillgodosätts i kommunplanen bör formerna för den vidare planläggningen kunna göras smidigare och statlig fastställelseprövning av kommunaldelsplan kunna undvaras. Man slipper då att genom sådan prövning avbryta den demokratiska planeringsprocessen i kommunen och markerar det fulla kommunala ansvaret för närmiljön.

Som skäl för att kommunaldelsplaner bör fastställas anför *Stockholms kommun* att kommunaldelsplanen bör vara det centrala instrumentet för planläggning av samlad bebyggelse, för medborgarsamråd och intresseavvägningar. Planen bör kunna få rättsverkan, bl. a. för att reglera inlösenrätt för gator och andra allmänna ändamål, varför en fastställelseprövning är motiverad. Liknande skäl anförs av *länsstyrelsen i Stockholms län, Lidingö och Oxelösunds kommuner* samt *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister*.

Några av de remissinstanser som motsätter sig överprövning av kommunplan anser att inte heller kommunaldelsplan skall behöva fastställas.

*Gislaveds och Huddinge kommuner* ifrågasätter om det är nödvändigt att några planer efterprövas och om det inte vore tillräckligt med länsstyrelsen som besvärinstans. *Karlskrona, Karlstads och Varbergs kommuner* anför samma skäl mot efterprövning av kommunaldelsplan som beträffande kommunplan, nämligen att det skulle innebära en onödig formalisering och stelhet i systemet. *Karlstads kommun* anser att nuvarande system, där kommunen själv efter samråd och i samförstånd med statliga myndigheter tar ansvaret för plangenomförandet genom godkännandet av översiktliga planer, fungerar smidigt och effektivt. Det synes naturligt att kommunen med ansvar för planens genomförande och för dess ekonomiska konsekvenser även är den, som fattar slutligt beslut om planens godkännande.

Enligt *Varbergs kommun* bör det föreslagna samrådsförfarandet vara fullt tillräckligt för att de allmänna och statliga intressena skall bli tillvaratagna. Även *Göteborgs kommun* anser att erforderliga garantier för behöriga statliga intressen kan uppnås på annat sätt än genom fastställelse. *Lycksele kommun* föreslår att kommunen själv får avgöra om den skall föra en kommunaldelsplan till fastställelse.

*Näringslivets byggnadsdelegation* anser, som framgår av redogörelsen i

det föregående, att formell fastställelse av översiktlig planering enbart behöver beröra särskilt väsentliga frågor. Något behov av ett särskilt kommunedelsplaneinstitut anses inte föreligga.

Många remissinstanser som godtagit att kommunplaner överprövas av statlig myndighet anser att de statliga intressena härigenom blir tillräckligt tillgodosedda och att överprövning av kommunedelsplaner därför inte behövs. Enligt *Malmö kommun* bör fastställelseförfarande normalt ej förekomma. Då i undantagsfall prövning aktualiseras i t. ex. riksplanesammanhang bör granskningen företrädesvis avse sådana frågor som inte nöjaktigt kunnat klaras av i kommunplaneskedet. Att ha två statskontrollerade planinstitut står enligt *Falkenbergs kommun* inte i överensstämmelse med de allmänna uttalanden om kommunernas ökade ansvar i plansammanhang som gjorts såväl i utredningsdirektiven som av utredningen. Liknande synpunkter framförs av *Falköpings, Kungsbacka, Lerums, Tjörns, Vårgårda* och *Vänersborgs kommuner*. *Sydvästra Skånes kommunalförbund* och *en minoritet i Hallstahammars kommun* anser likaså att överprövning av kommunedelsplan inte bör ske.

*Ale, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Marks, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner* föreslår att man i kommunplan skall kunna ange för vilka områden kommunedelsplan skall kunna slutligt antas av kommunen ensam. *Uppsala* och *Växjö kommuner* föreslår i likhet med Lycksele kommun att kommunen själv skall få avgöra om den vill föra en kommunedelsplan till fastställelse.

Eftersom kommunedelsplan skall stå i överensstämmelse med kommunplanen är det enligt *Jönköpings kommun* tillräckligt att länsstyrelsen prövar i vad mån överensstämmelse föreligger. Även enligt *Vellinge* och *Vilhelmina kommuner* gör kravet på överensstämmelse mellan planerna det onödigt med överprövning av kommunedelsplan. Även *Vellinge kommun* anser därför att frågan om fastställelse kan avgöras i kommunplan.

*Upplands Väsby kommun* anser likaså att fastställelse av kommunedelsplan inte bör krävas. Kommunen framhåller att en alltför hård läsning av reglerna för behandling av översiktliga planer kan medföra att kommunerna väntar med samråd och fastställelse av planer tills genomförandet är tidsmässigt nära och under tiden arbetar med ett informellt planmaterial för internt bruk. *Sigtuna kommun* förutser att den detaljrikiedom som måste präglade en kommunedelsplan kommer att skapa ett svårarbetat planeringsförfarande om planen skall fastställas av länsstyrelsen.

*Eskilstuna kommun* berör frågan om krav på fastställelse vid ändring av kommunedelsplan. Kommunen anser att man inte bör helt stänga möjligheten till smärre ändringar utan formell fastställelse. En enkel samråds skyldighet bedöms i många fall vara tillfyllest. Liknande synpunkter framförs av *Skövde kommun*. Även *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* anser att regler bör ges som underlättar snabba ändringar.

## Överprövning av byggnadsplan

När det gäller bygglagutredningens förslag avseende överprövning av byggnadsplaner är det många remissinstanser som ställer sig positiva till den föreslagna prövningsordningen. *Gävle, Härnösands, Norrtälje, Orsa* och *Sollentuna kommuner* anser att det kommer att medverka till en förenklad och smidigare handläggning.

Förslaget tillstyrks också av *planverket, LO och SABO* samt *länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Kristianstads, Hallands, Skaraborgs och Norrbottens län, Hjo, Karlskrona, Lidingö, Kristinehamns, Norrköpings, Olofströms, Osby, Sigtuna, Smedjebackens, Solna, Stockholms, Vaggeryds och Östra Göinge kommuner*.

*Södertälje kommun* accepterar att planerna eventuellt underkastas efterprövning av länsstyrelsen men påtalar den tidsförlust som skulle uppstå.

*Sigtuna kommun* förutsätter vid tillstyrkan till förslaget att det bör finnas möjlighet för kommunerna att upprätta och fastställa byggnadsplaner som något avviker från av länsstyrelsen fastställda planer, utan att dessa skall prövas av statlig myndighet.

*Länsstyrelsen i Blekinge län* ansluter sig till den föreslagna prövningsordningen med reservation för byggnadsplaner som skall ha expropriationsrättslig verkan. Sådana planer bör fastställas.

Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att byggnadsplaner som medger inlösenrätt skall fastställas. Enligt hovrätten kan inte enbart hänsyn till behovet av statligt inflytande vara avgörande för hur prövningssystemet utformas. Garantier måste finnas för en objektiv prövning för de fall denna kan medföra rättsverkningar av betydelse för markägare. Så är enligt hovrätten fallet med byggnadsplanerna. I byggnadsplanerna måste förekomma frågor av väsentligt intresse inte bara för markägare utan även för en i större eller mindre utsträckning berörd allmänhet. Det kan därför från rättssäkerhetssynpunkt inte godtas att kommun, som förslaget möjliggör, såsom sakägare själv skall kunna slutligt pröva byggnadsplaner, medan annan sakägare är hänvisad att anföra besvär för prövning i högre instans. Hovrätten anser därför att prövningsförfarandet bör ske i den ordning som är föreskriven för kommundelsplan. Med tanke på det samrådsförfarande mellan länsstyrelse och kommun, som utredningen förutsätter kommer till stånd, torde länsstyrelsen väl känna till planfrågorna och dess fastställelseprövning bör därför inte vålla någon nämnvärd fördröjning av ärendet.

*Planeringskontoret i Halmstads kommun* anser att när det gäller detaljplanen det med hänsyn till den enskilda medborgarens integritet kan vara lämpligt med en process, som automatiskt ger staten möjlighet och skyldighet att följa den rättsliga handläggningen.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* synes inte ha något att invända mot förslaget men framhåller att länsstyrelsen bör fastställa byggnadsplaner inom områden av sådan beskaffenhet att de f. n. är reglerade enligt nu gällande naturvårdslagstiftning.

Många remissinstanser anser emellertid att bygglagutredningen inte

gått tillräckligt långt när det gäller att överlämna beslutanderätten över byggnadsplanerna till kommunerna. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* ifrågasätter således om det inte kunde anförtros kommunerna att i samtliga fall – även om översiktsplanerna endast blir av vägledande natur – slutligt besluta om byggnadsplaner. Förutsättningarna härför är enligt länsstyrelsen givetvis att beslutet föregås av ett samrådsförfarande, varvid länsstyrelsen getts tillfälle uttala sin uppfattning. Vederbörande sakägare har också möjlighet att föra talan hos länsstyrelsen mot antagandebeslutet. En sådan handlägningsordning bör kombineras med skyldighet för kommun att underrätta länsstyrelsen om antagna byggnadsplaner. I de fall där särskilt viktiga samhällsintressen bör beaktas finnas den möjligheten att införa en bestämmelse om att länsstyrelsen i samrådsförfarandet kan föreskriva att planen skall underställas länsstyrelsens prövning.

Enligt *Falkenbergs kommun* bör kommunen anförtros att själv upprätta och fastställa detaljplan, byggnadsplan, i huvudsaklig utformning enligt nu tillämpade detaljplaneinstitut. I vart fall bör möjlighet föreligga att, analogt med vad som i dispensavseende idag gäller jämlikt 67 § 2 mom. BS, lämna kommun befogenhet att fastställa byggnadsplan. Dylik befogenhet kan återkallas, om den till äventyrs skulle missbrukas.

*Hallstahammars, Ovanåkers, Strängnäs, Tjörns och Uppvidinge kommuner* anser att kommunerna bör få besluta själva beträffande samtliga byggnadsplaner.

Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* samt *Alvesta, Tibro och Vindelns kommuner* bör kommunerna i största utsträckning själva få besluta angående byggnadsplaner.

*Falu kommun* anser att detaljplan bör få fastställas av kommunal myndighet om inte särskilda i lag redovisade skäl föreligger.

*Linköpings kommun* påpekar att detaljplanen enligt utredningen skall antas av kommunen själv och endast undantagsvis bli föremål för efterprövning. I realiteten blir det emellertid enligt kommunen inte så. Blott i de fall kommunplansplan (som skall godkännas av länsstyrelsen) finns eller i den utsträckning detta anges i kommunplan (vilken likaledes skall godkännas av länsstyrelsen) äger byggnadsnämnden rätt att själv anta (fastställa) detaljplan.

*Marks kommun* framhåller att statlig prövning av huruvida byggnadsplan överensstämmer med kommunplan borde kunna inskränkas till enbart formell juridisk granskning och utföras genom enkelt samrådsförfarande.

*Kommunförbundet* ifrågasätter behovet av en statlig fastställelse av detaljplan. För praktiskt taget alla tätorter och för riksintressanta områden utanför tätort torde enligt förbundet kommunplansplan komma att upprättas. Att för återstående områden av en kommun där det är fråga om enstaka åtgärder i glesbygd eller mycket små bebyggelsegrupper fordra statlig fastställelse av detaljplan bedöms vara onödigt. Möjligen anses behov av övergångsbestämmelser kunna finnas i avvaktan på att kommunplansplaner hinner upprättas och fastställas, men som allmän regel bör gälla att detaljplan alltid slutligt beslutas av kommunen.

Liknande skäl mot fastställelse av byggnadsplaner anförs från *Svenska landstingsförbundet*.

*Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Munkedals kommun* anser att det är tveksamt om även detaljplaner skall prövas av länsstyrelsen. Enligt *Bodens, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner* är det på detaljplanenivå tillräckligt med efterprövning i vissa fall på grundval av underställning och prövningen skall då endast avse huruvida byggnadsplanen överensstämmer med kommunplanens intentioner.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anför viss tveksamhet beträffande byggnadsplanernas provningsystem. En kategoriuppdelning av byggnadsplanerna på skilda provningsinstanser förefaller enligt länsstyrelsen föga rationell. Även de anförda motiven härför, nämligen bl. a. att kommunaldelsplan skulle ge säkrare bedömningsunderlag för tillgodoseende av statliga intressen i detaljplan än enbart kommunplan anses inte helt övertygande med hänsyn till kommunaldelsplanernas elastiska utformning och obestämda giltighetstid. Då någon form av statligt korrektiv ändå bedömts erforderligt för uppföljning av byggnadsplanläggningen anser länsstyrelsen att förslag i enlighet med direktivens förutsättning om kommunal fastställelse av samtliga detaljplaner borde ha allvarligt prövats av utredningen.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* uppger att Umeå kommun i yttrande till länsstyrelsen föreslagit att alla byggnadsplaner regelmässigt bör kunna stanna på kommunal nivå. Detta skulle då gälla även byggnadsplaner där kommunaldelsplan erfordras men ännu inte färdigställt. Med beaktande av behovet av smidighet och så stor handlingsfrihet som möjligt för kommunerna vill länsstyrelsen stödja denna tanke, dock under förutsättning att godkänd kommunplan finns samt att obligatoriskt samråd sker med länsstyrelsen vid sådana byggnadsplaners upprättande.

*Uppsala kommun* anser det vara tillfredsställande att detaljplanerna i flertalet fall föreslås kunna beslutas och godkännas av kommunerna utan ytterligare statlig prövning. Det bör kunna ankomma på kommunen att själv avgöra om byggnadsplan skall fastställas av länsstyrelsen.

*Åtvidabergs kommun* framhåller att det är synnerligen viktigt att länsstyrelsen vid behandling av översiktsplaner – kommunplan eller kommunaldelsplan – inte ges möjlighet att yrka på att byggnadsplaner inom vissa delar av kommunen fortsättningsvis måste godkännas av länsstyrelsen. Endast när detaljplan avviker från intentionerna i översiktsplan bör detaljplan behöva underställas länsstyrelsens prövning. Annan ordning är helt oacceptabel från kommunal synpunkt, enär den lätt kan leda till godtycke i bedömningen om vem som skall fastställa detaljplaner.

Enligt *Skövde kommun* är det svårt att uttala sig om värdet av friheten för kommun att i vissa fall själv få bestämma över detaljplan förrän systemet är prövat i praktiken. Kommunen förklarar att man inte har några starka skäl att motsätta sig en obligatorisk efterprövning av detaljplaner på länsstyrelsenivå förutsatt att den kan ske mycket snabbt och begränsas till väsentligheter av statligt intresse samt kontroll av att gällande, bindande föreskrifter följts. Alternativt borde det vara tänkbart att alla detaljplaner beslutades endast på kommunal nivå (kommunfull-

mäktige). Den snabba statliga efterprovning som kommunen skisserat borde kunna ske som en kontroll av länsstyrelsen under utställningstiden. En sådan behandlingsgång förutsätter ett väl fungerande samrådsförfarande som ger staten erforderlig insyn vid rätt tidpunkt och sakägarnas rättigheter skulle vara oförändrade men man skulle uppnå den önskvärda snabbheten i behandlingen av detaljplaner som upprättas i nära anslutning till genomförande. Utredningen bör alltså enligt kommunen ytterligare överväga behandlingsproceduren beträffande byggnadsplan.

Umeå kommun föreslår, som tidigare nämnts, att kommunen själv skall få avgöra i vad mån översiktliga planer skall bli föremål för bindande ställningstaganden. Beträffande byggnadsplaner föreslås att kommunen själv skall få besluta över dessa så snart det finns en godkänd översiktsplan, kommunplan eller kommundelsplan.

Enligt *Näringslivets byggnadsdelegation* bör den bindande planläggningen koncentreras på planering för verkställighet. Behov av statlig kontroll av innehållet i översiktlig planering bör i stor utsträckning falla bort enligt delegationen. Detta anses dock inte betyda, att planläggningen på verkställighetsstadiet i stället genomgående nödvändigtvis måste tyngas med en efterhandsgranskning i form av ett statligt fastställelseförfarande. Det bör enligt delegationen vara möjligt att vid remissbehandlingen av planer på verkställighetsstadiet uppmärksamma om intressen finns att bevaka från t. ex. riks- eller regionplanesynpunkt. I allmänhet bör detta framgå av planbeslut som redovisats i kommunplan. På samma sätt kan kontroll ske, om anvisningar i planlagstiftning om t. ex. exploateringsgrad, störningsförhållanden m. m. blivit uppfyllda etc. Fastställelseprovning skulle då bara behöva komma i fråga på begäran av remissinstans, som finner en särskild intressebevakning och kontroll nödvändig från dessa synpunkter. Fastställelseförfarande skulle då i huvudsak komma i fråga, om i kommunplan fastställda riks- eller regionintressen åsidosatts, om i planarbete utredda, men ej formellt fastställda intressen av denna art blir berörda, eller om det vid studier av förslag till plan för verkställighet visar sig, att tidigare obeaktade faktorer av detta slag behöver tillgodoses. Om remissbehandlingen av sådana planförslag visar att inga överordnade intressen av detta slag är berörda, bör slutligt beslut i planfrågan i allmänhet kunna träffas av kommunen. Detta innebär enligt delegationen att handläggningen av planärenden skulle kunna förenklas i kanske ännu högre grad än utredningen tänkt sig. Även *ICA* gör liknande uttalanden.

Av redogörelsen för bygglagutredningens förslag framgår att länsstyrelsen enligt utredningen bör ha möjlighet att i vissa fall ingripa mot byggnadsplaner som inte kräver fastställelse men att man t. v. avstått från att lägga fram något mer preciserat förslag i denna del. Flera remissinstanser berör denna fråga.

Byggnadsplaner bör enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* regelmässigt överlämnas till länsstyrelsen för registrering. Möjlighet till överprovning inom viss tid enligt gällande fastighetsbildningslags principer bör finnas.

Även *länsstyrelserna i Södermanlands, Kalmar, Göteborgs och Bohus, Gävleborgs* samt *Jämtlands län* framhåller att byggnadsplaner regel-

mässigt bör delges länsstyrelsen.

*Länsstyrelsen i Södermanlands län* framhåller beträffande byggnadsplaner som inte kräver fastställelse att det bör övervägas om inte länsstyrelsen bör ges en möjlighet att ta ställning till planer som i alltför hög grad avviker från de riktlinjer som angivits vid det samråd som föregått planen. Länsstyrelsen kan i sådant undantagsfall ha behov av möjlighet att meddela beslut eller anföra besvär som gör att planen inte omedelbart får verkställas i den del länsstyrelsen har invändningar. Formerna för sådana besvär kan behöva prövas.

Enligt *länsstyrelsen i Kalmar län* bör länsstyrelsen, om den finner att byggnadsplan som annars inte skulle kräva fastställelse strider mot fastställd kommunplan eller kommundelsplan, kunna påfordra att planen skall gå till länsstyrelsen för fastställelseprövning. *Länsstyrelsen i Örebro län* föreslår att länsstyrelsen skall ges möjlighet att inom viss tid företa efterprövning av dylika byggnadsplaner. Även enligt *Lantmäteristyrelsen* samt *länsstyrelserna i Uppsala och Kopparbergs län* bör lagstiftningen förses med någon sådan form av korrektiv.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* bedömer frågan om statens möjligheter att ingripa mot byggnadsplaner av nu berört slag som väsentlig för samspelet mellan stat och kommun och efterlyser ett klarläggande. Även *länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att frågan bör övervägas ytterligare.

*Länsstyrelsen i Värmlands län* anför att såvitt framgår av bygglagutredningen så skall i kommunplan och kommundelsplan de statliga intressena ha tillgodosetts så att ytterligare samråd inte blir erforderliga i detaljplaneskedet. Med den flexibilitet och oklarhet i gränsdragningen mellan de olika planformerna som förutses torde enligt länsstyrelsen intentionerna därvidlag knappast kunna förverkligas.

*Länsstyrelsen i Östergötlands län* påpekar att det enligt förslaget inte finns någon möjlighet att ingripa mot enskilda byggnadsplaner. Det är enligt länsstyrelsen därför väsentligt att länsstyrelsen vid behandlingen av den översiktliga planeringen har möjlighet att yrka att byggnadsplanerna fortsättningsvis måste godkännas av länsstyrelsen inom vissa delar av en kommun.

*Vägverket* understryker behovet av statligt inflytande i byggnadsplanläggningen. Det torde bl. a. inte bli möjligt att vare sig i kommunplan eller kommundelsplan detaljmässigt redovisa planerade vägbyggnadsföretag med sådan noggrannhet att det med ledning av dessa planer kan upprättas byggnadsplaner med den detaljeringsgrad som erfordras för den fortsatta bebyggelseprojekteringen. Enligt verket har mindre kommuner f. n. inte tillgång till den sakkunskap i väg- och trafikfrågor som är erforderlig för tillämpning av de kvalitetsnormer eller riktlinjer som även fortsättningsvis bör bli vägledande för utformning av byggnadsplaner.

Enligt *luftfartsverket* vore det, när det gäller statliga flygplatser, vars tillkomsthistoria är en annan än de kommunalas, orealistiskt om det statliga inflytandet endast skulle gälla den översiktliga planläggningen. Med hänsyn till de speciella koordineringsproblem som föreligger mellan luftfartsverket och ifrågakvarande kommun måste luftfartsverkets in-

flytande sträcka sig ned till detaljplanestadiet. Detaljplaneringen av statliga flygplatser bör utföras av luftfartsverket som i samråd med kommunen upprättar en typ av byggnadsplan, inom verket vanligen benämnd dispositionsplan.

RRV anser att om det i direktiven avsedda statliga inflytandet skall bli av ett sådant reellt värde, att större delen av detaljplanläggningen utan olägenheter kan överlåtas på kommunerna, måste de översiktliga planerna uppfylla vissa grundläggande krav beträffande innehåll, kvalitet och detaljeringsgrad. Huvudlinjerna för dessa krav bör enligt RRV:s uppfattning dras upp redan i lagstiftningen. RRV anför vidare, i anledning av bygglagutredningens förslag att räckvidden av det statliga inflytandet på detaljplanläggningen i de fall då kommundelsplan saknas skall vara en av de frågor som skall prövas i kommunplanen, att det kan förflyta åtskilliga år mellan godkännandet av en kommunplan och prövningen av en detaljplan enligt den förras riktlinjer. RRV befarar att riskerna för en sådan fördröjning skulle kunna leda till att ett onödigt stort antal detaljplaneärenden inte förs över på kommunerna med hänsyn till sannolikheten för väsentliga förändringar i beslutsunderlaget under den mellanliggande tiden. Därför anser RRV det vara önskvärt, att utredningen om möjligt gör en ytterligare granskning av hur och när delegeringen av detaljplanläggningen, då kommundelsplan saknas, skall ske. Enkla ärenden av föga intresse för statliga myndigheter borde kunna föras över till kommunernas ansvarsområde genom överenskommelser mellan kommuner och länsstyrelse utanför kommunplanens ram. En koppling av fördelningsfrågan till kommunplanen medför, att berörda parter måste ta ny ställning till frågan varje gång den rullande planen revideras, vilket kan vara onödigt arbetskrävande.

*Riksantikvarieämbetet* tillstyrker förslaget att i kommunplan eller kommundelsplan skall kunna inskrivas att prövning av byggnadsplan som berör kulturhistoriskt värdefull bebyggelse skall ske hos länsstyrelsen. När det gäller riksplaneobjekt tillgodoses bevarandeintressena enligt ämbetet bäst genom möjligheter för de statliga organen att upphäva eller överklaga beslut. Det är därför angeläget att den berörda statliga myndigheten ges besvärsmätt över såväl länsstyrelses som kommuns beslut.

*Svenska landstingsförbundet* anser, som redovisats ovan, att fastställelse inte bör förekomma beträffande byggnadsplaner. Förbundet förutsätter emellertid då att länsstyrelsen ges möjlighet inskrida i de fall då klara avvikelser från kommunplan eller kommundelsplan föreligger i byggnadsplan.

*Samfundet för hembygdsvård* delar bygglagutredningens uppfattning att byggnadsplan bör fastställas i vissa fall. Emellertid bör länsstyrelsen också ges rätt att upphäva beslut om antagande av byggnadsplan som finnes strida mot innehållet eller målsättningen i kommun- eller kommundelsplan.

Enligt *Svenska naturskyddsföreningen* bör naturvårdsverket och eventuellt vissa ideella organisationer få möjlighet att överklaga länsstyrelses beslut att godkänna plan, såväl översiktlig som detaljplan, liksom kom-



muns antagandebeslut i vissa fall. Liknande förslag framförs av *Skid- och friluftsförbundet*.

En *minoritet i Svenska naturskyddsföreningen* anser däremot att de centrala statliga verken, även naturvårdsverket, bör utöva sin påverkan via länsstyrelserna.

Från kommunalt håll har emellertid bygglagutredningens uttalanden om att länsstyrelsen bör ha möjlighet att i vissa fall ingripa mot byggnadsplaner väckt viss kritik.

*Kommunförbundet* uttalar att utredningens tankegångar om att länsstyrelsen måste ha möjlighet att ingripa om kommunen antar detaljplan som klart går utanför riktlinjer som gäller enligt kommunplan eller kommundelsplan innebär en begränsning av kommunens rätt att besluta i detaljplaneärenden. Sådana fall torde enligt förbundet bli sällsynta och knappast komma att inträffa i andra fall än där kommunen i sitt kontinuerligt pågående översiktsplanarbete kunnat konstatera att skäl till ändring av kommunplan eller kommundelsplan föreligger och där ett antagande av detaljplan i enlighet med gällande översiktlig plan skulle kunna innebära en allvarlig olägenhet som försvårade önskvärd revidering av överliggande plan. Länsstyrelsens befogenhet borde därför kunna inskränkas till en rätt till samråd om motiven till den gjorda avvikelsen samt rätt att väcka fråga om revidering av plan. Att länsstyrelsen skulle ges en befogenhet att i efterhand utan att besvär anförts gripa in och upphäva en av kommunen i laglig ordning antagen plan strider enligt förbundet i principiellt avseende helt mot vad som gäller i annan lagstiftning rörande kommunerna. Kommunförbundet avstyrker därför bestämt att en sådan ordning införs.

Inte heller enligt *Ale, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Vårgårda, Vänersborgs och Öckerö kommuner* samt *Göteborgs Förorters Förbund* torde det erfordras någon statlig prövning av huruvida byggnadsplan står i överensstämmelse med översiktlig plan.

*Osby och Östra Göinge kommuner* anför att det är i viss mån förvånande att utredningen anser det nödvändigt att förse länsstyrelsen med möjlighet att ingripa mot kommuner som antar byggnadsplaner som inte följer översiktliga planer. Utredningen har tidigare uttalat att byggnadsplan skall i huvudsak överensstämma med kommunplan eller kommundelsplan, varför ett sådant agerande från kommunens sida knappast är tänkbart. Vill kommun i byggnadsplan avvika från kommundelsplan krävs ju att denna ändras, varvid det statliga inflytandet är säkrat. Rätten för kommun att anta byggnadsplan, borde innebära visst förtroende för kommunerna.

*Kristinehamns kommun* anför däremot att det beträffande byggnadsplan bör stadgas om samråd med länsstyrelsen och att detaljplan, som avviker från översiktlig plan, måste fastställas.

## Samrådsförfarandet

Bygglagutredningens förslag att samrådet under pågående planläggning bör ges en ökad betydelse och därför bör byggas ut tillstyrks av *ÖB, länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Blekinge, Malmöhus, Hallands, Skaraborgs, Kopparbergs, Gävleborgs Västernorrlands och Norrbottens län, Askersunds, Grästorps, Gävle, Karlstads, Mariestads, Osby, Tibro, Tierps, Vara, Åtvidabergs och Östra Göinge kommuner.*

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* uppger att alltsedan länsstyrelsens omorganisation har en form av samråd som i stort liknar den av utredningen skisserade praktiserats vid länsstyrelsen.

*Civilförsvarsstyrelsen* anser att med det ökade samrådsförfarande som utredningen föreslår förbättras möjligheterna till hänsynstagande till totalförsvarets behov i samhällsplaneringen, bl. a. genom att planeringsavdelningarna vid länsstyrelserna i sig inbegriper försvarsheten. Styrelsen framhåller dock att detta förutsätter, utöver tillräckliga resurser, att föreskrifter och anvisningar finns för hur detta hänsynstagande skall ske och att kunskaper finns även på lokal nivå om vilka totalförsvarsintressen det är fråga om.

*Länsstyrelsen i Värmlands län* framhåller att samrådsförfarandet har sin största betydelse om det sker i så tidigt skede som möjligt. Liknande uttalanden gör också *bostadsstyrelsen, lantbruksstyrelsen, naturvårds-kommittén, ERU, skolöverstyrelsen, länsstyrelserna i Blekinge, Västmanlands och Kopparbergs län samt Alvesta, Askersunds, Hjo, Olofströms och Tibro kommuner.*

*Valdemarsviks kommun* anser att samrådsförfarandet bör äga rum i så tidigt skede att de rent kommunala synpunkterna blir utslagsgivande och endast korrigeras med utgångspunkt från rent lagliga värderingar.

*SJ* påpekar att det i bestämmelser och anvisningar med erforderlig skärpa bör understrykas, att samordningsproblemen, när det gäller järnvägar är utomordentligt stora, t. ex. när det gäller godstransportförsörjningen av tätortsområden, flerspårssträckningar, nya tillfartslinjer, förändrade linjesträckningar etc. De markreservat som långsiktigt behövs för sådana anläggningar måste göras i ett tidigt skede av planeringsarbetet.

*Luftfartsverket* finner det angeläget att samrådet och samordningsförfarandet kommer in i planlägningsprocessen så tidigt som möjligt. Härigenom får luftfartsverket möjlighet att redan på ett tidigt stadium framföra sina synpunkter. Enligt luftfartsverkets mening har det förekommit fall, då kommunala flygplatser fått en från olika synpunkter mindre väl vald belägenhet. Det är nödvändigt att bedöma flygplatsfrågor i ett vidare perspektiv än vad den egna kommunens ambitioner föranleder.

*Riksantikvarieämbetet* stöder utredningens förslag att samrådskyldigheten skall kunna regleras i plan. Särskilt betydelsefullt är detta inom kommuner där kulturhistorisk sakkunskap saknas. Det bör således enligt ämbetet vara möjligt att föreskriva samråd med antikvarisk myndighet

både i byggnadsplane- och byggnadslovsfrågor där det är ett starkt intresse att den befintliga bebyggelsemiljöns karaktär bevaras.

*Jönköpings kommun* förklarar sig positiv till det föreslagna samrådsförfarandet. Även *Filipstads* och *Vaggeryds kommuner* anser att förslaget avseende samspel mellan kommun och länsstyrelse är en i princip riktig lösning. Filipstads kommun ifrågasätter dock om samrådsförfarandet i praktiken alltid kan få den smidiga form som eftersträvas.

*Kinda kommun* anser att de former för samspel mellan stat och kommun som föreslagits innebär en betydlig förenkling gentemot dagens behandlingsordning och lägger hantering och ansvar på kommunerna.

Enligt *Grums kommun* bör det av utredningen skisserade samrådsförfarandet och systemet med planeringsunderlag efter utveckling kunna möjliggöra en snabbare formell behandling.

Även *Karlstads*, *Umeå* och *Vännäs kommuner* anser att flera av de föreslagna åtgärderna bör kunna bidra till en effektivisering av samspelet mellan staten och kommunerna, varvid särskilt framhålls att samrådsförfarandet under pågående planläggningsarbete avses byggas ut och ges ökad betydelse.

*Kristinehamns kommun* anser att bygglagutredningens förslag innebär förenklade och mindre tidskrävande former för samråd med och granskning av statliga myndigheter. Denna princip är enligt kommunen ytterst lovvärd, men frågan kräver ingående studium, för att principen skall kunna fungera i praktiken.

*Länsstyrelserna i Värmlands och Norrbottens län, kommunförbundet* samt *Bodens, Luleå, Olofströms, Piteå och Älvsbyns kommuner* anser att det är fördelaktigt att ansvaret för samråden läggs på kommunen i stället för på planförfattaren.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* och *kommunförbundet* anser att det är positivt att samrådsskyldigheten utökas till att avse inte bara sådana statliga myndigheter som har ett väsentligt intresse i planfrågan utan att avse alla statliga myndigheter som berörs av planläggningen.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att utredningens uppfattning om möjligheterna att bedriva samråd effektivt och samtidigt snabbt är mycket teoretisk och överdrivet optimistisk. Redan bristen på beslutsunderlag och erforderliga personella resurser är en allvarlig stöttesten. Det är enligt länsstyrelsen viktigt att ställa ett klart anspråk på ett seriöst programarbete inför en förestående planläggning. Erfarenheterna av programarbetet för riksplaneringen men även av den löpande ärendehan- dlingen ger vid handen att statens utgångsläge är otillfredsställande. I brist på eget beslutsunderlag blir statens prövning av planerna helt beroende av det utredningsmaterial som planerna innehåller eller som i prövningsskedet kan avkrävas kommunerna.

Även *RRV* ifrågasätter om det skisserade förslaget till samrådsförfarande verkligen leder till den eftersträlvade effektiviseringen och förenklingen av planläggningsarbetet. En väg att förenkla och rationalisera samrådsarbetet kunde enligt riksrevisionsverket förslagsvis vara att utforma rutiner för förhandsgranskning av samrådsfrågorna och en uppdelning av dem efter komplexitetsgrad, exempelvis enligt följande:

1) ärenden som fordrar samråd, 2) ärenden som endast kräver ett enkelt samrådsförfarande med ett begränsat antal myndigheter samt 3) okomplicerade rutinärenden, vilka kan behandlas som ett anmälningsärende hos berörda myndigheter.

*Sigtuna kommun* anser likaledes att samrådsförfarandet skulle effektiviseras om ärendena kunde struktureras i sådana som kräver respektive inte kräver samråd. Detta anses speciellt gälla de fall då kommundelsplan saknas.

Enligt *Södertälje kommun* kan den föreslagna utbyggnaden av samråd synas fördelaktig. Kommunen framhåller emellertid att man bör beakta vilka följder en sådan ordning får för överblicken bl. a. för berörda förtroendemän. Ett omfattande nät av samrådskontakter kan medföra att ärendena när de presenteras i ansvariga instanser de fakto uppfattas som avgjorda. Detta bör beaktas som en faktor som talar emot ett allt för omfattande samråd. Enligt kommunen överbetonar bygglagutredningen behovet av samrådsförfarande. Den mängd statliga intressenter som utredningen räknar upp uppträder aldrig på en gång i de aktuella planläggningsuppgifterna.

*Malmö kommun* påpekar att gällande byggnadsstadga upptar skyldighet för planförfattaren att samråda med bl. a. länsstyrelsen. Enligt denna skall både statliga och kommunala liksom enskilda intressen beaktas vid planläggningen. Med dessa visserligen schematiska men ändå klart normativa regler har utvecklats ett brett nät av kontakter med sådana intressen som måste vägas in i det kommunala planarbetet. Enligt kommunen är det också helt naturligt att tyngdpunkten i förberedelsearbetet ligger så nära planförfattaren – kommunen som möjligt. När det gäller tillvaratagandet av statliga intressen anser kommunen att förarbetena till gällande lagstiftning ger en nyanserad och fortfarande lika aktuell bild av hur detta skall gå till.

*Länsstyrelsen i Blekinge län* anser däremot att det mot bakgrund av erfarenheterna från tillämpningen av den nu gällande samrådsbestämmelsen i 14 § BS är angeläget att samrådsförfarandet erhåller en starkare och mera framskjuten ställning än hittills.

Många remissinstanser understryker att reglerna måste utformas så att kraven på snabbhet och effektivitet tillgodoses. Sådana uttalanden görs av *domänverket* samt *Gävle, Malmö, Mönsterås, Olofströms, Ulricehamns* och *Ånge kommuner*.

Enligt *Ekerö kommun* kommer det föreslagna samrådsförfarandet att kräva ökade resurser. Kommunen anser att man bör undersöka om det inte går att skapa enklare handläggningsformer. Liknande synpunkter framförs från *Nyköpings kommun*.

*Osby* och *Östra Göinge kommuner* betonar att ett utbyggt samrådsförfarande inte får medföra att handläggningstiden förlängs. Enligt kommunerna tycks dock utredningen vara klar över risken för detta.

*Bodens, Luleå, Piteå* och *Älvsbyns kommuner* anser att det är mycket viktigt att man kan tillgodose kommunernas anspråk på snabbhet och klara besked. Enligt nämnden är utredningens förslag härvidlag något vaga.

*Föreningen för samhällsplanering* är, som framgår av redogörelsen för remisskritiken över plansystemet, kritisk mot det av bygglagutredningen föreslagna systemet, vilket av föreningen karakteriseras som ett stegvis styrande system. Mot detta vill föreningen ställa ett system med mer samtidig styrning, vilket skulle innebära en kontinuerlig påverkan mellan detalj och översikt. Med ett sådant system skulle det samrådsförfarande för hela kommunens utveckling mellan kommunen och länsstyrelsen som utredningen föreslår få annan karaktär. Erforderliga samråd mellan kommun, stat och enskilda skulle istället ske inför varje närliggande planläggningsåtgärd av väsentlig betydelse. Realismen och engagemanget i sådana samråd måste enligt föreningen bli betydligt bättre än i det samrådsförfarande utredningen förordar. En förutsättning för att det av föreningen förordade förfarings sättet skall fungera är att stat, kommun och enskilda redovisar sina planer öppet och i så god tid att allmän debatt och utförlig prövning kan ske. Med den alternativa utformning av kommunplanen som föreningen för fram blir enligt föreningen kompetensfördelningen mellan kommun och stat något annorlunda än utredningens principförslag. Kommunens direkta politiska ansvar för den rumsliga samordningen står fast. Länsstyrelsen skulle, utöver sin rättsfunktion, som huvuduppgift ha samordningen av de statliga insatser som medför förändring av markanvändning eller bebyggelse. Länsstyrelsen skulle därefter redovisa de samordnade statliga planerna inklusive de krav och regler som skulle gälla för rikszoner och samråda med kommunen om hur dessa planer kunde infogas i den kommunala utvecklingsplaneringen. Genomförandet skulle därefter ske med markanvändningslagens instrument eller andra tillämpliga lagar.

*Svenska naturskyddsföreningen* anser att även om samråd vid upprättande av kommunplan och kommundelsplan är av särskild vikt, får man inte bortse ifrån att starka motiv kan finnas för statligt inflytande även på detaljplaneringen i vissa fall. Det gäller exempelvis när detaljplan upprättas för genomförande av naturvårdsåtgärd. Det bör enligt föreningen åligga länsstyrelsen att bevaka att föreskrift om sådant samråd meddelas i översiktlig plan.

Enligt *Bodens, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner* bör byggnadsplaner normalt inte bli föremål för samråd eftersom statliga intressen och intentioner bör vara dokumenterade och fastlagda i de två övergripande planeringsformerna.

*Sundsvall kommun* anser att samrådet med länsstyrelsen vad gäller upprättande av kommundelsplan inte får ges karaktären av obligatorium.

Några remissinstanser berör frågan om i vilken utsträckning samrådsförfarandet bör regleras och vilket behov av anvisningar som kan uppkomma.

Enligt *Ljungby kommun* bör frågan om samråd antagligen regleras avsevärt mera i detalj än bygglagutredningen tänkt sig.

*Finspångs kommun* efterlyser klart fastställda former så att i varje fall dokumentation erhålls från samråden. Även *kammarkollegiet* understryker vikten av att allt väsentligt samråd dokumenteras på ett tillförlitligt sätt.

Länsstyrelserna i *Gotlands, Malmöhus* och *Norbottens län* samt *Olofstroms, Tierps* och *Vellinge kommuner* anser att klara regler bör utformas för samrådsförfarandet.

Enligt *Vaxholms kommun* kan lagtexten rimligen inte ange riktlinjer för samråden men kommunen förutsätter att det från statligt håll ges sådana anvisningar att resultatet av den landsomfattande planläggningen blir enhetligt.

*Mora kommun* understryker att om utredningens idéer om ökat kommunalt självbestämmande och ansvar för planeringen ska kunna förverkligas måste klara direktiv ges till statens företrädare.

Länsstyrelsen i *Jönköpings län* varnar för en alltför långt driven formalisering av samrådsförfarandet. Det är enligt länsstyrelsen angeläget att samrådsverksamheten liksom hittills kan bedrivas i former som är väl anpassade till det enskilda fallet. Även om det är lämpligt att ge samrådsförfarandet en viss stadga genom föreskrifter i lag måste det därför undvikas att binda samrådet i stela och opraktiska former.

För att inte resursbehoven skall öka alltför mycket anser *Umeå kommun* att samrådskyldigheten inte bör formaliseras mer än f. n. Det bör i övrigt vara en kommunal ambition att etablera samråd.

*Göteborgs Förorters Förbund* framhåller att det i utredningen föreslagna samrådsförfarandet mellan staten och kommunerna vid översiktlig planläggning ställer stora krav på länsstyrelsen ifråga om aktiva handläggningsinsatser, snabbhet vid agerandet och möjligheterna att redan i samrådsskedet göra slutliga och bindande ställningstaganden. Samtliga dessa krav måste från kommunal synpunkt bedömas som positiva, men förutsätter samtidigt att länsstyrelserna ges sådana resurser att dessa krav i verkligheten också blir tillgodosedda. Om så inte sker måste formerna för samrådsförfarandet enligt förbundet kunna omprövas. *Ale, Härryda, Kungälv, Lilla Edets, Partille, Stenungsunds* och *Öckerö kommuner* instämmer i förbundets yttrande. *Lerums* och *Vänersborgs kommuner* gör liknande uttalanden.

Flera remissinstanser anser att det av bygglagutredningen skisserade samrådsförfarandet medför risk för statlig dominans över kommunerna.

*Göteborgs Förorters Förbund* anser att det är väsentligt att samrådsförfarandet i verkligheten också blir ett samråd i detta ords egentliga betydelse — med möjlighet till ömsesidig påverkan. Detta är enligt förbundet angeläget att betona eftersom utredningens beskrivning av samrådet kan antyda att kommunen i realiteten har att rätta sig efter meddelade direktiv från statliga myndigheter. Liknande synpunkter framförs också av *kommunförbundet, Ale, Botkyrka, Härryda, Kalmar, Kungsbacka, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Marks, Mölndals, Mönsterås, Partille, Stenungsunds, Uppsala, Vårgårda, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner* samt *byggnadsnämnden i Lund*.

*Kalmar* och *Mönsterås kommuner* understryker vikten av att samråden inte får bli direktiv eftersom de statliga intressena på länsnivå i de flesta fall företräds av tjänstemän, vilka i viss utsträckning är knutna till centrala ämbetsverk. Det fordras enligt kommunerna därvid, som utredningen framhåller, en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan länsstyrel-

sens styrelse och tjänstemän och mellan olika tjänstemän samt att de viktigaste frågorna behandlas av styrelsen. Kommun bör ges möjlighet att påfordra att viss fråga hänskjuts till länsstyrelsens styrelse.

Även enligt *Olofströms kommun* utgör den omständigheten att de statliga intressena företräds av tjänstemän ett starkt skäl mot statlig dominans vid samrådet. Kommunen framhåller dessutom att medborgarinflytandet inte fått tillräckligt utrymme i samrådsförandet.

Enligt *Linköpings kommun* utvisar ett närmare studium av begreppet "samråd" att detta i realiteten blott innebär ett samråd på länsstyrelsens villkor, dvs. att kommunen skall underställa all sin planläggning länsstyrelsens prövning och vid tvist dem emellan är det länsstyrelsens uppfattning som skall förtjäna vitsord. Kommunen ställer sig frågande till vad mening det då är med "ett intimt samråd". In concreto innebär utredningens förslag härom intet annat än att kommunerna blir ett slags planentreprenörer med staten som huvudman.

*Hedemora kommun* anför att den instans kommunen skall bli överens med för att uppnå snabbhet i hanteringen bortsett från att över huvud taget uppnå godkännande/fastställelse av planen är just den myndighet som har att godkänna/fastställa planen. Utrymmet för maktfullkomliga länsstyrelsetjänstemän att genom påtryckningar få kommunerna att planera efter länsstyrelsens önskemål ökar härigenom betydligt. Det kan enligt kommunen bli en ren chimär att det är kommunen själv som skall lägga fram ett nytt förslag om länsstyrelsen inte kunnat godkänna/antaga ett planförslag. Utredningens förslag på denna punkt innebär en allvarlig inskränkning i det kommunala planmonopolet.

*Växjö kommun* befarar att det föreslagna samrådsförandet kommer att leda till minskat kommunalt inflytande på planeringen. En omständighet av allvarligt slag skulle enligt kommunen vara att kommunalpolitiska överväganden endast i mindre utsträckning skulle kunna framföras under samrådsförandet. Följden skulle vara att förtroendemannainflytandet endast skulle bli av formell natur vid handläggningen i de kommunala organen då möjligheten att göra politiskt grundade ingrepp i planerna skulle vara små.

Även *Malmö kommun* anser att förslaget skulle bygga under en onödigt stark statlig dominans i planlägningsprocessen. Enligt kommunen är det naturligt och självklart att kommunen måste följa beslut på riksnivå och i övrigt legaliserade normer för sitt planarbete. För detta torde i och för sig inte behövas någon medverkan från statligt håll. Kommunen anser det inte heller vara till gagn att låta för lokala värderingar många gånger främmande myndighetsrepresentanter medverka i förutsatt omfattning. Emellertid framhåller kommunen att det av utredningen föreslagna utökade tidiga samrådet bör leda till att i handläggningens slutskede länsstyrelsen inte på sätt som nu ofta sker med oklar kompetensfördelning skall ges möjlighet att framföra kritiska synpunkter av planteknisk natur.

*Arboga kommun* påpekar att riskerna för eventuell benägenhet till detaljstyrning från länsstyrelsens sida av kommunens planlägningsarbete bör beaktas.

*Norrälje kommun* påpekar att om samrådet mellan länsstyrelse och kommun lägger starka begränsningar på kommunens handlingsfrihet så torde den kommunplan som blir resultatet med rätta komma att betraktas som utarbetad utan hänsyn till kommuninnevärnarnas intressen. I sådana fall torde det vara mycket svårt att engagera de berörda i ett utbyte av synpunkter på ifrågavarande plan. Om å andra sidan debatten kan stimuleras och leder till omfattande ändringsförslag i förslaget till kommunplan, så kan länsstyrelsen förväntas få svårigheter att acceptera denna förändrade plan. I lagtexten bör enligt kommunen följaktligen frågan om direktiven för länsstyrelsens agerande kring samrådsförfarandet liksom vid planens godkännande ägnas sådan uppmärksamhet att ovan antydda målkonflikt inte behöver uppkomma.

*Härnösands kommun* understryker att initiativ till samråd bör komma från kommunerna inom ramen för planmonopolet.

*Kommunförbundet* påpekar emellertid att det är viktigt att samråds-skyldigheten även åvilar länsstyrelsen så att den utrednings- och inventeringsverksamhet som bedrivs på länsstyrelsens planeringsavdelning snabbt blir känd i berörda kommuner. Detta påpekande görs också av *Ale, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Marks, Munkedals, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Vårgårda* och *Vänersborgs kommuner* samt *Göteborgs Förorters Förbund*.

Enligt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* bör allmänt sett framgå, att samråd skall ske dubbelriktat, så att den regionala planeringen undergår samma kommunala granskning, som nu sker omvänt. Statliga myndigheter bör också bindas vid plangenomförandet på samma sätt som kommunen.

Inte någon remissinstans har något att invända mot förslaget att länsstyrelsen skall ha ansvaret för att samrådskontakterna från kommunen kanaliseras till berörda statliga myndigheter och att de statliga bedömningarna förs fram till kommunen i den mån inte respektive statligt organ själv för fram dem. Positiva uttalanden till förslaget i denna del görs av *RRV, ÖB, ÖEF, naturvårdsverket, lantbruksstyrelsen, skolöverstyrelsen, länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Blekinge, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Västernorrlands* och *Norrbottnens län, Ale, Alvesta, Askersunds, Bodens, Eskilstuna, Gislaveds, Härryda, Falu, Hjo, Jönköpings, Kiruna, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Luleå, Norrköpings, Ovanåkers, Partille, Piteå, Sollentuna, Stenungsunds, Södertälje, Vänersborgs, Ånge, Älvsbyns, Öckerö* och *Örebro kommuner* samt *kommunförbundet, Göteborgs Förorters Förbund, LRF* och *Sveriges jordbrukskasseförbund*.

*Naturvårdsverket* framhåller i samband med tillstyrkan till förslaget att verket önskar få del av de kommunala översiktsplanerna.

*Lantbruksstyrelsen* påpekar att direkt samråd mellan kommuner och lantbruksnämnder i frågor rörande markanvändning och byggande i anslutning till jordbruk och rennäring dock kommer att bli nödvändigt. Det är angeläget att samråd kommer till stånd även vid planering som indirekt berör de areella näringarna, exempelvis lokalisering och glesbebyggelse och fritidsbebyggelse i områden med areella näringar. Lant-



bruksstyrelsen förklarar att den för sin del är beredd att så långt möjligt ställa de resurser till förfogande som krävs för att tillgodose ett behov av ökad medverkan från lantbruksnämndernas sida i kommunernas översiktliga planeringsarbete. Kommunerna har redan under de senaste åren i allt större utsträckning vänt sig till lantbruksnämnderna för att få jordbruksintressena redovisade som ett led i generalplanarbetet.

*Arbetsmiljöutredningen*, som inte synes ha något att invända mot att länsstyrelsen blir central samrådsmyndighet, understryker betydelsen av att samråd vid behov sker med arbetarskyddsmyndigheterna – i första hand yrkesinspektionen inom distriktet – i frågor som gäller arbetsplatsernas förläggning.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* framhåller att enbart länsstyrelsen torde ha den samlade överblick över olika ämnesområdens intressen som är nödvändig för att garantera att de mångskiftande statliga intressena blir tillgodosedda i den kommunala planeringen. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Skaraborgs län*.

Enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* är det naturligt att länsstyrelsen fungerar som huvudpartner gentemot kommunen och med ansvar att genom sig redovisa och kanalisera de statliga intressen som företräds av andra berörda statliga myndigheter. På så sätt kan – som utredningen skisserar – det grundläggande översiktliga planeringsarbetet under kommunalt huvudmannaskap till stora delar ges formen av en dialog, en arbetsform som länsstyrelsen har synnerliga positiva erfarenheter av.

Enligt bygglagutredningens förslag skall som nämnts respektive statligt organ kunna vända sig direkt till kommunen. *Länsstyrelsen i Blekinge län* finner det emellertid – med hänsyn till den samordnande roll och den roll som prövningsmyndighet vid den föreslagna obligatoriska efterprovningen av planerna som tilläggs länsstyrelserna enligt förslaget – otillfredsställande om inte samrådskontaktarna i sin helhet kanaliseras via länsstyrelsen.

*Örebro kommun* anser däremot att det är synnerligen angeläget att synpunkter från andra statliga myndigheter kan föras fram direkt till kommunerna och inte enbart samordnas genom länsstyrelsen.

Enligt *socialstyrelsen* är det angeläget att även socialstyrelsens regionala organ – länsläkarorganisationen och de sociala konsulenterna – engageras i planeringsarbetets samråds- och beslutsprocesser. Ett ökat engagemang bedöms komma att krävas av socialstyrelsen inom samhällsplaneringen. I detta arbete är det viktigt att lokala och regionala social- och hälsovårdsorgan ges fortlöpande information t. ex. genom kursverksamhet. Socialstyrelsen bör också delta vid det utarbetande av riktlinjer som statens planverk föreslås ansvara för. Styrelsen förutsätter att en samrådsskyldighet med denna innebörd införs.

*Sjöfartsverket* förutsätter att vid prövning exempelvis av frågor rörande farleder, hamnetableringar, hamnutbyggnader o. d. ett obligatoriskt samråd tas med sjöfartsverket. Ett sådant samråd bör då kunna säkerställas i den prövning av kommunplanerna resp. kommunplansplanerna som länsstyrelserna ålagts.

*Bostadsstyrelsen* finner det betydelsefullt att kommunen samråder

med länsbostadsnämnden vid upprättande av såväl översikts- som detaljplaner.

*Svenska landstingsförbundet* framhåller att särskilda hänsyn måste tas till utvecklingen inom den kollektiva trafiken i planprocessen. Samma samrådsskyldighet som föreslås föreligga mellan kommun och statlig myndighet anses av detta skäl böra övervägas gälla också för landstingen.

*Askersunds kommun* framhåller att en översiktlig planering som den föreslagna kommun- och kommundelsplaneringen, som föreslås bli den planläggning där statens planeringsintressen skall tillgodoses och där samspelet mellan staten och kommunen skall resultera i en för båda parter tillfredsställande plan där bådats intressen har sammanvägts, förutsätter att huvudansvaret för den statliga planeringen läggs på en myndighet för att inte onödigt försvåra och fördyra planläggningen. Att huvudansvaret för den statliga planeringen läggs på en myndighet förebygger också risken för att olika statliga myndigheter skall, av tekniska, budgetmässiga eller andra skäl, utgå ifrån olika planeringsförutsättningar, vilket för kommunen otvivelaktigt skulle innebära svåra avvägningar. Detta huvudansvar finner kommunen, liksom utredarna, bör läggas på länsstyrelsen, som även bör ha en allmän skyldighet att svara för redovisningen av de statliga bedömningarna inom olika områden.

Flera remissinstanser har berört frågan om rätt för statliga sektormyndigheter att anföra besvär mot länsstyrelsers beslut i planfrågor.

*Kommunförbundet* förklarar att man med tillfredsställelse noterat att utredningen avvisat krav på besvär rätt för statlig sektormyndighet gentemot av länsstyrelsen godkänd kommunplan.

*Länsstyrelsen i Kalmar län* tillstyrker förslaget att t. ex. naturvårdsverket inte skall kunna föra talan mot länsstyrelsens beslut att fastställa byggnadsplan. Även *en minoritet inom Svenska naturskyddsföreningen* anser att de centrala statliga verken, däribland naturvårdsverket bör utöva sin påverkan via länsstyrelsen.

De övriga remissinstanser som uttalat sig i frågan föreslår däremot att sådan besvär rätt bör finnas i vissa fall. Några instanser föreslår besvär rätt för sektormyndighet även såvitt avser kommunala beslut.

*Planverket* anför att i de fall godkännandet av kommunplan innebär att sektoriella intressen inte kan tillgodoses fullt ut det synes rimligt att sådant beslut skall kunna överklagas av vissa centrala statliga myndigheter, närmast vägverket, sjöfartsverket, naturvårdsverket och riksantikvarieämbetet. Verk som televerket, vattenfallsverket och liknande torde normalt kunna överklaga som markägare eller som innehavare av särskild rätt. Möjlighet bör eventuellt finnas för statens planverk att hos regeringen anmäla behov av rikszon inom viss del av kommun varvid frågan om godkännande av kommunplan i denna del slutligt får prövas av regeringen.

*ÖB* utgår ifrån att försvarets myndigheter vid behov skall äga att föra talan mot länsstyrelsens beslut vid efterprövning av planer.

*Naturvårdsverket* förklarar att oavsett om verket får del av kommunala översiktsplaner i samband med att de utställs för granskning bör verket dock genom besvär rätt få möjlighet att slutligt bevaka planernas inne-

håll. Denna rätt bör främst avse länsstyrelses beslut om godkännande av kommunplan och fastställande av kommundelsplan. Naturvårdsverket bör också få möjlighet att anföra besvär över fastställelse och — i de fall fastställelse inte krävs — antagande av byggnadsplan inom område som omfattas av förordnande enligt 15 eller 19 § naturvårdslagen. Besvärsrätten i fråga om byggnadsplan bör avse områden för vilka gäller särskilda föreskrifter i kommunplan för tillgodoseende av naturvårdsintressen. Där byggnadsplan inte erfordras bör besvärsrätten i stället avse meddelandet av byggnadslov. Såsom redovisats i annat sammanhang föreslår naturvårdsverket att 15 och 19 §§ naturvårdslagen skall lämnas orubbade.

Det statliga inflytandet på riksplaneobjektens bevarande tillgodoses enligt *riksantikvarieämbetet* lämpligast genom möjligheter för de statliga organen att upphäva eller överklaga beslut. Därigenom skulle Kungl. Maj:ts beslut i vanlig ordning avgöra vilket intresse som är det primära inom det berörda området. Ämbetet anser det således angeläget att den berörda statliga myndigheten ges besvärsrätt över länsstyrelses och kommuns beslut. Huruvida behov i så fall föreligger att införa ett särskilt skyddsbegrepp — rikszon — för att tillgodose riksintressena synes enligt ämbetet oklart och bör bli föremål för ytterligare överväganden i det fortsatta arbetet med lagstiftningen.

*Skogsstyrelsen* anser att det med hänsyn till vikten av att de slutliga kommunala planbesluten håller sig inom ramen för den av statsmakterna fastställda skogspolitiken bör skapas möjligheter även för den skogligen centralmyndigheten skogsstyrelsen att föra talan hos förvaltningsdomstol mot länsstyrelses beslut att godkänna kommunplan.

*SJ* och *vägverket* ifrågasätter om inte talan bör kunna föras i större utsträckning mot kommunala beslut avseende planer som skall fastställas av länsstyrelse eller Kungl. Maj:t.

*Statens industriverk* och *poststyrelsen* förordar att länsstyrelsernas beslut i vissa fall skall kunna överklagas hos Kungl. Maj:t.

Enligt *länsstyrelsen i Södermanlands län* bör det närmare övervägas om inte central statlig myndighet som deltagit i samråd om plan och vars synpunkter vid planfastställelse i väsentlig mån inte blivit tillgodosedda bör ha möjlighet att överklaga fastställelse. En sådan talan bör inte, som utredningen föreslagit, föras av länsstyrelsen. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Skaraborgs län*.

*Finspångs kommun* framhåller att naturvårdsverket bör kunna tilläggas besvärsrätt gentemot byggnadsplaner för bevakande av naturvårdsintressena. Denna uppfattning framförs också av *Svenska naturskyddsföreningen*, *länsstyrelsen i Gotlands län* (minoritet), *Marks kommun* samt *naturvårdsnämnden i Lunds kommun*.

Prövningsförfarandet tycks enligt *Norrtälje kommun* förutsätta en delegering av beslutsfunktioner från centrala verk till resp. regionalt organ (t. ex. vägverk — vägförvaltning). Detta måste förutsätta att det föreligger en genomgripande nationell sektorsplanering. Alternativet torde enligt kommunen innebära att vissa statliga myndigheter får besvärsrätt gentemot länsstyrelsernas beslut. Det senare förhållandet medför en inte önskvärd ökad osäkerhet för den kommunala planeringen,

vilket enligt kommunen måste beaktas vid utformandet av lagtexten.

När det gäller bygglagutredningens förslag att länsstyrelsens under samråd lämnade besked i princip skall vara bindande är meningarna bland remissinstanserna delade. Många remissinstanser, särskilt kommunerna, ställer sig positiva till förslaget medan framför allt flertalet länsstyrelser inte accepterar det.

*Arboga, Hjo, Kinda, Lerums, Norbergs, Norrköpings, Olofströms, Tibro, Umeå, Vaggeryds och Vänersborgs kommuner* noterar med tillfredsställelse att bygglagutredningen tagit i beaktande kommunernas anspråk på klara besked från statens sida.

*Arvika, Bodens, Gislaveds, Grästorps, Gävle, Karlstads, Lerums, Luleå, Malmö, Mariestads, Piteå, Skellefteå, Solna, Tjörns, Tranemo, Vara, Vilhelmina, Vårgårda, Åtvidabergs och Älvsbyns kommuner* framhåller att det är angeläget att kommunerna kan ställa krav på att statliga myndigheter ger bindande besked.

*Jönköpings kommun* understryker vikten av att länsstyrelsen inte utan starka skäl frångår vid samråd lämnade uppgifter.

*Linköpings kommun* reagerar mot att länsstyrelsen vid efterprovningen skall kunna gå ifrån vad som uttalats i samrådsbeskedet.

*Ljungby kommun* pekar på bygglagutredningens uttalande att länsstyrelsen under vissa omständigheter skall kunna frångå vad länsstyrelsen uttalat i samrådsbeskedet. Denna detalj kan enligt kommunen framhållas som exempel på den löslighet som med nödvändighet måste råda i kommunplanarbetet och måste skapa stor osäkerhet för planförfattarna. En förutsättning för att planförfattandet skall kunna fungera är att omsvängningar hos samrådsorganen undviks så långt som möjligt utan att rättssäkerheten äventyras.

Enligt *Karlstads kommun* vore förslaget på denna punkt särskilt värdefullt om utredningen därmed anser att länsstyrelsen under samrådsbeskedet skall kunna lämna bindande ställningstaganden angående genomförandet av planerna. Liknande åsikt framförs av *Umeå kommun*.

*Tierps kommun* anser att det förutsatta samrådsförfarandet bör kunna bli värdefullt. En förutsättning härför är emellertid att klara regler utformas för samrådsförfarandet och att länsstyrelsens skyldighet att ta ställning i de olika planeringskedena fixeras. Samrådet kan annars resultera i ensidig redovisning från kommunens sida där länsstyrelsen inte tar slutgiltig ställning utan kräver utredningar i en omfattning som gör planarbetet onödigt komplicerat och betungande för kommunen. Rätt utnyttjat kan däremot samrådsförfarandet enligt kommunen föra planeringen stegvis framåt och därmed ge goda förutsättningar för ökad offentlighet och medborgarinflytande i planeringsprocessen.

Enligt *naturvårdsverket* talar principiella skäl för att samrådsbesked skall vara bindande. Det kan emellertid enligt verket undantagsvis ha uppstått en ändrad situation eller ytterligare uppgifter blivit tillgängliga som ger länsstyrelsen anledning att modifiera sin tidigare ståndpunkt. Det vore enligt verkets mening orimligt om länsstyrelsen i sådana fall skulle vara helt låst vid sitt besked under samrådsstadiet. Liknande synpunkter framförs av *naturvårdskommittén*.

*Länsstyrelsen i Blekinge län* framhåller att om man beaktar att de statliga myndigheterna i princip skall lämna bindande besked till kommunerna efter samrådsförhandlingens slut så förutsätts att dessa myndigheter tillförsäkras ett för ställningstagande i sakfrågorna fullständigt bedömningsunderlag samt genom föreskrift i lagstiftningen garanteras det rådtrum som betingas av den omständigheten att ställningstagandet skall anses vara oåterkalleligt. Enligt länsstyrelsens mening bör kommande lagstiftning innehålla föreskrift om att länsstyrelsen vid efterprovningen även — utöver det fall som utredningen föreslagit då det påkallas av enskilda intressen — skall kunna frångå besked som lämnats under samrådet om det betingas av väsentliga förändringar hos de statliga intressena.

Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* får det förutsättas att länsstyrelsens besked vid samråd kan behandlas av kommunen som fasta steg i planprocessen. Om samrådsbesked inte kan uppfattas som en väsentlig grund för ett senare beslut kan nyttan och intresset för samrådsförhandling äventyras. Därför måste länsstyrelsens styrelse kontinuerligt informeras om utvecklingen. Om en kommun speciellt begär ett bindande besked vid samråd bör möjlighet finnas att lämna sådant.

Även *länsstyrelsen i Jämtlands län* pekar på att bindande besked vid samrådstillfällena förutsätter att programförutsättningarna är klarlagda och att erforderliga utredningar föreligger. Programunderlagets kvalitet har stor betydelse för vilka anspråk som kan ställas på bindande besked och på snabb handläggning.

*Alvesta, Filipstads och Olofströms kommuner* ifrågasätter länsstyrelsens möjligheter att ge bindande besked.

*Planverket* motsätter sig förslaget att länsstyrelsens besked skall vara bindande. Planverket utvecklar som skäl härtill sin syn på länsstyrelsens roll vid planläggningen. Inledningsvis anmärker planverket härvid att man ansluter sig helt till utredningens uppfattning att den behövliga avstämningen mellan statliga och kommunala bedömningar och intressen skall göras inom ramen för den planläggningsverksamhet för vilken kommunerna skall vara huvudmän. Om denna avstämning verkligen skall kunna ske måste enligt planverket kommunerna i sin planering kunna göra en relativt fri prövning av även statliga önskemål, vilka då måste vägas mot andra intressen. Planeringskonflikter uppkommer oftast mellan önskemål om bevarande och önskemål om exploatering (förändring). Såväl staten som kommuner och enskilda kan ha sådana önskemål och vara bärare av exploaterings- eller bevarandebärande intressen. Vid själva planeringen är det väsentligt att dessa olika intressen framträder på ett tydligt sätt så att de rätt kan värderas. I princip borde därför planläggningen enligt verkets mening tillgå så att i ett första programskede samråd sker med såväl statliga som kommunala företrädare samt med enskilda personer och intresseorganisationer samt att först därefter de förslag till sammanjämnningar som planer utgör utarbetas. Som nästa steg sker utställning så att berörda intressenter inklusive staten får möjlighet att bedöma i vad mån utarbetade kompromisser verkar rimliga. Genom att planen upprättas hos en av intressenterna, kommunen, erfordras sedan en objektiv granskning

hos opartisk myndighet som dels skall se till att ingens lagliga intressen träts för när, dels skall bevaka att föreslagna lösningar uppfyller i lagstiftningen angivna krav. Med ett sådant synsätt anser planverket att det finns anledning att skilja på staten i egenskap av företrädare för sektoriella exploaterings- och bevarandebestånd och staten i egenskap av partisk granskare av upprättad plan. I den mån länsstyrelserna vid samråd om planer skall redovisa sektoriella statliga önskemål, det må sedan gälla t. ex. allmänna vägar, kraftledningarna eller naturvården, är det angeläget att inga försök till sammanjämkningar sker utan att önskemålen redovisas så att även konflikter mellan olika statliga organ framträder. På detta stadium i planeringsprocessen får länsstyrelsens uppgift, om den skall innebära att ge en samlad bild av statliga intressen, närmast ses som en form av service genom vilken planläggaren inte behöver ta individuell kontakt med alla olika parter var för sig. I den mån olika önskemål kan uttryckas som funktionskrav i stället för krav på preciserade lösningar underlättar detta givetvis det fortsatta planarbetet. Detta gör det angeläget att samråd sker på ett programstadium i ett tidigt skede av planarbetet. Sedan förslag till plan upprättats har länsstyrelsen att mera objektivt granska planens lagenlighet. Det sagda gör det enligt planverket angeläget att i lagtexten markera något om samrådets innehåll samt innebörden av godkännande respektive fastställelse för att på detta sätt markera skillnaden mellan länsstyrelsens två roller. Att som utredningen föreslagit ge samrådet en för länsstyrelsen i fortsättningen bindande innebörd kan därvid inte komma ifråga. Om samrådet förläggs till planeringsavdelningen och det slutliga godkännandet till länsstyrelsens styrelse skulle också enligt planverket kunna markeras viss skillnad mellan staten som företrädare för vissa sektoriella intressen och staten som domare över huruvida det slutliga planförslaget innebär en rimlig kompromiss mellan skilda och många gånger svårförenliga intressen.

Länsstyrelserna i *Gotlands* och *Göteborgs och Bohus län* anför liknande skäl mot att länsstyrelsen skulle vara bunden av besked under samrådet. Detta skulle enligt länsstyrelsen i *Gotlands län* medföra att olika statliga intressen inte skulle kunna redovisas och vägas mot andra intressen. Vid samrådet bör såväl statliga som kommunala företrädare samt enskilda personer och representanter för intresseorganisationer delta varefter eventuella förslag till sammanjämkningar utarbetas. Länsstyrelsen i *Göteborgs och Bohus län* framhåller att kommunerna i sin planering måste kunna fritt pröva statliga intressen och väga dessas tyngd mot egna och andra önskemål. Det är härvid väsentligt att de skilda intressena framträder på ett tydligt sätt så att de rätt kan värderas. Av vikt för plansyntesen är enligt länsstyrelserna även att intressen i möjlig mån formuleras som funktionskrav och inte redovisas som konkreta lösningsförslag. Länsstyrelsen kan därför inte vid plansamråd på sätt utredningen hävdar redovisa sammanvägda sektoriella statliga intressen eller göra bindande ställningstaganden som styr planprocessens förlopp. Länsstyrelsens roll på detta stadium av planprocessen bör närmast vara serviceorganets som med tillgång till erforderliga fakta kan underlätta planprocessen. Först sedan det förslag till syntes som planen utgör föreligger kan

en samlad objektiv bedömning ske.

*Eskilstuna kommun* framhåller att utredningen tydligen tänkt sig, att varje statlig myndighet, som berörs av en plan, skall agera helt självständigt i planärendet. Driver då de olika myndigheterna var och en sin åsikt med full kraft, kan kommunen komma i en besvärande mellansituation. Det vore därför lämpligt, att länsstyrelsen inte bara förmedlade samråds-kontakter mellan kommunen och myndigheterna utan även samordnade de statliga myndigheternas synpunkter till ett för statsverket som helhet bindande ställningstagande. Det skall sedan tillkomma kommunen att besluta hur olika offentliga huvudmäns intressen skall vägas mot varandra.

Enligt *länsstyrelsen i Västmanlands län* får länsstyrelsen en viktig funktion som ansvarig för samordningen bland de statliga länsorganen. Detta ansvar bör även omfatta medverkan i att åstadkomma lämpliga avvägningar mellan konkurrerande anspråk från olika statliga myndigheter.

*Kommunförbundet* anser att kommunen måste veta att vad kommunen och länsstyrelsen inom ramen för samrådsförfarandet kommer överens om också accepteras av andra statliga myndigheter.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att då planen inlämnas till länsstyrelsen för fastställelse det ofta visar sig att nya kunskaper tillkommit, att förutsättningarna ändrats eller att de politiska målen förskjutits. Av dessa skäl kan de bedömningar som gjorts vid samrådet behöva ändras. Liknande skäl mot bindningar framförs av *länsstyrelserna i Kalmar, Blekinge, Värmlands och Kopparbergs län*.

Som ytterligare skäl mot förslaget i denna del anför *länsstyrelsen i Stockholms län* att om samrådsbeskeden görs bindande så kan detta komma att innebära en inte avsedd styrning av de kommunala besluten. Länsstyrelsen kan rimligen inte ta ställning slutligt förrän planläggningsproceduren har genomförts med medborgarinsyn, utställningsförfarande och kommunala ställningstaganden. Proceduren har just till uppgift att klarlägga förhållanden, alltså att skapa ny kunskap i planfrågan.

Synpunkter av detta slag framförs också av *länsstyrelsen i Värmlands län* samt *Järfälla (minoritet), Säffle och Tyresö kommuner*.

*Säffle kommun* anför att med det av utredningen föreslagna samspelet mellan kommun och länsstyrelse kommer under planarbetet successivt att träffas bindande delavgöranden, som kan komma att beröra stora delar av planläggningsproblemen. I praktiken kommer helt naturligt också kommunen att känna sig bunden av länsstyrelsens "slutliga och bindande ställningstaganden". Följer inte kommunen länsstyrelsens föreskrifter, finns alltid risken att svårigheter och fördröjning uppstår i efterprövnings-skedet. Genom det föreslagna förfarandet kan det enligt kommunen föreligga risk, att länsstyrelsens bindande ställningstaganden under planeringsskedet i praktiken kommer att utvecklas till en mer eller mindre omfattande statlig direktivrätt och att kommunernas reella inflytande på planläggningen därigenom urholkas. Riskerna för en sådan utveckling ökar ju större skillnaderna blir mellan länsstyrelsens och den enskilda kommunens planeringsresurser.

● *Svenska landstingsförbundet*, som anser att förslaget i dess helhet ger länsstyrelsen en för stark ställning i förhållande till kommunerna, finner att just samrådsinstitutet inger särskilda betänkligheter. Förslaget att länsstyrelsens besked skall vara bindande ger länsstyrelsen en mycket stark ställning i samband med kommunernas planering. Förbundet framhåller att en utformning av samrådsinstitutet sådant det skisserats av utredningen måste grundas i en uppfattning om mycket starka riksintressen i den fysiska planeringen som utan samrådsinstrument skulle sakna former för bevakning. Förbundet pekar härvid på möjligheten att förklara område för "rikszon" som samtidigt föreslås. Genom detta instrument, vars existens enligt förbundets mening är berättigad, bör stora delar av den relevanta statliga intressebevakningen kunna ske. Befolkningen i kommunerna behöver då heller inte sväva i tvivelsmål om det politiska ansvaret. Förbundet finner ytterligare att de regionalpolitiska intentionerna bör bevakas i kommunplanerna. Då de regionalpolitiska målen fastställs av riksdagen är de väl kända av kommunerna. Något bindande samråd av regionalpolitiska skäl bedöms därför knappast nödvändigt. Förbundet anser inte, att de många sektoriella önskemålen från olika håll inom den statliga förvaltningen — sammanställda av länsstyrelsen — bör kunna göras bindande för kommunerna utan att detta sker inom ramen för en offentlig debatt. Så blir fallet om statliga intressen ligger till grund för en vägran att fastställa kommunplan eller kommunplansplan. Samrådet bör vara informativt för båda parter, och länsstyrelsens funktion bör vara att sammanställa sådan information om statliga organs markbehov och behov av byggnation som primärkommunen behöver för sin bedömning. Ytterligare bör samrådsinstrumentet användas för att diskutera och framföra sådana råd av mera principiellt slag gällande den fysiska miljöns utformning som utvecklas på central nivå och som bör anses ha riksomfattande giltighet. Förbundet avstyrker på dessa grunder de former för samrådsinstitutets tillämpning som föreslås i betänkandet.

● *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att samråd fungerar bäst om det kan ske i relativt informella former, dvs. huvudsakligen ha karaktären av meningsutbyte. Samtidigt bör länsstyrelsens prövning av ett framlagt förslag till plan kunna ske utan att samrådet har getts bindande innebörd.

● Enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* är det visserligen önskvärt att som utredningen framhåller de samrådsbesked som ges av länsstyrelsen är så definitiva som möjligt. Det är emellertid värdefullt att samråden sker så tidigt som möjligt. Därför bör inte en blivande samrådsparagraf medföra ett krav på bindande besked från länsstyrelsen — en ordning som skulle bli tungrodd med ett samrådsbeslut som i vissa fall skulle behöva fattas av länsstyrelsen i plenum.

● Även *länsstyrelserna i Kopparbergs och Jämtlands län* pekar på de administrativa svårigheter som skulle uppstå genom att beslut även i okomplicerade ärenden i onödigt stor utsträckning skulle behöva fattas av länsstyrelsen i plenum.

● *Länsstyrelsen i Norrbottens län* finner det uppenbart att målsättningen bör vara att tidigt i samrådet föra in lekmannastyrelsen. Mycket talar



enligt länsstyrelsen för att detta skall ske i form av att länsstyrelsens styrelse tar ställning till en övergripande principiell grundsyn för olika typer av ärendegrupper, varefter den löpande ärendehanteringens får åvila ansvarig tjänsteman.

Enligt *kommunförbundet* måste länsstyrelsernas beslut i planärenden självfallet, i den mån de avviker från kommunens förslag, fattas av lekmannastyrelsen och inte av enskilda tjänstemän. Det anses också väsentligt att länsstyrelsens besked under samrådsförfarandet är förankrade i styrelsens ledning.

Enligt *Haninge kommun* tycks bygglagutredningen förutsätta att länsstyrelsens styrelse då det gäller viktigare frågor skall engageras i samråden. Det finns enligt kommunen anledning befara att det i praktiken mest kommer att röra sig om tjänstemannakontakter. Detta kan vara värdefullt från arbetsteknisk synpunkt men det saknar demokratiskt värde. Liknande synpunkter framförs av en minoritet i *Stockholms läns landsting*.

*Åtvidabergs kommun* anser att det i lagstiftningen bör klarläggas vilka ärendetyper i planläggningen som eventuellt skall behandlas av länsstyrelsen i plenum eller annan prövningsmyndighet och vilka ärenden som kan handläggas av länsstyrelsens tjänstemän. I frågor som kan handläggas av länsstyrelsens tjänstemän skall enligt kommunen klara och bindande besked kunna erhållas i ett tidigt skede av planeringen.

Samrådet bör enligt *Örebro kommun* åtminstone till en början vara informellt. Mot slutet kan lämpligen synpunkterna sammanfattas i samrådsanteckningar. Det förutsätts ju ändock att länsstyrelsetjänstemännen, t. ex. vid besvär, skall kunna ändra mening.

Även *Alvesta kommun* anser att samråden i största utsträckning skall vara muntliga.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att om de statliga organen måste utgå från att de synpunkter och besked som lämnas kommunen under samrådsförfarandet inte kan frångås vid den slutliga prövningen av planen finns det risk för att de tvingas in i en extremt försiktig attityd med påföljd att det kommunala planeringsarbetet försvåras och fördröjs. Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag i denna del. Samtidigt framhåller emellertid länsstyrelsen att den inte avsett att förringa betydelsen av att länsstyrelsen och övriga statliga samrådsorgan under samrådsskedet strävar efter att ge kommunen så ingående och entydiga besked som möjligt och att länsstyrelsen vid efterprövningen inte utan tungt vägande skäl frångår de besked som lämnats från statens sida.

Även *länsstyrelserna i Hallands och Örebro län* avstyrker förslaget att samrådsbeskeden skall vara i princip bindande.

*RRV* ställer sig tveksamt till att statliga samrådskontrahenter nödgas lämna bindande besked redan på ett tidigt stadium i planeringsprocessen, med utgångspunkt från ett ofullständigt beslutsunderlag och utan uppgifter om övriga samrådskontrahenters inställning.

Många remissinstanser understryker att beslutsprocessen måste utformas så att den tillgodoser krav på snabbhet.

*Arboga, Kinda, Lerums, Norbergs, Norrköpings och Vänersborgs kom-*

muner noterar med tillfredsställelse att bygglagutredningen beaktat kommunernas anspråk på snabbhet.

*Arvika, Hjo, Mönsterås, Skellefteå, Tranemo och Trelleborgs kommuner* betonar kravet på snabb handläggning hos länsstyrelsen.

Även *länsstyrelsen i Södermanlands län* framhåller kravet på snabb handläggning. För att detta skall kunna tillgodoses bör länsstyrelsen på så tidigt stadium i planeringsprocessen som möjligt få kännedom om kommunernas planer.

Förslaget att kommunen skall ha befogenhet att ställa upp skäligen tidsfrister för olika led i samrådsförfarandet tillstyrks av *Falkenbergs, Munkedals, Nässjö och Vilhelmina kommuner*.

Förslaget att länsstyrelsen bör vara skyldig att i samråd med kommunen göra upp en tidsplan för efterprovningen tillstyrks av *Botkyrka, Falkenbergs, Gävle, Karlstads, Malmö, Mundedals, Nässjö, Umeå och Vännäs kommuner* samt *kommunförbundet*.

*Göteborgs Förorters Förbund* motsätter sig i och för sig obligatorisk efterprovning av planer och förordar i stället efterprovning i vissa fall. Om ändå alternativet med obligatorisk efterprovning väljes bör enligt förbundet på lämpligt sätt regleras att länsstyrelsens fastställelse eller godkännande av planen skall ske inom viss begränsad tid för att säkerställa att efterprovningsförfarandet inte drar för långt ut på tiden. Förbundets inställning delas av *Ale, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Vårgårda, Vänersborgs och Öckerö kommuner*.

*Falkenbergs kommun* föreslår att i lag uppställs en tidsgräns på tre månader för länsstyrelsens efterprovning. Enligt *Munkedals kommun* bör tidsfristen anges till sex månader. Även *Eskilstuna, Kungsbacka, Mora* och *Södertälje kommuner* anser att tidsangivelse bör ges i lag eller i tillämpningsanvisning.

Tiden för granskning och besvärshandling bör enligt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* maximeras. En bindande tidsplan som görs från fall till fall av länsstyrelsen själv, måste enligt föreningen inbjuda till att hålla onödiga marginaler.

Några remissinstanser är däremot kritiska mot de av bygglagutredningen nu behandlade förslagen med syfte att förkorta handläggningstiderna.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* är betänksam över de anspråk som kan komma att ställas på länsstyrelsen som en följd av utredningens förslag att kommunen ensidigt skall kunna styra samrådsförfarandet bl. a. genom att ställa upp tidsfrister för olika led i samrådsförfarandet. Länsstyrelsen erinrar om att man har mycket begränsade möjligheter att själv disponera över sina planeringsresurser. I betydande omfattning binds dessa genom centralt givna uppdrag med fasta tidsscheman. Att låta länsstyrelsen som utredningen föreslår generellt möta uppkommande svårigheter att hålla av kommunerna uppställda tidsfrister genom att anpassa sina insatser till resurserna är enligt länsstyrelsen inte en rimlig lösning. På sådant sätt åstadkoms inte en fruktbar samverkan mellan stat och kommun. Från länsstyrelsens synpunkt är det önskvärt att samrådsförfarandet får

bedrivs i den ordning och takt som länsstyrelsen och kommunen kan komma överens om. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Kronobergs län*.

Enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* är kommunernas anspråk på snabbhet och klara besked från länsstyrelsernas sida legitima. En lagstadgad samrådsparagraf bör dock enligt länsstyrelsen inte innebära krav på besked inom viss tid eftersom förutsättningarna härför kan skifta starkt mellan olika kommuner och områden.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* ifrågasätter starkt kravet på tidsbestämning av länsstyrelsens handläggning. I ett kärvt resursläge kan länsstyrelsen tvingas ta till handläggningstider med sådan marginal att de i stället blir längre än nödvändigt. Möjligheterna att prioritera särskilt angelägna ärenden minskar också.

*Svenska naturskyddsföreningen* förklarar att man har förståelse för att det från kommunal synpunkt är värdefullt med hård tidsstyrning av planläggningsarbetet. Det ligger också i sakens natur att en rullande planering som skall förnyas med regelbundna intervaller måste tidsstyras. Föreningen anser det dock mycket betänkligt att prioritera tidskravet framför kravet på kvalitativt högtstående arbete från berörda myndigheters m. fl. sida.

Några remissinstanser påtalar problemet med länsstyrelsens dubbelroll i det föreslagna systemet. Hit hör *planverket* vars yttrande redovisats ovan.

*Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller att länsstyrelsen vid fullgörandet av sina uppgifter synes komma att uppträda i två egenskaper, dels som samrådspart på jämställd fot med huvuduppgift att företräda statliga intressen, exempelvis naturvårds- och andra bevarandeintressen, dels som granskare av den framlagda kommunala plan i vilken samma statliga intressen vägts in av kommunen. Länsstyrelsen finner det väsentligt att dessa två funktioner hålls isär.

Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* bör man beakta länsstyrelsens skilda roller som å ena sidan fackmässigt, rådgivande organ och å den andra fastställande, dömande myndighet. Liknande synpunkter framförs av *Ale, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Nacka, Partille, Stenungsunds, Södertälje, Tjörns, Vallentuna, Vårgårda* och *Vänersborgs kommuner* samt *LRF, Sveriges jordbrukskassaförbund* och *Göteborgs Förorters Förbund*.

*Helsingborgs kommun* anför att länsstyrelsen f. n. torde ha ansvaret för två separata funktioner i planprocessen, nämligen dels att som överprövningsorgan bedöma kommunala beslut avseende avvägningen mellan kommunala och enskilda intressen i planärenden, dels att från allmän synpunkt bevaka att vissa samordnings- och kvalitetskrav i planläggningen tillgodoses. Frågan om länsstyrelsens framtida kompetens och verksamhet har tidigare behandlats i avslutade statliga utredningar. Dessa frågor är vidare föremål för överväganden inom den s. k. länsberedningen. I dessa sammanhang har det diskuterats att länsstyrelsen endast skulle få funktion av rättsprövande myndighet, medan landstinget skulle överta övergripande planläggningsfrågor. I bygglagutredningens betänkan-

de har dessa kompetensfrågor över huvud taget inte berörts. Frånsett detta vill kommunen ifrågasätta om inte samordnings- och kvalitetsfrågor i översiktsplaneringen i högre grad än vad som anges i betänkandet borde överlåtas åt kommunerna själva och sekundärkommunala organ. Genomförandet av regionalpolitiska mål och riksplaneintressena torde i och för sig kunna ske enbart genom en aktiv stimulanspolitik från statens sida.

Enligt *Lidingö kommun* innefattar det statliga inflytandet dels en rättsprövning, dels hävdande av s. k. riksintressen samt statliga önskemål och intressen i samband med planeringen. Kommunen anser, att länsstyrelsens roll som rättsprövande instans måste hållas strikt isär från länsstyrelsens uppgifter som samordnings- och planeringsorgan för statliga intressen. Utredningens förslag behöver preciseras i detta avseende. Den statliga fastställelseprövningen skall enligt kommunen vara en garanti för att i lag reglerad procedur har iakttagits och att berörda intressen fått komma till tals och sammanvägts.

#### Former för det statliga inflytandet

Av redogörelsen för bygglagutredningens förslag framgår att utredningen övervägt två olika alternativ för efterprövningen, å ena sidan ett obligatoriskt efterprövningsförfarande, å andra sidan en möjlighet för statliga organ att i vissa fall påkalla efterprövning av plan samt att utredningen stannat för det första alternativet.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge, lantmäteristyrelsen, länsstyrelserna i Södermanlands, Hallands, Skaraborgs, Örebro och Värmlands län, Umeå kommun samt Svenska landstingsförbundet* tillstyrker förslaget om obligatorisk efterprövning. Landstingsförbundet anger som skäl härtill att detta alternativ medger snabbare plangranskning och att den politiska prövningen av främst kommunplanerna noga bör kunna följas och ytterst alltid beslutas av länsstyrelsernas förtroendemannastyrelse.

*Gävle kommun* anser att alternativet efterprövning i vissa fall är att föredra från kommunal synpunkt, särskilt som kommunen i allmänhet redan under samrådsförfarandet borde kunna få besked om efterprövning påkallas för tillgodoseende av väsentligt statligt intresse. Det finns å andra sidan enligt kommunen skäl som talar för en obligatorisk efterprövning. Bland dessa framhålls främst att planen härigenom accepteras av länsstyrelsen och härigenom får en fastare förankring hos de statliga myndigheterna samt att gynnsammare betingelser ges för att få till stånd jämkningar mellan statliga och kommunala intressen. Kommunen anser sig därför kunna tillstyrka den föreslagna ordningen med obligatorisk efterprövning under förutsättning att efterprövningsförfarandet utformas på ett sådant sätt att det kan bedrivas med snabbhet och inriktning på väsentliga frågor.

Enligt *länsstyrelsen i Jämtlands län* bör val av efterprövningsform ske med utgångspunkt från överväganden rörande de resurser man vill ställa till länsstyrelsernas förfogande. En obligatorisk efterprövning kan inte åstadkommas med tillräcklig snabbhet och noggrannhet, om inte personalförstärkning sker.

*Osby* och *Östra Göinge kommuner* anser att det inte spelar någon roll för kommunen vilken form för efterprövning som väljs. Det viktiga är att kommunen kan ställa krav på att plan blir gällande inom viss rimlig tid efter överlämnandet till länsstyrelsen, oavsett dennas arbetsbelastning.

*Göteborgs Förorters Förbund* förordar alternativet efterprövning i vissa fall. Detta bör enligt förbundet i alla fall kunna godtas vad beträffar byggnadsplaner och kommundelsplaner där statliga intressen inte finns eller där de statliga intressena blivit tillgodosedda på kommunplanenivå. Som motiv härför anförs att länsstyrelsen redan i samrådsskedet skall kunna göra slutgiltiga och bindande ställningstaganden. Detta ger förutsättningar för att efterprövningen skall kunna få en i motsvarande mån mera begränsad uppgift. *Ale, Härryda, Kungälv, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds* och *Öckerö kommuner* instämmer i förbundets uttalanden. Liknande synpunkter framförs också av *Lerums, Vårgårda* och *Vänersborgs kommuner*.

Även *Ljungby, Norbergs* och *Uppvidinge kommuner* samt byggnadsnämnden i *Lund* förordar ett system med efterprövning i vissa fall. Byggnadsnämnden i *Lund* anför som stöd härför dels att det medför en garanti för snabb behandling inom länsstyrelsen, dels och framför allt att kommunens roll som huvudman för planläggningsproceduren skulle bli klarare markerad. Dessa skäl anförs också av *Uppvidinge kommun*, som anser att den av utredningen förmodade nackdelen med alternativet med efterprövning i vissa fall, nämligen att länsstyrelsen på grund av tidspress kan förbise frågor som hade bort efterprövas, är överdrivna. Det samrådsförfarande som skall ske vid kommunplan och kommundelsplan under planläggningskedet borgar för att länsstyrelsen blir väl insatt i planen och därmed snabbt kan avgöra om alla väsentliga statliga intressen har blivit tillgodosedda. *Norbergs kommun* åberopar tidsvinsten som främsta skäl.

*Södertälje kommun* anser likaledes att kommunernas huvudroll i planläggningsproceduren skulle markeras mera om man väljer alternativet med efterprövning i vissa fall.

Enligt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* är den från effektivitetssynpunkt bästa lösningen på statlig efterkontroll av kommunalt fastställda planer att länsstyrelsen får viss tid att avgöra, om närmare prövning skall ske eller inte.

*Eskilstuna kommun* framhåller att för det fall att länsstyrelsen skulle få rätt att på eget initiativ ompröva en av kommunen fastställd byggnadsplan, vilket utredningen övervägt som alternativ till att planen skulle direkt fastställas av länsstyrelsen, bör fasta lagregler anges. Om det skall vara någon mening med kommunens rätt att fastställa plan, måste det vara ett elementärt krav, att länsstyrelsens omprövningsrätt inte bara — som utredningen föreslagit — tidsbegränsas utan även begränsas till vissa i lagen klart angivna fall.

## Statlig prövningsmyndighet

Det är endast ett fåtal remissinstanser som kommenterar frågan om vem som från statlig sida skall överpröva planer.

*RRV* delar utredningens uppfattning, att det statliga inflytandet på den översiktliga fysiska planläggningen i möjligaste mån bör delegeras till länsstyrelserna och att länsstyrelserna normalt blir prövningsmyndighet, när det gäller bevakningen av att den fysiska riksplanens intentioner beaktas i kommunernas markanvändningsplaner.

*Falkenbergs kommun* anser att statsintresset undantagslöst bör företrädas av länsstyrelsen och att Kungl. Maj:ts befattning med planärenden begränsas till anvisningar för länsstyrelsernas ställningstaganden.

Enligt *Trelleborgs kommun* bör länsstyrelsen för att planarbetet inte skall fördröjas, erhålla delegation i stor utsträckning att fastställa kommundelsplaner även då de innehåller rikszon.

Även *länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att delegation till länsstyrelsen bör bli det normala fallet. Då emellertid Kungl. Maj:t skall fastställa rikszondel av kommundelsplan ifrågasätter länsstyrelsen om inte hela planen bör fastställas av Kungl. Maj:t eftersom förhållanden utanför rikszonen ofta torde komma att påverka denna.

Om länsstyrelserna skall överpröva kommunplan måste enligt *Kalmar kommun* förutsättas att länsstyrelserna får klara ställningstaganden från Kungl. Maj:t vid bedömningarna, så att inte dessa kan agera utanför de ansvarsområden de primärt har att tillgodose.

*SJ* framhåller att länsstyrelsen genom det föreslagna samrådsförfarandet redan på ett tidigt skede skall medverka i planarbetet vad gäller kommunplan och att länsstyrelsen därvid måste ta ställning i många planfrågor. Det kan enligt *SJ* därför ifrågasättas om länsstyrelsen här också skall svara för den statliga efterprovningen. Även andra skäl anses tala mot att länsstyrelsen är fastställelsemyndighet för kommunplan och enligt *SJ* bevakas de övergripande statliga intressena bäst om detta planinstitut fastställs av Kungl. Maj:t med länsstyrelsen som remissinstans.

Även *Lidingö kommun* anser att kommunplan bör överprövas av Kungl. Maj:t.

Enligt *bankinspektionen* bör man överväga åtgärder som i högre grad än principförslaget tillgodoser rättssäkerhetsaspekter såvitt gäller för enskild väsentliga värden. Bl. a. synes enligt bankinspektionen böra undersökas möjligheten att i särskild ordning pröva planer vilka innefattar tillstånd till ingrepp av väsentlig betydelse för enskild, t. ex. inlösen. Bankinspektionen anser att en sådan prövning bör förutsättas ske hos länsstyrelsen under en från rättssäkerhetssynpunkt särskilt kvalificerad och från tidigare ställningstaganden frigjord form eller hos Kungl. Maj:t.

*Malmö kommun* anser att om länsstyrelsen finner att kommunplanen i något väsentligt avseende skiljer sig från vad man blivit överens om vid samrådet bör planen i dessa delar underställas Kungl. Maj:ts prövning. Om däremot länsstyrelsen vid sin granskning finner planen uttrycka en

samstämmig uppfattning bör densamma förklaras utgöra en i laga ordning upprättad plan. I enlighet med bygglagutredningens intentioner bör emellertid vissa direkt berörda sakägare kunna föra ett sådant beslut till prövning hos Kungl. Maj:t. Enligt den ordning kommunen vill anvisa skulle det däremot inte vara möjligt att återförvisa planen till kommunen för förnyad handläggning.

#### Besvär rätt för kommun

*Planverket* förklarar att man utgår ifrån att länsstyrelsebeslut om återförvisning av kommunplan kan överklagas av kommun. *Hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelserna i Hallands och Värmlands län* samt *Jönköpings, Mjölby och Sundsvalls kommuner* framhåller behovet av möjlighet för kommun att överklaga beslut av länsstyrelse att vägra godkännande eller fastställelse av plan. Även *Ale, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds och Öckerö kommuner* samt *Göteborgs Förorters Förbund* understryker behovet av besvär rätt och dessa remissinstanser anser att man bör överväga inrättande av en särskild nämnd för ändamålet, en motsvarighet till Statskommunala marknämnden.

*Kalmar kommun* är kritisk mot förslaget att länsstyrelsen skall kunna återförvisa plan till kommunen och framhåller att om sådan rätt skall föreligga så måste lagen åtminstone kompletteras med anvisningar om vilka frågor som kan medföra återförvisning, och på vilket sätt kommunen kan påkalla snabb överprövning av länsstyrelsens beslut. Liknande synpunkter framförs av *Mönsterås kommun*.

*Linköpings, Ljungby, Mjölby och Sölvesborgs kommuner* samt *fastighetskontoret i Lund* finner det inte klart framgå av betänkandet huruvida kommun skall äga rätt att föra talan mot beslut av länsstyrelse att vägra godta plan. Dessa remissinstanser understryker vikten av att sådan besvär rätt finns.

#### Terminologiska frågor

*Planverket* instämmer i bygglagutredningens förslag att länsstyrelsens beslut beträffande kommunplan skall få formen av fastställelse, bl. a. med hänsyn till att rättssäkerhetsfrågor här måste bli föremål för en mera ingående bedömning.

*Länsstyrelsen i Östergötlands län* framhåller emellertid önskvärdheten av att efterprövning av olika plantyper får en enhetlig benämning. Även om vissa skäl kan finnas för skilda benämningar talar dock praktiska skäl för en enhetlig benämning av efterprövningen. Då benämningen fastställelse är den numera gängse föreslår länsstyrelsen att efterprövningen generellt benämnas fastställelse. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Jämtlands län*. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att termen fastställelse bör användas när både kommun och staten giltigförklarar en byggnadsplan. Samma uppfattning framförs av *Enköpings kommun*.

Enligt länsstyrelsen i Värmlands län samt Hammarö och Varbergs kommuner bör däremot termen godkännande användas för efterprovningen av såväl kommunplan som kommunplansplan.

Länsstyrelsen i Värmlands län framhåller härvid att det förefaller lämpligast och mest logiskt att planer som i princip saknar rättsverkningar godkännes medan planer med rättsverkningar fastställs, dvs. kommunplan och kommunplansplan godkännes medan byggnadsplan fastställs.

Varbergs kommun påpekar att bygglagutredningen ständigt betonar den flytande gränsen mellan kommunplan och kommunplansplan och det stora behovet av en viss bibehållen flexibilitet i den översiktliga planeringen. Det är därför enligt kommunen svårförståeligt, att kommunplansplanen skall fastställas vid den statliga efterprovningen, medan kommunplanen skall godkännas. Båda planformerna föreslås bli föremål för godkännande.





## 9 Medborgarinflytande och fastighetsägares m. fl. ställning i planläggningsprocessen

### *Utredningen (Betänkandet avsnitt 17 och 18)*

Enligt bygglagutredningen är det obestridligt att det krävs åtgärder ägnade att förbättra medborgarinflytandet genom en bättre information i planfrågor och bättre möjligheter till allmän debatt. Utredningen framhåller att sådana åtgärder självfallet fordrar tid och andra resursinsatser och att det är oundvikligt att detta fördröjer själva planbesluten och belastar kommunernas förtroendemän och tjänstemän med ytterligare arbete. Det gäller därför att göra en lämplig avvägning av de olika insatserna.

Medborgarinflytandet måste enligt utredningen få göra sig gällande så tidigt som möjligt i beslutsprocessen, vilket framför allt gäller den översiktliga planeringen, där inflytandet också måste få göra sig gällande med särskild styrka.

Utredningen framhåller att de förslag till reformer av plansystemet och beslutsprocessen i markanvändningsfrågor som föreslås i och för sig torde leda till förbättrade möjligheter till medborgarinflytande. Enligt utredningen måste sålunda en obligatorisk översiktlig planläggning som skall omprövas med jämna mellanrum och som får en starkt styrande verkan leda till en ökad medvetenhet från allmänhetens sida om den fysiska planeringen. Utredningen framhåller vidare att den mera detaljerade prövningen kommer att i högre grad än f. n. öppnas för medverkan från allmänheten genom att kravet på planläggning ökar. Som faktorer vilka bör stimulera och underlätta allmänhetens deltagande nämns vidare bl. a. den förenkling i beslutsprocessen och den vidgning av lagstiftningens räckvidd som föreslås.

Enligt bygglagutredningen kommer det emellertid att krävas åtgärder för att tillvarata möjligheterna till det ökade intresse som kan bli följden av det föreslagna systemet. Informationen till allmänheten anses sålunda behöva förbättras och möjligheterna till återföring av allmänhetens åsikter till planerarna och beslutsfattarna behöver vidgas. Det är emellertid enligt bygglagutredningens mening inte vare sig möjligt eller lämpligt att i lagstiftningen ge preciserade regler för samrådsförfarande och information. I lagstiftningen bör därför i huvudsak endast anges att erforderligt samråd skall tas och erforderlig utställning för medborgarnas granskning göras under viss minimitid före beslut i planärende. Utred-

ningen föreslår att förslag till kommunplan och kommundelsplan skall vara utställda under en period av minst fyra månader och att denna period skall avslutas senast två månader före den dag då ärendet beräknas förekomma inför fullmäktige för beslut. Beträffande byggnadsplan föreslås att utställningstiden skall omfatta minst en månad.

Det får enligt utredningen i stor utsträckning överlåtas åt kommunerna att utarbeta ändamålsenliga metoder för vidgande av medborgarinflytandet. Kommunerna bör härvid få god hjälp av det utredningsarbete som i förevarande hänseende bedrivs av utredningen om den kommunala demokratin samt av de råd och anvisningar som kan komma att lämnas av planverket.

Även om således några detaljerade regler inte anses kunna ges i lagstiftningen om samråd och information så bör det enligt bygglagutredningen i förhållande till vad som gäller f. n. ställas ganska stora krav i dessa hänseenden. Utredningen föreslår att i planärendet skall lämnas redogörelse för vilka åtgärder som vidtagits för att tillgodose kraven. I de fall då plan skall prövas av statlig myndighet föreslås att denna skall pröva om de vidtagna åtgärderna är tillräckliga. Brister i detta hänseende skall kunna utgöra grund för återförvisning av ärendet.

Tyngdpunkten i medborgarinflytandet skall som nämnts enligt bygglagutredningen förläggas till ett så tidigt skede i planlägningsarbetet som möjligt. Möjligheten att framlägga synpunkter och inkomma med erinringar bör emellertid enligt utredningen stå öppen ända tills kommunen och i förekommande fall länsstyrelsen fattar beslut i planärendet inom ramen för den grundläggande behandlingsordningen. Besvärsmot byggnadsnämnds, kommunfullmäktiges eller länsstyrelsens slutliga beslut bör däremot enligt utredningen inte tillerkännas andra intressenter än fastighetsägare och vissa andra grupper med mer kvalificerat intresse i saken. Innehavarna av sådana rättigheter kan således sägas vara sakägare. För att i möjligaste mån minska av besvärsmöjligheterna föranledda förseningar i planlägningsförfarandet föreslås att regler införs som möjliggör att prövningsmyndigheten kan förordna att överklagad plan vinner laga kraft i de delar det bedöms att den inte berörs av anförda besvär.

Enligt bygglagutredningen föreligger inte något behov av att skärpa nuvarande regler om information till och samråd med fastighetsägarna, medan hyresgästers och andra nyttjanderättshavares ställning i förevarande hänseende bör förbättras. I lagstiftningen bör framhållas som särskilt angeläget att erforderligt samråd tas med nyttjanderättshavare. Utredningen föreslår därför att dessa i likhet med fastighetsägare och andra innehavare av särskild rätt till fastighet skall erhålla skriftlig underrättelse om utställningar av förslag till kommundelsplaner och byggnadsplaner som berör dem. Dessa underrättelser bör kunna ske genom att avskrift av tidningskungörelsen tillställs vederbörande i vanligt brev.

*Remissinstanserna*

## Allmänt

I stort sett alla remissinstanser som yttrar sig i frågan är eniga med bygglagutredningen om vikten av förbättrat medborgarinflytande. Meningarna är dock delade när det gäller frågan om hur detta skall komma till stånd.

Ett stort antal instanser anser att medborgarinflytandet i första hand bör säkras inom den representativa demokratins ram. Uttalanden i denna riktning görs av *länsstyrelsen i Stockholms län, Bodens, Falkenbergs, Grums, Haninge, Karlstads, Lidingö, Luleå, Malmö, Piteå, Sundsvalls, Södertälje, Uddevalla och Älvsbyns kommuner* samt *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister, Riksbyggen* och *Stockholms läns landsting* (minoritet). Falkenbergs kommun anför härvid att det representativa systemet förlorar sin effektivitet om det i väsentlig omfattning skall kombineras med en medborgarnas omedelbara maktutövning. Skall offentlig förvaltning fungera måste i demokratisk ordning utsedda myndigheter och styrelser ges tillfälle att under politiskt ansvar fullgöra sina uppgifter. Självfallet bör sakägare och allmänhet ha möjlighet att framföra synpunkter, men det omedelbara medborgarinflytandet får inte övervärderas. Tendens härtill kan enligt kommunen spåras i utredningens förslag. *Länsstyrelsen i Kalmar län* instämmer med utredningen om att allmänhetens möjligheter till inflytande måste förbättras, men framhåller att formerna härför inte får vara sådana att de i demokratisk ordning valda kommunala organen sätts åt sidan. *Skinnskattebergs kommun* har likaså framhållit att det direkta medborgarinflytandet i förhållande till de ansvariga förtroendemännen endast bör få bli rådgivande.

Enligt *Nyköpings kommun* synes medborgarinflytandet inte böra stärkas genom en ändrad byggnadslagstiftning utan, om så befinner påkallat, genom regler som gäller för kommunal handläggning av ärenden i allmänhet. Även *Föreningens Sveriges stadsarkitekter* ifrågasätter en sådan lösning. *Föreningen för samhällsplanering* framhåller att utredningens förslag till information om och utställning av planer endast får ses som ett avslutande kontrollmoment. Medborgarinflytandet i djupare mening måste utgå från den politiska aktiviteten och den allmänna utredningsverksamheten.

Flertalet remissinstanser, även några av dem som lägger tonvikten vid det representativa systemet, anser emellertid att det krävs åtgärder inom byggnadslagstiftningens ram för att förbättra medborgarnas möjligheter att utöva ett mer direkt inflytande på beslutsprocessen. *Malmö* och *Malungs kommuner* samt *HSB* anser dock att redan gällande lagstiftning ger tillräckliga möjligheter att tillgodose krav på inflytande från allmänheten.

Många remissinstanser uttrycker tillfredsställelse över att bygglagutredningen tillmätt frågorna om medborgarinflytande stor vikt och anser att förslaget bör medföra att detta inflytande verkligen stärks. Uttalanden i denna riktning görs av *Eskilstuna* (minoritet), *Filipstads, Gällivare, Kalmar, Kinda, Markaryds, Nässjö, Orsa, Oskarshamns, Vellinge* och

*Vilhelmina kommuner, fritidsnämnden i Landskrona kommun samt Skolöverstyrelsen och Göteborgsregionens kommunalförbund.*

Några remissinstanser tillstyrker i stort vad utredningen föreslagit för att få till stånd ökat inflytande för allmänheten. Detta är fallet med *länsstyrelserna i Jönköpings, Örebro, Gävleborgs och Norrbottens län, Borås, Norbergs och Örebro kommuner samt LRF.*

Det har emellertid också framförts kritik mot bygglagutredningens principiella behandling av förevarande frågor. Enligt *Ekerö, Kumla, Skurups och Vallentuna kommuner samt Stadsmiljögruppen* är sålunda frågan om medborgarinflytandet inte tillfredsställande beaktat av utredningen. *Kalmar kommun* instämmer med utredningen om att förslaget bör ge vissa förbättringar för allmänhetens inflytande men kan inte finna att utredningen lyckats lösa problemet med ett reellt sådant. Liknande synpunkter framförs av *Mönsterås och Tibro kommuner.*

*Hyresgästernas riksförbund* finner det beklagligt att bygglagutredningen ägnat frågan om medborgarinflytandet så ringa intresse. När det gäller de förtroendevaldas inflytande bör visserligen förslaget om kommunal hanteringsordning medföra förbättringar, men några förslag som garanterar hänsynstagande till bostadskonsumenternas önskemål innehåller betänkanhet inte. Förbundet menar att en ny planlagstiftning måste utgå från ett klart ställningstagande till frågan om syftet med medborgarinflytande. Detta har utredningen emellertid avstått ifrån. Utgångspunkten för behandlingen av inflytandefrågan måste vara en principiell diskussion om hur man på bästa sätt ger beslutsfattarna i plan- och byggfrågor möjligheter att inför sina beslut tillgodogöra sig erfarenheter och synpunkter från dem som lever i den skapade miljön. Utredningen har överbetonat vissa typer av problem som är förknippade med ökat medborgarinflytande, t. ex. svårigheterna att aktivera en bredare allmänhet och hinder för planeringseffektiviteten. Det gäller att åstadkomma en beslutsprocess som i största möjliga utsträckning eliminerar dessa problem.

Även enligt *planverket* (minoritet) borde bygglagutredningen ha ägnat större uppmärksamhet åt informations- och inflytandefrågorna och i första hand klargjort syftet med önskemålet om medborgarinflytande.

*Socialstyrelsen* finner det värdefullt att utredningen betonat vikten av medborgarinflytandet i planeringen men anser att det är beklagligt att utredningen inte närmare analyserat möjligheten att praktiskt genomföra detta inflytande. Liknande synpunkter framförs av *Barnmiljöutredningen och Näringsfrihetsombudsmannen.*

Den vanligast förekommande invändningen mot bygglagutredningens förslag är att utredningen i sin ambition att förbättra medborgarinflytandet skapat ett administrativt förfarande som blir mycket tungrott. Invändningar av detta slag framförs av *länsstyrelsen i Stockholms län, Arboga, Gislaveds, Falkenbergs, Grums, Höörs, Karlstads, Kristianstads, Kävlinge, Köpings och Markaryds kommuner samt byggnadsnämnden i Halmstads kommun.*

*Länsstyrelsen i Västmanlands län*, som förklarar sig odelat positiv till ett avsevärt ökat medborgarinflytande, anser att detta måste få sådana

former att kommunerna kan klara uppgiften med rimliga insatser, varför frågan bör studeras ytterligare. Liknande synpunkter framförs av *Orsa*, *Ragunda* och *Ängelholms kommuner*. *Markaryds kommun* finner förslaget till ökat medborgarinflytande positivt men påtalar att ett genomförande av förslaget kommer att kräva en avsevärd ökning av personalstyrkan vid byggnadsnämnderna. Ökade resurskrav påtalas även av *Arvika*, *Norbergs* och *Skinnskattebergs kommuner*.

*Helsingborgs* och *Skellefteå kommuner*, byggnadsnämnden i *Landskrona kommun* samt *SACO* och *SAR* ställer sig tveksamma till alltför hård reglering och kontroll av frågor om insyn och inflytande, vilket skulle kunna medföra en alltför omfattande apparat till förfång för själva planeringsarbetet. *Sala kommun* finner anledning befara att de förslag som utredningen för fram för att öka medborgarinflytandet, exempelvis genom längre utställningstider och långtgående kallelseförfarande, mer kommer att betunga den kommunala administrationen än vara till avsedd nytta. Liknande synpunkter anförs av *Umeå*, *Västerås* och *Växjö kommuner*.

*Kristianstads kommun* förklarar sig positivt inställd till ett ökad medborgarinflytande och samrådsförfarande men anser, med hänsyn till att de administrativa rutinerna blir mer komplicerade, att de i betänkan- det föreslagna vägarna bör omprövas varför de avstyrks i föreliggande skick. Liknande synpunkter anförs av *Köpings* och *Kungsörs kommuner*. *Tranås kommun* anser att formerna för medborgerligt inflytande bör bli föremål för närmare utveckling och praktisk prövning.

Även *Skövde kommun* påpekar att det kan finnas risker för att planarbetet blir tyngre. Kommunen anför härom att bygglagutredningens förslag om utvidgat medborgarinflytande i planarbetet förhoppningsvis leder till ökad debatt angående väsentligheter på ett tidigt stadium men att det kan innebära dels att tidsåtgången för planläggningen förlängs avsevärt, dels att själva planarbetet blir tyngre och mera resurskrävande. Bygglagutredningens förslag till regler för samråd och utställning m. m. har emellertid formulerats så att kommunen får möjlighet att göra en avvägning mellan kravet på medborgarinflytande och de planläggningsre- sultat man vill uppnå.

Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* blir det en viktig uppgift att finna former som inom rimliga tidsramar tillgodoser skäligt medborgarin- flytande. Systemet måste också säkerställa att okynnesaktioner i fördröj- ningssyfte inte får för stora möjligheter. Utredningens ambition att åstadkomma ett rationellt och enkelt planeringsförfarande får inte äventyras av ett ökat byggkrångel föranlett av alltför ambitiöst upplagt medborgarinflytande.

De moment i bygglagutredningens förslag som framför allt åsyftas av de remissinstanser som påtalar risken för administrativt krångel är förslagen angående information och samråd, utställning, underrättelser och fastställelse.

## Förslagen till plansystem och beslutsprocess ur medborgarsynpunkt

Många remissinstanser instämmer med utredningen i att förslagen till plansystem och beslutsprocess i markanvändningsfrågor i och för sig bör leda till förbättrade möjligheter till medborgarinflytande. Sålunda framhåller *Utredningen om den kommunala demokratin* det ur demokratisk synpunkt betydelsefulla i att den översiktliga planeringen ges en mer formell ställning varigenom handläggningen kan komma att ske efter ett enhetligt mönster inom olika kommuner och planernas status blir klarare. Utredningen framhåller vidare det värdefulla i dels att kommunfullmäktige ges en starkare ställning genom att kommunplaner och kommunplansplaner skall tas upp för antagande i fullmäktige, dels att kommunstyrelsen anförtros ledningen att det översiktliga planarbetet och därvid skall ge direktiv om vilka samråd som skall tas. Utredningen finner också att förslaget att planerna i princip skall ha tidsbegränsad giltighet är av stort värde enär inaktuella och för en större allmänhet ofta okända planer legat till grund för förändringar. Utredningen framhåller slutligen att det föreslagna plansystemet möjliggör en styrning av även andra miljöförändringar än enbart bebyggelsefrågor. Detta bör i framtiden ge förbättrade förutsättningar för en samlad bedömning av miljöfrågor och tidig diskussion även i detaljfrågor som rör t. ex. boendemiljön.

*Hyresgästernas riksförbund* instämmer i bygglagutredningens uppfattning att flera inslag i det föreslagna plansystemet kan komma att stimulera och underlätta allmänhetens deltagande i planeringen. Liknande synpunkter framförs av *Svenska Naturvårdsföreningen*. Även enligt *länsstyrelserna i Blekinge och Värmlands län* samt *Kumla* och *Torsby kommuner* kan den föreslagna nyordningen måhända komma att bidra till ett ökat medborgarinflytande.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att förslaget om tidsbegränsade kommunplaner med möjlighet till en allmän intern kommunaldebatt får ses som det kanske mest realistiska försöket ägnat att stärka det direkta medborgarinflytandet. Även *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *länsstyrelsen i Kopparbergs län* samt *Boxholms, Borlänge, Norrköpings, Norrtälje* och *Valdemarsviks kommuner* finner att den föreslagna översiktsplaneringen kan bli av värde ur medborgarsynpunkt. *Nynäshamns kommun* framhåller särskilt den föreslagna kommunplansplanens värde för att förbättra allmänhetens möjligheter till insyn i planeringsprocessen i ett mera översiktligt skede.

Några remissinstanser har framhållit att allmänhetens inflytande på markanvändningsfrågor måste komma att förbättras genom den ökade räckvidd som byggnadslagstiftningen föreslås få, varigenom bl. a. beslutsprocessen anses bli mer överskådlig. Sådana synpunkter framförs av *Falkenbergs, Gislaveds, Skövde, Upplands Väsby* och *Tibro kommuner*. *Tibro kommun* har dock uttryckt besvikelse över att bygglagutredningen inte gått längre när det gäller samordningen av olika lagar. *Kinda kommun* har påpekat att medborgarinflytandet bör komma att förbättras genom att byggnadsdispenser enligt förslaget till stor del ersätts med planbeslut. *Grums kommun* hävdar däremot att erfarenheterna av

dispensförfarandet inte visar att medborgarnas krav på insyn därigenom skulle åsidosättas. Enligt *Olofströms kommun* bör medborgarinflytandet komma att förstärkas genom att huvudansvaret för planeringen läggs på kommunstyrelsen.

Några remissinstanser är å andra sidan kritiska mot förslagen till plansystem och beslutsprocess med hänsyn till allmänhetens möjligheter till inflytande. Enligt *Södertälje kommun* är sålunda det grundläggande planeringssystemet för komplicerat för att förtroendemän och allmänhet skall kunna delta i planeringsdiskussionen. Liknande synpunkter framförs av *Sävsjö kommun*.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller att de flytande gränserna mellan planerna måste verka förvirrande för allmänheten. Sådana synpunkter framförs även av *Hedemora* och *Oxelösunds kommuner*. *Kumla kommun* anser att det borde vara möjligt att arbeta med enbart ett översiktligt planinstitut, vilket skulle göra det lättare för sakägarna att följa planeringen.

*Karlskrona kommun* kan inte finna att det föreslagna systemet blir mer lätthanterligt och förståeligt för allmänheten än det nuvarande. I huvudsak samma invändning framförs av *Borlänge kommun*.

Enligt *Malmö kommun* kan den föreslagna samrådsmodellen i praktiken komma att i viss utsträckning motverka ett eftersträvat medborgarinflytande. I samrådsform kommer delavgöranden att fattas i skilda frågor och på skilda nivåer, vilket gör att beslutsprocessen blir svåröverskådlig för allmänheten. Även enligt *Sigtuna* och *Torsby kommuner* kommer det föreslagna samrådsförfarandet att medföra försämrade möjligheter för allmänheten att göra sina synpunkter gällande eftersom kommun och länsstyrelse ofta torde komma att ha tagit definitiv ställning i viktiga frågor innan allmänheten ges möjligheter att påverka dem.

En minoritet i *Stockholms kommun* befarar att individens möjligheter att påverka sin närmiljö blir begränsade genom sammankopplingen av byggnadsplan, byggnadslov, fastighetsbildning och projektering.

*Näringslivets byggnadsdelegation* instämmer i att det är önskvärt att allmänhetens intresse för samhällsplaneringen stimuleras och att dess insyn i verksamheten garanteras. För att nå dessa syften behöver emellertid den översiktliga planeringen inte få en vidlyftig bundenhet. Om den formella bundenheten i stället koncentreras till verkställighetsstadiet blir de avgörande besluten lättare att uppfatta och följa för en större allmänhet. Liknande synpunkter framförs av *ASK-bolagen* och *ICA-förbundet*.

Bygglagutredningen har enligt *Svenska civilingenjörsförbundet* koncentrerat planeringen på att producera planer. Styrningen av markanvändning och byggande blir då visserligen klar, men nackdelen är uppenbarligen bundenheten och risken för ett byråkratiskt handlande när man skall anpassa planerna till de ständigt nya förutsättningarna för fysisk miljöförändring. Förbundet vill i stället lägga vikt vid dels informationsunderlaget, dels mekanismerna för konfliktlösning. Om planeringen arbetar med ett stort inslag av mekanismer för konfliktlösning styr man markanvändning och byggande på ett mer flexibelt sätt.



Medborgarinflytandet främjas bättre av en sådan mer levand, dynamisk planering. *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* anser att förslaget om begränsad giltighetstid för detaljplaner måste försämrade medborgarinflytandet i förhållande till vad som gäller i dag, eftersom planerna skall förfalla utan att fastighetsägare och andra medborgare hörs.

Några remissinstanser har kritiserat bygglagutredningens förslag såvitt avser den regionala planeringen. *Utredningen om den kommunala demokratin* anser således att bygglagutredningen ägnat alltför liten uppmärksamhet åt översiktsplaneringen av interkommunal karaktär. I betänkandet borde ha belysts hur medborgarinflytandet över regionplanarbetet skall komma till uttryck.

*Sollentuna kommun* anför att en av andemeningarna i utredningsförslaget är att ge medborgarna ett större inflytande i planeringsprocessen. Detta framgår klart i behandlingen av kommun- och kommundelsplanerna. Något motsvarande system för behandling av frågor på regional nivå har inte föreslagits, vilket således strider mot en av grundtankarna i utredningen. Liknande synpunkter anförs av *Botkyrka* och *Lomma kommuner* samt *Sydvästra Skånes kommunalförbund* och *Cöteborgsregionens kommunalförbund*. *Lidingö kommun* anser att önskemålet om medborgarinflytande motiverar ett formellt planinstitut på regional nivå och att denna planläggning handhas av en folkvald församling. Enligt *Stockholms kommun* bör med hänsyn till allmänhetens insyn och medverkan även den statliga regionala planeringen bedrivas inom ramen för ett formellt planinstitut.

Några av de remissinstanser som förordar en förskjutning av ansvaret från stat till kommun motiverar detta med bl. a. önskemålet om bättre medborgarinflytande. *Gislaveds kommun* anser sålunda att kommunfullmäktige bör bemyndigas fastställa samtliga planer. Även enligt *Lidingö*, *Stockholms*, *Södertälje*, *Täby* och *Upplands Väsby kommuner* samt *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* motiverar medborgarinflytandet att de avgörande besluten i högre grad bör få fittas på kommunal nivå. *Lidingö kommun* framhåller att intresset av ett brett medborgerligt inflytande över samhällsplaneringsprocessen motverkas, om denna i sina mera avgörande skeden formas som en samråds- och fastställelseprocess, där statliga ämbetsverk spelar huvudrollen. Önskemålet om ett vidgat medborgarinflytande tillgodoses bättre ju mera självständigt kommunerna tillåts handlägga sina planfrågor.

#### Tidpunkt för inflytande

Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig i frågan instämmer med utredningen om att medborgarinflytandet måste få göra sig gällande så tidigt som möjligt i den process som skall utmynna i beslut. Många instanser instämmer också i att upprätthållande av denna princip är särskilt viktig i samband med översiktliga planer och att medborgarinflytandet måste få göra sig gällande med särskild styrka i samband med sådana planer. Uttryckliga uttalanden i denna riktning görs av *lässtyrel-*

serna i Stockholms, Kalmar, Blekinge, Hallands, Västmanlands, Kopparbergs och Västernorrlands län, Ale, Enköpings, Filipstads, Härryda, Lerums, Kungälv, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Stockholms, Surahammars, Trelleborgs, Vårgårda och Öckerö kommuner samt LRF och Göteborgs Förorters Förbund. Norrtälje kommun framhåller att man genom att koncentrera medborgarinflytandet till de översiktliga planerna kan ges möjlighet att klara av den ökade arbetsbelastning som förslaget om vidgat plankrav kommer att medföra.

Byggnadsnämnden i Lunds kommun finner emellertid att utredningen tenderar att överbetona att detta inflytande främst skall göra sig gällande vid den översiktliga planeringen. Även om det är viktigt i denna planering så torde många människor uppleva det som minst lika väsentligt att de ska ha inflytande på sin närmiljöes utformning. Inte minst viktigt är det att man strävar efter att finna former för att kanalisera inflytandet från dem som skall bo i ett område. Liknande synpunkter framförs av Hyresgästernas riksförbund.

Ett flertal remissinstanser finner det angeläget att allmänheten bereds möjlighet till inflytande redan på programstadiet. Planverket anförd sålunda att för medborgarna i gemen är ofta de program på vilka planer baseras minst lika väsentliga som de på programmen baserade tekniska lösningarna. Såväl gemensamma planeringsförutsättningar som program för kommundelsplaner, byggnadsplaner och för eventuella entreprenör-tävlingar m. m. bör ställas ut och bli föremål för samråd. Liknande synpunkter framförs av länsstyrelserna i Södermanlands, Hallands, Gävleborgs och Västernorrlands län, Stockholms läns landsting, Norrtälje, Stockholms (minoritet) och Upplands Väsby kommuner samt Föreningen Sveriges stadsarkitekter. Vara kommun anser att det i lag bör fastslås att skisser till förslag skall underkastas ett formellt utställningsförfarande. Hyresgästernas Riksförbund framför ett liknande förslag.

### Information och samråd

När det gäller bygglagutredningens förslag avseende information, samråd och utställning delar flertalet remissinstanser utredningens uppfattning att informationen till allmänheten behöver förbättras. Av redogörelsen ovan för remissinstansernas allmänna reaktion på de av bygglagutredningens förslag som tar sikte på att förstärka medborgarinflytandet framgår att ett stort antal remissinstanser är kritiska med hänsyn till de administrativa svårigheter som bedöms uppkomma. Även om utredningens förslag om en vidgning av informations- och samrådsverksamheten kan antas i viss utsträckning ha bidragit till denna kritik är det få instanser som uttryckligen har något att invända mot utredningsförslaget i denna del. Gnosjö kommun påpekar emellertid att alltför mycket arbete med information på "gräsrotsnivå" ofta är onödigt arbete. Man måste fråga efter effektiviteten. Karlskrona kommun anser att informationsverksamheten och delgivningsförfarandet enligt förslaget blir så omfattande att det snarare minskar än ökar möjligheterna till insyn.

Bl. a. med hänsyn till önskemålet att underlätta arbetet för kommunerna

är det många remissinstanser som anser att medborgaropinionen så långt möjligt bör kanaliseras via de politiska partierna. Synpunkter i denna riktning framförs av *länsstyrelserna i Västmanlands och Västernorrlands län, Eskilstuna, Gislaveds, Surahammars, Umeå, Vallentuna, Vårgårda, Vännäs och Ånge kommuner, byggnadsnämnden i Halmstads kommun samt Stockholms läns landsting.*

Många remissinstanser tillstyrker emellertid också att det kommunala informations- och utställningsförfarandet vidgas. *Länsstyrelsen i Uppsala län* bedömer avvägningen av medborgarinflytandet som i och för sig lämpligt, även om administrativa och praktiska svårigheter kan möta vid tillämpningen. Länsstyrelsen instämmer i att allmänheten bör få ingripa i beslutsprocessen när som helst men varnar samtidigt för att kortsiktiga intressen härigenom kan komma att väga alltför tungt. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att avvägningen mellan kravet på ett vidgat medborgarinflytande och behovet av en hanterlig och inte alltför tidskrävande handläggning i stort sett synes vara välgrundad. *Länsstyrelserna i Kronobergs och Hallands län samt Kalmar, Nynäshamns och Uppsala kommuner* tillstyrker ett utvidgat informations- och utställningsförfarande trots att de är medvetna om ökad resurs- och tidsåtgång.

Även *länsstyrelserna i Jönköpings och Jämtlands län* framhåller svårigheterna när det gäller att engagera allmänheten, vilket dock inte får utgöra skäl till att inte ta tillvara alla tillgängliga möjligheter att förbättra informationen.

*Stockholms kommun* anser att en ny bygglagstiftning måste garantera ett allsidigt och representativt medborgarinflytande i de skeden av planläggning då de allmänna riktlinjerna för markanvändning och byggande behandlas samt på den nivå där det materiella innehållet i planer och den miljömässiga utformningen fastläggs. I dessa fall måste envar som bor eller verkar inom en kommun bedömas ha ett berättigat intresse i frågan. I de skeden däremot där planläggning och tillståndsgivning har en mer formell betydelse och baseras på tidigare beslut i sakfrågor finns det inga skäl till ett brett medborgarinflytande, utan kretsen av sakägare kan begränsas till dem vilkas rättsställning mer påtagligt förändras. Allmänhet och andra intressenter skall genom en utvidgad information få upplysningar om planarbetets fortskridande och sakliga innehåll. Dessutom skall representanter för olika intressen i planfrågan genom samråd beredas tillfälle att framföra sina synpunkter och aktivt påverka planläggningen. Liksom hittills bör de parter som har ett väsentligt intresse i planfrågan beredas tillfälle att genom remiss (som alternativt kan få formen av samråd) yttra sig över planförslag. Slutligen bör formell utställning ske av planer, oavsett om de avses få rättsverkan eller ej. Mot denna allmänna bakgrund föreslår kommunen att envar inom kommunen boende eller verksam skall ha rätt att inkomma med yttrande vid behandlingen av kommunplan och kommunaldelsplan. Vid behandlingen av byggnadsplan som baseras på fastställd kommunaldelsplan och av byggnadslov bör kretsen av sakägare begränsas till berörda fastighetsägare och ägare av grannfastigheter. Andra som direkt berörs av genomförandet, t. ex. hyresgäster, skall genom fastighetsägarens försorg

informerar om planerade åtgärder och beredas tillfälle att yttra sig till den handläggande kommunala instansen. Det har visat sig att områdesplanen är ett lämpligt instrument för samordning av olika intressen inom ett område och det är också på denna plannivå som kommunen har fått ett konstruktivt brukarinflytande. På denna plannivå är frågeställningarna konkreta och avgränsade och erfarenhetsmässigt också engagerande. Byggnadsplanen skall entydigt redovisa användningsrätten och de preciseringar av gränser, byggnadsutformning och övriga förhållanden som erfordras för byggnadslov och fastighetsbildning. Relationerna mellan grannfastigheter skall också behandlas. Det är alltså i första hand en formalisering av sakförhållanden och rättsförhållanden som i princip behandlats i kommundelsplanen. Därför är det i detta skede knappast meningsfullt med ett bredare samråd och medborgarinflytande.

Även enligt *Kristinehamns*, *Norrtälje*, och *Skövde kommuner* samt *SABO* och *Sveriges lantmätareförening* bör samråd och medborgarinflytande kunna begränsas vid byggnadsplanen.

*Malmö kommun* föreslår att uppgiften att meddela råd och anvisningar angående lämpliga kommunikationsmetoder skall läggas på departementsnivå, lämpligen kommundepartementet.

*Kristinehamns*, *Södertälje* och *Sölvesborgs kommuner* samt *HSB* har inget att erinra emot att metodfrågorna avseende information och samråd inte utvecklats närmare av bygglagutredningen utan att man beträffande dessa i första hand inväntar de resultat utredningen om den kommunala demokratin kan komma fram till. *Länsstyrelsen i Malmöhus län*, *Hyresgästernas Riksförbund* samt *Filipstads* och *Vallentuna kommuner* anser däremot att bygglagutredningen hade bort ta upp metodfrågorna till utförligare behandling.

När det gäller metoderna att föra ut information och få till stånd debatt påpekar *länsstyrelsen i Skaraborgs län*, *Borlänge*, *Haninge* och *Vallentuna kommuner* samt *Stadsmiljögruppen* angelägenheten av att alternativa lösningar utarbetas och att konsekvenserna i olika hänseenden av alternativen belyses.

För att förbättra möjligheterna till medborgarinflytande föreslår *Eskilstuna (minoritet)*, *Södertälje (minoritet)* och *Uppsala kommuner* samt *kommunförbundet (minoritet)* inrättande av någon form av kommundelsråd. Enligt *en minoritet i Uppsala kommun* bör man dock i denna fråga avvakta betänkande från utredningen om den kommunala demokratin.

Ett flertal remissinstanser tar upp frågan om remissrätt för organisationer av olika slag. *Hyresgästernas Riksförbund* och *planverket (minoritet)* anser att hyresgäströrelsen skall garanteras rätt att bli fast remissinstans i planärenden. *Mönsterås kommun* föreslår att alla organisationer som berörs får formell remissrätt. Även *socialstyrelsen* och *HSB* föreslår utvidgning av remissförfarandet avseende organisationer. I övrigt framförs krav på remissrätt för de kommunala handikappråden av *statens handikappråd* och *HCK* för arbetstagarsidan av *arbetsmiljöutredningen*, för lokal friluftorganisation av *Skid- och friluftsförbundet* och *Svenska naturskyddsföreningen*, för sameby av *Svenska samernas riksförbund*, för

villaägareföreningar av *Sveriges villaägareförbund* samt för hembygdsföreningarna av *Samfundet för hembygdsvård*.

*Stadsmiljögruppen* anser att bygglagutredningen hade bort närmare diskutera bl. a. de opinionsbildande gruppernas roll. Möjligheter för sådana grupper att utnyttja myndigheternas resurser, t. ex. i form av experthjälp, vore ett steg mot demokratisk planering.

Några remissinstanser tar upp frågan om förhållandet mellan fysisk planering och planering inom andra områden såvitt avser allmänhetens möjligheter till mer direkt påverkan.

*Kalmar kommun* anför härom att genom att kravet på medborgarinsyn ställs högt vid upprättande av fysiska markanvändningsplaner kommer denna sektoriella planering att få stå för den mesta informationen och de flesta klagomålen från allmänheten om kommunens verksamheter totalt sett. Erfarenheterna från kommunplanearbetet i Kalmar styrker detta påstående. I dag tillkommer ekonomiska beslut (ett- och flerårsbudget), som direkt lokaliserar medel till olika ämnesområden och anläggningar utan nämnvärd medborgarinsyn. Dessa beslut har egentligen de mest drastiska konsekvenserna för medborgarna. Någon större insyn ges ej heller i bostadsbyggnadsprogrammen som ett andra exempel. Det är därför viktigt att huvudansvaret för att medborgarna blir informerade, hörda och beaktade, läggs på dem som skall upprätta de kommunala handlingsprogrammen, dvs. kommunstyrelsen, där de flesta och för miljöns utformning viktigaste huvudbesluten fattas. De kommunala handlingsprogrammen, på alla nivåer, som skall ligga till grund för planläggningen, bör lagfästas. Medborgarinflytandet redan på programstadiet bör tillgodoses på samma sätt. Liknande synpunkter framförs av *Mönsterås kommun*.

Enligt *Kungsbacka kommun* finns det inte någon särskild anledning att förlänga tiden just beträffande markanvändningsplanering och beslutsprocessen kring denna om inte detsamma även kommer att gälla för annan översiktlig planering, såsom ekonomisk planering och verksamhetsplanering.

*Norrköpings kommun* instämmer med bygglagutredningen i att det behövs vidgad information och debatt i samhällsfrågor, men påpekar att detta inte bara gäller planfrågor utan även t. ex. utbildningsfrågor och sociala frågor.

*Staffanstorps kommun* föreslår att utfärdande av lokala trafikföreskrifter, med hänsyn till kravet på medborgarinflytande, skall regleras på liknande sätt som plan. Samma synpunkter framförs av *byggnadsnämnden i Lunds kommun*.

*Motala kommun* påpekar att det parallellt med den kommunala medborgarkontakten är erforderligt att bygga ut ett motsvarande system beträffande den statliga verksamheten och beslutsordningen, t. ex. beträffande vägväsendet och tillämpningen av naturvårds- och miljöskyddslagstiftningen.

## Utställning

Beträffande utställningstiderna godtas bygglagutredningens förslag avseende kommunplan av *länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings och Kalmar län, Arboga, Falkenbergs, Flens, Gagnefs, Jönköpings och Laxå kommuner* samt av *SJ, HSB och Samfundet för hembygdsvård*.

Många remissinstanser anser dock att utställningstiden är onödigt lång och att den utan förfång för allmänheten skulle kunna förkortas. Sådana synpunkter uttrycks av *länsstyrelserna i Värmlands och Älvsborgs län, Kalmar, Karlstads, Gislaveds, Sunne, Umeå och Vännäs kommuner* samt av *planeringskontoret i Halmstads kommun, Länsstyrelserna i Hallands och Västmanlands län* föreslår en förkortning av utställningstiden till tre månader, *länsstyrelsen i Västerbottens län* till två månader och *Karlskrona, Mora och Sjöbo kommuner* till en månad.

Den föreslagna utställningstiden för kommunplansplan godtas av *länsstyrelsen i Kalmar län, Flens och Gagnefs kommuner* samt *SJ, HSB och Samfundet för hembygdsvård*.

Enligt *länsstyrelserna i Jönköpings och Värmlands län, Falkenbergs, Gislaveds, Kalmars, Karlstads, Sala, Skövde, Sunne, Umeå, Vaxholms, Vännäs och Västerås kommuner* samt *planeringskontoret i Halmstads kommun* är dock utställningstiden för kommunplansplan allmänt sett för lång. *Länsstyrelserna i Hallands och Västmanlands län* föreslår en förkortning av tiden till tre månader, *länsstyrelsen i Västerbottens län, Ale, Arboga, Borås, Härryda, Jönköpings, Kungsbacka, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Lycksele, Marks, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Upplands Väsby, Vårgårda, Vänersborgs och Öckerö kommuner* samt *Göteborgs Förorters Förbund* en förkortning till två månader och *Karlskrona, Mora och Sjöbo kommuner* en förkortning till en månad. *Skövde kommun* efterlyser dessutom ett enklare förfarande vid ändring av kommunplansplan.

Den föreslagna utställningstiden för byggnadsplan kommenteras bara av ett fåtal remissinstanser. Förslaget godtas av *Gagnefs och Karlskrona kommuner* medan tiden enligt *Gislaveds kommun* är för lång.

I remissyttrandena förekommer också mera allmänna uttalanden om utställningstidernas längd. *Fagersta kommun* anser att ansträngningar måste göras för att möjliggöra en snabbare handläggning av ärenden. Enligt *Grums, Kungsörs, Köpings, Södertälje, Torsby, Varbergs och Årjängs kommuner* är utställningstiderna överlag för långa. *Laholms kommun* föreslår att man inte skall fixera utställningstiderna som utredningen gjort utan relatera dem till det utställda planförslagets omfattning och betydelse. *Norrköpings kommun* finner det i och för sig värdefullt med långa utställningstider. Handläggningstiden för planärenden är emellertid redan nu avsevärd. Det bör därför närmare utredas hur den kommunala handläggningen i detalj skall gå till, så att olägenheterna med långa handläggningstider kan minskas så mycket som möjligt. *Bodens, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner* framhåller vikten av förbättrat medborgarinflytande men anser samtidigt att det måste öppnas möjligheter att förkorta handläggningstiderna.

Flera remissinstanser har uppmärksammat frågan om hur stora

ändringar som efter utställningstiden skall kunna företas utan att ny utställning skall krävas och, om förnyad utställning krävs, hur lång denna skall vara. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anser att man med hänsyn till de långa utställnings- och antagandetiderna bör kunna godta relativt stora ändringar utan förnyad utställning. Då ny utställning krävs bör denna kunna begränsas tidsmässigt. *Länsstyrelsen i Kalmar län* och *planverket* framför liknande synpunkter. Enligt *länsstyrelsen i Väster-norrlands län* bör relativt stor frihet ges vid bedömning av om ny utställning skall krävas. *Länsstyrelserna i Älvsborgs, Hallands, Skaraborgs* och *Jämtlands län* efterlyser ett klarläggande av vilka ändringar som skall medges utan ny utställning. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att förnyad utställning i många fall torde vara önskvärd om öppenheten mot medborgarna skall vara konsekvent. Detta talar emellertid för en begränsning av utställningstiden. Enligt *HSB* bör omarbetad plan bli föremål för samma prövning som en ny plan. *Svenska Naturskyddsföreningen* efterlyser klara regler i frågan så att fyramånadersregeln inte kringgås.

Endast ett fåtal remissinstanser har kommenterat förslaget att två månader skall förflyta från utställningsperiodens slut tills dagen för fullmäktiges beslut när det gäller kommunplan och kommundelsplan. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att det är obefogat med sådan bestämmelse och *Sjöbo kommun* föreslår att tiden förkortas till en månad. *Flens* och *Laxå kommuner* har däremot uttryckligen godtagit förslaget. *HSB* ifrågasätter om inte avslutandet bör kunna ske t. o. m. längre tid än två månader före beslut med hänsyn till de omarbetningar, som kan bli en följd av synpunkter som framförs under utställningstiden.

*Länsstyrelserna i Södermanlands, Kalmar* och *Västerbottens län* anser att man när det gäller allmänhetens möjligheter att anföra synpunkter på planförslag som antagits av kommun och som skall prövas av länsstyrelse bör ha en viss tidsgräns före vilken erinringar skall ha anförts för att de skall beaktas. *Göteborgs kommun* anser det däremot riktigt som utredningen föreslagit att möjligheten till erinringar skall stå öppen tills ärendena slutligt avgjorts.

### Omfattningen av lagreglering

När det gäller frågan om i vilken utsträckning skyldigheten till information och samråd skall lagregleras är meningarna delade bland remissinstanserna.

Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* tar det lång tid att utveckla ett brett upplagt informationssystem för allmänhetens reaktion i planfrågor varför frågan inte bör bli föremål för lagreglering.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* instämmer med utredningen om att medborgarnas medverkan bör komma in så tidigt som möjligt i planeringsprocessen. Enligt länsstyrelsen är det härvid angeläget att enkla arbetsformer tillskapas mellan myndigheter och allmänhet. Dessa bör beträffande samråd på förhandsstadiet inte onödigtvis fixeras i lagtext eller formaliseras i alltför hög grad, då bindande föreskrifter kan inverka

hämmande på planarbetet. Detta hindrar emellertid inte att anvisningar och förslag upprättas om hur samrådsförfarandet lämpligen kan ske såväl mellan myndigheter och allmänhet som mellan olika myndigheter. Vid planärendenas behandling i senare skeden – utställning, prövning på kommunal och statlig nivå – är det, i motsats till förhållandet på förhandsstadiet, angeläget att fasta spelregler ställs upp för medborgarinflytandet.

*Utredningen om den kommunala demokratin* delar bygglagutredningens principiella uppfattning att frågan om medborgarinflytandet i planeringen inte i första hand kan lösas genom byggnadslagstiftningens utformning. Framför allt torde praktiska skäl tala mot en detaljerad reglering av planeringsprocessen. Den föreslagna lagstiftningen synes därför innebära en lämplig avvägning.

Även *kommunförbundet* delar bygglagutredningens principiella uppfattning angående omfattningen av lagreglering i förevarande hänseende men framhåller samtidigt att det är just i metodfrågor som kommunerna är i särskilt behov av råd. Samma synpunkter framförs av *Ale, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Ljungby, Mölndals, Partille, Stenungsunds* och *Öckerö kommuner* samt *Göteborgs Förorters Förbund*. Även *Hultsfreds, Skövde, Södertälje, Sölvesborgs* och *Åtvidabergs kommuner* samt *SABO* bedömer det som positivt att man i lagstiftningen inte binder upp formerna för samråd m. m. utan låter kommunerna själva utarbeta ändamålsenliga metoder för vidgning av medborgarinflytandet.

*HSB* och *Riksbyggen* anser att frågan om reglering av medborgarinflytandet i första hand bör lösas inom ramen för det arbete som bedrivs av utredningen om den kommunala demokratin.

*Linköpings kommun* och *Sveriges Civilingenjörsförbund* instämmer med bygglagutredningen i att preciserade regler angående samråd m. m. inte bör ingå i lagen.

Å andra sidan har ett antal remissinstanser kritiserat bygglagutredningen för att den föreslagna lagliga regleringen av förevarande frågor är alltför begränsad. Enligt *länsstyrelserna i Blekinge* och *Norrbottnens län* samt *Göteborgs kommun* bör författningsreglerade former för ett ökat medborgarinflytande komma till utförande. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* framhåller härvid att en författningsreglering är av betydelse för länsstyrelsernas möjligheter att återförvisa bristfälligt handlagda ärenden till kommunen. Denna fråga berörs även av *Vellinge kommun*. Eftersom enligt förslaget även muntligt samrådsförfarande skall kunna förekomma, vilket bedöms vara värdefullt, är det enligt kommunen inkonsekvent att det uppställs krav på att samrådet skall dokumenteras och att denna dokumentation skall ges väsentlig betydelse vid länsstyrelsens efterprövning.

*Näringsfrihetsombudsmannen* anser att det kan leda till mycket ojämnt resultat om man överlåter åt kommunerna att själva välja formerna för medborgarinflytande.

*Kalmar kommun* anser att utredningen borde ha framlagt förslag till bindande anvisningar för tillgodoseende av medborgarinflytande. Enligt *Järfälla (minoritet)* och *Ulricehamns kommuner* bör vissa minimikrav i



detta hänseende lagfästas. Av yttrandena framgår att åtminstone minoriteten i Järfälla vill ha utförligare bestämmelser än vad bygglagutredningen föreslagit. *Eskilstuna kommun (minoritet)* framhåller att det inte får stanna vid en allmän information och debatt. De människor som lever i och brukar miljön måste ges ett avgörande inflytande över den yttre och inre bostadsmiljön, över service och förvaltning. Detta skall inskrivas i kommande lagstiftning. *Bodens, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner* anser att det i författning skall regleras att informations- och debattaktiviteter skall genomföras beträffande översiktliga planer. *Hallsbergs kommun* efterlyser klara riktlinjer i lagstiftningen för samrådsförfarandet.

Enligt *Hyresgästernas riksförbund* är det inte tillräckligt att lagstiftningen ger bestämmelser om erforderligt samråd och utställningsförfarande. Det krävs mer preciserade och bindande regler. I lagstiftningen bör intas otvetydiga regler om att de kommunala instanser som handlägger planärenden skall vara skyldiga att inhämta synpunkter från allmänheten såväl i ett obligatoriskt programskede som i det egentliga planläggningskedet.

*LO* anför att man betraktar inflytandefrågorna som några av de väsentligaste inom en reviderad byggnadslagstiftning och vill ifrågasätta om enbart lösligt och allmänt utformade bestämmelser kan ge en tillfredsställande effekt. Utan att i och för sig detaljreglera samråds- och informationssättet bör emellertid i lagstiftningen på ett klart och eftertryckligt sätt fastslås kommunernas skyldigheter härvidlag.

Enligt *LRF* bör i lagtexten åtminstone vissa minimiregler angående samråd med allmänheten tas med. Med hänsyn till önskemålet att allmänheten bör engageras i planeringsarbetet på ett tidigt stadium, dvs. redan innan planerna utställs, kunde dessa regler i princip gå ut på att beslut om att en viss plan skall upprättas alltid måste kungöras, eventuellt också på att förutsättningarna för denna planering redovisas vid ett offentligt möte till vilket allmänheten och sådana organisationer som anmält sitt intresse för detta, speciellt inbjuds. På samma sätt bör genom lagstiftning kunna föreskrivas att det samråd som hållits alltid skall redovisas när en plan utställs samt att uraktlåtenhet att hålla sådant samråd bör utgöra en av grunderna för överprövning av beslut i planfrågor.

*Skid- och friluftsförbundet, Svenska naturskyddsföreningen* och *Svenska byggnadsarbetarförbundet* anser att de av bygglagutredningen föreslagna bestämmelserna om samråd och utställning är otillräckliga för att garantera inflytande för allmänheten. Det behövs klara bestämmelser om samråd och information.

*Sveriges advokatsamfund* understryker särskilt betydelsen av att enskilda sakägares intressen beaktas och anser att skäl talar för att preciserade regler om samråd och information utformas.

Enligt *Stockholms läns landsting* och *Stockholms kommun (minoritet)* bör garantier för medborgarinflytande i princip inskrivas i lagen. Denna uppfattning uttrycks även av *Sveriges villaägareförbund*.

*Förenade Arbetsgrupper för en folkets byggnadskultur* anser att

medborgarna måste garanteras inflytande över planeringen genom att i lagen skrivs in formerna för såväl information till som påverkan från berörda medborgare. Denna uppfattning företräds också av *Medborgarrörelsen Sveriges väljare* som också föreslår regler som ger möjlighet till kommunal folkomröstning på lämpligt stadium av ärendets handläggning.

#### Fastighetsägares och nyttjanderättshavares ställning

Några remissinstanser tar upp frågan om hur bygglagutredningens förslag allmänt sett skulle inverka på fastighetsägarnas och nyttjanderättshavarnas ställning. *Töreboda kommun* samt *minoriteter i Uppsala, Jönköpings och Kronobergs län, Skellefteå, Stockholms, Södertälje och Uppsala kommuner* samt i *Svenska landstingsförbundet och kommunförbundet* ansluter sig till vad ledamoten Bertil Lidgard anfört i reservation till bygglagsutredningens betänkande. Enligt detta yttrande bringas, om majoritetsförslaget genomförs, äganderätten till mark i vedertagen bemärkelse att upphöra och ersätts med en rätt för markägaren att genomföra de förändringar av markanvändningen, som antingen påtvingas honom av myndigheterna eller eljest anses kunna tillåtas. I yttrandet föreslås vissa justeringar av de av bygglagsutredningen framlagda förslagen med sikte bl. a. på att bättre tillgodose markägarnas intressen. Sälunda föreslås visst skydd mot tvångsåtgärder och bättre skydd för byggnadsrätt. Vidare föreslås att man bör försöka skapa en viss trygghet för enskilda initiativmöjligheter i frågor som gäller en successiv stadsbyggnad. En vägran av kommunen att medverka till planläggning, skulle exempelvis kunna förenas med en skyldighet för kommunen att endera redovisa annan användning av området eller inlösa fastigheter på begäran av ägare, som inte erhåller besked i planfrågan trots framlagda förslag.

Sistnämnda synpunkter stöds även av *Näringslivets byggnadsdelegation* och *ICA-förbundet*.

*Sävsjö kommun* accepterar inte att de enskilda intressena och den enskilda äganderätten ges en så begränsad roll i det föreslagna planeringssystemet. Även *Valdemarsviks kommun* ställer sig tveksam till utredningens beaktande av de enskilda intressena.

*Planverket* och *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* däremot finner att de regler som utredningen anvisar för avgränsningen av olika parters inflytande på planeringen och deras rättigheter på olika stadier i planeringsprocessen i stort verkar väl avvägda.

*Boendeutredningen* framhåller att det är angeläget att de boende får ett ökat inflytande såväl på bostaden och dess närmiljö som på planlägningsprocessen i stort. Bygglagsutredningens förslag anses vara ett steg på vägen.

*Minoriteter i Stockholms kommun* och *Stockholms läns landsting* anser att bygglagutredningen undvikit att beröra frågan om vilken tyngd nyttjanderättshavares och allmänhetens intressen bör ha i förhållande till enskilda markägares och företagsekonomiska intressen. Om sistnämnda intressen fortsättningsvis skall ha en privilegierad ställning, kommer ett allmänt medborgarinflytande knappast att kunna uppnås. Utredningen

föreslår visserligen att nyttjanderättshavare skall få information och överprövningsrätt likvärdigt med fastighetsägare, men redovisar ingen uppfattning om vilka intressen som skall väga tyngst när konflikt uppstår. Att utredningen håller fast vid den traditionella uppfattningen att markägares intressen bör ges privilegierad särställning framgår emellertid av texten, vilket ger en antydning om att den formella förbättringen av nyttjanderättshavares ställning knappast kommer att leda till någon tillfredsställande reell förbättring. Den föreslagna överprövningsrätten är också mycket begränsad och avser endast frågor som direkt påverkar sakägarens rättsställning. För att möjligheterna till påverkan på väsentliga innehålls- och utformningsfrågor skall bli reella, fordras också rättigheter för nyttjanderättshavarna att besluta i sådana frågor som direkt berör dem. För att nå fram till en sådan situation fordras en analys av beslutsprocessen i program- och planfrågor och riktlinjer för avvägning av nyttjanderättshavares och samhällets intressen. Beslutsprocessen borde utformas så att besluten på varje nivå begränsar sig till vad som är nödvändigt för att garantera allmänna och långsiktiga intressen och överlåter de successivt alltmer detaljerade besluten inom de också successivt alltmer detaljerade ramarna till närmast berörda grupper eller i sista hand individer. De nödvändiga lagändringarna härför bör utredas och leda till förslag från bygglagutredningen.

Flera remissinstanser anser att markägare bör ges rätt att klaga över kommuns underlåtenhet eller vägran att planlägga. Enligt *hovrätten för Nedre Norrland* innebär kommuns beslut att vägra anta föreslagen byggnadsplan eller att upprätta byggnadsplan ett generellt förbud för fastighetsägaren mot ändrad markanvändning i vidsträckt mening, och nuvarande möjligheter till dispens skall försvinna. Någon direkt rätt att framtvinga detaljplanering har visserligen markägarna inte heller enligt gällande ordning men skälet härtill, nämligen att det bör tillkomma myndigheterna att från bebyggelsepolitiska synpunkter avgöra var och när tätbebyggelse skall få ske, torde inte kunna åberopas, om bygglagutredningens förslag om översiktliga planer och detaljplanens ändrade karaktär genomföres. En kommuns vägran att godtaga ett förslag till byggnadsplan bör vila på saklig grund, och en möjlighet till överprövning av kommunens beslut är ur rättssäkerhetssynpunkt erforderlig.

Förslag om att markägare skall erhålla rätt att klaga om kommunen vägrar upprätta byggnadsplan framföres även av *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *SJ*, *Televerket*, *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län (minoritet)*, *Bollnäs*, *Göteborgs*, *Kalmar (minoritet)*, *Sävsjö* och *Södertälje (minoriteter) kommuner* samt *Folksam*, *KF*, *Näringslivets byggnadsdelegation*, *ASK-bolagen* och *ICA-förbundet*. Enligt *Ljungby kommun* bör enskild ha en generell rätt att kunna få ett av honom framlagt byggnadsplaneförslag prövat.

*Sveriges advokatsamfund* framhåller att det från rättssäkerhetssynpunkt måste tillses att reglerna om fullföljd av talan mot beslut om fastställande av planer av olika slag utformas så att den enskilde erhåller bästa möjliga trygghet mot kommunalt eller regionalt godtycke.

Bygglagutredningens förslag till avgränsning av sakägarkretsen, således

den krets intressenter som skall äga föra talan mot planbeslut, tillstyrks av *RRV, planverket, länsstyrelserna i Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Norrbottens län, Falkenbergs, Hultsfreds, Göteborgs, Helsingborgs, Kungsbacka, Lomma, Umeå, Upplands Väsby, Vaxholms* och *Örebro kommuner* samt *SABO*.

*Länsstyrelserna i Östergötlands och Kopparbergs län, Alvesta och Kinda kommuner* samt *SACO* och *SAR* framhåller den stora betydelsen av att nyttjanderättshavare får besvärsmätt.

Även *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* godtar i huvudsak förslaget. Länsstyrelsen varnar dock för en alltför snäv tolkning av sakägarbegreppet. En utvidgning av sakägarbegreppet i rummet anses lika motiverad som utvidgningen till att omfatta nya grupper av nyttjanderättshavare. *Mönsterås kommun*, som likaledes i huvudsak godtar förslaget påpekar att besvärsmätten i stort sett har begränsats till fastighetsägare och nyttjanderättshavare, som geografiskt är berörda av planbeslut rörande den närmaste omgivningen. Genom sin geografiska begränsning kan många viktiga stadsbyggnadselement frestas tillkomma enbart genom ändring i detaljplan. Som exempel kan nämnas tillkomsten av en stormarknad eller ett nytt köpcentrum i en äldre stadsdel. Antalet formella sakägare blir i sådana fall för litet jämfört med den större mängd människor som bli berörda. Vilka som ska anses som berörda sakägare och nyttjanderättshavare måste därför enligt kommunen bli reglerat genom entydiga och bindande föreskrifter.

Enligt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* kan rent principiellt resas den invändningen att en begränsning av sakägarkretsen till i huvudsak nattbefolkningen är för snäv. De som exempelvis arbetar i en fastighet kan påverkas lika mycket av en åtgärd som de som bor där. Problemet med byggande för verksamheter med mycket vidsträckt influensområde bör också observeras.

*Länsstyrelsen i Hallands län* anför att om en sakägare anför besvär över kommunfullmäktiges beslut att anta en byggnadsplan – fullmäktige skall i vissa fall vara beslutande även när det gäller byggnadsplan – som inte kräver fastställelse, torde hans besvär – i enlighet med 76 § i nu gällande kommunallag – vara att anse som kommunalbesvär. Besvärsmyndigheten – som i detta fall skulle vara länsstyrelsens förvaltningsavdelning – äger i motsats till vad som gäller vid förvaltningsbesvär inte pröva beslutets lämplighet utan endast dess laglighet i de hänseenden som anges i nyssnämnda lagrum, en ordning som sakägaren torde vara föga betjänt av. Med hänsyn till dessa konsekvenser torde en omarbetning av förslaget i denna del vara nödvändig.

*Norrköpings kommun* påpekar att besvär över ett fullmäktigebeslut varigenom en byggnadsplan slutligt beslutas, enligt utredningen skall få anföras av sakägare. Detta innebär enligt kommunen ett avsteg från regeln att besvär över fullmäktiges beslut får anföras av kommunens medlemmar. Kretsen av besvärberättigade kommer alltså i normalfallet att minskas. De närmare konsekvenserna av ett sådant system bör studeras.

*Vägverket* ifrågasätter om inte rätten till överprövning av kommunplan

och kommundelsplan bör vara möjlig i större utsträckning än som föreslås. Det kan finnas stora medborgargrupper utan direkt markägarintresse som kan ha anledning att föra vissa frågor till avgörande på riksnivå. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Södermanlands län*.

*Skid- och friluftsförbundet* framhåller vikten av att enskilda, förslagsvis genom ideella organisationer eller andra medborgargrupper, får möjlighet att överklaga planbeslut. Liknande synpunkter framförs av *Medborgarrörelsen Sveriges väljare*. *LO* ifrågasätter om besvärsrätten bör vara baserad på att markägare skall inta en särställning.

Enligt *statens handikappråd* är det berättigat att kräva en avsevärd utvidgning av besvärsmöjligheterna då det gäller de delar av bebyggelse och bebyggelsemiljö som är av betydelse för tillgänglighet och orienterbarhet. Man skulle därför kunna tänka sig att varje medborgare i en kommun skulle ha rätt att besvara sig i sådana frågor.

Några remissinstanser anser däremot att viss återhållsamhet måste iakttagas när det gäller att vidga de besvärberättigades krets. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* rekommenderar sålunda av effektivitetshänsyn viss försiktighet i fråga om möjligheterna för nyttjanderättshavare att överklaga. Liknande synpunkt anförs av *länsstyrelsen i Jönköpings län* samt *Falu, Grums, Karlstads, Mjölby, Mora* och *Trelleborgs kommuner*. Enligt *Trelleborgs kommun* bör man kunna överlämna åt kommunerna att efter objektiva kriterier och efter centrala myndigheters anvisningar avgöra i vilka fall hyresgäst skall underrättas i ett planärende, vilket då bör göras bevisligt på något sätt. Kommunen synes härmed mena att endast de intressenter som man beslutat underrätta skall anses som sakägare. *Skellefteå kommun* framhåller att utdragna överklagningskedjor från initierade medborgare med ideliga återremisser lätt torde bringa det föreslagna plansystemet i vanrykte.

*Stockholms läns landsting (minoritet)* berör frågan om hur sakägarkretsens omfattning skall bestämmas vid t. ex. planläggning avseende enbart tunnelbana. Då anser man det inte meningsfullt att samtliga hyresgäster inom planområdet skall hänföras till sakägarkretsen.

*Linköpings kommun* pekar på faran för att man får en svårbemästrad behandlingsprocedur om hyresgäster ges rätt att klaga på byggnadsplaner. Kommunen varnar vidare för att svårigheter att tolka uttrycket "som mera påtagligt påverkas" kan komma att förorsaka omfattande administrativa processer. Även *Sundsvalls kommun* ställer sig tveksam till den föreslagna utvidgningen av sakägarkretsen i samband med byggnadsplan. Enligt kommunen har kretsen av taleberättigade där gjorts vidare än då det gäller kommun- och kommundelsplaneärenden.

*Sunne kommun* ställer sig tveksam till förslaget att överprövningsrätt även skall tillkomma hyresgäst och innehavare av särskild rätt till fastighet som påverkas mera påtagligt. *Nyköpings kommun* ifrågasätter om mera tillfälliga nyttjanderättshavare verkligen skall tillerkännas besvärsrätt.

*Mora kommun* anser att bygglagutredningens avgränsning av sakägarkretsen är alltför diffus och enligt *Kiruna kommun* bör frågan om

besvärsrätten och kretsen av besvärberättigade utredas närmare.

*Köpings* och *Varbergs kommuner* samt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* anser att besvärsrätten bör begränsas så att en sakägare inte med samma eller närliggande motivering skall kunna överklaga först kommunplan och därefter eventuellt kommundelsplan, byggnadsplan och byggnadslov.

*Trelleborgs* och *Örebro kommuner* framhåller värdet av förslaget att prövningsmyndighet skall kunna förordna att överklagad plan vinner laga kraft i de delar som inte berörs av anförda besvär. Även *länsstyrelsen i Kopparbergs län* och *Göteborgs kommun* tillstyrker detta förslag.

När det gäller bygglagutredningens förslag att kommuner i samband med att förslag till kommundelsplan och byggnadsplan utställs skall vara skyldig att ombesörja skriftlig underrättelse till inte bara berörda fastighetsägare utan även nyttjanderättshavare anför *CFD* att bedömningen av det föreslagna underrättelseförfarandets praktiska genomförbarhet och dess kostnadskonsekvenser är beroende av hur reglerna om vilka som skall underrättas utformas mera i detalj. Förteckning över personer som till största delen är hyresgäster kan man relativt enkelt få fram med ledning av mantalsuppgifter och kyrkobokföring. Om förteckningen däremot skall innehålla namn och adress på berörda fastighetsägare, samfällighetsdelägare, servitutshavare, ledningsrättshavare, deltagare i gemensamhetsanläggningar, hyresgäster, arrendatorer och övriga nyttjanderättshavare kommer framställningen av sådana förteckningar under överskådlig tid att medföra avsevärt manuellt utredningsarbete.

Positiva till förslaget angående utvidgad underrättelseskylldighet ställer sig endast *socialstyrelsen*, *utredningen om den kommunala demokratin*, *Bureå*, *Linköpings (minoritet)* och *Övertorneå kommuner* samt *SACO* och *SAR*. *Hovrätten för Nedre Norrland* synes inte ha något att invända mot förslaget och ifrågasätter om inte motsvarande underrättelseskylldighet bör föreligga även vid kommunplan. Inte heller *Uppvidinge* och *Vilhelmina kommuner* tycks ha något att invända mot förslaget.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* samt *Skinnskattebergs* och *Trollhättans kommuner* ställer sig tveksamma till förslaget medan *länsstyrelserna i Uppsala*, *Malmöhus*, *Skaraborgs* och *Västernorrlands län*, *Trelleborgs*, *Skövde* och *Östra Göinge kommuner* samt *Sveriges lantmätareförening* anser att frågan behöver utredas ytterligare. Även enligt *planverket* bör, innan slutlig ställning tas till bl. a. frågan om kallelseförfarandet, en närmare analys göras av alternativa möjligheter till förenkling av förfarandet. Därvid måste övervägas i vad mån förvaltningslagens kommunikationsregler skall tillämpas eller om de skall ersättas av regler i plan- och byggnadslagstiftningen vad gäller sådana ärenden som regleras i dessa lagar.

Övriga remissinstanser som yttrar sig i frågan – ca 100 – tar avstånd från tanken på att vidga underrättelseskylldigheten i den omfattning bygglagutredningen föreslagit. I likhet med kommunförbundet är det många remissinstanser som har förståelse för de synpunkter som legat till grund för de föreslagna utvidgade möjligheterna för hyresgäster m. fl. att komma till tals i plan- och byggnadslovsärenden. Framför allt praktiska

skäl anses dock nödvändigöora att man begränsar underrättelseskyldigheten, som skulle ge upphov till mycket stora administrativa svårigheter med kostnadsökningar och tidsförluster som följd. Några remissinstanser pekar också på att det uppstår risk för att kommunerna kan komma att dra sig för att göra i och för sig befogade ändringar av planer.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* framhåller att hittills gjorda erfarenheter visar att det för den enskilde medborgaren är svårt att sätta sig in i och engagera sig i de översiktliga och ofta långsiktiga planlägningsfrågorna. Detta gör det så mycket mer angeläget att satsningarna på ökat medborgarengagemang inriktas på att åstadkomma en överskådlig och konkret planeringsinformation just angående de översiktliga planfrågorna. För att detta skall kunna ske inom ramen för begränsade kommunala resurser torde det bl. a. vara nödvändigt att förenkla utredningens förslag angående formerna för underrättelse till fastighetsägare och nyttjanderättshavare rörande kommundelsplaneförslag och byggnadsplaneförslag.

*Länsstyrelsen i Uppsala län* ifrågasätter om förfarandet med personliga underrättelser, bl. a. med hänsyn till kontrollmöjligheterna, uppfyller de krav på rättssäkerhet man vill ställa upp. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* pekar på att risken för att nyttjanderättshavare kan bli förbigången måste bli stor och då uppkommer frågan om, och hur länge han har besvärsmätt. Liknande synpunkter anförs, av *Föreningen Sveriges stadsarkitekter*. *Gävle kommun* anser att utebliven underrättelse under inga omständigheter får grunda rätt till talan. *Falu* och *Örebro kommuner* påtalar också riskerna för förbiseende och bevisvärigheter i samband med underrättelseförfarandet.

De remissinstanser som motsätter sig förslaget riktar framför allt sin kritik mot den vida underrättelseskyldigheten i samband med kommundelsplan. I den mån byggnadsplaneprocöduren berörs ställer man sig emellertid i allmänhet avvisande till den föreslagna underrättelseskyldigheten även för detta fall. *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* anser dock att vad ett byggnadsprojekts tillkomst beträffar så initierar detta normalt upprättande av byggnadsplan jämsides med projekteringar och då skall självfallet underrättelse ske. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser att underrättelseförfarandet i samband med byggnadsplan inte torde innebära någon större arbetsbelastning. *Sundsvalls kommun* däremot vänder sig huvudsakligen mot utvidgningen av sakägarkretsen med påföljande underrättelseskyldighet såvitt avser byggnadsplan. Man anser att sakägarkretsen där gjorts vidare än då det gäller kommun- och kommundelsplaner.

Av regogörelsen ovan för bygglagutredningens förslag framgår att man enligt utredningen bör överväga att föreskriva skyldighet för kommuner att underrätta alla sakägare, alltså alla som är berättigade att anföra besvär. Flertalet remissinstanser godtar den föreslagna avgränsningen av sakägarkretsen. Av deras kritik mot den föreslagna underrättelseskyldigheten framgår emellertid att dessa remissinstanser anser att man visserligen kan eller bör ge besvärsmätt åt en relativt vid krets intressenter men att man inte finner det möjligt att underrätta samtliga besvärsmättigade

personligen. Huruvida några sakägare alls skall underrättas personligen och i så fall vilka, samt på vilket sätt, berörs av endast ett fåtal remissinstanser. I allmänhet vänder man sig helt allmänt mot att nyttjanderättshavare eller hyresgäster skall behöva underrättas. Ingen remissinstans gör dock gällande att berörda fastighetsägare inte skulle behöva underrättas i samband med någon plan. Några remissinstanser anför uttryckligen att fastighetsägarna och i vissa fall även andra intressenter bör underrättas personligen.

Enligt *länsstyrelsen i Södermanlands län* bör utgångspunkten för delgivning vara att som hitintills endast kända nyttjanderättshavare och fastighetsägare normalt skall behöva tillställas skriftlig underrättelse. Även *länsstyrelsen i Hallands län* samt *Eslövs, Fagersta, Malmö* och *Torsby kommuner* anser att personlig underrättelse bara skall utgå till intressenter som f. n. får sådan. *Länsstyrelserna i Kronobergs, Kalmar* och *Värmlands län, Alvesta* och *Nyköpings kommuner* samt *HSB* förutsätter likaså att fastighetsägarna skall underrättas skriftligt, vilket enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* samt *Alvesta* och *Nyköpings kommuner* bör ske genom rekommenderat brev och inte bara som enligt bygglagutredningen i vanligt brev. Eftersom kommundelsplan enligt förslaget skall tilläggas vissa expropriativa effekter räcker det enligt *RRV* inte med att fastighetsägarna bara underrättas om att förslag till plan utställs. För förebyggande av rättsförluster bör i underrättelsen även anges på vilket sätt planerna berör enskilda sakrätter. *Stockholms kommun* anser att i de fall kretsen av sakägare är begränsad bör underrättelse liksom hittills ske direkt och skriftligt eller i samma form som kungörelsedelgivning i expropriationsmål. *Ale, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner* samt *Göteborgs Förorters Förbund* anser att skriftlig underrättelse bara bör krävas för medborgare för vilka planförslaget kan medföra inlösenrätt för det allmänna. *Gävle* och *Umeå kommuner* vill avgränsa kretsen till dem vars rättsställning berörs.

I den mån personlig underrättelse enligt remissinstanserna inte skall krävas framläggas olika förslag till hur publicering av planförslag i stället skall ske. Enligt många remissinstanser bör information angående planer främst ske genom t. ex. utställningar och aktivering av medborgarna genom organisationer av olika slag. När man kommit fram till ett färdigt planförslag, som skall göras till föremål för formell utställning, bör underrättelse härom enligt flertalet remissinstanser i första hand ske genom annonsering eller kungörelsedelgivning. Härutöver föreslås från många håll att hyresgästerna bör företrädas av hyresgästorganisation som då skall underrättas skriftligen. *Länsstyrelserna i Kalmar* och *Västervikens län* samt *Malmö* och *Torsby kommuner* föreslår att underrättelse till hushållen eventuellt kan ske genom någon form av masskorsband. *Kungsbacka* och *Staffanstorps kommuner* samt *byggnadsnämnden i Lunds kommun* anser att skyldigheten att underrätta hyresgästerna bör åvila fastighetsägaren.

För att underrättelseförfarandet skall kunna förenklas föreslår *plan-*



verket att man utformar reglerna så att handläggningen av byggnadsplan och byggnadslov kan samordnas. Liknande förslag framläggs av länsstyrelsen i Jämtlands län samt Malmö och Marks kommuner.

## 10 Plansystemet

Som förut framhållits anser utredningen att blivande lagstiftning bör byggas upp från andra utgångspunkter än de som varit styrande för den nuvarande byggnadslagstiftningen. En grundförutsättning för att kravet på allsidighet i bedömningarna rörande markanvändningen skall bli tillgodosett är enligt utredningen att kommunens egen planläggning utgår från kommunens totala markyta och att det inom kommunen finns ett plansystem som täcker hela denna yta. Mot bakgrund av de allmänna utgångspunkterna för lagstiftningen framstår det enligt utredningen vidare som naturligt att plansystemet i huvudsak bör reglera blivande förändringar. Det finns enligt utredningens mening dessutom anledning att se över plansystemet även med avseende på de detaljerade planernas funktion och rättsverkningar.

Utredningen anser att behovet av reformering av plansystemet är stort och finner det mest ändamålsenligt att ett helt nytt plansystem tillskapas. Ett sådant system bör enligt utredningens mening innehålla endast tre komponenter, som föreslås få benämningarna kommunplan, kommunplansplan och byggnadsplan. Som har anförts tidigare avses tyngdpunkten i planeringsverksamheten även fortsättningsvis ligga hos kommunerna. I planläggningen måste emellertid även riksintressen och regionala intressen beaktas. Utredningen tar därför till en början upp frågan hur den kommunövergripande planeringen bör lösas.

### 10.1 Riksplanering

#### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 19.4)

I utredningens uppdrag har ingått att överväga hur man generellt skall förknippa beslut grundade på den fysiska riksplaneringen med direkta rättsverkningar för kommuner och enskilda. Enligt utredningen bör de planbedömningar som skall göras för riket i dess helhet inte utmynna i någon formell riksplan. Det bör i stället i första hand tillgodoses i den normala planläggningsrutinen i kommunen.

För sådana fall då skiljaktigheter mellan statens och kommunens synsätt uppstår, föreslår utredningen att Kungl. Maj:t i blivande lagstiftning ges möjlighet att direkt eller efter riksdagens hörande förklara att område som från ekonomisk, vetenskaplig, kulturell eller miljömässig

synpunkt eller eljest är av större intresse för landet i dess helhet eller större del därav skall vara zon av riksbetydelse (rikszon). Beslut om inrättande av rikszon skall föregås av samråd med berörd kommun.

Grundprincipen för planläggning av område som förklarats för rikszon skall enligt utredningen vara att det alltid i första hand skall tillkomma kommunen att upprätta förslag till plan för att tillgodose både de riksintressen som är i fråga och eventuella skiljaktiga kommunala intressen. När planerna upprättas skall samråd äga rum med dem som företräder riksintressena, vilket normalt torde ankomma på länsstyrelsen.

Utredningen föreslår vidare att blivande lagstiftning skall innehålla regler av innebörd att, om Kungl. Maj:t vid efterprövning av plan finner att denna inte tillgodoser berörda riksintressen i tillräcklig grad, Kungl. Maj:t skall få ge planen den utformning som behövs för att intressena skall bli tillgodosedda.

Utredningen framhåller att sådana regler kommer att behöva tillämpas endast i de enstaka undantagsfall då kommunen upprättat plan mot de intentioner som har hävdats av företrädarna för de berörda riksintressena.

För sådana fall då beslut om rikszon fattas under löpande kommunplanperiod föreslår utredningen att Kungl. Maj:t skall få möjlighet att i anslutning till beslutet om rikszon föreskriva att förslag till därav betingad förändring av gällande kommunplan skall föreligga vid viss tidpunkt.

När det gäller behovet att kunna styra lokaliseringen av bl. a. sådana företag och verksamheter som är särskilt miljöstörande bör blivande lagstiftning enligt utredningen innehålla en bestämmelse av den huvudsakliga uppbyggnad och omfattning som 136 a § BL har. Kungl. Maj:ts prövning avses liksom f. n. är fallet vara en särskild tillståndsprövning vid sidan av det normala planläggningsförfarandet. Skulle tillståndsärendet resultera i att anläggningen bör komma till stånd på viss plats, är det enligt utredningen angeläget att det också öppnas möjligheter för staten att genomföra detta. Beslut om lokalisering av sådan verksamhet anses därför böra åtföljas av beslut att inrätta rikszon av lämplig omfattning i anslutning till verksamheten. Genom en sådan ordning, framhåller utredningen, ges Kungl. Maj:t den yttersta möjligheten att åstadkomma det planbeslut som behövs för projektets tillkomst.

### *Remissinstanserna*

Nästan alla remissinstanser som yttrar sig i frågan delar utredningens uppfattning att riksintressena i första hand bör tillgodoses i den kommunala planeringen. *Svenska riksbyggen* anser det dock beklagligt att riksplaneringen inte inordnas i plansystemet. De instrument som utredningen föreslår för samordning mellan kommunala och rikspolitiska intressen är enligt *Svenska riksbyggen* inte tillräckliga. *Huddinge kommun* framhåller att slutsteget – riksplanen – i den övergripande planeringen saknas.

Några remissinstanser ifrågasätter behovet av ett rikszoninstitut. *Svenska kommunförbundet* ställer sig sålunda tveksam till förslaget.

Något behov av ytterligare tvångsmedel utöver motsvarigheten till 11 § BL synes inte finnas. Önskemålet om att föra upp efterprövningen till Kungl. Maj:t bör enligt kommunförbundet kunna tillgodoses på ett mer flexibelt sätt än genom förordnande om rikszon. Även *Landskrona kommun* ställer sig tveksam till behovet av rikszoner.

En ledamot i kommunförbundets majoritetsgrupp anför i ett särskilt uttalande att det förefaller troligt att genomförande av utredningens förslag om rikszoner kan ge underlag för en smidig och ändamålsenlig lösning av frågan om beaktande av riksintressen i den kommunala planeringen. Om kommunerna i sin planering har att beakta de riksintressen som anges i fastställda rikszoner, borde kravet på statlig efterprövning av kommunplaner kunna helt slopas. Ledamoten anser därför att det finns skäl att överväga accepterande av utredningens förslag om rikszoner, kombinerat med avvisande av förslaget om statlig efterprövning av kommunplaner.

Enligt *naturvårdsverket* synes den föreslagna ordningen med rikszon väl omständlig såvitt gäller den allmänna naturvården. Den nu gällande ordningen, som innebär att länsstyrelsen efter hörande av berörda kommuner fattar sådana beslut enligt naturvårdslagen som behövs för att tillgodose riksintressena i fråga, förefaller enligt naturvårdsverket smidigare. Även *Gislaveds, Hjo, Mora* och *Torsby kommuner* finner förslaget innebära en onödig skärpning och formalisering.

*Riksantikvarieämbetet* anser att det statliga inflytandet på riksplaneobjektens bevarande på lämpligaste sätt tillgodoses genom möjligheter för de statliga organen att upphäva eller överklaga beslut. Därigenom skulle Kungl. Maj:ts beslut i vanlig ordning avgöra vilket intresse som är det primära inom det berörda området. Ämbetet anser det således angeläget att den berörda statliga myndigheten ges besvärsmätt över länsstyrelsen och kommuns beslut. Huruvida behov i så fall föreligger att införa ett särskilt skyddsbegrepp – rikszon – för att tillgodose riksintressena synes enligt ämbetet oklart och bör bli föremål för ytterligare överväganden i det fortsatta arbetet med lagstiftningen. Ämbetet tillstyrker däremot förslaget att Kungl. Maj:t vid efterprövning skall kunna justera planen så att riksintressena i erforderlig grad blir säkerställda.

Även *länsstyrelsen i Kronobergs län* ifrågasätter behovet av rikszoneinstitutet och finner det tillräckligt att länsstyrelsen i egenskap av statens företrädare bevakar riksintressena i samband med den översiktliga planläggningen i kommunerna. I den mån ställningstaganden därvid görs som inte överensstämmer med central myndighets värderingar kan man enligt länsstyrelsens mening tänka sig den möjligheten att, i överensstämmelse med vad som i viss mån redan nu gäller, beslutet underställes Kungl. Maj:ts prövning.

En del remissinstanser godtar förslaget om rikszon med vissa förbehåll. *Planverket* – som finner det oklart vad som skall avses med rikszon – tolkar utredningens uttalanden så att områden som utpekats i den fortlöpande riksplaneringen på det sätt som redan skett i den första omgången av den fysiska riksplaneringen inte därigenom blir rikszoner utan att detta begrepp reserveras för de sannolikt enstaka fall då

samförståndslösningar mellan riksövergripande statliga intressen och kommunala intressen inte kan uppnås. För att markera rikszons extraordinära karaktär kan det enligt planverket – vilket också utredningen övervägs – böra föreskrivas att riksdagen höres före beslutet. Då skyddsaspekter ofta kan beaktas med hjälp av annan lagstiftning torde rikszon normalt behövas endast för att tillgodose behovet av att reservera mark för viss typ av exploatering. Sådan exploatering kan avse mark för miljöstörande industri, men erfarenheterna av även annan exploatering med riksbetydelse, t. ex. militära skjutfält eller flygplatser, visar enligt planverket på att också denna typ av markanvändning eller markreservation kan behöva omfattas av beslut om rikszon. Med en sådan tolkning av rikszoninstitutionens användning tillstyrker planverket att staten ges sådana extraordinära befogenheter inom rikszon som utredningen föreslår.

Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Skaraborgs län* och *länsstyrelsen i Stockholms län*, som anser att i blivande lagtext bör inskrivas att rikszon skall avse undantagsfall där konflikt råder. *Länsstyrelserna i Gotlands, Gävleborgs och Västerbottens län* samt *Alvesta och Sundsvalls kommuner* tillstyrker utredningsförslaget under förutsättning att förordnande om rikszon reserveras för de fall då samförståndslösningar mellan riksövergripande statliga och kommunala intressen inte kan uppnås inom ramen för den kommunala planeringen. Enligt kommunen torde rikszoner därmed bli relativt sällsynta. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att rikszonintressena med den periodicitet som kommunplanerna avses att överarbetas mycket väl bör kunna tillgodoses till helt övervägande del inom ramen för denna planering.

En annan grupp remissinstanser godkänner förslaget om rikszon under förutsättning att, i de fall kommunen motsätter sig förordnande om rikszon, frågan överlämnas till riksdagen för avgörande. Till denna grupp hör *Göteborgs förorters förbund* samt *Ale, Härryda, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Uddevalla, Vallentuna* och *Vänersborgs kommuner*. *Göteborgs* och *Solna kommuner* anser att frågor om rikszon alltid skall överlämnas till riksdagen.

Om kommande lagstiftning skulle sanktionera de principer som bygglagutredningen förordar, torde det enligt *Lysekils kommun* få anses som ett minimikrav att riksdagen för varje fall som innefattar upprättande av rikszon, innebärande utförande av kärnkraftverk, uppbyggnadsanläggning eller i strålskyddshänseende jämförbart objekt, får avgöra frågan om dylik anläggnings åstadkommande i strid mot tillkännagivet ortsintrasse. I fråga om inrättande av rikszon för andra industriella ändamål än sådana som innebär strålningsrisker anser kommunen att bygglagutredningens förslag att Kungl. Maj:t vid fall av intressekonflikt mellan stat och kommun får befogenhet meddela erforderliga föreskrifter och anvisningar för frågans på ett för statsnyttans främjande förmånligt sätt torde kunna accepteras, detta även om den kommunala självbestämmanderätten i detta speciella fall sätts ur spel i princip. Kommunen framhåller att förslaget samråd, som ger kommun och dess innevånare möjlighet att påverka frågans utformning, givetvis skall äga rum.

Som ovan har berörts ifrågasätter *länsstyrelsen i Kronobergs län*

behovet av ett rikszoneinstitut. Om likväl ett sådant institut införes, anser länsstyrelsen att i en bestämmelse därom intas föreskrift om att i de fall kommunen avstyrkt förordnande om rikszon detta får meddelas först efter riksdagens hörande.

*Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* (en minoritet) framhåller att de statliga partsintressena måste sammanställas med andra intressen som anmäler anspråk på mark och att en avvägning måste göras i den kommunala översiktsplaneringen där medborgarinflytandet kan göra sig gällande i vederbörlig ordning. En procedur av skisserat slag för fullföljandet av riksplaneintentionerna bör skrivas in i lagstiftningen eller i statsrådsprotokoll eller på annat sätt ges klar sanktion. Om så sker finner utskottsminoriteten det å andra sidan rimligt att kommunala och andra intressen ovillkorligt måste träda tillbaka i fall av synnerlig betydelse för en ändamålsenlig utveckling av näringslivet i landet eller för försvaret eller där natur- eller kulturvärden av enastående art eljest skulle äventyras. I sådana sällsynta fall synes den skisserade utvägen med förordnande av rikszoner vara lämplig. Liknande synpunkter på frågan om intresseavvägningen anför *Askersunds, Haninge, Lidingö, Mora, Täby* (en minoritet), *Upplands Väsby* och *Vallentuna kommuner*.

Negativt inställd till förslaget om rikszon är *Malmö kommun* som visserligen anser att planeringen inom sådana områden som avses nu bör ske med särskild omsorg men finner det högst olämpligt att skapa fasta gränser för sådana områden. Enligt kommunen bör istället sökas andra metoder för att bestämma och gradera fysiska rikszonerna och för att sätta dessa i relation till andra ev. konkurrerande intressen. *Kristinehamns kommun* anser att länsstyrelsens föreslagna efterprövningsrätt i fråga om bl. a. kommunalplan normalt torde ge tillräcklig garanti för att rikszonerna tillgodoses. Inrättandet av speciella, av Kungl. Maj:t förordnade, rikszoner i de kommunala planerna synes enligt kommunen därför som ett onödigt intrång i det kommunala planmonopolet. *Östra Göinge kommun* avstyrker förslaget, eftersom kommunens medbestämmanderätt blir endast skenbar. *Mariestads kommun* understryker starkt att den nya lagstiftningen inte får ges en sådan utformning, att den inskränker den kommunala självbestämmanderätten eller lägger orimliga ekonomiska bördor på kommunerna. Att Kungl. Maj:t skall kunna förordna om rikszon även utan riksdagens hörande kan enligt *Huddinge kommun* ifrågasättas från parlamentarisk synpunkt.

*Utredningen om den kommunala demokratin* påpekar att de föreslagna bestämmelserna om möjlighet för statsmakterna att mot en kommuns vilja förordna om etablering av "verksamhet som har betydelse för landets hushållning med mark och vatten" berör väsentliga kommunala självstyrelseproblem. Utredningen framhåller att, om sådana bestämmelser anses nödvändiga, utformningen av dessa bör noga avvägas med hänsyn till kommunaldemokratiska aspekter.

*RRV* har ingenting att erinra mot inrättandet av rikszoner men finner det motiverat att utredningen överväger vilka möjligheter det finns att ange typfall för ärenden som bör förutsätta riksdagens medverkan.

*Länsstyrelsen i Älvsborgs län, SABO* och *Övertorneå kommun* har ingen erinran mot de föreslagna principerna. *Länsstyrelsen i Hallands län*

har inte någon principiell erinran mot förslagen att Kungl. Maj:t skall få möjlighet att förklara visst område vara zon av riks betydelse och att justera kommunplan så att riksintressena blir tillgodosedda i tillräcklig utsträckning. *Kommunförbundet* anser i likhet med utredningen att behovet av tvångsregler, innebärande att Kungl. Maj:t själv upprättar plan i likhet med nuvarande 11 § BL torde tillämpas endast i sällsynta undantagsfall. Mot denna bakgrund anser kommunförbundet att en sådan lagregel kan accepteras. Även *Landskrona kommun* godtar förslaget i denna del.

*Stockholms kommun* har ingen erinran mot att områden av synnerlig betydelse för rikets näringsliv och försvar samt områden med enastående natur- och kulturvärden karakteriseras som riksintressen som kan behöva säkras i särskild ordning. En positiv grunduppfattning till förslaget har också *Borlänge, Enköpings, Gävle, Lidingö, Linköpings, Norrköpings, Oskarshamns, Sundsvalls, Södertälje, Värnamo* och *Övertorneå kommuner*.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller att bestämmelserna om rikszon måste utformas så att riksintressena kan hävdas med tillbörlig styrka. Länsstyrelsen är något tveksam om utredningens intentioner innebär att rikszoninstitut får en tillfredsställande utformning från denna synpunkt. Länsstyrelsen är dock inte nu beredd att förorda någon annan ändring i vad utredningen föreslår än den att Kungl. Maj:t vid prövning av kommunplan i den mån denna berör rikszon inte såsom utredningen föreslår skall vara bunden av den enighet som kan ha uppnåtts mellan kommunen och de statliga organ som företräder riksintressena. Kungl. Maj:t måste enligt länsstyrelsen ha full frihet att tillvarata riksintresset utan hänsyn till underlydande myndigheters uppfattning om vad detta kräver.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* menar att rikszon i princip skall sammanfalla med begreppet "område av riksintresse" enligt hittillsvarande terminologi inom den fysiska riksplaneringen. Det innebär att i ett inledningsskede dessa zoner — områden — i kommunplanen kan vara relativt omfattande — exempelvis Höga Kusten, Indalsälvens dalgång etc. Enligt länsstyrelsen kan ytorna minska efter hand som planeringen utvecklas och riksintressena kan preciseras till innehåll och arealer i efterföljande lägre planer. Ett sådant synsätt skulle effektivt avdramatisera utredningens generella princip att naturvärden är en primär kommunal angelägenhet. Risken för att begreppet rikszon skulle få en alltför generös tolkning med svåra konsekvenser för kommun och enskilda markägare torde enligt länsstyrelsens mening vara liten, då staten rimligen inom sådana områden bör avkrävas ett vidgat engagemang vad gäller bevarande och utveckling.

*Kammarkollegiet* ifrågasätter om det inte i vissa fall kan finnas behov för statsmakterna att mera direkt styra planläggningen och bestämma planens innehåll även när det gäller angelägenheter som inte är av direkt riksintresse. Som exempel nämner kollegiet att frågor om naturvård, vägar och andra kommunikationer ofta ligger på regionplanenivå och påverkar mer än ett län. Kollegiet föreslår att Kungl. Maj:t i sådana fall skall kunna

förklara att ett visst område skall planläggas på samma sätt som rikszon.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* påpekar att den kommunala vetorätten enligt 136 a § BL inte återfinnes i utredningens förslag. I vad mån förklaring av område som rikszon skall kunna ske för att tillgodose statliga intressen, t. ex. på naturvårdens område i strid mot kommunens vilja framgår ej heller otvetydigt. Dessa mycket väsentliga frågor måste enligt länsstyrelsen klarläggas under det fortsatta lagstiftningsarbetet. *Naturvårdsverket* framhåller att 136 a § BL har visat sig ge goda möjligheter att hävda övergripande intressen i frågor om ianspråktagande av markresurser. *Naturvårdsverket* delar utredningens mening att en bestämmelse av motsvarande innehåll bör tas in i en eventuell markanvändningslag. Med hänsyn till det ökande behovet att i lokaliseringsfrågor tillgodose viktiga övergripande intressen kan dock enligt verkets mening ifrågasättas om det s. k. kommunala vetot bör bibehållas.

*Planverket och länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att det kommunala vetot vid beslut enligt 136 a § BL bör bibehållas. Om vetorätten utnyttjas kommer Kungl. Maj:t att få ta ställning till om den tilltänkta exploateringen har sådan betydelse att projektet ändå bör få genomföras. Beslut om rikszon kan då tillgripas. Sådana beslut bör enligt planverket och länsstyrelsen ha begränsad giltighetstid.

*Länsstyrelsen i Hallands län* förutsätter att den kommunala vetorätten bibehålles i den kommande lagstiftningen. Denna uppfattning delas av ett stort antal remissinstanser, nämligen *länsstyrelsen i Västmanlands län, Kommunförbundet, Göteborgs förorters förbund* samt *Ale, Alvesta, Botkyrka* (en minoritet), *Ekerö, Göteborgs, Haninge, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Landskrona* (en minoritet), *Laholms, Lerums, Lilla Edets, Munkedal, Mölndals, Orusts, Partille, Stenungsunds, Södertälje* (en minoritet), *Uddevalla, Varbergs, Vårgårda* och *Öckerö kommuner. Botkyrka kommun*, som påpekar att utredningens förslag medför att vetorätten försvinner, ifrågasätter behovet och lämpligheten av detta.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* erinrar om att riksintresset ofta inte kan hävdas utan att detta får vittgående kommunalekonomiska konsekvenser, både i form av ökade kostnader och uteblivna intäkter. Det är enligt länsstyrelsens mening önskvärt att denna fråga, som inte har berörts av utredningen, blir belyst och föremål för överväganden under det fortsatta utredningsarbetet. Liknande uppfattning som länsstyrelsen har en stor grupp remissinstanser, av vilka en del godkänner förslaget om rikszon under den förutsättningen att staten påtar sig de ekonomiska konsekvenserna av beslut om rikszon. Till gruppen hör *kammarkollegiet, Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* (en minoritet), *Göteborgs förorters förbund, Ale, Bengtsfors, Borlänge, Gislaveds, Grums, Göteborgs, Hjo, Huddinge, Hylte, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerums, Lidingö, Lilla Edets, Linköpings, Ljunghy, Lysekils, Nässjö, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Stockholms, Tidaholms, Torsby, Trane-mo, Täby* (en minoritet), *Ulricehamns, Vårgårda, Vänersborgs, Värnamo, Örebro* och *Öckerö kommuner.*

*Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att utredningen inte klart anger rikszoneinstitutets innebörd, räckvidd eller rättsverkningar. Länsstyrelsen



anser sig inte på föreliggande utredningsmaterial kunna ta ställning till rikszoneinstitutet. Även *Sydvästra Skånes kommunalförbund* anser att en precisering av innebörden i begreppet måste göras i anslutning till det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Några remissinstanser påpekar att ordet "rikszon" är mindre lämpligt från språklig synpunkt. I stället föreslås bl. a. "riksintressezon", "rikskyddsområde", "riksområde".

## 10.2 Behov av interkommunalt planinstitut

### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 19.5)

Den utveckling som har ägt rum beträffande riksplaneringen och de förstärkta planeringsförutsättningarna med länet som planeringsenhet har enligt utredningens mening medfört att behovet av ett särskilt institut för interkommunala planläggningsfrågor numera är avsevärt mindre än som var fallet då direktiven skrevs. Att nu införa ett formellt planinstitut av regionalplanekaraktär synes enligt utredningen gagna varken den egentliga riksplaneringen eller kommunernas egen planering. Ett betydande formellt merarbete skulle dessutom uppstå. Utredningen finner därför övervägande skäl tala för att den framtida lagstiftningen bör baseras på den förutsättningen att särskild regionplan inte skall upprättas. Nödvändiga regionala hänsyn får tas i samband med den återkommande kommunplanläggningen.

Den ställning som länsstyrelsen föreslås få som samrådspart i kommunplanarbetet gör enligt utredningen att den kan upptäcka var behov finns av samarbete över kommungränserna. Länsstyrelsen kan med anledning härav initiera behövt samarbete mellan kommunerna om dessa inte själva tar sådana initiativ.

För att de interkommunala bedömningarna skall kunna ske på ett ändamålsenligt sätt är det enligt utredningen angeläget att kommunplanerna för de kommuner som har gemensamma planläggningsbehov kan tas upp till prövning i ett sammanhang. För att säkerställa att gemensam bedömning kommer till stånd även i de fall där det undantagsvis skulle råda delade meningar mellan kommunerna om vad som skall vara att anse som lämplig omprövningsintervall synes enligt utredningens mening blivande lagstiftning böra innehålla en möjlighet för länsstyrelsen eller Kungl. Maj:t att ge föreskrifter om vilka kommuner som skall ha sammanfallande kommunplanperioder och sammanfallande omprövningstillfällen.

### *Remissinstanserna*

Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig i fråga om den interkommunala planeringen har en negativ inställning till utredningsförslaget. Vad först gäller frågan om behovet av ett regionplaninstitut kan *landstingsförbundet* inte dela den uppfattning

om regionplaneinstitutet som utredningen ger uttryck för. Särskilt vill förbundet därvid peka på erfarenheterna från Stockholms läns landsting. Det faktum att vissa problem ännu vidlåder regionplanering i Stockholms län, kan knappast utan vidare tas till intäkt för ett avskaffande av institutet. En mera rimlig bedömning leder enligt förbundet till att institutet kan behöva på vissa punkter ges mera stadga för att närmare knytas till genomförandet av planeringen. Det hade varit önskvärt, att utredningen gett uppgift om hur så kan ske. Förbundet finner det uppenbart att en kompletterande regional planeringsform behövs i de områden av landet där det av dagliga resor sammanbundna nätet av bostäder, arbetsplatser, fritidsområden och centra för samhällelig och kommersiell service, sträcker sig långt utanför kommungränserna. I första hand gäller detta de tre storstadsområdena och därmed de län i vilka de är belägna. I dessa områden kan inte kommunbildningen och kommunindelningen ges samma innebörd som i landets övriga delar. Förbundet framhåller att pendlingen över kommungränserna har stort omfång och att medborgarnas intresse för den fysiska planeringen i betydande utsträckning avser planeringsobjekt i en annan kommun. Den politiska diskussionen om den fysiska planeringen blir av dessa skäl svår att föra. Än svårare blir det enligt förbundet att i storstadsområdena också rent tekniskt skapa en tillfredsställande samordning av främst kommunplanerna. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Malmöhus län* och *ERU*. Inte heller *Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* (en minoritet) finner de argument som utredningen anför för att avskaffa regionplaneinstitutet övertygande. Den nya lagstiftningen bör enligt utskottsminoriteten utformas så att regionplaneringen i de regioner där en sådan är nödvändig kan komma till stånd även i fortsättningen. Inte minst i Stockholms län framstår behovet av en översiktlig regional planering med förstärkta regionala styrmedel som angeläget mot bakgrund av den rådande obalansen i fråga om sysselsättningstillfällenas fördelning.

*Naturvårdsverket* anser att det framstår som en allvarlig brist att utredningen inte har lagt fram förslag till regionalt planinstitut, särskilt om utredningens förslag beträffande samordningen mellan en eventuell markanvändningslag och naturvårdslagen skulle genomföras. Naturvårdsfrågorna utgör ofta regionala frågor, framhåller verket. *Bengtfors kommun* finner utredningens ställningstagande anmärkningsvärt med tanke på den utveckling regionplaneringen redan har.

Även *lantbruksstyrelsen*, *skogsstyrelsen*, *domänverket*, *statens industriverk*, *kommunförbundet* (en minoritet), *Svenska riksbyggen*, *Svenska handelskammarförbundet*, *Svenska naturskyddsföreningen*, *länsstyrelsen i Stockholms län* (en minoritet) samt *Solna* och *Vaxholms kommuner* anser att blivande lagstiftning bör innehålla någon form av regionplaneinstitut. *Länsstyrelsen i Stockholms län* samt *Sollentuna*, *Stockholms* och *Södertälje kommuner* anser att regionplaneinstitutet bör bibehållas åtminstone för Stockholmsregionens del. Liknande synpunkter anför *civilförvarsstyrelsen*, *lantmäteristyrelsen*, *länsstyrelsen i Västmanlands län*, *stadsmiljögruppen i Stockholm* samt *Botkyrka*, *Haninge* och *Lidingö*

*kommuner.*

*Vattenlagsutredningen* ställer sig något tveksam till om man inom ramen för en kommuns planering alltid kan lösa konflikter angående vattentillgångars utnyttjande på ett ur allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Utredningen ifrågasätter om det inte kan vara ändamålsenligt att tillskapa ett planinstitut som tillgodoser sådana typer av verksamheter som berör eller är av direkt intresse för större områden. Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att någon ersättning för regionplaneinstitutet kan behövas för den översiktliga planeringen. Liknande uppfattning har *Herrljunga, Kalmar* och *Olofströms kommuner*.

Till de remissinstanser som ansluter sig till utredningsförslaget hör *länsstyrelsen i Västernorrlands län*, som anser att regionplaneinstitutet är relativt tungrott och omständligt. De nybildade kommunerna är enligt länsstyrelsen i allmänhet så stora att regionalt samarbete i regionplanens fasta form kan ifrågasättas. Utredningens förslag om samtidig prövning och om länsstyrelsens resp. kommunens rätt att initiera erforderligt samarbete torde vara en långt mer praktisk form, som smidigt kan anpassas efter behovet. Enligt länsstyrelsen är behovet av interkommunalt samarbete ofta starkt sektorsbundet eller bundet till en begränsad del av resp. kommuner. Dessutom kan behov av samplanering uppstå snabbt och kräva snabba lösningar som inte ger möjlighet att invänta bildande av ett regionplaneförbund.

*Planverket* anser en regional samverkan och gemensam övergripande planering nödvändig i de tre storstadsområdena. Det interkommunala samarbete som förekommer i dessa områden är ett resultat av kommunernas egen insikt om behovet av samverkan i en mängd frågor av väsentlig betydelse för kommunernas utveckling. Det regionplanearbete som här bedrivits har enligt planverket varit av stort värde för berörda kommuner och det är angeläget att detta kan fortsätta och stärkas. Den fortlöpande regionala avstämningen är här viktigare än den formellt upprättade planen, varför ett lagfäst regionplaneinstitut bör kunna undvaras. För att ge den fortlöpande regionplaneringen erforderlig genomslagskraft vill planverket däremot föreslå att, där interkommunalt planeringsorgan inrättas, detta åtminstone ges lagfäst rätt och skyldighet att yttra sig innan kommunplan slutligt godtas. Vid en sådan i tiden samordnad kommunplanering som utredningen föreslår skulle därvid det regionala planeringsorganet få tillfälle att i ett samlat sammanhang ta ställning till alla ingående kommuners kommunplaner. Enligt verkets mening är en sådan ordning att föredra framför den överflyttning av stora delar av nuvarande regionplaneringsarbete till länsstyrelserna som i storstadsområdena skulle kunna bli resultatet av utredningens förslag. Även *kommunförbundet* anser att ett särskilt regionplaneinstitut kan avvaras. I de områden där behovet av samverkan är stort kan liksom fallet är nu detta lösas genom bildande av kommunalförbund eller på annat sätt som kommunerna finner lämpligt. Någon speciell form av samarbetsorgan för den fysiska planeringen erfordras enligt förbundets mening inte.

Andra instanser som delar utredningens uppfattning att regionplaneinstitutet kan avvaras är *länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Blekinge,*

*Hallands, Älvsborgs, Jämtlands och Västerbottens län samt Bodens, Enköpings, Helsingborgs, Linköpings, Luleå, Marks, Ovanåkers, Piteå, Sölvesborgs, Västerås och Älvsbyns kommuner.*

En annan grupp remissinstanser, av vilka många i likhet med bl. a. Naturvårdsverket och landstingsförbundet framhåller att det finns ett stort behov av regional planering, delar utredningens uppfattning att särskild regionplan inte behövs men anser att en fastare reglering av interkommunala frågor bör ske. *Sydvästra Skånes kommunalförbund* anför att avsaknaden av legaliserade organisationsformer kommer att försvåra etableringen av interkommunalt samarbete. Även om kanske inte alla regioner i Sverige anser sig vara i behov av ett interkommunalt samarbete, är detta enligt förbundet inte tillräckligt skäl att, som utredningen föreslår, förlita sig på tillfälliga lösningar. Redan idag torde närmare hälften av landets befolkning bo i regioner med olika former av interkommunalt samarbete. Förbundet anser att det därför finns stor risk, att vi åter får en byggnadslag, som inte är aktuell i frågor, som rör den översiktliga planeringen. Innan lagstiftningsarbetet påbörjas är det enligt förbundet nödvändigt att utredningen snarast kompletteras med ett avsnitt om de interkommunala samordningsfrågorna och att förslag till uppbyggandet av former för ett sådant samarbete läggs fram. Även *Göteborgsregionens kommunalförbund* anser att de problem som är förknippade med interkommunal samplanering inte har blivit tillräckligt belysta i betänkandet. Förbundet tar upp bl. a. frågan om fördelningen av det ekonomiska ansvaret för plangenomförandet och framhåller att det speciellt på regional nivå, där samordnade planer, kommunala beslut, tidsplaner och budgetplanering erfordras för genomförandet finns ett uppenbart behov av en mera formaliserad regional planering – som inte alltid följer länsgränser. Som utredningen anför torde det interkommunala samarbetet i allmänhet komma att växa fram spontant mot bakgrund av de lokala förhållandena. Förbundet ifrågasätter dock om inte utredningen borde angivit ett mera konstruktivt förslag till interkommunal planering, som syftar till att belysa gemensamma kommunala frågor, men som även kan ge möjlighet att lösa intressekonflikter på regional nivå. Förbundet anser att en översiktlig planering, gärna inom ramen för ett kommunalförbund, men med möjligheter till övergripande interkommunala planbeslut borde ingå som överbyggnad på det föreslagna skisserade plansystemet. Behovet av en ordning som medger handlingsmöjligheter även i konfliktsituationer påtalas också av *Borlänge, Eskilstuna* (en minoritet), *Gislaveds* och *Stockholms kommuner*.

Liknande synpunkter som *Göteborgsregionens kommunalförbund* anför *Göteborgs förorters förbund*, som samtidigt betonar vikten av att den interkommunala planeringen även i fortsättningen äger rum under kommunernas fulla ansvar och inflytande med möjlighet att i gemensamma beslut uttrycka samlade mål. För samordning med riks- och länsplaneringen erfordras enligt förortsförbundet dessutom en aktiv dialog mellan interkommunala och statliga organ, varvid en interkommunal planering bör underlätta och ge större tyngd åt de enskilda kommunernas planeringsbeslut. I förortsförbundets yttrande instämmer

*Ale, Lerums, Härryda, Kungälv, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds och Öckerö kommuner samt — i huvudsak — Vänersborgs kommun.*

Att fastare former för det interkommunala samarbetet behövs anser också *luftfartsverket, Sveriges lantmätareförening samt Alvesta, Fagersta och Nybro kommuner.*

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och Göteborgs kommun* anser att regionala frågor i första hand bör lösas i samråd mellan kommunerna och att, om enighet därvid inte kan uppnås frågorna bör kunna hänskjutas till lämpligt organ, exempelvis kommunalförbund eller länsstyrelse, för avgörande.

Förslaget att länsstyrelsen eller Kungl. Maj:t skall kunna meddela föreskrifter om sammanfallande kommunplanperioder och omprövningstillfällen har från kommunalt håll utsatts för en stark kritik som i första hand riktar sig mot att samarbetet över kommungränserna avses ske under ledning av ett statligt organ. *Landstingsförbundet* framhåller sålunda att inte minst regionplaneringen i Stockholms läns landstings regi torde ha visat, att mycket starkt politiskt intresse är fäst vid frågorna om den regionala planeringen i storstadsområdena. Med hänsyn till att den fysiska regionala planeringen måste ta in de regionalpolitiska besluten i sina planförutsättningar och med hänsyn ytterligare till att andra vägar finns att garantera den fysiska riksplaneringens särskilda intressen torde en kommunalt förankrad planering för regionen vara att föredra. Enligt förbundet skulle den kommunala självstyrelsen i storstadsområdena annars, genom bristen på övergripande planering i kommunal regi, hamna i en beroendeställning till ett statligt organ som inte har grund i urskiljbara riksintressen och som illa avspeglar förmågan hos de kommunala organ som hittills bedrivit den regionala fysiska planeringen. Det synes enligt förbundet således finnas skäl överväga att utvidga tillämpningen av kommunplaneringen i storstäderna, så att motsvarande planer kan upprättas — och lämnas till fastställelse — av kommunala organ med länet som helhet som arbetsområde. Förbundet anser att frågan huruvida ansvaret för den regionala fysiska planeringen bör vara landstingskommunal eller bedrivs av interkommunala organ kan bedömas med utgångspunkt i de lokala förhållandena. För Stockholms läns del synes få principiella argument kunna resas mot ett fortsatt landstingskommunalt ansvar för den länsomfattande fysiska planeringen. I de båda andra storstadslänen, framhåller förbundet, ligger i dag Malmö respektive Göteborgs kommuner utanför landsting. En förändring i riktning mot dessa kommuners inträde i landsting bör enligt förbundets mening medföra överväganden om införande av en ordning för regional fysisk planering också i de båda andra storstadslänen. Med ett fortsatt ansvar för länsövergripande fysisk planering i landstingsregi kan det enligt förbundet ifrågasättas om regionplan även framdeles bör fastställas av regeringen. Att lägga denna uppgift på länsstyrelsen, även när plan upprättas för ett helt län, ligger enligt förbundet väl i linje med behovet av samordning av planen med annan planeringsverksamhet. Förbundet anser att det torde finnas anledning

anta att en fastställelse av regionplan i länsstyrelsen också kan medföra en kortare väg mellan plan och genomförande för den länsövergripande fysiska planeringen.

Enligt *Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* bör ansvaret för planeringen på länsnivå ligga på det folkvalda landstinget. Politiskt ansvar skall direkt kunna utkrävas av dem som leder länets utveckling. Utskottet finner det omöjligt att genom samråd med alla kommuner inom ett storstadsområde samordna kommunernas planering. Även i andra län med urbaniseringsgrad torde länens samlade planeringsintentioner behöva samlas i planer eller program för att underlätta efterföljande planering. Planeringsunderlaget för Länsplanering -74 i Stockholm län visar enligt utskottet att den obalans som finns mellan olika regiondelar beträffande arbete och bostäder samt näringslivsstruktur tenderar att öka trots vissa planeringsansträngningar. Kraven på inomregionala styrmedel växer sig allt starkare. Även den fysiska planeringen måste härvid utnyttjas. Utskottet vill således framhålla behoven av en länsplanering såväl beträffande fördelningen av ekonomiska resurser som beträffande riktlinjer för markanvändningen men anser det däremot tveksamt om den plan som erfordras skall likna det nuvarande regionplaneinstitutet. Ett större inslag av ekonomisk planering måste eftersträvas.

Kritik av i huvudsak samma innebörd som landstingsförbundets och förvaltningsutskottet anförs också av *Sydvästra Skånes kommunalförbund*, *Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Botkyrka*, *Ekerö*, *Göteborgs*, *Haninge*, *Järfälla* (en minoritet), *Lidingö*, *Lomma Malmö*, *Nacka*, *Nyköpings* (en minoritet), *Sigtuna*, *Sollentuna*, *Solna*, *Stockholms*, *Södertälje*, *Tyresö*, *Täby*, *Vallentuna* och *Vaxholms kommuner*. Den föreslagna ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ifrågasätts av *Borlänge*, *Upplands-Bro* (byggnadsnämnden) och *Vellinge kommuner*.

Som har framgått ovan anförs kritik även i sak mot förslaget att föreskrift skall kunna meddelas om sammanfallande kommunplaneperioder och omprövningstillfällen. *Landstingsförbundet* anser sålunda att förslaget saknar tillräcklig realism. En sådan behandling av t. ex. Stockholms läns samtliga kommuner vid ett och samma tillfälle torde inte kunna medföra någon samordnad bedömning av planerna. Även om länsstyrelsen vid en sådan ordning skulle kunna lägga meningsfulla övergripande synpunkter på den långa raden av kommunplaner, synes enligt förbundet möjligheterna att förena de många kommunernas planering, när denna en gång redan upprättats, vara väsentligt mera begränsad än om ett verkligt regionplaneinstitut existerat. Även *länsstyrelserna i Stockholms*, *Jönköpings*, *Skaraborgs* och *Gävleborgs län*, *kommunförbundet*, *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister*, samt *Botkyrka*, *Haninge*, *Hjo*, *Stockholms*, *Trollhättans* och *Upplands Väsby kommuner* har en kritisk inställning till förslaget.

En del remissinstanser synes förorda att de statliga organen skall ges en mera central roll än vad utredningen föreslår. *Statens vägverk* finner det sålunda naturligt att länsstyrelsen, när frågor uppkommer som fordrar interkommunal planering, skall ha rätt att initiera erforderligt samarbete

över kommungränserna om kommunerna själva inte tar sådana initiativ. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* ifrågasätter om inte formella möjligheter borde öppnas för statlig myndighet att i särskilda fall göra sitt inflytande gällande för att säkerställa erforderlig interkommunal samverkan. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Västerbottens län*.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* tar upp frågan om rikszonebegreppet kan utvidgas till att i de sällsynta fall som kan uppstå bli tillämpligt även på dokumenterade behov av interkommunal planläggning. Som villkor härför borde dock enligt länsstyrelsen gälla att Kungl. Maj:ts förordnande görs beroende av framställning från en eller flera berörda kommuner.

*Länsstyrelsen i Örebro län* ifrågasätter om inte länsstyrelserna bör ges en aktivare roll i den föreslagna markanvändningsplaneringen. Inte så att en särskild länsplanläggning skulle bedrivas utan mera en programriktad, sektorövergripande statlig planering i samarbete med kommunerna efter samma principer som gäller för den fysiska riksplaneringen, en "fysisk länsplanering". En regional samordning av skilda statliga sektorsintressen måste enligt länsstyrelsen ändå få karaktären av ett planeringsliknande ställningstagande. Även *Hultsfreds kommun* ifrågasätter om inte den statliga "länsplaneringen" också bör ges någon form av enhetlig reglering.

*Sveriges naturskyddsförening* påpekar att det för regionala intressen sker en omfattande utrednings- och planeringsverksamhet hos länsstyrelserna. Denna verksamhet skulle enligt föreningens mening kunna inlemmas i det lagreglerade planeringsarbetet i långt större utsträckning än vad utredningen föreslår. Föreningen anser att starka skäl talar för att detta bör ske i form av en länsplan, vilken upprättas av länsstyrelserna och med bindande verkan redovisar de områden som av regionala (och nationella) skäl bör tillvaratas på särskilt sätt vid efterföljande kommunplanläggning. En sådan länsplanläggning skulle bättre än enbart samrådsförfarande kunna ta till vara övergripande naturvårdsintressen och andra regionala intressen. Den borde också vara ägnad att underlätta kommunplanearbetet då den redan från början redovisar förutsättningar och ramar för detta arbete. Väsentligt är enligt föreningen också att en länsplan skulle öka medborgarinflytandet på det regionala planeringsarbetet.

I syfte att förbättra möjligheterna för rent statliga intressen och naturvårdsintressen att göra sig gällande i planeringen förordar *hovrätten för nedre Norrland* att länsstyrelsen och Kungl. Maj:t – i likhet med vad som nu gäller Kungl. Maj:ts befogenhet beträffande regionplan får bestämma i vilka fall interkommunalt planinstitut skall upprättas samt bestämma planområdets avgränsning.

Några remissinstanser förordar ytterligare utredning angående regleringen av det interkommunala samarbetet. Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* förefaller utredningen ha dels underskattat behovet av interkommunala överväganden, dels överskattat såväl kommunernas benägenhet och förmåga att spontant initiera behövlig planeringssamverkan som länsstyrelsens möjligheter att tillgodose behovet av utredningar och inventeringar av interkommunala planerings sambanden och att

åvägabringa nödvändigt samarbete mellan berörda kommuner. Som en följd härav synes utredningen ha tagit alltför lätt på problemen. Länsstyrelsen finner det särskilt anmärkningsvärt att utredningen inte alls berör de speciella problemen i storstadsområdena. Enligt länsstyrelsens mening måste frågan om behovet av en fastare reglering av det interkommunala samarbetet bli föremål för mycket mera ingående överväganden än dem utredningen redovisat. Förslag om ytterligare överväganden förs fram också av *lantmäteristyrelsen, naturvårdskommittén, länsstyrelserna i Stockholms, Skaraborgs och Göteborgs och Bohus län* (en minoritet) samt *Botkyrka, Eskilstuna* (en minoritet), *Gislaveds, Grästorps, Linköpings, Mariestads, Vara* (byggnadsnämnden) och *Vellinge kommuner*.

LFR framhåller att det i flera avseenden, bl. a. i frågan om vilka större sammanhängande områden som bör bevaras för jord- och skogsbruksproduktion, kommunikationsledernas sträckning osv., föreligger ett starkt behov av en regional avstämning av de olika kommunplanerna. Även från synpunkten att få till stånd en bättre samordning mellan den fysiska planeringen och annan planering, främst regionalekonomisk och trafikpolitisk planering, är det enligt LFR nödvändigt att få till stånd en samordning på länsnivå mellan kommunernas fysiska planering. LFR föreslår därför att utredningen ytterligare överväger formerna för en interkommunal planering – regionplanering – och att därvid särskilt prövas förutsättningarna för att lägga ansvaret för denna planering på landstingen.

### 10.3 Förslag till nytt plansystem

#### Allmänt

#### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 19.3, 19.6, 19.7.4 och 19.8.3)

Utredningen föreslår som förut har berörts att plansystemet inom varje kommun i fortsättningen skall utgå från en plan som omfattar kommunens hela område och som kallas *k o m m u n p l a n*. Den skall ange den huvudsakliga användningen av kommunens olika delområden.

De markhushållningsaspekter som skall beaktas vid planläggningen får sin huvudsakliga tyngdpunkt inom kommunplanen. De beslut som fattas i en sådan plan blir av två huvudtyper, dels att vissa områden skall bevaras, dels att vissa områden kan tas i anspråk för viss typ av exploatering. Man kan i och för sig tänka sig att de bestämmelser som måste tas in i en sådan plan görs så utförliga att nödvändig detaljplanläggning alltid kan ske mot bakgrund av kommunplanen. Detta skulle emellertid enligt utredningen föra med sig att planen skulle bli alltför omfattningsrik och handläggningen bli betungande för såväl staten som kommunerna. Även andra nackdelar skulle vara förenade med en sådan ordning. Utredningen föreslår därför att det framtida plansystemet skall innehålla ett planinstitut som avser viss del av kommunen och som benämns *k o m m u n d e l s p l a n*. I denna skall mera ingående över-



siktliga bedömningar göras. En plan av denna typ kan sägas ersätta delar av nuvarande generalplaneinstitut och tillgodose de synpunkter som brukar ligga bakom dispositionsplaner, områdesplaner och vissa andra planer som f. n. inte är lagreglerade. Enligt utredningen skall den till viss del kunna innehålla moment som f. n. regleras i stadsplan eller byggnadsplan. Kommundelsplanen skall ha sådant innehåll att den kan utgöra underlag för ställningstaganden främst i form av mera detaljerade planer till de konkreta markanvändningsfrågor som kan beräknas bli aktuella inom planområdet under den tidsperiod som planen syftar till att överblicka.

Gränsen mellan kommunplan och kommundelsplan bör enligt utredningen kunna göras flytande. Frågan om föreskrifter skall meddelas i den ena eller andra planen skall kunna avgöras av praktiska synpunkter med hänsyn tagen till kommunens planeringssituation och till beskaffenheten av de intressen som är inblandade. En sådan flexibilitet är enligt utredningen önskvärd för att ett rationellt planläggande skall kunna komma till stånd.

Utredningen förutsätter att en särskild form för detaljplanläggning skall finnas även fortsättningsvis. De olägenheter som har påtalats med att som nu ha två skilda detaljplaneinstitut har enligt utredningen sådan tyngd att det framtida plansystemet bör innehålla endast ett institut för planläggning i detalj. Det föreslås få benämningen *byggnadsplan*. Dess innehåll blir beroende av att de föreskrifter som kommunplanen eller kommundelsplan innehåller. Enligt utredningen är det inte heller beträffande byggnadsplanens ställning i förhållande till kommunplanen och kommundelsplan lämpligt att slå fast några generella principer för gränsdragning, utan det bör avgöras från fall till fall beroende på den föreliggande planeringssituationen.

Planerna avses vara så till vida bindande att de inte skall kunna ändras annat än i bestämd ordning och att efterföljande beslut inte får stå i strid med plan.

*Ledamoten Bertil Lidgard* framhåller i sin tidigare berörda reservation att man för plangenomförande i byggnadslagstiftningens mening i stor utsträckning är beroende av enskilda initiativ och enskilt huvudmannaskap. Mot denna bakgrund framstår det enligt Lidgard som märkligt att bygglagutredningen inte ägnat större utrymme åt att överväga sådana lösningar som kunnat tänkas stimulera denna företagsamhet.

Accepterandet av principen om att den kommunala dominansen har ofrånkomligt fört utredningen över från ett samhällssystem, där ramarna för den enskildes rätt att disponera över sin egendom ges i lagstiftningen, till ett samhällssystem där praktiskt taget varje hans planerade åtgärd blir beroende av myndigheternas prövning. Alldeles bortsett från sådana förutsebara följder av detta som en ökande byråkrati, ökade kostnader och en större tröghet i samhällsmaskineriet, kan Lidgard inte godta denna grundläggande markpolitiska värdering då den kommer till uttryck i vissa av utredningens överväganden.

Bl. a. mot den nu angivna bakgrunden framför Lidgard vissa synpunkter som eventuellt bör tas upp i det fortsatta utredningsarbetet. Han framhåller att en bestämd utgångspunkt för dessa resonemang har varit

att man med samma styrka som med utredningens förslag skall kunna tillgodose allmänna samhälleliga krav på planeringsverksamheten och förhindra markspekulation. Lidgard uppehåller sig därvid bl. a. vid plansystemets uppbyggnad och framhåller att man med utredningsförslaget skapar en formaliserad ordning för planeringsverksamheten, som trots den omprövning periodvis som är avsedd kan medföra betydande samordningsproblem med annan lagstiftning, som reglerar markanvändningen. Lidgard finner det därför tveksamt, om den översiktliga planeringen i nämnvärd grad skall utmyнна i bindningar eller med utredningens terminologi, planläggning i någon större utsträckning. Det översiktliga planarbetet borde enligt hans mening i stället såsom hittills i huvudsak kunna inriktas på att utforma program, att bidra med inventeringar och studier och bevakningsunderlag för den egentliga verkställigheten. Det behov av bindningar på vissa punkter som kan uppkomma torde kunna ske i annan ordning än med formaliserad planläggning – t. ex. genom särskilda beslut.

### *Remissinstanserna*

Ett mycket stort antal remissinstanser framhåller att det är svårt eller omöjligt att med utgångspunkt i de principförslag som läggs fram bilda sig en klar uppfattning om det föreslagna plansystemet och att mera ingående ställningstaganden måste anstå till dess förslag till lagtext föreligger. Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker dock eller förklarar sig inte ha någon erinran i stort mot de föreslagna planformerna.

*Utredningen om den kommunala demokratin* anser att betänkandet på flera punkter innehåller förslag till förbättringar som indirekt kan främja en ökad debatt kring kommunernas planering. Utredningen anser det välmotiverat bl. a. att den översiktliga planeringen ges en mer formell ställning. Den nuvarande lagstiftningen har medgivit stora skillnader mellan olika kommuner. Ur demokratisk synvinkel förefaller det utredningen betydelsefullt att handläggningen sker efter ett enhetligt mönster och att planernas status blir klarare. Liknande synpunkter anför *ÖB, länsstyrelserna i Kopparbergs och Västernorrlands län* samt *Gnosjö och Härnösands kommuner*.

Några remissinstanser ifrågasätter om det inte kommer att visa sig nödvändigt med flera plansteg än vad utredningen föreslår. *Länsstyrelsen i Uppsala län* påpekar sålunda att kommunplan i vissa lägen kan förmodas ge ytterst schematiska besked och byggnadsplan ibland vara både liten till sin omfattning och mycket detaljerad, medan i andra fall skillnaden i detaljeringsgrad kan vara betydligt mindre. Enligt länsstyrelsen ligger det på grund härav i sakens natur att begreppet kommundelsplan inte kan uppfattas som entydigt. Med hänsyn till önskvärldheten av att antalet formella planinstitut är så litet som möjligt ställer sig länsstyrelsen positiv till tanken på endast ett formellt planinstitut mellan kommunplan och byggnadsplan, även om informella mellanplaner troligen inte sällan kan bli erforderliga. Liknande synpunkter anför *Borås* och *Tibro kommuner*. *Eda kommun* anser att plansystemet bör kompletteras med ett planinsti-

tut mellan kommunaldelsplan och byggnadsplan. *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* framhåller att utredningen skjuter de mycket långa planperspektiven i bakgrunden, vilket dock inte gör dem försumbara. Rent utredningsmässigt måste kommunens utseende även på trettio års sikt gestaltas, vilket ger ett oregerat fjärde plansteg, om det inte kan bakas in i kommunplanen. Så bör enligt föreningen också ske genom att tidsfaktorn medvetet användes. Det är nämligen angeläget, framhåller föreningen, att man i översiktsplan kan tidsbegränsa ett visst markutnyttjande för att säkra ett annat nyttjande på längre sikt. Den kortsiktiga byggnadsplanen måste alltså tillåtas svara mot de längre perspektiven i såväl kommunplan som kommunaldelsplan. Markägarnas rättsliga situation i sådana fall bör enligt föreningen särskilt utredas. Även *länsstyrelsen i Gävleborgs län* samt *Grästorp, Mariestads, Norrköpings* och *Vara* (byggnadsnämnden) *kommuner* anser att antalet i praktiken använda planformer kommer att bli större än enligt utredningsförslaget.

*Kommunförbundet* framhåller att det i åtskilliga fall fordras två eller t. o. m. tre olika plansteg mellan den kommunomfattande planen och detaljplanen. Förbundet finner det lämpligast att kommunen får avgöra från fall till fall vilken planform som bör utarbetas och behandlas som en formell kommunaldelsplan.

*LRF* anser att det krävs ett mera långsiktigt eller överordnat planinstrument än de kommun- och kommunaldelsplaner utredningen föreslår för att man av hushållningspolitiska skäl skall kunna skydda eller bevara landets produktiva jord- och skogsbruksmark. Detta är angeläget även med hänsyn till jord- och skogsbrukets egna behov. Såväl inom jord- som skogsbruket, framhåller *LRF*, arbetar man med betydligt längre planeringsperspektiv än de 10 år som de föreslagna översiktsplanerna avses omfatta. Den relativa osäkerhet om framtida markanvändning sådana planer medför i detta avseende leder ofta till en spekulation och en markvärdestegring, som varken lantbruket eller samhället är betjänt av. Den leder enligt *LRF* dessutom till en längre effektivitet och ett sämre utnyttjande av produktionskapaciteten eftersom investeringar och annan driftsrationalisering inte kan planeras på ett ur företagsekonomisk synpunkt ändamålsenligt sätt.

*Falkenbergs* och *Kumla kommuner* anser det tveksamt om det föreligger behov av flera än två planinstitut, nämligen översiktsplan och detaljplan. Enligt *Falkenbergs* kommun synes det inte stå i överensstämmelse med de allmänna uttalanden om kommunernas ökade ansvar i plansammanhang, som gjorts såväl i utredningsdirektiven som i utredningen, att ha två statskontrollerade planinstitut, båda av översiktskaraktär. Även om kommunaldelsplanen rubriceras som översiktsplan skall den dock reglera en del av de moment, som f. n. regleras i stadsplan eller byggnadsplan. Om byggnadsplanen ges den ungefärliga omfattning och det innehåll som den nuvarande stadsplanen, torde denna plan enligt kommunen utan olägenhet kunna följa på kommunplanen. Kommunaldelsplanen blir därigenom obehövlig. Föreligger behov av en mellanliggande planform, bör kommunen själv kunna föranstalta om det. Ett kommunplaneinstitut med samma handläggningsrutiner som för kommunplan och

samma eller ytterligare utvecklad statskontroll kan enligt kommunens uppfattning verka hämmande på den kommunala planeringen.

*Kommunförbundet* framhåller att kommunernas intresse för översiktlig fysisk planering under de senaste åren har ökat väsentligt. Enligt förbundet torde den kommunala översiktsplaneringen komma att utvecklas snabbt under de närmaste åren. Inte minst de av kommunerna redovisade riksplaneprogrammen tyder på detta. Genom insatser från såväl statligt som kommunalt håll har metoderna för den översiktliga planeringen utvecklats. Förbundet anser det mot denna bakgrund angeläget att framtida plansystem och planinstrument utformas så att de kan ses som en vidareutveckling av den mycket omfattande planering som nu växer fram i kommunerna. Befintliga kommunöversikter, markdispositionsplaner, områdesplaner, dispositionsplaner samt stads- och byggnadsplaner måste — i den mån de är aktuella — utan alltför kostsamt merarbete kunna föras över till och bilda grunden för de nya planerna. Liknande synpunkter anför *Gislaveds, Hjo, Uppvidinge, Säffle* och *Ärjängs kommuner*.

En grupp remissinstanser förordar en geografisk begränsning av planläggningskravet. Bland dessa återfinns till en början intressenter i skogsverksamheten. *Skogsstyrelsen* delar sålunda bygglagutredningens uppfattning att lagstiftningen behöver reformeras och att instrumenten för den översiktliga planläggningen bör förbättras men förklarar sig därmed inte beredd att sluta upp bakom uppfattningen att all mark skall omfattas av obligatorisk planläggning. Styrelsen kan i princip acceptera utredningens förslag att prövningen bör omfatta alla förändringssituationer när det gäller markanvändningen samt alla åtgärder avseende mark, byggnader och anläggningar, som kan medföra konsekvenser av ekonomisk natur för kommunerna eller omgivningspåverkan av någon omfattning. Mot bakgrund av sin i det föregående redovisade uppfattning i fråga om styrningen av skogsbrukets driftsformer anser styrelsen som väsentligt att lagstiftningen och planläggningen begränsas till enbart sådana områden, där behov av styrning klart kan styrkas, exempelvis genom karaktären av de förändrings- och konfliktsituationer som aktualiseras. *Skogsindustriernas samarbetsutskott* framhåller att de intressekonflikter som kan uppkomma nästan helt torde koncentreras till tätorter och tätortsinfluerade områden men vara obetydliga eller obefintliga i utpräglade skogs- och jordbruksbygder. Något behov av planläggning i rättsligt bindande former utanför tätorterna och dessas närområden kan enligt utskottet inte anses föreligga. Utskottet anser att utredningen genom att kräva bindande översiktlig planläggning i hela landet har gått längre än vad som kan anses motiverat. En så omfattande planläggning som den föreslagna riskerar att bli mycket arbetskrävande och otymplig. Liknande synpunkter anför *Sveriges skogsägareföreningars riksförbund* och *Svenska skogsarbetareförbundet*. Även *hovrätten för nedre Norrland* anser att en geografisk begränsning av planläggningskravet kan vara påkallad i syfte att undvika bl. a. olägenheterna av en vidlyftig planeringsapparat.

Även om den principiella uppläggningsplaneringen för kommunplanen synes

enkel och riktig finns det enligt *länsstyrelsen i Västerbottens län* risk för att planarbetet kan bli mycket omfattande och tidsödande om alla delar av en kommun ovillkorligen måste behandlas i ett sammanhang. Bättre möjligheter än vad utredarna anvisat till att lämna vissa områden obehandlade bör därför finnas. Genom att kommunplanarbetet förutsättes ske kontinuerligt anser länsstyrelsen att plan där vissa delar ej behandlats mycket väl bör kunna läggas fram för antagande och godkännande om erforderlig översikt av kommunens markanvändning redovisas i stora drag på enklare sätt. Dessutom bör i planen särskilt anges att inte behandlade områden kommer att redovisas i kommande överarbetning av planen. En sådan modifiering vore enligt länsstyrelsen värdefull inte minst i inledningsskedet, då det är viktigare att de områden som nödvändigtvis måste behandlas får föras fram till godkännande än att planarbetet i sin helhet, i avvaktan på att mindre angelägna frågor löses, fördröjes till förfång för trängande byggnadsbehov.

*Ekerö kommun* framhåller att förslaget innebär en genomgripande förändring av lagreglerna för markanvändning och byggande. Utan att gå in i detalj i frågorna synes enligt kommunen flera vara av sådan art att de ur såväl praktisk synpunkt som enligt gällande svensk rättspraxis inte bör eller kan godtas och speciellt inte då lagtext till förslaget saknas. Med anledning av de brister och det nytänkande som föreslagits i betänkandet anser kommunen att detta inte bör ligga till grund för ny byggnadslag. Även *Båstads, Kävlinge* och *Lomma kommuner* anser att förslaget inte kan godtas. Enligt *Ulricehamns kommun* skulle förslaget medföra alltför stora inskränkningar i den enskildes rätt att förfoga över sin egendom. Kommunen anser därför att andra styrmedel för genomförande av en aktiv markanvändning bör undersökas.

*Karlstads kommun* framhåller att man i fråga om förslag av den beskaffenhet som nu läggs fram måste ha rätt att kräva att förändringarnas innebörd och konsekvenser ingående kan studeras, något som enligt kommunens mening inte är fallet med bygglagutredningens principbetänkande. Kommunen avstyrker därför att betänkandet utan ytterligare omfattande studium och presentation av detaljlösningar läggs till grund för förändring av lagstiftningen på området.

Även *naturvårdskommittén* samt *Filipstads, Hylte, Linköpings, Norrköpings, Söderköpings, Torsby, Varbergs* och *Årjängs kommuner* anser ytterligare utredningsarbete nödvändigt.

*Näringslivets byggnadsdelegation* framhåller som angeläget att utrednings- och inventeringsarbete sker fortlöpande samt att prognoser och studier av olika alternativ finns att tillgå för att skapa den beredskap som behövs för att nå hållbara lösningar när det gäller markanvändning och byggande i vårt samhälle. Utredningsförslaget syftar emellertid också till att planering och planeringsunderlag skall fullföljas med planläggning i bindande former i betydligt ökad utsträckning. Enligt delegationens uppfattning behövs inte sådan bundenhet för att skapa önskvärd beredskap och förutseende på verkställighetsstadiet. Det är tillräckligt att det på detta stadium finns att tillgå en allsidig information i form av ett godtagbart planeringsunderlag. Inte heller behövs bundenheten för att

medborgarnas intresse för samhällsplaneringen skall stimuleras och insyn i verksamheten säkras. De kommunplaner som utredningen föreslår skall bl. a. täcka kommunens hela yta och även inbegripa områden, där ingen förändring av markanvändningen skall ske. Redan detta, framhåller delegationen, kan ge anledning till åtskilliga formella ställningstaganden utan nämnvärd betydelse för det praktiska planarbetet. Förslaget förutsätter jämte bundenheten, fortsätter delegationen, att den översiktliga planeringen ständigt skall revideras och anpassas inom rätt korta intervaller vilket uppenbarligen motiveras av behovet att skapa ökad rörlighet inom plansystemet. Strävan att binda blir på detta sätt påfallande arbetsam och föga meningsfull. Det ständiga reviderandet kan enligt delegationen lätt leda till en allmän förbistring i plansystemet, där ingen till sist kanske med säkerhet kan avgöra, vad som egentligen ligger fast eller inte. Delegationen anser att utredningsförslaget inte är så konstruerat att det fyller de krav som utvecklingen ställer på ett modernt plansystem.

Vid en utformning av den översiktliga planeringen bör man enligt delegationens uppfattning på ett någorlunda klart sätt skilja mellan sådan planeringsverksamhet som har programkaraktär och planläggning, som avser dispositioner med bestämda syften. Den översiktliga planeringen i kommunerna bör utmytna i bindande planläggning enbart i särskilt väsentliga frågor, som det är viktigt att reglera på förhand. Bindningarna bör enligt delegationen som regel vara så väsentliga, att dispositionerna kan väntas bestå under lång tid. Det kan t. ex. gälla riksplaneintressen där särskilda behov finns att skapa vägledning för den kommande utvecklingen, väsentliga regionala planeringsbehov samt dispositioner, som är särskilt väsentliga från kommunal synpunkt, t. ex. lokaliseringen av större bostads- eller industriområden. Bindningarna i den översiktliga planeringen bör enligt delegationen kunna ta formen av särskilda planbeslut. Fortsatta studier av delområden behöver naturligtvis ske, men detta arbete behöver enligt delegationen knappast äga rum i bindande former. Ytterligare ett särskilt planinstitut av översiktlig karaktär för dessa delstudier torde inte erfordras. För verkställigheten kan vissa grunddrag behöva läggas fast. Man befinner sig emellertid då så pass nära verkställighetsstadiet, att tidsperspektivet helt domineras av detta. Delegationen ifrågasätter därför om inte behovet att lägga fast vissa huvudlinjer för verkställigheten lämpligen bör ses i ett sådant sammanhang, nämligen som en del av verkställighets/detaljplanering för aktuell markanvändning. Den omfattande bundenhet i översiktlig planläggning, som utredningsförslaget kan innebära, leder enligt delegationen vidare till att utrymmet för s. k. flexibel detaljplanering riskerar minska. En invändning, som möjligen kan riktas mot flexibla detaljplaner är, anför delegationen, att sakägare och allmänhet inte får samma möjligheter att kritisera den slutliga utformningen. Delegationen anser dock att denna synpunkt bör kunna tillgodoses utan att metoden med flexibla planer nära verkställighetsstadiet överges, t. ex. genom att man låter detaljplanearbetet föregås av en dispositions- eller områdesplanering, som fyller denna funktion och där grunddragen för blivande bebyggelse läggs fast. Med ett sådant system, anför delegationen vidare, skulle formell faststäl-

lelseprövning av översiktlig planering beröra enbart särskilt väsentliga frågor och den statliga kontrollen av innehållet i översiktlig planering formellt bortfalla till stor del. Det bör enligt delegationen vara möjligt att vid remissbehandlingen av planer på verkställighetsstadiet uppmärksamma, om intressen finns att bevaka från t. ex. riks- eller regionplanesynpunkt. Fastställelseprövning skulle då bara behöva komma i fråga på begäran av remissinstans, som finner en särskild intressebevakning och kontroll nödvändig från dessa synpunkter.

Kritik mot utredningsförslaget av i allt väsentligt samma innebörd som delegationens anför *ASK-bolagen, ICA-förbundet, Svenska företagens riksförbund, Orsa, Sävsjö och Töreboda kommuner* samt en minoritet inom envar av följande remissinstanser, nämligen *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands och Jönköpings län, kommunförbundet, landstingsförbundet* samt *Eskilstuna, Hultsfreds, Mariestads, Skellefteå och Uppsala kommuner*. Töreboda kommun och de angivna minoritetsgrupperna, åberopar uttryckligen Lidgards reservation.

Även andra remissinstanser än de nu berörda ifrågasätter eller har en kritisk inställning till förslaget om planernas bindande verkan. *Föreningen för samhällsplanering* ifrågasätter sålunda om föreställningen om en initierande och för mera detaljerade planer bestämmande översiktsplan står i överensstämmelse med de erfarenheter av relationerna mellan olika planeringsnivåer som framkommit genom forskning och på annat sätt. Senare års erfarenheter har ökat insikten om svårigheterna att förutse samhällsutvecklingen, och föreningen finner utredningens förhoppningar om kommunplanens långsiktiga starkt styrande funktion föga övertygande med hänsyn till den kompetensfördelning och de ekonomiska förhållanden som råder i samhället. Även om ökade samhälleliga insatser skulle komma till stånd, kvarstår enligt föreningen grunderna för detta tvivel. Föreningen förordar i likhet med näringslivets byggnadsdelegation ett system med mera samtidig styrning, där prövningen sker i nära anslutning till det praktiska handlandet. Långsiktiga och kortsiktiga, överordnade och detaljerade frågor kommer därmed att behandlas samtidigt och relativt kontinuerligt. Därvid minskar enligt föreningen ett av de kunskapsproblem som vidlåder nuvarande planeringspraxis, nämligen att översiktsplaner utförs med onödigt ofullständiga kunskaper om detaljernas möjliga utformning, och detaljplaner godtas utan att deras konsekvenser för överordnade förhållanden behöver redovisas. Enligt föreningen skulle kommunplanen i ett system med samtidig styrning, i stället för att vara styrande på ett enkelriktat sätt, vara informativ och intitera till kommunikation genom att redovisa av stat, kommun och enskilda beslutande förändringar och i övrigt befintlig användning och de regler och restriktioner som är gällande. Den skulle med andra ord likna den idag använda kommunöversikten. Arbetet med de målsättningar, program och planer för mera långsiktig utveckling som stat, kommun och enskilda ställer upp skulle ses om ett politiskt och ekonomiskt skeende som inte i sitt utredande och programmässiga stadium berörde regelsystemet för mark och bebyggelse. Markanvändningslagen måste enligt föreningen ses som ett hjälpmedel att lösa konflikter mellan olika parter och den

tekniska utformningen av resursfördelningen. Den fasthet i översiktsfrågor som utredningen eftersträvar kan knappast garanteras i ett regelsystem av det slag det här gäller utan måste ses som beroende av de politiska organens ställningstaganden.

Flera andra remissinstanser påtalar också svårigheterna att redan i kommunplanen göra så långt gående förutsägelser som utredningen avser. Till dessa hör *länsstyrelserna i Södermanlands och Gotlands län samt Helsingborgs, Nyköpings och Uppsala kommuner. Södertälje kommun*, som anför liknande synpunkter, framhåller att förslaget med hänsyn främst till önskemålet om en offentlig debatt om den översiktliga planeringen ställer relativt långtgående krav på underordnade planers överensstämmelse med överordnad planering. Detta är ett riktigt önskemål vid ett statiskt synsätt. Med hänsyn till grundförutsättningarnas starka föränderlighet blir emellertid bedömningen enligt kommunens mening en annan. Då kan det skisserade planeringssystemet i stället bli ett hinder för den flexibilitet som nödvändigtvis måste krävas av alla nivåer i samhällsarbetet. Kommunen anser att det därför behövs en frikoppling mellan det statliga och det kommunala översiktliga plansystemet. Motsvarande iakttagelse gäller beträffande sambandet översiktliga planer — byggnadsplaner. Också där måste enligt kommunen en betydande flexibilitet förutsättas. Kommunen förordar att en översiktlig kommunplanering av i huvudsak den utformning som bygglagutredningen föreslår görs obligatorisk för kommunerna. Lagstiftningen bör emellertid innehålla endast vissa minimikrav och utvecklingen i övrigt ske med stöd av råd och anvisningar. Inga särskilda rättsverkningar bör knytas till de översiktliga planerna. Erforderlig rättslig reglering av markanvändningen bör enligt kommunen knytas till detaljplaneskedet. Någon statlig prövning av planernas innehåll och utformning bör inte ske, utan den statliga styrningen av samhällsutvecklingen bör genomföras i särskild ordning. Kommunerna bör självfallet vara väsentliga remissinstanser i det statliga plansystemet. Integration med speciallagstiftning där särskilda statliga intressen berörs bör enligt kommunen inte heller ske. Formerna för och omfattningen av medborgarinflytandet i den rent kommunala planeringsprocessen bör utvecklas i anslutning till kommunaldemokratiutredningens betänkande och från utgångspunkten, att den representativa demokratin och den normala politiska processen även framgent måste utgöra hörnstenarna. Enligt kommunens uppfattning kan en obligatorisk översiktlig planering i detta avseende utgöra ett mer verksamt hjälpmedel om den handhas helt på den kommunala nivån än om den innehåller också svåröverblickbara moment av statlig styrning och särskilda rättsverkningar.

*Umeå kommun* anser att konsekvenserna av förslaget är svåra att förutse, i synnerhet för industrietableringen. Nyligen gjorda enkäter visar enligt kommunen att industrins egna framtidsplaner kan presenteras för två, högst tre år. Kommunplanen som styr detta kan gälla upp till tio år. Nya industrietableringar kommer inte sällan som en blixtnöjsklara himmel, framhåller kommunen. Med den av utredningen föreslagna ordningen måste man då ofta bearbeta både kommunplan och kommunaldelsplan i en situation som är mycket brådskande och innehåller allvarliga



samhällsekonomska aspekter. De planerade resurserna borde enligt kommunen då få koncentreras mera på lämplighetsaspekterna och mindre på formen för hur en laglig bakgrund skall åstadkommas. Kommunen föreslår att den hela kommunen täckande kommunplanen blir föremål för bindande ställningstagande, såväl hos kommun som statlig myndighet, i den utsträckning som kommunen önskar. Inom områden som saknar av länsstyrelsen eller Kungl. Maj:t godkänd kommunplan fastställs byggnadsplan av länsstyrelsen eller högre instans. Enligt kommunen får prövningen då ske mot bakgrund av en samlad bedömning av kommunplanens fastlagda och icke fastlagda delar och efter en formell hantering som motsvarar byggnadsplanens, jämte den ytterligare samrådsverksamhet som kan anses motsvara åtgärdens roll i kommunplanesammanhang. Hela kommunplanepaketet behöver då inte aktualiseras, utan kommunen får möjlighet att disponera sina planeringsresurser på effektivaste sätt enligt eget bedömande. Även *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* samt *Linköpings* och *Storumans kommuner* anser att det bör övervägas om inte kommunen bör ges möjlighet att själv avgöra i vilken utsträckning kommunplanen skall ges bindande verkan. Enligt Storumans kommun torde det, med den areal kommunen har, bli svårt att förutse de aktiviteter som kan uppkomma under planperioden. Kommunen anser att möjlighet i vart fall bör finnas att anta endast viss del av kommunplanen, exempelvis, i den utsträckning som behövs för att säkra riksintressen.

I likhet med bl. a. Storumans kommun påtalar *länsstyrelsen i Kronobergs län* svårigheten att göra alla avvägningar om markanvändningen i översiktsplanerna. Det kan enligt länsstyrelsen leda till en olycklig begränsning av handlingsfriheten när slutlig ställning skall tas till markanvändningsfrågorna. Länsstyrelsen anser att det tills vidare borde räcka med att i författning eller centrala anvisningar inskrives skyldighet för kommuner att upprätta översiktliga planer och härvid samråda med statliga myndigheter, ävensom att informera allmänheten om denna planering. Länsstyrelsen finner risken påtaglig att man bl. a. med olika formalia för upprättande, utställande och antagande av planer får ett stelt och tungrott handläggningssystem bl. a. på grund av att dispensförfarandet avses upphöra. Lämpligheten att ge planerna bindande verkan ifrågasätts också av *näringsfrihetsombudsmannen*, *trafiksäkerhetsutredningen*, *Folksam*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges civilingenjörsförbund* samt *Kalmar* (en minoritet) och *Sölvesborgs kommuner*.

*Vilhelmina kommun* framhåller att det i vissa fall kan vara omöjligt att genomföra en plans intentioner om inte statliga myndigheter beviljar medel eller i andra fall utför vissa på dem vilande uppgifter. En godkänd kommunplan måste enligt kommunens förmenande vara bindande för statliga myndigheter i de fall dessa har att fullfölja åtgärder vid genomförandet av planen.

Till remissinstanser som uttryckligen tillstyrker att kommunplanen skall vara grundläggande för all förändring av användningen av mark, vatten och byggnader hör *kommunförbundet*, *länsstyrelserna i Stockholms* och *Kopparbergs län* samt *Alvesta*, *Malmö* och *Landskrona*

kommuner.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* framhåller att betänkandet inte innehåller någon redovisning av på vilket sätt vare sig kommunplanen eller kommundelsplanen skall kunna bli bindande för såväl myndighet som enskild vid prövning av markanvändningsfrågor inom planområdet. Med betänkandets formulering att alla åtgärder som står i huvudsaklig överensstämmelse med sådan plan bör prövas lämpliga, synes en ganska flytande gräns inträda rörande vad som är mindre eller större avvikelse från sådant plandokument. Såväl ur myndigheternas som den enskilda människans synpunkt är det enligt länsstyrelsen därför angeläget att någorlunda tydligt uttryckta gränser definieras för de avvikelser från aktuellt plandokument som bör kunna tillåtas. Liknande synpunkter anför *Sigtuna kommun*. Länsstyrelsen anser vidare att det i fråga om markanvändningspåverkan av de areella näringarna är nödvändigt att hitta former som gör det möjligt att nyttja planeringsinstrumentet i styrande och vägledande riktning snarare än bindande.

Det föreslagna plansystemets flexibilitet uppfattas av vissa instanser som positivt, medan andra efterlyser klarare direktiv rörande bl. a. planernas innehåll. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att plansystemet genom att det föreslås bli mycket elastiskt i fråga om de olika planernas omfattning, detaljeringsgrad och inbördes avgränsning bör, rätt utnyttjat, kunna bli ändamålsenligt och överskådligt. *Lantmäteristyrelsen* påpekar att kommunerna även efter kommunindelingsreformens genomförande har ganska olika förutsättningar i fråga om både planeringsproblem och resurser för planläggning och plangenomförande men anser att de stora möjligheterna som förslaget erbjuder att anpassa de särskilda planinstituterna efter olika lokala förutsättningar gör att betydelsen av dessa förhållanden inte bör överdrivas. Även *riksantikvarieämbetet* samt *Haninge, Hultsfreds, Norrköpings, Stockholms* och *Vindelns kommuner* ser flexibiliteten i systemet som något positivt.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att kommunplaneinstrumentet givetvis måste vara flexibelt och anpassbart men framhåller behovet av att kunna lägga samman information från olika kommuner för att kunna bedöma region- eller rikssynpunkter. Kommunplaner bör alltså vara jämförbara. Positiva erfarenheter av beskrivningssystematisering i vissa avseenden har framkommit bl. a. i den fysiska riksplaneringen. Det finns enligt länsstyrelsen alltså skäl att förorda att kommunplaner byggs upp så långt som möjligt på ett enhetligt sätt. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att systemet utformats alltför flexibelt. Att de olika planformernas innehåll bör kunna varieras inom vida gränser och därigenom anpassas till skilda planeringsförutsättningar kan enligt länsstyrelsen naturligtvis i och för sig vara praktiskt men gör det samtidigt svårt att från varandra avgränsa nivåmässigt skilda problemområden. Att ge systemet stadga genom regler om vilka frågor som skall lösas inom ramen för de olika planformerna tycks utredningen inte finna något behov av. I kommunplan, anför länsstyrelsen, föreslås t. ex. så vitt skilda frågor som lokalisering av storindustri och uppförande av murar och plank kunna behandlas. Det måste enligt länsstyrelsen ifrågasättas om en så totalflexibel plane-

ringsordning befrämjar en konsekvent och redig problemanalys. Allmänhetens möjligheter att bevaka en sådan planering där frågeställningarna i stor utsträckning kan förskjutas mellan plannivåerna kan knappast bli särskilt goda. Länsstyrelsen anser att det även med hänsyn till att kommunplan skall vara obligatorisk torde behövas närmare föreskrifter om dess innehåll. Likartade synpunkter anför *hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelsen i Uppsala län* samt *Filipstads, Hedemora, Lunds* (byggnadsnämnden) och *Tingsryds kommuner*. Även *Falkenbergs, Solna* och *Tierps kommuner* påtalar behovet av en klarare gränsdragning mellan planinstituten. *RRV* anser att de översiktliga planerna måste uppfylla vissa grundläggande krav beträffande innehåll, kvalitet och detaljeringsgrad. Huvudlinjerna för dessa krav bör dras upp redan i lagstiftningen. Enligt verkets uppfattning är avgränsningen mellan kommunplan och kommundelsplan särskilt angelägen med hänsyn till de föreslagna skillnaderna i rättsverkan vad avser inlösenrätt. Liknande synpunkter på frågan om gränsdragningen mellan planerna anför *länsstyrelsen i Norrbottens län, Sveriges lantmätareförening, Göteborgs förorters förbund* samt *Ale, Härryda, Kungälv, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Uppvidinge, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner*.

*Lantbruksstyrelsen* framhåller att förslaget till nytt plansystem främst är anpassat till att förbättra markanvändnings- och byggnadsplaneringen samt miljöutformningen för tätbebyggelsens behov. Eftersom avsikten emellertid är att inom det föreslagna planläggningssystemets ram reglera problem och konflikter i samband med ändrad markanvändning, bl. a. i anknytning till de areella näringarna, hade det enligt styrelsens mening varit värdefullt om de areella näringarnas förutsättningar och de samhällsliga krav som ställs på deras utövande mera systematiskt hade redovisats. Styrelsen anser bl. a. att det inte tillräckligt framhållits att det föreligger ett starkt allmänt intresse av att produktionen i de areella näringarna bedrivs under effektiva former.

*Fiskeristyrelsen* erinrar om att fiskbestånden och därmed också fiskeutövarna kan bli mer eller mindre berörda av föroreningar från industrietableringar som planeras inom en kommun eller i ett län som fiskeutövarna i övrigt inte har någon anknytning till. Styrelsen anser det därför angeläget att fiskeintresset i plansammanhang behandlas och beaktas på ett sådant sätt att förefintliga läns- eller kommungränser från formell eller annan synpunkt inte blir till hinder. Det måste alltid finnas en laglig grund som gör det möjligt för styrelsen att vid behov kunna vara verksam för fiskeintresset i plansammanhang. Styrelsen erinrar vidare om att det genom särskilda bestämmelser i vattenlagen, miljöskyddslagen, fastighetsbildningslagen m. m. på dessa områden är möjligt för fiskeriedministrationsen att verka för fiskeintresset. Med hänsyn till planverksamhetens stora betydelse för samma intresse bör enligt styrelsen också i blivande planlagstiftning bestämmelser införas som ger fiskeadministrationen motsvarande möjligheter.

Som har framgått i det föregående framhåller en del remissinstanser i sin kritik av skilda inslag i plansystemet att detta skulle leda till bl. a. ett stelt och tungrott förfarande. Även ett stort antal andra instanser

uttrycker i allmänna kommentarer till förslaget liknande farhågor. Enligt dessa instanser, bland vilka många har en positiv inställning i stort till plansystemet, finns risk för att detta leder till byråkrati, ökat byggkrångel, förlängda handläggningstider m. m. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* framhåller sålunda att det ligger i sakens natur att en sektorövergripande planering, som skall styra den långsiktiga markanvändningen samtidigt som aktuella behov och intressen måste tillgodoses på ett konstruktivt och ändamålsenligt sätt, medför ett omfattande och tidsödande arbete. Utredarna har i medvetande härom uppenbarligen strävat efter att göra plansystemet smidigt och enkelt och väl anpassat till de skiftande situationer och krav som kan uppkomma. Trots detta finns det enligt länsstyrelsen risk för att ambitionsnivån i vissa delar ändå blivit så hög att det praktiska planarbetet kan komma att medföra tidsmässigt mycket utdragna procedurer, vilket ytterst blir till förfång för samhällsmaskineriet i stort. Utan att kritisera olika delar i plansystemet, som är väl underbyggt med sakliga motiv, vill länsstyrelsen ändå varna för att planarbetet kan bli så omfattande och tidsödande att planeringen kan komma att bli hämmande för olika verksamheter. Länsstyrelsen anser att det därför är bättre att ge avkall på vissa önskemål, även om de kan vara välgrundade, än att äventyra planeringsprocessen i stort. Även om utredningen har haft dessa avvägningsproblem i medvetande ifrågasätter länsstyrelsen om det inte är nödvändigt med stramare tyglar för att hålla planeringsarbetet inom måttliga gränser. Enligt *Mjölby kommun* ger betänkandet uttryck för principer, vilka ofta kan tillstyrkas från teoretiska utgångspunkter. Kommunen måste emellertid – mot bakgrund av sina erfarenheter av mark- och byggnadsfrågor – konstatera, att avsevärda svårigheter, främst ekonomiska, skulle uppkomma om förslagen realiserades. Generellt kan enligt kommunen sägas att det föreligger en konfliktsituation mellan det i och för sig önskvärda skeendet och den praktiska verkligheten. Kommunen hemställer därför att bygglagutredningen i sitt fortsatta arbete med detaljutformning och utarbetande av lagtexter i högre grad måtte beakta förslagets praktiska konsekvenser, så att planinstitutet och reglerna om byggandet blir smidiga och hanterliga instrument för kommunerna att arbeta med.

Till remissinstanser som antingen framför allmänna önskemål om förenklingar eller i mera preciserad kritik uttrycker farhågor för ökat byggkrångel m. m. hör *hovrätten för nedre Norrland*, *Kungl. bankinspektionen*, *länsstyrelserna i Gotlands, Hallands, Älvsborgs, Värmlands och Västmanlands län*, *SJ, KF, SACO, Svenska kommunal-tekniska föreningen*, *Föreningen Sveriges stadsarkitekter*, *Göteborgs förorters förbund*, samt *Ale, Alvesta, Arboga, Fagersta, Falköpings, Grums, Grästorp, Gullspångs, Göteborgs, Halmstads* (byggnadsnämnden), *Helsingborgs, Härryda, Hässleholm, Kinda, Kristianstads, Kumla, Kungsörs, Kungälv, Köpings, Laholms, Lilla Edets, Lunds* (byggnadsnämnden), *Mariestads, Markaryds, Mölndals, Nässjö, Partille, Sala, Skara, Smedjebackens, Stenungsunds, Sundsvalls, Säffle, Söderköpings, Södertälje, Sölvesborgs, Vara* (byggnadsnämnden), *Vetlanda, Västerås och Öckerö kommuner*.

*Örebro kommun* finner det tveivelaktigt om plansystemet skulle fungera i sådana situationer då behov av snabba omkastningar i det kommunala investerings- och planprogrammet uppkommer, t. ex. i samband med konjunkturförändringar. Kommunens uppfattning delas av *Bodens, Luleå, Piteå* och *Älvsbyns kommuner*.

Enligt *LRF* måste förutsättas att lagstiftningen kommer att tillämpas på ett sådant sätt att inte detaljeringsgraden i plankraven ställs så högt att man även i områden med obetydliga eller ringa konkurrerande anspråk på markanvändningen får en planeringsprocedur som blir svår- bemästrad för kommunerna. Enligt *LRF* bör dock dessa frågor kunna lösas genom föreskrifter som kan anges i de översiktliga planinstituten.

*Göteborgs kommun* anför att man inte bör bortse från den risk som ligger i att förslaget kan få hämmande effekter på enskilt initiativ och enskilda insatser i sådan utsträckning att det för samhället i dess helhet måste betraktas som negativt. Ur rättssäkerhetssynpunkt är förslaget behäftat med vissa allvarliga brister. Kommunen framhåller som särskilt angeläget vid utarbetandet av en lagstiftning, som syftar till att stärka det allmännas inflytande på den enskildes bekostnad, att lagstiftningen får klara linjer för tillämpningen och därigenom ger minsta möjliga utrymme för godtycke. *Bodens kommun* (en minoritet) anser det nödvändigt att det fortsatta arbetet inriktas på att öka den enskildes rättstrygghet och ekonomiska villkor. *Grums kommun* finner att plansystemets konsekvenser för rättssäkerhet och kreditgivning är svåra att acceptera i bygglagutredningens form och bör föranleda förnyade överväganden eller vidare bearbetning. *Svenska företagens riksförbund* och *Vallentuna kommun* anför synpunkter liknande de nu återgivna.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att den nya grunden för lagstiftningen med en mer formell begränsning av markägarens rätt att förändra markanvändningen i vår tid torde vara den enda framkomliga och rationella lösningen för att en långsiktig och därmed nationalekonomiskt gynnsam planering och hushållning med våra markresurser skall kunna bli verklighet. Även om grundsynen på markägarens förfoganderätt genom förslaget blir motsatt grunderna för nuvarande lagstiftning torde det enligt länsstyrelsen i praktiken inte medföra några revolutionerande förändringar för markägare men däremot kanske ge möjlighet till en rationellare planering.

Ledamoten Lidgard framhåller i sin reservation som önskvärt att förutsättningarna för successiv stadsutbyggnad tillgodoses bättre än f. n. Enligt hans mening förefallet det angeläget att det skapas alternativ till det stadsdelsvisa utbyggnadsförfarande som utvecklats under senare tid. Han anser vidare att det borde vara fullt tänkbart att även skapa en viss trygghet för enskilda initiativmöjligheter i frågor som gäller successiv stadsutbyggnad. En vägran av kommunen att medverka till planläggning skulle exempelvis kunna förenas med en skyldighet för kommunen att endera redovisa annan användning av området eller inlösa fastigheter på begäran av ägare, som inte erhåller besked i planfrågan trots framlagda förslag.

Lidgards uppfattning delas av *Näringslivets byggnadsdelegation* och *Töreboda kommun*. Frågan om successiv stadsutbyggnad tas upp också av *KF* som finner det angeläget både från miljösynpunkt och för att tillgodogöra redan tillgängliga resurser att betingelserna för sådan utbyggnad förbättras.

### Ersättningsfrågor

Utredningen lägger inte fram förslag till ersättningsregler men uttalar att blivande bestämmelser förutsättes bygga på de grundtankar som under senare år vuxit fram och kommit till uttryck bl. a. i de lagändringar som skedde i samband med lagstiftningen rörande den fysiska riksplaneringen. Utredningen uttalar vidare att begreppet pågående markanvändning bör tolkas relativt generöst.

Flera remissinstanser kommer in på ersättningsfrågan och begreppet pågående markanvändning. *Kungl. bankinspektionen* anför sålunda att vid bedömningen av ett företags kreditvärde stor vikt som regel måste läggas vid förutsättningarna för företagets vidareutveckling. Minskad möjlighet härtil kan leda till stagnation av verksamheten med därav följande negativa verkningar för lönsamheten. Bankinspektionen anser att pågående markanvändning därför bör innefatta rimlig möjlighet till utveckling och expansion, vari kan behöva inbegripas sådan ändring av verksamhetens inriktning som påkallas av utvecklingen. Försvåras eller omintetgöres en planerad utveckling på befintlig mark genom ändrade samhällsliga markdispositioner, synes enligt inspektionens uppfattning intrång i den pågående markanvändningen föreligga. Sådant intrång kan vara av den arten att avsevärt men uppstår för företaget. Ersättning vid inlösen bör enligt inspektionen i dylika fall – inte minst av sysselsättnings-skäl – avvägas så att företaget i fråga bibehålles vid de förutsättningar som skulle ha varit för handen, om ändrad markdisposition inte påkallats.

*Lantmäteristyrelsen, länsstyrelsen i Gävleborgs län, länsstyrelsen i Stockholms län* (en minoritet), *Näringslivets byggnadsdelegation* samt *Landskrona kommun* efterlyser vägledande uttalanden om begreppet pågående markanvändning. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att behov av sådana uttalanden föreligger särskilt i fråga om de areella näringarna (bl. a. skogsavverkningar och uppförande av byggnader för jordbrukets och fiskets behov). *Näringslivets byggnadsdelegation* anför som exempel på att ersättningsreglerna behöver preciseras ett uttalande av naturvårds-kommittén (Ds Jo 1974:1, s. 226) att sådana normala brukningsmetoder som "slutavverkning eller markberedning" enligt "allmänt språkbruk" knappast kunde betecknas som "pågående markanvändning". Delegationen finner det föga rationellt, att viktiga intresseavvägnings- och ersättningsfrågor blir beroende av skiftande språkliga uppfattningar på detta sätt. Utgångspunkten bör enligt delegationen vara, att normala brukningsmetoder och utvecklingsmöjligheter i fastighetsförvaltningen

tillerkänns rättsligt skydd, i sista hand genom ersättning om restriktioner från plansynpunkt är ofrånkomliga. Utredningens förslag att tillstånd som inryms i byggnadsplan skall förlora sin giltighet när planen tagits i anspråk leder enligt delegationen till betydande problem både vid reguljär fastighetsvärdering och uppskattning av ersättningen i inlösenfall. Hur ersättningen vid inlösen skall bestämmas, när själva underlaget för värderingen, nämligen rätten att investera enligt en gällande plan försvinner, måste bli en vanskelig fråga. Delegationen framhåller att tomträttsreglerna i allmänhet utgår från ett skydd för enligt plan medgiven byggnadsrätt (13 kap. 4 § andra stycket jordabalken). Detta skydd innebär, anför delegationen, att byggnaden i allmänhet får bibehållas, tills en omdaning av bebyggelsen genom planändring är aktuell (13 kap. 14 § tredje stycket jordabalken). Om byggnadsrätten genom omdaning av bebyggelsen måste inskränkas, skall tomträttshavaren vid blivande inlösen likväl ersättas för den byggnadsrätt som tomträttskontraktet förutsätter och ersättningsfrågan regleras som om investeringen fått disponeras och fortbestå också i framtiden (13 kap. 17 § första stycket jordabalken). Tomträttsreglernas värderingsprinciper vid inlösen utgör enligt delegationen en lämplig utgångspunkt, då det gäller behandlingen av ersättningsfrågan vid avveckling av i plan tidigare medgiven bebyggelse. Delegationen förutsätter att äganderättsbebyggelse erhåller ett skydd från värdesynpunkt av åtminstone samma omfattning som tomträttsbebyggelse, när bebyggelsen måste avvecklas. *Sveriges advokatsamfund* anser att värderingsregler i expropriationslagen skall tillämpas vid beräkning av ersättning. Enligt samfundets mening bör värderingen därför hänföras till tiden omedelbart före den inskränkande planens fastställelse eller, om bebyggelserätt bortfallit på grund av att plan förfallit, till tiden omedelbart före sådan plans förfallodag.

*Domänverket, LFR* och *Skogsindustriernas samarbetsutskott* avsluter sig till utredningens uttalande om en generös tolkning av begreppet pågående markanvändning. *Nynäshamns kommun* anser att en icke regelsatt tolkning av begreppet "pågående markanvändning" kan skapa konflikter mellan kommun och berörd ägare och försvåra kommunens möjligheter att rätt bedöma de reella ekonomiska konsekvenserna av en till antagande förelagd kommunplan eller kommunplansplan. En generös tolkning av begreppet pågående markanvändning är enligt kommunen en förutsättning för att de allmänna intressena vinner företräde framför kortsiktiga enskilda.

*Ljungby kommun* efterlyser en ingående och samlad analys av de konsekvenser som för den enskilde markägaren uppstår, om begreppet ändrad markanvändning får avgörande betydelse i blivande lagstiftning. *Hovrätten för nedre Norrland, länsstyrelsen i Malmöhus län* och *Göteborgs kommun* anser att ersättningsfrågan bör utredas närmare.

Enligt *Vindelns kommun* bör som huvudprincip gälla att ersättningar skall utgå av statsmedel, eftersom syftet med planeringen i första hand är att tillgodose ett allmänt intresse.

## Behov av dispensmöjlighet

Även om flertalet remissinstanser synes acceptera principen att ändring av plan skall ske i de fall ett tilltänkt företag strider mot denna, anser många att möjlighet att meddela dispens för avvikelse från planen bör finnas. *Lantmäteristyrelsen* framhåller att det visserligen är lämpligt att analysera genomförandefrågorna på planläggningsstadiet men att det ofta kvarstår frågor som är svåra att klara upp t. ex. hur fastighetsindelningen i detalj bör vara beskaffad, vilka gemensamhetsanläggningar som bör tillskapas och hur de bör utformas. Möjlighet till vissa avvikelser från plan måste sålunda alltid finnas såväl för projektering som för fastighetsbildning. Behov av att frångå plan uppträder enligt styrelsen ofta i samband med projektering och utbyggnad av gatunät inom stadsplaneområden där bristande överensstämmelse inte sällan konstateras mellan stadsplanen å ena sidan och förhållandena på marken samt projekteringshandlingarna å andra sidan. Oftast är det såväl praktiska som ekonomiska skäl som gör sig gällande. Styrelsen vill inte motsätta sig att systemet med dispenser upphävs om effekterna därav noga övervägs i det fortsatta arbetet. Vid en för snäv avgränsning för genomförandelagstiftningen riskerar man enligt styrelsen ett tungt system med flera olika planändringar och tillstånd innan beslut kan fattas. Styrelsen vill framhålla syftet med planen som grundläggande för bedömningen av vilka avvikelser som skall kunna godtas utan att det krävs ändring av planen. Om syftet med planen följs bör avvikelser från viss linje eller bestämmelse i planen, vilka i och för sig framstår som stora uttryckta i meter eller annat mått, kunna godtas. Behoven att inom en viss ram frångå plan på ett smidigt sätt bör enligt styrelsen således tillgodoses. Även *planverket* anser att mindre avvikelser som ej rubbar det väsentliga innehållet i fastställd byggnadsplan bör kunna medges även i fortsättningen. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att ett slopande av dispensmöjligheten kommer att medföra stora olägenheter för den samlade verksamheten i samhället. Det kan också komma att verka försvårande på arbetet med att uppnå en eftersträvad utformning av översiktsplanerna. En bestämmelse innebärande att smärre avvikelser utan vidare kan ske från plan kommer enligt länsstyrelsens mening ofta att föranleda tolkningssvårigheter beträffande avvikelserns tillåtlighet. Risken att syftet med den översiktliga planen förfelas och att tilltron till densamma rubbas torde vara större med en sådan möjlighet till avvikelse än om ett dispensförfarande med länsstyrelsen som prövningsmyndighet tillskapas. Länsstyrelsen föreslår därför att möjlighet ges i en kommande lagstiftning att meddela dispens för avvikelse från kraven i översiktlig plan för sådana fall där den föreslagna avvikelserna inte är av sådan omfattning att den i någon högre grad påverkar förutsättningarna för planen.

Synpunkter som i allt väsentligt överensstämmer med de nu återgivna anføres av *hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelserna i Stockholm, Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Hallands, Skaraborgs och Norrbottens län, kommunförbundet, Svenska kommunal-tekniska föreningen, Svenska arkitekters riksförbund, Sveriges lant-*



*mätareförening, Föreningens Sveriges stadsarkitekter samt Ekerö, Eskilstuna, Falkenbergs, Filipstads, Gislaveds, Grums, Halmstads (byggnadsnämnden), Hammarö, Haninge, Hylte, Kiruna, Kristianstads, Kumla, Kungsörs, Köpings, Linköpings, Lunds (byggnadsnämnden), Lycksele, Mjölby, Mora, Nyköpings, Orsa, Orusts, Ovanåkers, Sjöbo, Skövde, Sunne, Sävsjö, Sölvesborgs, Tranemo, Töreboda, Ulricehamns, Umeå, Upplands Väsby, Vara (byggnadsnämnden), Varbergs, Vännäs, Västerås och Östra Göinge kommuner.*

Till remissinstanser som antingen intar en mera tveksam hållning till att behålla dispensmöjligheten eller ansluter sig till utredningens linje hör *länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands och Malmöhus län, KF, Göteborgs förorters förbund samt Ale, Alvesta, Gävle, Helsingborgs, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Landskrona, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Nässjö, Partille, Stenungsunds, Stockholms och Öckerö kommuner.*

### Försöksverksamhet

Ett stort antal remissinstanser förordar en försöksverksamhet på fältet innan slutlig ställning tas till plansystemet. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* framhåller sålunda att utredningens förslag till stor del är byggda på teoretiska resonemang som delvis lett till nya och radikala lösningar vars praktiska konsekvenser inte nu är möjliga att överblicka. Samtidigt kommer de ifrågasatta lagförslagen för lång tid framåt att bli helt styrande för den fysiska samhällsplaneringens bedrivande. Länsstyrelsen vill med hänsyn härtill understryka behovet av ytterligare detaljutredningar kring flera hittills oprövade praktiska konsekvenser av lagförslagen samt utbredda fältförsök beträffande det nya plansystemet innan betänkandet läggs till grund för lagtextskrivning. För en försöksverksamhet uttalar sig också *planverket, länsstyrelserna i Uppsala, Skaraborgs, Västmanlands och Jönköpings län, Föreningen för samhällsplanering, Svenska naturskyddsföreningen, kommunförbundet, Föreningen Sveriges stadsarkitekter samt Filipstads, Gislaveds, Grästorps, Hjo, Mariestads, Skara, Sundsvalls, Tidaholms, Tranås, Trollhättans, Vara (byggnadsnämnden), Årjängs, Åtvidabergs och Örebro kommuner.*

### Övriga frågor

Många remissinstanser finner de av utredningen föreslagna planbenämningarna mindre väl valda. I stället för kommunplan förordas markanvändningsplan, markdispositionsplan, generalplan, kommunöversikt och markplan. Kommundelsplan föreslås ersatt av områdesplan, dispositionsplan, områdesprogram och markanvändningsplan. I stället för byggnadsplan föreslås plantillstånd, detaljplan, byggplan, åtgärdsplan, markanvändningsplan, genomförandeplan, förändringsplan, exploateringsplan, byggnadsområdesplan, fastighetsplan och utbyggnadsplan.

*Tekniska nomenklaturcentralen* anser att man bör överväga att kalla planinstitutet för kommunplan (alt. ortspan), områdesplan och byggplan.

Enligt BS, framhåller *bostadsstyrelsen*, skall detaljplan åtföljas av utredning om de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för planens genomförande. Styrelsen understryker betydelsen av att såväl översiktliga planer som detaljplaner åtföljs av en utredning om möjligheterna för och de ekonomiska konsekvenserna av ett plangenomförande. Enligt styrelsen är det därvid av stor vikt bl. a. att planen åtföljs av en i förhållande till detaljeringsgraden tillfredsställande naturmarksinventering och grundundersökning.

*Planverket* anser att, sedan kommunplan eller kommundelsplan vunnit laga kraft, kopia av sådan plan bör expedieras till bl. a. planverket. Kopia av lagakraftvunnen byggnadsplan bör endast behöva expedieras till länsstyrelse. Därjämte bör enligt planverket antecknas i fastighetsregistret på respektive fastigheter att byggnadsplan fastställts och datum härför. Planverket anser vidare att det bör kunna föreskrivas skyldighet för kommunerna att hålla ajourförda översiktskartor som med symboler visar gällande byggnadsplaners lokalisering och karaktär (t. ex. nytt bostadshus, ny industri), åtminstone sådana belägna utanför områden med kommundelsplan. *Länsstyrelserna i Skaraborgs* samt *Göteborgs och Bohus län* delar planverkets uppfattning beträffande expediering av byggnadsplan. Länsstyrelsen i Skaraborgs län delar också uppfattningen i fråga om anteckning i fastighetsregistret.

*Konungariket Sveriges stadshypotekskassa* framhåller att byggnadsnämnd enligt gällande bestämmelser har skyldighet att upplysa bl. a. kreditinstitut om planläggnings- och fastighetsbildningsfrågor. Hypotekskassan anser att denna fråga bör ägnas uppmärksamhet under det fortsatta utredningsarbetet.

*Falkenbergs kommun* anser att kostnaderna för upprättande av planförslag i förekommande fall bör ankomma på exploatör, även om kommunen ombesörjer planens upprättande. Föreskrift om att kommunen kan ta ut kostnaderna för planläggningen av markägare eller exploatör bör införas i lagstiftningen. *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* och *Nässjö kommun* ansluter sig till utredningens förslag att kostnaden för upprättande av byggnadsplan skall bäras av den för vars räkning planen upprättas. *Ragunda kommun* anser att kommuner med stora kostnader för kommunplaner och kommundelsplaner bör erhålla statsbidrag för planeringen, speciellt för sådana områden där statliga myndigheter har uppställt regler för planeringens utformning. Om de ekonomiskt svagare kommunerna skall ges möjligheter till en meningsfull planering, bör därför statsbidrag för viss del av planeringen utgå, anser kommunen.

## 10.4 Kommunplan

### Kommunplanens huvudsakliga syfte och tidsperspektiv

#### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 19.7.1)

Kommunplanen är som förut har framhållits avsedd att ange hur kommunen anser att markresurserna inom kommunen på lång sikt bör

användas. I planen skall med jämna mellanrum sammanfattas vad som beslutas inom ramen för den åsyftade kontinuerliga fysiska planläggningen. Utredningen framhåller att den kommunala översiktsplaneringen för markanvändningen fortlöpande bör vara väl ansluten till kommunens övriga långsiktiga planering, särskilt till den ekonomiska planeringen, och dessutom samordnas med närliggande kommuners planering samt med statens och näringslivets planering på olika nivåer.

Kommunplanen är avsedd att i första hand tjäna till ledning för efterföljande mer detaljerad planläggning. Det gäller både sådan planläggning som skall ske enligt den planlagstiftning utredningen förordar och planering som skall ske enligt annan lagstiftning. I vissa fall kan kommunplanen direkt vara till ledning för beslut i byggnadslovsärenden m. m.

Kommunplanen är avsedd att omprövas med jämna mellanrum. Enligt utredningen kan en lämplig riktlinje vara att planen omprövas med intervall om 3–5 år. I blivande lag bör dock inte ges någon så exakt föreskrift. Där bör i stället öppnas möjlighet för kommunen att själv bestämma intervall för omprövning som passar bäst med hänsyn till kommunens struktur och planeringssituation.

Utredningen föreslår att det i blivande lagstiftning skall föreskrivas att kommunplanen skall ges en längsta giltighetstid av tio år. För att stryka under att kommunplan alltid skall finnas bör enligt utredningen dessutom föreskrivas att omprövning alltid skall ske senast tre år före 10-årsperiodens utgång.

Skulle kommunen underlåta att iaktta omprövningsbestämmelserna så att kommunplanen upphör att gälla, saknas det översiktliga planunderlag som bör vara en grund för alla beslut rörande markanvändningen. Enligt utredningen bör det föreslagna regelsystemet i sådant fall leda till att någon ändrad markanvändning inte kan få komma till stånd.

Detta avses dock inte gälla områden där det finns giltig kommunalplan, eftersom behovet av översiktligt bedömningsunderlag i dessa fall är täckt av kommunalplanen.

### *Remissinstanserna*

Flertalet remissinstanser som närmare avhandlar kommunplanen ansluter sig till utredningens förslag beträffande kommunplanens huvudsakliga syfte. *Planverket* anser sålunda att utredningens exemplifiering av vad som kan föreskrivas i kommunplanen visar att det kan bli fråga om ett mångsidigt användbart planinstitut. De kommunöversikter många kommuner har under arbete kan enligt planverket utgöra en god grund för arbetet med kommunplanläggning. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Gävleborgs län*. Enligt *civilförsvarsstyrelsen* torde kommunplanen komma att få en avgörande betydelse på grund av sitt informationsinnehåll. De prognoser beträffande näringsliv, arbetskraft och befolkning som måste göras och samordnas med länsplaneringsverksamheten och de ekonomiska bedömningar som detta kan föranleda kommer att vara viktig information för såväl den offentliga sektorn som för den

privata vid val av lokaliseringssorter, etableringstidpunkter och långivning m. m. Kommunplanerna kommer enligt civilförsvartsstyrelsen därför att vara hjälpmedel i såväl budgetarbete som i ekonomisk långtidsplanering på regional och central nivå. *Fiskeristyrelsen* framhåller att fiskeintresset lätt kommer i konflikt med andra intressen som för det ena eller andra ändamålet vill tillgodogöra sig vattentillgångar. Eftersom de föreslagna kommunplanerna avses täcka kommunernas hela områden och därmed tillsammans landets alla mark- och vattenområden, bör dessa planer enligt styrelsens mening bli av stor betydelse även för avvägningen mellan berörda intressen. *Kommunförbundet* framhåller att den översiktliga planeringen måste bedrivas kontinuerligt och att den inte skall inriktas på att ge en bild av hur man tänker sig den mer eller mindre slutliga utformningen av ett område. Planeringsproduktionen skall enligt kommunförbundet i stället ses som program för i vilken omfattning förändringar bör eller får komma till stånd under en kommande tioårsperiod och hur de skall komma till stånd. Sådana synpunkter anför också *SACO*, *Svenska arkitekters riksförbund* samt *Helsingborgs, Landskrona* och *Åtvidabergs kommuner*.

Positivt inställda till förslaget är också *bostadsstyrelsen, riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kalmar, Malmöhus, Hallands, Skaraborgs, Västerbottens och Norrbottens län, distributionsutredningen, HSB, SACO, SABO, Svenska arkitekters riksförbund* samt *Arvika, Burlövs, Finspångs, Helsingborgs, Hultsfreds, Härnösands, Karlshamns, Kristinehamns, Kungsörs, Köpings, Landskrona, Lidingö, Lomma, Lunds* (naturvårdsnämnden) *Malmö, Olofströms, Tingsryds, Torsby, Trelleborgs, Upplands Väsby, Vilhelmina, Vänersborgs, Värnamo, Åtvidabergs* och *Örebro kommuner*.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län*, som i huvudsak ansluter sig till förslaget, ifrågasätter emellertid om inte utredningen överdriver förändrigheten i markanvändningen och de slutsatser i fråga om planeringsformerna som bör dras härav. Enligt länsstyrelsen förändras den grova fysiska samhällsstrukturen mycket långsamt, i vissa hänseenden knappast alls. Grundläggande strukturer i exempelvis gamla tätortscentra kan härröra från stadsplaner från 1600-talet. Ofta vill man bevara dessa planers grunddrag, gatunät, hushöjder etc., och den ålderdomliga planen kan såtillvida sägas redovisa ett slutmål för markanvändningen, om man inte anlägger evighetsperspektiv på planeringen. Mot denna bakgrund förefaller det länsstyrelsen som om utredningen i alltför hög grad utformat de olika planinstituterna som instrument för styrning av markanvändningsförändringar. Om utredningens förslag förverkligas i denna del, är det inte osannolikt att de reglerade plantyperna kommer att kompletteras av informella planer i form av bilder av hur olika områden bör vara mer eller mindre slutligt utformade. Det finns enligt länsstyrelsen risk för att planeringens tyngdpunkt kommer att ligga på denna planering och att de reglerade plantyperna kommer att tas fram enbart för att tillgodose lagstiftningens krav.

*Statens institut för byggnadsforskning* anser att kommunplanen främst måste ses som en restriktionsplan, mindre som ett led i genomförandet av

en viss bebyggelse. Planen, som således skall reglera vad som *inte* får företagas och därutöver ange vilken planläggning som krävs *om* någon markanvändning skall ske, måste enligt institutet vara summarisk. Samma uppfattning har *länsstyrelsen i Västmanlands län*.

Med hänsyn till kommunplanens ofta övergripande och allmänt hållna skrivning – med risk för skilda tolkningar – ifrågasätter *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* om planen bör kunna tjäna som direkt underlag för byggnadslov.

Enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* måste särskild uppmärksamhet ägnas åt frågan huruvida kommunplanens karaktär av sammanfattande dokument kommer att innebära att kommunplanen intar en mera central position i det samlade kommunala bedömningsunderlaget än vad planen i sig motiverar. Länsstyrelsen har därför tillstyrkt kommunplanen utifrån den förutsättningen att kommunplanen bör uppfattas som ett sätt att redovisa de fysiska konsekvenserna av en kommunal utvecklingsplanering vars grunder hämtas ur annat bedömningsunderlag från såväl statlig som kommunal nivå.

*Kungörs, Köpings och Varbergs kommuner* anför att planen enligt utredningens uttalande skall vara av mycket översiktlig karaktär men framhåller att de överväganden som måste göras innan planen i sin helhet fästs på papper blir av mycket mera detaljerad art än vad som först synes. I kommunplanen skall nämligen också regleras exempelvis om kommunals- och/eller byggnadsplan erfordras, direktiv för sådan planläggning, byggnadslovspliktens omfattning, om den skall utsträckas eller inskränkas, samrådsskyldighet vid byggnadslovgivning, krav på naturvårdande åtgärder eller restriktioner, kommunal väghållningsskyldighet m. m. Mycket stora krav ställs alltså på planeringens kvalitet, så stora att man enligt dessa kommuner kan befara att en helt genomtänkt kommunplan inte kan presteras förrän åtskilliga års erfarenhet av plantypen erhållits. *Länsstyrelsen i Kalmar län* delar kommunernas uppfattning.

*Stockholms kommun* anser att kommunplanen skall vara ett instrument för att inom kommunen ge en samlad bedömning av markens användning och bebyggelsens utveckling i stora drag. Den skall sammanväga markanvändningskonsekvenserna för olika verksamheter med hänsyn tagen till kommunens resurser och politiska prioriteringar. Enligt kommunen skall planen på kort sikt ange den allmänna inriktningen för markanvändning och byggande och prioritera åtgärder och områden. På längre sikt skall kommunplanen belysa alternativa utvecklingsmöjligheter och erforderlig beredskap i fråga om planläggning och markpolitik. Den skall redovisa markens användning för olika ändamål, trafiksystemets huvuddrag och ordningsföljd och tidplan för viktigare förändringar. I planen bör enligt kommunen ingå också ett arbetsprogram för planläggning och andra föreberedelser.

*Växjö kommun* anser att kommunplanen bör vara enbart en allmänt hållen probleminventering som utmynnar i program med målsättning för kommunens utveckling.

*Linköpings och Vaxholms kommuner* har stora betänkligheter mot utredningens förslag om obligatorisk översiktlig planläggning av hela

kommunens yta. Stor risk finns för att man åstadkommer en otymplig bundenhet i planeringsverksamheten. Likaså kan det enligt dessa kommuner befaras att den vidlyftiga planläggningen blir synnerligen arbetskrävande, inte minst med hänsyn till att planinstitutet förutsätter ett omfattande arbete med regelbundna revisioner. Även *Huddinge* (stadsbyggnadskontoret) och *Västerås kommuner* anför betänkligheter av denna innebörd.

Linköpings kommun anser också att utredningen inte tillräckligt beaktat de ekonomiska konsekvenserna av att kommunplanen föreslås bli obligatorisk, styrande och därmed förknippad med viss ersättnings- och inlösenkyldighet. Enligt kommunen kan man eventuellt uppnå den med utredningsförslaget åsyftade effekten med en kommunplan som i stället byggs upp kring det nuvarande begreppet "antagen generalplan". Kommunplanen skulle i detta fall inte fungera som en plan i egentlig teknisk mening — dvs. beslut som utmynnar i olika former av rättslig bundenhet, utan i stället som en kommunens programverksamhet; typ bostadsbyggnadsprogrammet. *Mjölby kommun* är inte beredd att tillstyrka en obligatorisk kommunplan förrän planens rättsverkan och ekonomiska konsekvenser utretts närmare. Enligt *Hjo kommun* förefaller kommunplanen inte övertygande.

En del av de ovan redovisade remissinstanserna anser att kommunplanens översiktliga karaktär bör markeras genom att den inte görs inlösen- eller ersättningsgrundande. Remissinstansernas uppfattning i dessa frågor redovisas i det följande under avsnittet om kommunplanens effekter gentemot markägare.

Vad gäller förslaget om tidsbegränsning av kommunplanens giltighet tillstyrks detta av *planverket, bostadsstyrelsen, vägverket, riksantikvarieämbetet, utredningen om den kommunala demokratin, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kalmar, Malmö, Hallands och Skaraborgs län, kommunförbundet, HSB, SABO, Skid- och friluftsförbundet, Svenska naturskyddsföreningen* samt *Bollnäs, Eda, Eskilstuna, Falkenbergs, Finspångs, Grästorps, Gävle, Göteborgs, Hjo, Härnösands, Höörs, Kungsörs, Köpings, Linköpings, Malmö, Mariestads, Olofströms, Solna, Torsby, Trelleborgs, Uppsala, Uppvidinge, Vara* (byggnadsnämnden), *Vetlanda, Vilhelmina* och *Åtvidabergs kommuner*. Flertalet av dessa remissinstanser tillstyrker också att giltighetstiden bestäms till tio år.

*Åtvidabergs kommun* påpekar att kommunens planering numera är i flera avseenden inriktad på att omfatta närmast framförliggande 5-årsperiod. Detta gäller bl. a. kommunens flerårsbudget samt bostadsbyggnadsprogram. Om kommunplanen skall samordnas med kommunens ekonomiska planering innebär detta att flerårsbudget även bör omfatta en 10-årsperiod. Enligt kommunens mening torde det vara svårt att utarbeta en flerårsbudget som är realistisk om den omfattar ett längre tidsperspektiv än fem år. Påpekanden av denna innebörd gör också *Burlövs* och *Örebro kommuner*.

*Länsstyrelsen i Södermanlands län* framhåller att upprättandet av kommunplan förutsätter att i planen tas ställning till praktiskt taget allt som skall och kan hända i kommunen under de närmaste tio åren. Enligt

länsstyrelsen talar erfarenheterna mot möjligheterna att i en översiktlig plan göra så långt gående förutsägelser. Man behöver bara peka på teknisk utveckling och därav ställda anspråk, ändringar i den ekonomiska politiken, ändrade värderingar etc. Möjligheten att ändra kommunplanen finns givetvis, men tilltron till en plan kommer enligt länsstyrelsen att ifrågasättas om planen blir föremål för omprövning med alltför täta mellanrum. *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Helsingborgs kommun* anför liknande synpunkter. Länsstyrelsen anser det därför angeläget att kommunplanens översiktliga och programmässiga karaktär ytterligare markeras.

En del instanser framhåller att planeringen i stor utsträckning måste bygga på planutredningar och studier avseende utvecklingen i ett betydligt längre perspektiv än tio år. Till dessa instanser hör *bostadsstyrelsen*, *riksantikvarieämbetet*, *länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings och Kalmar län*, *kommunförbundet*, *Svenska arkitekters riksförbund*, *Göteborgsregionens kommunalförbund*, *Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* samt *Helsingborgs* och *Kalmar kommuner*. Längre giltighetstid än tio år förordar bl. a. *länsstyrelsen i Kronobergs län* samt *Lidingö, Nybro, Motala, Ovanåkers, Täby, Upplands Bro* och *Vallentuna kommuner*. Länsstyrelsen anser det vara mindre lämpligt att fixera en längsta giltighetstid av 10 år. När det gäller flera planeringsfrågor, måste man arbeta med betydligt längre tidsperioder, t. ex. beträffande omfartsvägar förbi tätorter, kraftledning, bebyggelseområden av stadsdelsstorlek, större industriområden, flygfält, vattentäkter etc.

*Lantbruksstyrelsen* anför att ett tidsperspektiv om tio år kan vara rimligt med de utgångspunkter utredningen valt. För de areella näringarna är emellertid 10 år en kort period då det gäller investeringar i byggnader och markanläggningar. För att sådana investeringar skall kunna ske och vara företags- och samhällsekonomiskt försvarbara krävs enligt lantbruksstyrelsen att markanvändningen kan överblickas för en betydligt längre tidsperiod. Det verkligt långa tidsperspektivet måste tillmätas mycket stor vikt inom skogsbruket, som arbetar med biologiska och ekonomiska omloppstider på 50–110 år i själva produktionen. Även från resurshushållningssynpunkt är enligt lantbruksstyrelsen tidsperspektivet i planläggningen viktigt. Utredningen påtalar visserligen att verkningarna av i planer gjorda ställningstaganden sträcker sig avsevärt längre fram i tiden än 10 år. Om åkermark tas i anspråk för bebyggelse innebär det i princip förändrad markanvändning för all överblickbar framtid. Lantbruksstyrelsen anser att det hade varit värdefullt om de långsiktiga konsekvenserna bortom aktuell planeringsperiod av sådan förändrad markanvändning närmare hade utretts. Liknande synpunkter anför *skogsstyrelsen*, *LRF* och *Svenska skogsarbetareförbundet*.

*Eskilstuna* (en minoritet) och *Växjö kommuner* anser att kommunplanens giltighetstid inte bör begränsas. *Riksantikvarieämbetet* föreslår att tidsbegränsningen inte skall gälla delar av planen som berör bevaringsintressen.

*Täby kommun* (en minoritet) framhåller att förslaget om tidsbegräns-

ning av planernas giltighetstid medför vid tillämpningen av tre olika planinstitut med olika områdesgränser förhållanden som redan efter ett decennium blir praktiskt taget omöjliga att redovisa på ett enkelt sätt och därmed svåra att överblicka såväl för beslutsfattarna som för medborgarna i allmänhet. Det förefaller kommunen som om frågan om begränsningen av planernas giltighetstid inte är tillräckligt utredd utan behöver penetreras närmare, innan lagstiftning i frågan sker.

Några remissinstanser tar särskilt upp utredningens uttalande om lämpligt omprövningsintervall. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att ett intervall om tre till fem år är orealistiskt med hänsyn till bl. a. kommunernas förväntade resurser. *HSB* framhåller att vikten av att även de översiktliga planerna får en genomtänkt utformning gör att det är bättre, att företa revisioner med något längre intervall än att revisioner med kortare intervall blir ogenomtänkta och slentrianmässiga. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser det önskvärt med ställningstagande till kommunplanen varje år i samband med kommunens arbete med den kommunal-ekonomiska långtidsplaneringen och det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet för att åstadkomma en god samordning mellan den fysiska och den ekonomiska planeringen. Ett system med så täta revisioner, anför länsstyrelsen, torde emellertid kräva betydande förstärkningar av kommunernas planeringsresurser och är kanske därför inte nu möjligt att genomföra. Eftersom en kommunplan måste innehålla moment av både mycket långsiktig och kortsiktig natur, anser länsstyrelsen dock att planerna under alla förhållanden bör göras tämligen flexibla med möjlighet till täta planrevisioner. Med långa intervaller mellan revisionerna torde kommunplanen vid hög detaljeringsgrad snabbt bli inaktuell eller vid låg detaljeringsgrad vara ointressant som ledning för detaljplanering. *Täby kommun* anser att omprövning bör ske varje år.

Enligt utredningens förslag skall kommunplan upphöra att gälla efter tio år även om förnyade överväganden innebär att det inte behövs ett nytt ställningstagande i sak. *Kommunförbundet* anser att det kan förefalla tveksamt om man i sådana fall skall kräva ett helt formellt förfarande med upprättande av förslag, samråd, utställning samt beslut av såväl kommun som länsstyrelse. Ett smidigare förfaringsätt kunde enligt förbundet vara att kommun och länsstyrelse överlägger om behov av revidering av gällande plan med vissa mellanrum, t. ex. vart tredje år. I flertalet fall torde revideringar av kommunplan aktualiseras av det kontinuerligt pågående planeringsarbetet. Kommunförbundets uppfattning delas av *Åtvidabergs kommun*. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser det nödvändigt med särskilda bestämmelser för det fall att kommunen skulle underlåta att iakttaga omprövningsbestämmelserna. Det planlösa tillstånd, med åtföljande totalstopp för markanvändningsändringar som då skulle uppkomma, ter sig enligt länsstyrelsen helt orimligt.

*Svenska naturskyddsföreningen* samt *Skid- och friluftsförbundet* framhåller att, när mark tagits i anspråk för naturreservat, fågelskyddsområden m. m., varom beslut fattats med stöd av naturvårdslagen eller annan särskild författning, denna markanvändning måste betraktas som lika definitiv, trots att markförändringar i egentlig mening



inte ägt rum, som om marken hade ockuperats av anläggningar i en eller annan form. Någon omprövning av skyddsområdenas bestånd i samband med revidering av kommunplan kan enligt dessa remissinstanser inte komma i fråga annat än om reservatsbeslutet etc. upphävts i därom föreskriven ordning. Ifrågavarande skyddsinstitut måste m. a. o. säkerställa en viss "grönkaraktär" minst lika effektivt och långsiktigt som de ekonomiska faktorerna säkerställer tätbebyggd mark från att bli grönområden.

### Kommunplanen i den kommunala processen

#### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 19.7.2)

Utredningen framhåller att det utöver de krav på kommunplaneringen som kommer till uttryck i den kommunala planeringsprocessen ställs krav också från andra planerade instanser, t. ex. från statliga och landstingskommunala organ i form av riktlinjer för den fysiska riksplaneringen, målsättningar för regionalpolitiken, målsättningar för kommunikationsnätets uppbyggnad och för sjukvården. Det uppkommer även krav på kommunens planering från den planeringsverksamhet som bedrivs i angränsande kommuner och som berör frågor av interkommunal karaktär eller förhållanden i omedelbar anslutning till kommungränser. All denna planering bör enligt utredningen genom kommunens försorg samordnas med den interna kommunala planeringen och sammanvägas med det egna planeringsunderlaget till gemensamma planeringsförutsättningar för såväl markanvändningsplaneringen som ekonomisk planering, planering av olika sektors utveckling och de olika förvaltningarnas planering av sin verksamhet (verksamhetsplanering).

Det planeringsarbete som bedrivs inom såväl den landstingskommunala som den statliga förvaltningen och inom näringslivet bör enligt utredningen ges en sådan inriktning och formuleras så att planeringen kan sammanvägas med övriga planeringsförutsättningar för kommunen. Det planerings- och programarbete som bedrivs kontinuerligt och i fasta former, t. ex. länsplaneringen, bör enligt utredningen på ett relativt enkelt sätt kunna samordnas med kommunplaneringen. I fråga om det planeringsarbete som bedrivs i friare former, t. ex. det enskilda näringslivets planering, anser utredningen att ändamålsenliga samarbetsformer successivt bör utvecklas.

Utredningen redovisar vissa fasta planeringsformer som bör samordnas med den kommunala markanvändningsplaneringen och nämner därvid den fysiska riksplaneringen, den regionalpolitiska planeringen (länsplaneringen), som grundar sig på de riktlinjer för aktiv lokaliseringspolitik som antogs av riksdagen år 1964, det av statens planverk initierade länsinventeringsprojektet, de regionala trafikförsörjningsplanerna, vägplaneringen på regional nivå, den översiktliga planeringen för jord- och skogsbruket, den statliga arbetsmarknadspolitiska verksamheten, landstingens planering, den kommunalekonomiska långtidsplaneringen (KELP) samt de kommunala bostadsprogrammen (KBP).

### Remissinstanserna

*Kommunförbundet* framhåller att vad utredningen anför om kommunplanens roll i den kommunala planeringen och om gemensamma planeringsförutsättningar som får formen av ett kommunalt handlingsprogram i huvudsak överensstämmer med tankegångarna i den försöksverksamhet med samordnad kommunplanering som förbundet drivit sedan 1970 och som redovisas i en rapport som utkommer hösten 1975. *Gävle kommun* har ingen erinran mot vad utredningen anför i denna del.

*RRV* anser att det hade varit av värde om utredningen hade presenterat en skiss över hur interna och externa planer kan samordnas för att bilda underlag för den fysiska planläggningen. Själva sammanställningen av ett ändamålsenligt underlag på basis av skisserade interna och externa planer är, såvitt verket kan bedöma, ett komplicerat och tidskrävande arbete, som bl. a. kräver tillgång till kommunala planerare med erfarenhet av både ekonomisk och fysisk planering. Enligt verkets uppfattning har utredningen en alltför optimistisk syn på möjligheterna att förverkliga en fullständig samordning av skisserad omfattning, redan vad avser existerande typer av planer. Verket hänvisar i detta sammanhang bl. a. till svårigheterna i samband med länsplaneringen att erhålla utförliga och tillförlitliga uppgifter från näringslivet, inte minst av sekretesskäl. Verket erinrar även om det i 1974 års statsverksproposition av chefen för bostadsdepartementet påtalade behovet av statliga planeringsinsatser inom ett betydande antal kommuner med otillräckliga resurser för översiktlig planering. Såvitt verket erfarit har länsstyrelser och länsmuséer kommit att utföra en avsevärd del av det utrednings- och inventeringsarbete som föranletts av de kommunala programmen för säkerställande av den fysiska riksplaneringens intentioner, eftersom många kommuner saknar erforderlig expertis. Ett förverkligande av utredningens förslag för motsvarande område av regionalt och lokalt intresse torde enligt verkets bedömning kräva omfattande insatser av liknande karaktär. Verket anser vidare att det knappast är realiserbart att, som utredningen föreslår, den planering utanför kommunernas ram som f. n. bedrivs i friare former skall formuleras så att den kan sammanvägas med övriga förutsättningar för kommunerna och anpassas till kommunernas planeringsprocesser. Det är enligt verket önskvärt att utredningen gör en noggrannare analys av dels samordningens praktiska utformning dels förslagets konsekvenser för bl. a. statlig sektoriell planering.

*Bostadsstyrelsen* anser att den bild av planeringssystemet som utredningen tecknar i sina huvuddrag överensstämmer med den planeringsbild styrelsen har som utgångspunkt för sina föreskrifter och anvisningar för verksamheten med KBP och KERP. I denna planeringsbild finns, framhåller styrelsen, tre planeringsdelar – fysisk planering, ekonomisk planering samt sektoriell verksamhetsplanering. Varje sådan del innehåller tre nivåer eller steg – långsiktig planering (10–20 år), medellång planering (fem år) och kortsiktig planering. KBP och KERP är båda planeringar på medellång sikt. KERP finns i den ekonomiska delen och KBP i den sektoriella. Vissa skiljaktigheter föreligger enligt styrelsen dock

mellan denna planeringsbild och utredningens. Styrelsen anser sålunda att man inom ekonomisk planering bör ha ett planeringssteg som avser ekonomiska överväganden på längre sikt, medan KELP avser planeringen på medellång sikt. Vidare bör de olika sektoriella planeringarna dels innefatta behovsöverväganden på längre sikt, dels genomförandeplaner på medellång sikt. Vad som skall inrymmas i markanvändningsplaneringen bör enligt styrelsen komma från den sektoriella och den ekonomiska planeringen. Inom den sektoriella planeringen bör man arbeta med behovsbedömningar och målsättningsförslag som ställs mot ekonomiska överväganden så att kommunens styrelse kan ta ställning till de långsiktiga målen. Den långsiktiga fysiska planeringens uppgift är enligt styrelsen att mot bakgrund av dessa mål arbeta fram en plan för den översiktliga markanvändningen av kommunens yta.

En fråga som inte närmare behandlats av utredningen är enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* sambandet mellan arbetet med kommunplan och annan kommunal planering. Länsstyrelsen anser denna fråga vara mycket viktig. Styrelsen delar utredningens åsikt att sambandet mellan den fysiska planläggningen samt KELP och KBP bör utvecklas men erinrar om att KELP och KBP på grund av sin karaktär inte kan utgöra tillräcklig grund i dessa avseenden för planläggningen. I fråga om den av utredningen berörda samordningen mellan länsplaneringen och den kommunala fysiska planeringen anser länsstyrelsen att länsplaneringen kanske snarare bör ses som ett led även i den kommunala planeringen med hänsyn till att den utförs i samarbete mellan länsstyrelse och kommun. Länsprogrammet kan därför komma att fungera som gemensamt underlag för både statlig och kommunal planering. Även *Tranås kommun* anser att samordningen med övriga planeringsformer inte har utvecklats tillräckligt.

*Kalmar kommun* anser att konfliktproblemen på programstadiet hade bort belysas som ett av de viktigaste problemen. Exempel på konflikt som man inte kan kompromissa om är den mellan t. ex. jordbruk och tätbebyggelse. De visade planexemplen synes enligt kommunen ha upprättats utifrån någon form av idealtillstånd planerings- och resursmässigt. Utredningen förutsätter för utarbetande av kommunplan att genomarbetade och heltäckande sektorplaner föreligger. Som exempel nämns sektorprogram för naturvård och bevaringsprogram för bebyggelsemiljöer. Dessa sektorplaner bör naturligtvis i sin tur vara baserade på de målformuleringar som angivits av kommunens ledning. Erfarenheterna från den kommunala vardagsverkligheten, anför kommunen, säger tyvärr att detta idealtillstånd aldrig uppnås på grund av exempelvis svåra konfliktavvägningar, brist på planeringsresurser, eller helt enkelt brist på resurser totalt. Politiska beslut måste därjämte fattas tid efter annan som strider emot aldrig så ambitiöst uppgjorda formuleringar av huvudmål. Det kommunala handlingsprogrammets nyckelroll i kommunplanens inledningsskede för all sektorsplanering, inklusive den fysiska, hade enligt kommunen bort bli belyst i betänkandet i samma omfattning som medborgarinflytandet. Att få fram kommunala handlingsprogram, som kan ge tillräckligt stöd och ledning för markanvändningsplanerna,

erfordrar stora utvecklingsinsatser. Liknande synpunkter anför *Mönsterås kommun*. ERU anser att förslaget kännetecknas av en anpassning av regelsystemet till den praxis som, åtminstone i flera av de större kommunerna, successivt vuxit fram. Utredningen anvisar emellertid inte de hjälpmedel som behövs för en mera integrerad samhällsplanering och som motsvarar de krav som kommer att ställas i morgondagens planeringssituation. Vad som i första hand saknas är enligt ERU en grundläggande analys av viktiga typer av beslutsproblem som kräver långsiktiga bedömningsgrunder och hur beslutsunderlaget i sådana fall bör vara beskaffat. Bedömningar och analyser av ortssystemets långsiktiga utveckling utgör därvid en viktig grundsten. Mot bakgrund av en sådan analys bör enligt ERU hjälpmedlen – regelsystemet – utformas så att det förmår fungera i de beslutssituationer som efterhand uppstår.

Den sektorövergripande planeringen får enligt *Nybro kommuns* mening inte i sina utgångspunkter och grundprinciper som enbart fysisk plan kollidera med den egentliga planeringen av detta slag som nu på frivillighetens väg håller på att arbetas fram av kommunerna och som i sitt första stadium benämnes "Gemensamma planeringsförutsättningar". Den fysiska sektorövergripande planeringen får med andra ord inte styra den ekonomiska, utan måste ingå som en integrerad del i kommunens förvaltningsvis allomfattande målprogram.

*Göteborgs förorters förbund* framhåller att kommunalekonomiska och sociala bedömningar måste få en central roll i arbetet med kommunplanen. Detta bör på lämpligt sätt återspeglas i de ytterligare riktlinjer som kan komma att utarbetas. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Örebro län* samt *Haninge* och *Uppsala kommuner*. I förortsförbundets yttrande instämmer *Ale, Härryda, Lerums, Kungälv, Lilla Edets, Mölnåds, Partille, Stenungsunds, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner*.

*Norrälje kommun* framhåller att planeringen måste utgå från politiskt beslutade mål. Det första steget i all samhällsplanering – oavsett vilket planeringsorgan det gäller – är att klart formulera sociala mål. Bygglagutredningen borde enligt kommunens mening ännu tydligare än som skett ha betonat programarbetets väsentliga roll, och föreskrifter om sådant arbete bör övervägas i den nya lagstiftningen. Kommunen anser nämligen att ett starkt betonande av programarbetet innebär en väsentlig förutsättning för den politiska styrningen av planeringsarbetet. På så sätt blir även riskerna för ökat tjänstemannainflytande och byråkratisering i planeringen mindre.

*Riksantikvarieämbetet* anser att till grund för planeringsbesluten bör ligga inventeringar och bevaringsprogram. En kulturhistorisk sektorsredovisning bör liksom andra sektorers självklart ingå i grundmaterialet vid planarbetet. De flesta kommuner saknar enligt ämbetet dock i dagsläget egen antikvarisk expertis för inventerings- och programarbete, och man torde här i regel få räkna med att länsmuséerna skall fungera som serviceorgan åt kommunerna. Organisationsmässigt är länsmuséerna väl lämpade att aktivt bistå kommunerna med inventeringar etc. under förutsättning att erforderliga ekonomiska och personella resurser kommer att finnas till deras förfogande. Också för övriga antikvariska

uppgifter i samband med bevaringsverksamheten, såsom kontroll etc., bör det enligt ämbetet vara naturligt att utnyttja sakkunskap från museerna. *Institutionen för konstvetenskap vid Stockholms universitet* anser det viktigt att stor uppmärksamhet ägnas även åt det första översiktliga inventeringssteget om man skall kunna undvika att bevarandebestånden inskränker sig till en avgränsad del av den totala tätortsmiljön, medan bebyggelsekaraktären successivt utplånas i andra delar. Det beskrivande inventeringsmaterialet bör i detta skede kompletteras med analyser av ortens historiska utveckling och av de faktorer som format den och gett bebyggelse och stadsplan dess specifika karaktär och identitet. De översiktliga inventeringarna bör enligt institutionen syfta till att beskriva denna stadskaraktär samt att nyanserat fånga bebyggelsens historiska och konstnärliga kvaliteter. Även *Sundsvalls kommun* understryker behovet av väl underbyggda kulturhistoriska inventeringar.

*Länsstyrelsen i Blekinge län* påpekar att den föreslagna kommunplanläggningen kommer att ställa stora krav på tillgängligheten av aktuella utredningar och annat planeringsunderlag som rör markresurserna. Underlagsmaterialet för betydande delar av den föreslagna kommunplanens innehåll är emellertid enligt länsstyrelsens mening bristfälligt och i en del fall saknas sådant material helt. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser det angeläget att resultatet och erfarenheterna av länsinventeringen, länsplaneringen, den regionala trafikplaneringen, olika naturvårdsplaneringar, den fysiska riksplaneringen och skilda sektororgans planering sammanställs och analyseras så, att de kan utgöra program- och beslutsunderlag. De aktiva insatser som detta förutsätter från länsstyrelsens sida skulle kunna skapa bättre förutsättningar för den samråds- och serviceverksamhet som länsstyrelsen skall bedriva.

## Kommunplanens innehåll

### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 19.7.3)

I syfte att belysa frågan om kommunplanens innehåll ger utredningen i betänkandet en beskrivning av några väsentliga planläggningsfrågor som bör uppmärksammas i kommunplan. Till att börja med framhåller utredningen att förekomsten av riks-zoner är av så grundläggande betydelse för planläggningsverksamheten inom kommunen att sådana alltid bör anges i kommunplanen. Av grundläggande intresse är vidare var ny samhällsbildande bebyggelse skall komma till stånd. I kommunplanen bör därför anges områden där samlad bebyggelse skall komma till och i vilken ordning sådana områden skall tas i anspråk. Av stor betydelse i sammanhanget är enligt utredningen också utvecklingen av industriområden.

Utredningen framhåller att turordning för genomförande ofta är av stor betydelse för samordning av utbyggnaden. Inom ramen för kommunplanen är det enligt utredningen naturligt att en redovisning lämnas för ordningsföljden mellan de förändringar av markanvändningen som avses komma till stånd i de fall en sådan turordning är av större

betydelse.

Utnyttjande av mark för spridd bebyggelse bör liksom f. n. föregås av planmässiga överväganden som i första hand bör göras i kommunplanen. Inom vissa områden där relativt koncentrerad bebyggelse bedöms kunna tillåtas kan det enligt utredningen finnas behov av mer ingående översiktliga bedömningar. Dessa bör ske i form av kommundelsplan. Föreskrift om upprättande av sådan plan för området skall då ges i kommunplanen, samtidigt som man ger anvisningar för kommundelsplanens inriktning. För sådana fall då det bedöms möjligt att avstå från kravet på byggnadsplan anser utredningen att kommunplanen bör ange de områden och de bebyggelsetyper för vilka byggnadsplan kan undvaras.

I kommunplanen bör enligt utredningen vidare anges utvecklingen av viktigare trafikleder och andra platser för kommunikationsändamål. På grundval av kommunens trafikpolitiska målsättning, utförda inventeringar och beräkning av trafikutveckling bör ges en beskrivning av trafikplanen för hela kommunen. Enligt utredningen bör turordning för utbyggnad anges även i dessa fall. I sådana fall då det råder osäkerhet om lokaliseringen av en väg, t. ex. då den skall utföras under den senare delen av kommunplanens giltighetsperiod, skall alternativa lägen kunna anges. Utredningen framhåller att reservationer av mark för vägar ofta kan ha ett mycket långt tidsperspektiv, längre än tio år. Även för sådana tänkta trafikleder bör kommunplanen visa markreservat.

Utredningen anser vidare att kommunplanen bör redovisa vilka områden som har eller bör ges speciell användning. Det gäller t. ex. vattentäkt med tillhörande skyddsområden, grustäkt och avfallshantering. I planen skall också anges sådana områden beträffande vilka det uttryckligen föreskrivs att ändringar som inkräktar på vissa angivna intressen inte får ske. Det är här enligt utredningen fråga om områden där den befintliga natur- eller bebyggelsemiljön på grund av sitt speciella värde bör vara föremål för långsiktigt bevarande. Bland de intressen som bör tillgodoses genom bevarandeföreskrifter nämner utredningen naturvårds- och friluftsentressen. Även större sammanhängande bebyggelsemiljöer avses kunna skyddas genom att de anges särskilt i kommunplanen och att det därvid eller i kommundelsplan meddelas nödvändiga bestämmelser angående områdets utformning.

Utredningen anser att i planen bör kunna tas in också regleringar som från översiktliga markanvändningssynpunkter bör meddelas beträffande skogsbrukets inriktning, t. ex. riktlinjer för val av avverkningsformer och förbud mot hyggesplöjning.

Kommunplanens huvuduppgift att styra den efterföljande planläggningen motiverar enligt utredningen att i planen bör kunna tas in bestämmelser som gör det möjligt att styra också själva planläggningsarbetet. I kommunplanen bör därför kunna föreskrivas inom vilken tid det skall föreligga förslag till kommundelsplan eller byggnadsplan för vissa områden.

*Remissinstanserna*

Det stora flertalet av de remissinstanser som diskuterar frågan om kommunplanens innehåll framhåller att planen skall vara översiktlig och anser att de exempel utredningen anför tyder på en alltför hög detaljering. *Kommunförbundet* anser sig sålunda – framför allt mot bakgrund av utredningens exempel – inte kunna dela utredningens intentioner beträffande kommunplanens innehåll. Kommunförbundet anser att planen skall ange de stora dragen i markanvändningen på lång sikt och vara vägledande i fråga om lokalisering och dimensionering av bebyggelse och anläggningar i kommunen. Eftersom mera detaljerade planer (kommundelsplaner, byggnadsplaner) upprättas för tätorter, externindustriområden etc., bör kommunplanen koncentreras till sådana typer av markanvändning som är av intresse att diskutera och behandla på kommunnivå. Markanvändningsanspråk och konflikter som t. ex. rör de enskilda tätorterna bör enligt kommunförbundet huvudsakligen behandlas i kommundels- och byggnadsplaner. Förbundet anser att det exempel på kommunplan som redovisas i betänkandet uppvisar stora brister. Överblicken och belysningen av de stora frågorna försvinner genom en alltför långt gående uppdelning av kommunen i delområden. Kommunplanen behandlar åtskilliga frågor som med fördel bör överföras till kommundels- och detaljplaner. Kommunplanen bör enligt kommunförbundets uppfattning vad beträffar detaljeringsgrad i huvudsak motsvara de kommunöversikter och kommunomfattande markdispositionsplaner som nu är under utarbetande i åtskilliga kommuner. Det bör vara en strävan att göra kommunplanen så enkel och så illustrativ som möjligt.

Kommunförbundets uppfattning i fråga om kommunplanens detaljeringsgrad delas i allt väsentligt av *näringsfrihetsombudsmannen, länsstyrelserna i Östergötlands, Kronobergs, Värmlands och Västmanlands län, Svenska arkitekters riksförbund* samt *Botkyrka, Eskilstuna* (en minoritet), *Kinda, Falkenbergs, Falu, Filipstads, Gislaveds, Helsingborgs Sjöbo, Tibro, Täby* (en minoritet), *Landskrona, Vilhelmina* och *Västerås kommuner*.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* betonar vikten av att planeringsambitionerna anpassas till de lokala behoven. Enligt länsstyrelsen bör det ofta vara tillräckligt att i översiktliga planer dra upp ganska grova riktlinjer efter vilka olika markanvändningsfrågor bör lösas och att göra de närmare övervägandena vid den prövning som förutsätts ske i anslutning till varje särskild markanvändningsförändring. Länsstyrelsen anser att det föreslagna plansystemet dessbättre synes vara så flexibelt att en sådan anpassning är möjlig.

Som har framgått av bl. a. avsnittet om kommunplanens huvudsakliga syfte och tidsperspektiv ställer sig en del remissinstanser tveksamma till möjligheten att med någon säkerhet kunna överblicka utvecklingen under den tid kommunplanen avses omfatta. Denna fråga har givetvis ett nära samband med bl. a. frågan om kommunplanens detaljeringsgrad, vilket också några remissinstanser påpekar. Till dessa hör

*Västerås kommun* som anser att den föreslagna detaljeringsgraden är starkt överdriven med tanke på det långa tidsperspektiv, de stora arealer och de vitt skilda verksamhetsområden som en kommunplan skall omspänna. Kommunen vill varna för en övertro på möjligheten både att överblicka och samordna mängden av detaljer och aspekter och att bedöma den fortsatta utvecklingen på alla punkter. För den enskilda kommunen kommer det också att te sig ytterst vanskligt att i ett enda beslut binda sig för ett så omfattande komplex av frågor som kommunplanen avses innehålla. Därtill kan man enligt kommunen befara att de stora kraven på en kommunplans innehåll liksom på dess handläggning medför så långa arbetsomgångar att planen hinner mista mycket av sin aktualitet innan den har trätt i kraft. Kommunen förordar därför väsentliga förenklingar beträffande kommunplanens innehåll. Även *bostadsstyrelsen, länsstyrelsen i Jönköpings län, Sveriges arkitekters riksförbund* samt *Filipstads, Gislaveds* och *Helsingborgs kommuner* påtalar sambandet mellan detaljeringsgraden och planens varaktighet som ett reellt handlingsprogram under planperioden.

*Fagersta kommun*, som från sysselsättningssynpunkt är helt beroende av en stor industri, konstaterar att utgångspunkten i betänkandet är att så gott som varje form av markanvändning skall bli tillståndskrävande i någon form. Om således i kommunplan ingen ändrad markanvändning redovisas, erfordras ändring av kommunplan för att tillgodose ett uppkommet behov av ändrad markanvändning. Detta torde enligt kommunen kunna bli relativt vanligt i kommuner av Fagerstas typ. Kommunen är helt naturligt angelägen att få till stånd etableringar av kompletterande industri. Det är av denna anledning nödvändigt för kommunen att vara lyhörd för intresserade nyetablerade företags krav, vilka dock i den relativt långsiktiga kommunplanen är så gott som omöjliga att förutse. Det förutsättes vidare, anför kommunen, att i kommunplanen också skall tas ställning till tidsaspekten i planeringen på ett relativt ingående sätt. Detta är återigen ett krav, som en enindustrikommun av Fagerstas typ har svårt att möta. Behovet av mark för framförallt bostadsbyggande men även för industri växlar enligt kommunen relativt snabbt i takt med stålkonjunkturena. För att få belägg för detta erfordras endast en 10-årig tillbakablick. Under denna period har kraven på bostäder växlat mycket snabbt och för kommunen varit så gott som omöjliga att förutse. I kommunplanen skall regleras även behovet av vidare planläggning och byggnadslovspliktens omfattning, framhåller kommunen. Här skall till och med detaljerade föreskrifter för byggnadsutformningen kunna ges. Sammantaget ger detta en plan, som enligt kommunen fordrar ett ingående studium av kommunens delområden och som genom sin ambitionsnivå ställer mycket stora krav på kommunens personella resurser, bl. a. genom att den förutsätter ställningstaganden till en lång rad av frågor som kräver ingående kunskaper och innebär komplicerade avväganden.

Krav på högre detaljeringsgrad i kommunplanen framförs av *industri-verket*. Mot bakgrund av det exempel på kommunplan som redovisas i betänkandet konstaterar verket att den existerande industri-



strukturen kommer att beskrivas mycket summariskt. En sådan typ av redovisning gör det enligt verket inte möjligt att bedöma exempelvis den nuvarande industrins inverkan på vatten- och luftrecipienterna eller lokaliseringspolitiska effekter vid en industriell utbyggnad eller nyetablering. Verket anser att kommunplanen eller, om kommundelsplan upprättas, denna skall kunna fungera som underlag för olika myndigheters (AMS, planverket, industriverket m. fl.) planering, som underlag för företagens planering vid utbyggnad eller nyetablering av industri i viss kommun och som verkställare och informationsgivare till den fysiska riksplaneringen. Den föreslagna utformningen ger enligt verkets uppfattning inte planinstitutet en sådan funktion. För detta krävs att dessa planer vad avser industrisektorn görs väsentligt mer detaljerade och utformas så att jämförelser mellan kommuner blir möjliga.

*RRV* anser det vara av vikt att kommunplanen blir så utförlig och väl genomarbetad, att dess innehåll kan utöva ett reellt inflytande på efterföljande planer. Detta är nödvändigt om avsedda fördelar med en total översiktlig planläggning skall kunna uppnås. Med nuvarande ekonomiska och personella resurser föreligger enligt verket risk för att särskilt mindre kommuner tvingas nöja sig med kommunplaner av så summarisk karaktär, att bygglagutredningens intentioner endast blir formellt förverkligade. En vagt formulerad kommunplan torde resultera i att det snabbt uppstår behov av ett större antal kommudelsplaner. Detta skulle, framhåller verket, medföra en väsentligt ökad arbetsbörda för samtliga instanser som deltar i planläggningen. Samtidigt torde allmänhetens faktiska möjligheter till insyn och inflytande minska. Som har redovisats i avsnittet angående förslag till nytt plansystem anser verket att vissa grundläggande krav beträffande kommunplanens innehåll, kvalitet och detaljeringsgrad bör anges i blivande lagstiftning. Med hänsyn till de betydande kostnader för det allmänna som planlägningsreformen torde medföra framhåller verket som angeläget att den nya typen av översiktlig planläggning också ger ett faktiskt resultat, som i rimlig mån motsvarar de resurser, som planarbetet tar i anspråk.

*Svenska kommunal-tekniska föreningen* hälsar med tillfredsställelse förslaget att genom bevaringsplaner skydda byggnader eller områden som har betydande kulturhistoriskt eller miljömässigt värde mot icke önskvärda förändringar. Utredningens förslag att efter grundliga inventeringar välja ut särskilda bevaringsområden — och härvid ge begreppet "kulturhistorisk" en vid tolkning — synes enligt föreningen vara i god överensstämmelse med den breda opinion som växt sig stark under senare år. Liknande synpunkter anför *riksantikvarieämbetet*, *bostadsstyrelsen* samt *Orusts* och *Sundsvalls kommuner*. *MUS -65* anför att det vid en jämförelse med existerande plansystem kan synas märkligt att exempelvis detaljerade bevaringsanvisningar föreslås kunna inskrivas i kommunplan. Med den flexibilitet som skisseras i förslaget är det dock helt logiskt att delar av kommunen som inte omfattas av kommudelsplaner ges sina långsiktiga och stundom detaljerade förutsättningar i kommunplanen. Skulle man dock i den fortsatta lagbearbetningen finna att kommunplanen bör reserveras för enbart översiktliga och principiella ställningstaganden, måste enligt *MUS*

-65 krävas att kommundelsplaner med oinskränkt giltighetstid upprättas för alla bevaringsområden i kommunen. MUS -65 och *länsstyrelsen i Östergötlands län* påpekar att utredningsförslaget innebär att i kommunplan och kommundelsplan skall kunna anges områden inom vilka särskilda hänsyn skall tas till kulturminnesvårdens intresse och att "större sammanhängande bebyggelsemiljöer" därvid skall kunna skyddas. MUS -65 och länsstyrelsen framhåller att även enstaka byggnader och begränsade områden kan ha sådana kvaliteter att de bör skyddas utan att vara kvalificerade för byggnadsminnesförklaring. Bevaringsområde bör således kunna utgöras av endast en fastighet.

*Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* (en minoritet) finner det tillfredsställande att kommunplanen enligt utredningsförslaget skall innehålla bl. a. en beskrivning av trafikplanen för hela kommunen och en redogörelse för vilka områden som behöver tas i anspråk för kollektivtrafik m. m. Utskottet finner det önskvärt att i kommunplanen ingår en kollektivtrafikplan med angivelse bl. a. av principiella busslinje-sträckningar, terminaler etc. *Kommunförbundet* anser att trafiklagstiftningen behöver ändras för att förslaget beträffande samordning av markplanering och trafikreglering skall kunna genomföras. De intentioner beträffande trafikfrågorna som en fysisk plan inrymmer kan inte förverkligas utan styrmedel givna i trafiklagstiftningen och vilka liksom andra genomförandemedel ligger i kommunens hand. Det är enligt kommunförbundet väsentligt att trafikfrågorna kan lösas i enlighet med de idéer som präglat planarbetet, om man skall kunna åstadkomma en god bebyggelsemiljö. En garanti för att så skall kunna ske är att beslutanderätten tilläggs kommunerna.

*Länsstyrelsen i Hallands län* anser det viktigt att områden med högvärdig åkermark, som för framtiden bör bevaras för jordbruk särskilt anges i kommunplanen. Erfarenheten talar dessutom för att förbud mot matjordstäkt bör föreskrivas inom dessa områden. *Lantbruksstyrelsen* påpekar att samhället i annat sammanhang ställer hårda effektivitetskrav på de areella näringarna och att det därför är angeläget att den normalt organiserade jordbruksproduktionen i största möjliga utsträckning kan bedrivas utan hämmande inskränkningar i områden som i första hand reserverats för dessa näringar. För dessa områden bör i de föreslagna kommun- och kommundelsplanerna klart anges vilka restriktioner de areella näringarna ställer på annan verksamhet, bebyggelse etc. När det gäller skogsskötseln delar *1973 års skogsutredning* bygglagutredningens uppfattning att i översiktliga planer bör kunna pekats ut de områden som är av särskild betydelse från landskapssynpunkt eller för friluftsliv och rekreation. I planerna bör emellertid inte — som bygglagutredningen föreslår — anges några närmare riktlinjer för skogsskötseln utan endast för vilket huvudsakligt naturvårdsändamål området har betydelse, t. ex. landskapsskyddssynpunkt eller friluftsliv och rekreation. Skogsutredningen anser att det i stället bör ankomma på skogsvårdsstyrelsen att efter samråd med kommunen meddela de närmare föreskrifterna för anpassningen av skogsbruket till det sålunda uppgivna huvudsakliga ändamålet för användningen av ett visst område.

Att man skall kunna ta in riktlinjer för val av avverkningsformer när det gäller skogsbruket eller föreskriva förbud mot plantering av skog på öppen mark eller slå fast att viss mark skall förbehållas jordbruksändamål anser *Enköpings kommun* vara helt i linje med kommunplanens huvuduppgift att vara styrande för efterföljande planläggning och andra beslut i markanvändningen.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län*, som i stort ansluter sig till vad som allmänt sägs om planens innehåll, understryker starkt förslaget om turordning för genomförandet, vilket kan ge vissa garantier för att en samordning med andra planer verkligen blir av. Länsstyrelsen anser sig böra acceptera att det i en kommunplan kan vara nödvändigt att hålla öppen en möjlighet till alternativa angivelser av ett områdes användning men förutsätter att det skall kunna ske endast i undantagsfall, eftersom det för markägarna är ett vitalt intresse att få så klara besked som möjligt i markanvändningsfrågan. Också *vägverket* tar upp förslagen om turordning och alternativa angivelser. I motsats till länsstyrelsen noterar vägverket möjligheten till alternativa angivelser med tillfredsställelse. Vägverket framhåller att markreservat för vägar ofta måste ses i ett långt tidsperspektiv. I de fall inga utredningar föreligger är det inte möjligt att i kommunplanen ange annat än principsträckningar och ungefärliga lägen för vägarna. Turordningen för genomförandet är enligt vägverket ofta av stor betydelse för bebyggelse- och trafikledsplaneringen. En tidsmässig samordning är nödvändig för att garantera en tillfredsställande transportförsörjning av nya bebyggelseområden redan då de tas i bruk. Vägverket vill dock fästa uppmärksamheten på att tidpunkten för utbyggande av statsvägar och statskommunvägar är beroende av medelstildelningen och prövas i samband med att flerårs- resp. fördelningsplan upprättas. *Borlänge kommun* anser att kommunplanen bör innehålla flera alternativ som också belyser konsekvenserna för kommunens ekonomi. *Stadsmiljögruppen i Stockholm* förordar alternativa utvecklingslinjer i planen vad gäller viktiga frågor som t. ex. energiförsörjning och trafikstruktur. *Sundsvalls kommun* är emot att tidsföljden för genomförande av planförslagen skall behöva anges. Det kan enligt kommunen medföra hinder att övergå till annat område, om det visar sig finnas svårigheter att fullfölja planerna inom ett område som skulle ligga före i tidsföljden. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* tillstyrker att den tidsmässiga aspekten införs i planredovisningen på förslaget sätt men förutsätter därvid att redovisningen av tidsföljden inte ges absolut karaktär, eftersom risken i så fall skulle vara uppenbar för en låst planering som skapar onödig byråkrati och handlingsförlamning.

Förslaget att i kommunplanen skall anges för vilka områden kommunplansplan skall upprättas förutsätter enligt *Kommunförbundet* i praktiken att kommunplanen revideras årligen. I en kontinuerligt driven planeringsprocess är det inte praktiskt möjligt att åratals i förväg avgränsa områden för vilka kommunplansplan skall upprättas. Enligt *kommunförbundet* torde det däremot – i likhet med i nu pågående arbeten med kommunöversikter – vara möjligt att i kommunplanen schematiskt avgränsa olika utredningsområden. I det kommande utred-

ningsarbetet bör sedermera, då underlag härför utarbetats, avgränsas områden inom vilka förändringar av markanvändningen skall ske och för vilka kommunplansplaner bör upprättas. *Länsstyrelserna i Hallands och Värmlands län* ifrågasätter lämpligheten av att i kommunplanen precisera inom vilken tid det skall föreligga förslag till kommunplansplan eller byggnadsplan för olika områden.

*Göteborgs förorters förbund* anser att i kommunplan borde kunna anges för vilka områden kommunplansplan skall kunna fastställas av kommunfullmäktige. Ett obligatoriskt statligt godkännande av kommunplansplan medför en onödig behandlingsgång och risk för tidsfördröjning i planeringsprocessen. Samma förslag förs fram av *Ale, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Marks, Partille, Stenungsunds, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner*.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att möjligheterna att i kommunplanen differentiera planläggnings- och prövningskraven inom olika delområden ger god anpassning till de mycket varierande förhållanden som kan råda inom en kommun. Enligt länsstyrelsen kan svårigheter möjligen föreligga att fixera lämpliga avgränsningar för de olika delområdena. För kommunplansplaner och byggnadsplaner kan det i många fall vara svårt att bestämma de områden, som skall behandlas utan ingående och tidsödande studier. Länsstyrelsen anser att det därför bör finnas möjlighet till enkel omprövning av delområdenas avgränsning, i vart fall där kommunplansplan skall upprättas.

*Länsstyrelserna i Malmöhus och Västmanlands län* förordar att ställningstaganden till lokalisering av större elektriska högspänningsledningar och transformatoranläggningar skall föregås av prövning i kommunplanssammanhang. *Umeå kommun* anser att det kommunala inflytandet på tillkomsten av kraftledningsgator och andra anläggningar som ingår i den s. k. infrastrukturen, bl. a. kraftverk och vattenledningar, bör vidgas och bli av minst samma omfattning som föreslås beträffande allmänna vägar.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* erinrar om bestämmelserna i BL och BS om förbud mot bebyggelse till hinder för försvaret, luftfart m. m. och framhåller att bestämmelser av motsvarande innebörd måste ingå i blivande lagstiftning. *ÖB* uppfattar utredningens förslag så att frågor om sådant förbud skall tas upp och regleras i samband med upprättandet av kommunplan eller kommunplansplan. En sådan lösning torde enligt *ÖB* vara mindre lämplig, enär huvuddelen av berörda anläggningar är av hemlig natur.

## Kommunplanens effekter gentemot markägare

### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 19.7.5)

Kommunplanen är inte avsedd att grunda någon rätt till förändrad markanvändning. För detta krävs enligt det system utredningen föreslår detaljerad planläggning eller beslut enligt annan lagstiftning eller i vissa fall enbart byggnadslovsprövning. Skall markens användning enligt kommun-

planen förändras föreslås gälla att marken i avbidan på plangenomförandet skall få användas på samma sätt som tidigare. Enligt utredningen kan det ibland finnas behov av att kunna föreskriva inskränkningar i möjligheterna att fortsätta en pågående markanvändning för att säkerställa plangenomförandet. I kommunplanen bör därför kunna tas in bestämmelser av sådant slag, t. ex. rörande avverkning och schaktning inom områden som skall bebyggas. Planen skall däremot inte ha några expropriativa effekter.

Utredningen föreslår för att säkerställa användning av exploateringsavtal att regler införs om tvångsinlösen mellan fastighetsägarna eller bildande av exploateringssamfällighet. För att åstadkomma bästa möjliga utgångspunkt för efterföljande kommundels- eller byggnadsplanläggning bör enligt utredningen bestämmelser härom kunna ges i kommunplanen.

Eftersom kommunplan inte grundar byggnadsrätt eller annan rätt till ändrad markanvändning, kan det enligt utredningen inte bli aktuellt med någon ersättningskyldighet för det allmänna till följd av att kommunplanen efter ändring anger ett lägre markutnyttjande än vad som framgår av kommunplanen. Om emellertid kommunplanen för vissa områden ges sådant innehåll att den hindrar eller försvårar fortsatt användning av mark eller bebyggelse för ändamål för vilket marken eller bebyggelsen dittills har utnyttjats är det enligt utredningen tydligt att planen ger upphov till en intrångseffekt. För sådana situationer bör enligt utredningen finnas regler om kompensation till fastighetsägaren och om rätt för denne att begära inlösen. Utredningen föreslår därför att om föreskrifter i kommunplanen medför avsevärt intrång i pågående användning av mark och byggnader, ägaren skall ha rätt till ersättning av kommunen. Uppkommer synnerligt men skall kommunen vara skyldig att lösa marken eller byggnaden.

### *Remissinstanserna*

Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig i fråga om kommunplanens effekter gentemot markägare anser att planen inte bör grunda rätt till ersättning eller inlösen. *Planverket* föreslår sålunda att kommunplanens översiktliga och programmässiga karaktär bör markeras genom att den inte i något fall görs direkt inlösen- eller intrångsgrundande. I kommunplan bör för olika delområden kunna anges i vad mån sådana inskränkningar i markanvändningen som markägare ändock skall tåla utan ersättning skall tillämpas. I kommunplan härutöver markerade inskränkningar får då ses som anvisningar vilka inte blir rättsligt gällande gentemot enskild markägare om de inte fullföljs genom kommundelsplan eller beslut enligt annan lagstiftning, t. ex. naturvårdslagen. Enligt *planverket* skulle därigenom också undvikas de tveksamheter kommunerna hittills känt inför heltäckande översiktlig planläggning med hänsyn till osäkerheten om de ekonomiska konsekvenserna vad gäller ersättningar av olika slag till markägare. *Länsstyrelserna i Uppsala, Skaraborgs och Gävleborgs län, kommunförbundet (en minoritet), SACO, Svenska arkitekters riksförbund, Helsingborgs, Landskrona, Stockholms, Sunne,*

*Säffle, Umeå och Uppsala kommuner* delar planverkets uppfattning att kommunplanen inte bör vara inlösen- eller intrångsgrundande.

*Bostadsstyrelsen* framhåller att vad som avses med avsevärt intrång synes vara en svår fråga att avgöra. Med hänsyn härtill torde kommunerna vid sin översiktliga planläggning bli försiktiga med att ge planen ett sådant innehåll att pågående användning försvåras. Detta kan enligt styrelsen i många fall vara till nackdel för en miljöanpassad översiktlig planering. En regel av detta slag torde emellertid vara behövlig för att tillgodose rimliga krav på en fungerande fastighetsmarknad. För att öka kommunernas benägenhet att vid behov upprätta kommunplaner med ett innehåll som i vissa avseenden kan innebära avsevärt intrång i pågående markanvändning, anser bostadsstyrelsen att staten bör kunna lämna ekonomiskt stöd till kommunerna i sådana situationer där det med hänsyn till ett riksintresse kan anses vara befogat med ett sådant intrång.

När mark tas i anspråk för gator eller andra allmänna ändamål inom tätbebyggelse, torde det enligt *lantmäteristyrelsen* i allmänhet liksom hittills bli aktuellt med ett kommunalt ansvar. En ersättningsituation där utredningens förslag aktualiserar en förskjutning av ersättningsansvaret från stat till kommun, anför styrelsen, är då åtgärder vidtas eller byggnadslov vägras av naturvårdsskäl med påföljd att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Styrelsen erinrar om att den princip som avspeglas i nuvarande byggnads- och naturvårdslagar innebär att ersättningsansvaret ligger på staten, om statlig myndighet har befogenhet att besluta i en markanvändningsfråga och på kommun om kommunal myndighet beslutar. Denna princip bör enligt styrelsen fullföljas i den nya lagstiftningen. Utredningsförslaget medför emellertid att kommunerna kommer att ställas inför nya ekonomiska åtaganden, eftersom det inte kommer ifråga med ersättningskyldighet för staten annat än inom naturreservat eller inom sådana delar av rikszon där Kungl. Maj:t utnyttjar sin befogenhet att utfärda planbestämmelser i strid mot kommunens planförslag. I den mån de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna inte anses godtagbara, bör enligt styrelsen justeringar i den föreslagna fördelningen av beslutanderätten diskuteras. Frågan tas upp också av *Gislaveds* och *Ljungby kommuner* som anser att en klar gränsdragning mellan kommunens och statens skyldigheter måste komma till stånd. Kommunal ersättningskyldighet kan enligt *Ljungby kommun* få den verkan att man undviker att ta upp exempelvis naturvårdsobjekt i kommunplan för att undvika ersättningsanspråk.

*Bodens, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner* anser att det torde vara i linje med expropriationslagens intentioner att helt slopa tillståndsprövningen till expropriation i de fall att kommunen i en kommunplan anger att visst område behövs inom viss tid för kommunens expansion. Expropriationsmöjligheten kan enligt dessa kommuner däremot finnas kvar för de fall att kommunen vill komma i besittning av mark, som under den första tioårsperioden inte beräknas tas i anspråk för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Även *Gagnefs* och *Järfälla* (en minoritet) *kommuner* anser att kommunplanen bör grunda rätt att lösa mark.

När nyexploateringsområde redovisas i kommunplanen, innebär detta enligt *Täby kommun* (en minoritet) ett första steg i utredningarna för områdets bebyggande. Även om en sådan kommunplan inte innebär någon rätt till bebyggelse, uppkommer emellertid genom den en bestämd förväntan som torde påverka markvärdet antingen det är fråga om kommunal eller privatägd mark. Trots att den pågående markanvändningen skall vara utslagsgivande för markvärderingen, torde enligt kommunen en godkänd kommunplan som på åker- eller skogsmark medger bebyggelse leda till en benägenhet hos köpare att betala högre pris för denna mark än för angränsande mark, som enligt kommunplanen endast får användas för fritidsändamål eller liknande. Kommunen finner det emellertid svårt att se hur man genom lagstiftning skall kunna undvika sådana effekter.

*Kungl. bankinspektionen* anser att förslaget om tvångsinlösen av mark mellan fastighetsägare från principiell synpunkt företer viss likhet med förslaget enligt den i betänkandet beskrivna planlagsskissen. Även om i kommunplan intagna bestämmelser om tvångsinlösen mellan fastighetsägare inte såsom det nämnda förslaget tar sikte på mark med byggnadsrätt utan främst torde tjäna ett syfte som påtryckningsmedel, ger dylika bestämmelser enligt inspektionens mening anledning till samma principiella invändningar som det av utredningen på goda grunder avvisade förslaget om särskild huvudman för byggnadsrätters genomförande och därmed sammanhängande tvångsinlösen av mark.

*Riksantikvarieämbetet* föreslår att, inom områden för långsiktigt bevarande, anteckningar om de speciella föreskrifter som gäller för en fastighet skall kunna inskrivas i fastighetsboken.

## 10.5 Kommundelsplan

### Kommundelsplans huvudsakliga syfte och tidsperspektiv

#### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 19.8.1)

Kommundelsplanen avses enligt utredningen innefatta mera ingående översiktliga ställningstaganden än vad det i varje särskilt fall bedöms vara möjligt eller lämpligt att åstadkomma i kommunplanen. Kommundelsplanen skall i likhet med kommunplanen utgöra underlag för fortlöpande och planmässiga ställningstaganden till markanvändningsfrågor inom planområdet. Inom ramen för kommudelsplanen avses det vara möjligt att avväga detaljeringsgrad och tidsperspektiv på sådant sätt att planen blir nära anpassad till bl. a. kommunens verksamhetsplanering och ekonomiska planering.

Som förut har berörts anser utredningen att behovet av kommudelsplan bör bedömas när kommunplanen upprättas och att det i denna bör anges för vilka områden kommudelsplan skall upprättas. Tidsperspektivet i kommudelsplanen bör enligt utredningen anpassas till föreliggande förutsättningar och behov. Någon viss fixerad giltighetstid eller några bestämda omprövningsintervaller torde inte behövas. Kommudelsplanen

bör ändras eller upphävas när förhållandena påkallar det. Enligt utredningen bör det inte finnas något hinder mot att kommunaldelsplanen ligger kvar under lång tid, om detta bedöms lämpligt, t. ex. i fall då planen innefattar bestämmelser om lämpligt bevarande av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse.

Utredningen förutsätter att kommunaldelsplanen i likhet med kommunplanen görs sektorövergripande och innefattar ställningstaganden till alla markanvändningsanspråk som bedöms föreligga inom området. Vad som sagts om kommunplanen i den kommunala planeringsprocessen bör enligt utredningen i princip ha tillämplighet också när det gäller kommunaldelsplan.

Som exempel på fall där kommunaldelsplanen kan utgöra lämplig form för översiktliga ställningstaganden anger utredningen nyexploatering, t. ex. för bostadsbebyggelse m. m., väsentlig ändring av befintligt område, t. ex. genom rivning och nybyggnad eller upprustning av befintlig bebyggelse, översyn av områden med gemensamma funktioner, t. ex. cityområden samt speciella områden, t. ex. områden med rekreationsanläggningar.

### Remissinstanserna

Förslaget att införa ett plansteg som mellanled före detaljplanläggningen får ett övervägande positivt mottagande av remissinstanserna. Kommunaldelsplanen uppfattas som ett samlat begrepp för de olika informella planer som i praktiken har utvecklats mellan generalplan och stadsplan. En del remissinstanser framhåller emellertid att det kan uppkomma behov av plansteg mellan kommunaldelsplanen och byggnadsplanen. Remissinstansernas uppfattning i denna fråga har redovisats i avsnittet angående förslag till nytt plansystem.

Till de instanser som tillstyrker förslaget hör *Malmö kommun* som uttalar sin tillfredsställelse över att kommunaldelsplan införes i lag som ett samlat begrepp för den flora av planformer som har utvecklats mellan generalplan och stadsplan. *Lidingö* och *Stockholms kommuner* anser att kommunaldelsplanen bör vara det centrala instrument för planläggning av samlad bebyggelse, för medborgarsamråd och intresseavvägningar. *Göteborgs kommun* däremot anser att kommunaldelsplanerna fått en karaktär liknande de nuvarande generalplanerna och i viss mån förlorat det nära sambandet med genomförandet. Det finns enligt kommunen därför viss risk att kommunaldelsplanerna liksom de nuvarande generalplanerna får underordnad betydelse för den kommunala planeringen. Även *Tingsryds kommun* ifrågasätter om inte kommunaldelsplanen med sin formella anknytning till kommunplanen och reglerade behandlingsgång undanröjer en planform, som i många fall haft stor betydelse för detaljplaneringen, översiktsplanen (generalplanen). En friare ställning för kommunaldelsplanen gentemot kommunalplanen skulle enligt kommunen möjliggöra en smidigare anpassning till aktuella behov.

*Borås kommun* framhåller att det rent teoretiskt kan synas möjligt att gå direkt från kommunaldelsplan till byggnadsplan. Ett sådant förfarande



leder emellertid enligt kommunen endast till att kommundelsplanen belastas med en mängd detaljfrågor och mister sin översiktliga karaktär. Kommunen understryker kraftigt vikten av att bygglagutredningen beaktar dessa frågeställningar i sitt fortsatta utredningsarbete. För att undvika att det uppkommer behov av en planform mellan kommundelsplan och byggnadsplan krävs enligt *länsstyrelsen i Västerbottens län* att varje kommundelsplan utformas med beaktande av hur efterföljande byggnadsplaner kan komma att redovisa erforderliga samband sinsemellan. Länsstyrelsen anser det troligt att en kommundelsplan som ger möjlighet till en mängd små byggnadsplaner måste få ett utseende som starkt påminner om nuvarande detaljplaner. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att i blivande lagtext bör klart uttalas att informella planer saknar relevans som underlag för byggnadsplanläggning, om bedömningar på kommundelsplanenivå behövs.

Enligt *Stockholms kommun* skall kommundelsplanen normalt redovisa markens användning för preciserade ändamål, bebyggelsens utnyttjandegrad, byggnadsvolymer och de övriga funktioner och miljömässiga egenskaper som är av mera allmänt intresse. Kommundelsplanen skall också redovisa när olika åtgärder skall genomföras och i övrigt de riktlinjer som skall gälla vid detaljplanering och genomförande. Kommunens skyldighet att svara för gatu- och ledningsbyggande och annan till marks användning eller bebyggelse knuten samhällsservice kan också ges rättslig verkan genom fastställelse av kommundelsplan. Kommunen framhåller att detta, jämfört med i dag, innebär en viss utvidgning av de kommunala åtaganden som behandlas vid planläggning men att det är en logisk följd av att planer betraktas som handlingsprogram som odelat skall genomföras och inte som markreservation vars ianspråktagande är osäker.

*Täby kommun* (en minoritet) anför att skillnaden mellan kommunplan och kommundelsplan i huvudsak är att kommunplanen skall omfatta kommunens hela område medan kommundelsplanen är mera detaljerad och omfattar endast del av kommunen. Det kan enligt kommunen därför ifrågasättas, om det finns skäl att arbeta med två olika former av kommunplaneinstitut. Kommunen tar upp två alternativa lösningar. Enligt den ena görs kommunplanen vid behov tillräckligt detaljerad för att fungera som kommundelsplan i de områden, där speciella riktlinjer för detaljplanering och byggande erfordras på sätt som bygglagutredningen förutsatt beträffande kommundelsplanen. Byggnadsplanerna blir i konsekvens härmed mera omfattande än byggnadsplanerna enligt bygglagutredningens förslag. Kommunen framhåller att detta system blir mera arbetskrävande, om detaljer skall krävas för alla delar av kommunens område i den omfattning, som förutsätts beträffande kommundelsplanen. Enligt kommunen behöver emellertid så inte nödvändigtvis bli fallet. Om kommunplanen prövas varje år, finns enligt kommunen inga hinder att beträffande ett område redovisa en förhållandevis detaljerad kommudelsplan och beträffande ett annat ange endast att man avser att detaljera kommudelsplanen vid ett kommande närmare angivet tillfälle. Enligt den andra lösningen som kommunen diskuterar upprättas kommudels-

plan för kommunens hela område. Planen justeras emellertid årligen genom kommunplaneändringar, vilka efter hand får större detaljeringsgrad med hänsyn till de behov av byggnadsplanering som uppkommer. Enligt kommunen synes det första alternativet lättare att inordna i en rullande planering, vars huvudsakliga fördel är att möjliggöra ett effektivt medborgarinflytande beträffande hela kommunplaneringen, såväl fysiska planer, verksamhetsplaner, sektorsplaner som ekonomiska planer.

*Växjö kommun* framhåller att tyngdpunkten i den fysiska översiktsplaneringen bör ligga i kommunaldelsplanen genom vilken i förekommande fall bindande planbeslut kan fattas. Kommunen bör själv kunna välja detaljeringsgraden och avgöra om planen i dess helhet eller endast delvis skall föras fram till fastställelse. Om kommunaldelsplan helt eller delvis fastställs, bör fastställelsen enligt kommunens uppfattning i princip ha de rättsverkningar som utredningens förslag angående kommunaldelsplan innehåller. Kommunaldelsplan bör emellertid alltid, som utredningen föreslår, ha karaktären av en fördjupad studie genom vilken planeringsarbetet leder fram till successiv precisering av samhällets behov. Kommunen anser det vara av särskild vikt att kommunaldelsplanen innehåller fördjupade studier av anspråk från skilda planeringsintressen samt av de förhållanden som skall göra planen sektorsövergripande.

Flera remissinstanser framhåller att kommunaldelsplanens utformning måste klart systematiseras, bl. a. med hänsyn till att planen skall vara styrande för efterkommande detaljplanering och utgöra rättslig grund för marklösen. Till dessa instanser hör *länsstyrelsen i Gävleborgs län* som vidare anför att allmänna riktlinjer och exemplifiering av markanvändning måste klart skiljas från föreskrifter med rättsgrundande verkan. Länsstyrelsen anser dessutom att det i varje särskilt fall bör framgå om rättsverkningar skall utlösas först genom efterföljande byggnadsplan. Liknande synpunkter på kommunaldelsplanens utformning har *planverket, länsstyrelsen i Skaraborgs län* och *Gävle kommun*. Planverket och länsstyrelsen framhåller även, i likhet med *länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *Alvesta kommun*, att kommunaldelsplanen får en så stor spännvidd att det kan bli svårt för lekmanen att rätt förstå planens innebörd. Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att det bl. a. på grund härav bör utarbetas anvisningar för normalisering till ett fåtal planvarianter.

Några remissinstanser tar upp frågan om tidsperspektivet i kommunaldelsplan. Till dessa hör *länsstyrelsen i Västernorrlands län* som ifrågasätter om inte kommunaldelsplanen bör följa samma principer som övriga plannivåer i detta avseende. Om så inte sker, kan enligt länsstyrelsen följderna lätt bli att de nackdelar man idag har beträffande gamla inaktuella detaljplaner går i arv till de nya kommunaldelsplanerna. Det fortsatta utredningsarbetet bör närmare penetrera om inte kommunaldelsplanerna automatiskt skall upphöra att gälla vid revidering av kommunplanen, såvida de inte redan är genomförda. Därigenom minskar enligt länsstyrelsen risken att inaktuella kommunaldelsplaner slentrianmässigt ligger kvar och onödigtvis styr den övergripande kommunplanen. Länsstyrelsen anser att man åtminstone bör påtala lämpligheten av att

kommundelsplaner, som inte utnyttjats, regelmässigt ses över vid kommunplanens revidering. *Malmö kommun*, som anför liknande synpunkter, förordar en kommunplansmodell som medger en smidig anpassning till dagsläget. Inom ramen för en given grundstruktur bör enligt kommunen finnas utrymme för alternativa lösningar. Formell omprövning av planen, anför kommunen, skulle därmed bara behöva ske i enstaka fall. Även *länsstyrelsen i Norrbottens län* ifrågasätter om inte vissa regler för tidsbegränsning av kommunplans giltighet bör införas. *Planverket* och *länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att giltighetstiden bör begränsas till tio år med möjlighet till förlängning genom särskilt beslut. *Kristinehamns kommun*, som i princip delar utredningens uppfattning att någon tidsbegränsning inte bör gälla, anser dock att en förnyad kommunplan, som strider mot tidigare upprättad kommunplans, automatiskt bör upphäva denna.

### Kommundelsplans innehåll

#### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 19.8.2)

Vad som har sagts om kommunplanens innehåll är enligt utredningen i princip tillämpligt också när det gäller kommunplans. Att denna normalt förutsätts innefatta mera ingående ställningstaganden än kommunplanen bör emellertid påverka innehållet. Utredningen erinrar om att byggnadsplan inom område med gällande kommunplans föreslås kunna beslutas av kommunen utan statlig prövning och framhåller att det därför är lämpligt att de olika frågorna i kommunplans behandlas så ingående som behövs för att de statliga intressen som föreligger inom området skall kunna bedömas och vägas in i planläggningen.

Mot bakgrund av de i det föregående berörda typfall där kommunplans kan komma till användning ger utredningen exempel på vad planen i några av dessa fall bör innehålla. När det gäller nyexploatering av större områden för bostadsbebyggelse m. m., t. ex. utbyggnad av en ny stadsdel eller en förort, bör planen enligt utredningen klarlägga hur olika delområden skall utnyttjas, hur de funktionsmässiga sammanhangen inom området skall utformas, vilken servicestruktur området skall få och hur det avses fungera i förhållande till andra tätorter och till den närmaste omgivningen. Kommunplans bör således relativt ingående ta ställning till hur de markanvändningsbehov skall tillgodoses som avser boende, arbete, trafik, service och rekreation. Enligt utredningen kan det vara behövt att ta upp också vatten- och avloppsfrågorna samt el-, tele- och värmeförsörjningen. I den mån det bedöms väsentligt skall planen ange en bindande turordning för utbyggnaden.

Utredningen ger synpunkter på kommunplans innehåll även för andra av de ovan berörda typfallen. Dessutom ger utredningen exempel på den tekniska utformningen av en kommunplans för ett nyexploateringsområde och för ett område med bebyggelseomdaning.

### Remissinstanserna

Även i fråga om kommunaldelsplan varnar många remissinstanser – mot bakgrund av de redovisade exemplen – för en alltför långtgående detaljeringsgrad. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* framhåller sålunda som angeläget att kommunaldelsplaner utformas så att de ej onödigtvis i detalj reglerar olika åtgärder. Sådan detaljreglering kan nödvändiggöra planändringar även beträffande åtgärder vilka i och för sig ligger i linje med planen. Med anledning av utredningens exempel på utformningen av kommunaldelsplan för område med bebyggelseomdanning framhåller länsstyrelsen att en kommunaldelsplan inte bör ange detaljerade föreskrifter hur olika byggnader skall renoveras. Sådana bestämmelser synes inte höra hemma i en översiktlig plan och bör enligt länsstyrelsen inte heller tas in i byggnadsplan. Det synes tillräckligt att planer beträffande bebyggelse av t. ex. kulturhistoriskt intresse anger att byggnadsnämnden inom viss tid bör utarbeta program för restaurering efter samråd med antikvarisk expertis och fastighetsägaren. Länsstyrelsen finner det opraktiskt att planvägen reglera frågor som kan föranleda en mängd olika ekonomiska och estetiska detaljöverväganden. Den närmare utformningen av olika frågor bör i stället ankomma på byggnadsnämnden. Liknande synpunkter anför *länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Kristianstads, Skaraborgs och Värmlands län*. Även *länsstyrelsen i Västmanlands län* samt *Fagersta, Kinda, Ljungby, Lund* (byggnadsnämnden), *Sjöbo, Södertälje, Täby* (en minoritet), *Uppsala* och *Vilhelmina kommuner* betonar vikten av att kommunaldelsplanerna inte görs alltför detaljerade. *Fagersta kommun* framhåller att kommunaldelsplanens detaljrikedom i mindre kommuner kan orsaka vissa problem, eftersom ett nyexploateringsområde för bostäder ofta i en kommunaldelsplan kommer att omfatta mellan 5 och 10 års utbyggnad beroende på den lilla kommunens förhållandevis blygsamma nybyggnadsverksamhet. De detaljerade anvisningar som givits i kommunaldelsplanen kommer enligt kommunen troligen att vara inaktuella innan området färdigbyggt, vilket medför att kommunaldelsplanen måste ändras. *Södertälje kommun* framhåller som betydelsefullt att lagstiftningen inte kommer att motverka att kommunaldelsplanen utformas efter det praktiska behovet i varje särskilt fall samt att planverkets anvisningar och länsstyrelsens administrativa handläggning begränsas till en rimlig ambitionsnivå.

Vad *industriverket* och *länsstyrelsen i Jönköpings län* enligt ovan i avsnittet om kommunplanens innehåll anför beträffande detaljeringsgraden i översiktliga planer avser även kommunaldelsplan.

Att gränsen mellan utredningens kommunplan och kommunaldelsplan är synnerligen flytande har enligt *kommunförbundet* lett till att kommunplanen fått en enligt styrelsens mening inte önskvärd detaljeringsgrad, något som i sin tur lett till att kommunaldelsplanen – av redovisade exempel att döma – i åtskilliga fall synes bli någon form av förstörade detaljplaner. Även om det kan vara svårt att precisera gränsen mellan de olika planinstrumenten, synes det enligt kommunförbundet inte lämpligt att låta dessa i så hög grad överlappa varandra. De framtida

planinstrumenten bör i högre grad bygga på erfarenheter från dagens planeringssystem. I åtskilliga fall fordras två eller t. o. m. tre olika plansteg emellan den kommunomfattande planen och detaljplanen. Kommunförbundet anser det lämpligast att kommunen får avgöra från fall till fall vilken planform som i det enskilda fallet bör utarbetas och behandlas som en formell kommundelsplan.

Med anledning av utredningens uttalande beträffande angivande av turordning för utbyggnaden framhåller *vägverket* nödvändigheten av att reglera förhållandena vid tillkomsten av särskilt trafikallstrande anläggningar av typ stormarknader, större industrier, terminaler m. m. Enligt *vägverket* bör kommundelsplan i dessa fall ange dels när den för den externa anläggningens tillkomst nödvändiga ombyggnaden av befintligt vägnät skall ske och dels principerna för vem som skall svara för åtgärdernas finansiering. *Enköpings kommun* befarar att det kommer att ställa sig mycket svårt att redan på detta planstadium turordna utbyggnaden. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* finner förslaget att styra turordningen vara ett intressant försök att skapa väl fungerande bebyggelseområden med betryggande service redan när exempelvis ett bostadsområde är nybyggt. Enligt länsstyrelsen kommer emellertid detta att ställa stora krav på samordning med den privata och kommunala ekonomiska planeringen liksom med annan kommunal verksamhetsplanering. Länsstyrelsen ifrågasätter om avsteg från angiven turordning kommer att betraktas som brott mot kommundelsplanen och kräva ändringar av planen. Vilka planjuridiska konsekvenser uppstår, anför länsstyrelsen, om exempelvis en skola inte kan uppföras i angiven turordning medan bostadssituationen framtvingar bostadsbyggandet inom ett kommundeplaneområde?

*Länsstyrelsen i Göteborgs län* framhåller att möjligheterna att i plansammanhang ge bindande föreskrifter för att tillgodose kulturhistoriska intressen, s. k. bevarandointressen, i gällande lagstiftning är oklara. Bygglagutredningens förslag synes enligt länsstyrelsen öppna möjligheter att – särskilt i kommundeplanens form – tillgodose sådana intressen. Länsstyrelsen framhåller som angeläget att behovet av bindande detaljföreskrifter beaktas under det kommande lagstiftningsarbetet. Kulturhistoriskt intresseområde bör vidare i likhet med skyddsåtgärder enligt naturvårdslagen ges särskild status och stadga. Enligt länsstyrelsen bör det övervägas om inte synnerliga skäl bör krävas för ändring av sådana föreskrifter i kommundeplan som tillgodoser särskilt angivna kulturhistoriska intressen.

Som framgår av avsnittet om kommunplanens innehåll angår de av *MUS -65* och *länsstyrelsen i Östergötlands län* i avsnittet redovisade synpunkterna till en del även kommundeplan. Detsamma gäller de i samma avsnitt intagna synpunkterna från *ÖB*.

## Kommundelsplans effekter gentemot markägare

### Utredningen (betänkandet avsnitt 19.8.4)

Även när det gäller de rättsliga effekterna gentemot markägare, framhåller utredningen, har det som sagts om kommunplanen i huvudsak motsvarande tillämplighet med avseende på kommunfelsplan. I ett hänseende bör dock effekterna mot markägare vara väsentligt olika. Kommunfelsplanen bör nämligen ge omedelbar rätt för det allmänna att lösa mark i viss utsträckning, vilket däremot inte anses vara fallet med kommunplanen. Mark som enligt kommunfelsplan skall användas för allmänt ändamål bör enligt utredningen sålunda omedelbart kunna vara föremål för inlösen i plangenomförande syfte. Kommunfelsplan bör i sådant fall ha samma verkan som ett expropriationstillstånd. Nu gällande regler ger både stadsplan och fastställd generalplan sådan verkan i fråga om mark för olika allmänna ändamål (främst 18 och 41 §§ BL).

Inlösenrätt med stöd av plan enligt BL tillkommer idag endast kommunen. Enligt utredningens mening finns inte skäl att i en ny lag begränsa inlösenrätt enligt kommunfelsplan till att gälla endast till förmån för kommunen. Också staten bör kunna åberopa sådan inlösenrätt när staten är huvudman för genomförandet av visst anläggningsföretag på mark som enligt kommunfelsplan skall användas för allmänt ändamål.

En allmängiltig förutsättning för att inlösen skall kunna grundas på plan är, framhåller utredningen, att planen tillräckligt noggrant redovisar den mark som lösningsanspråket avser. Ofta torde emellertid tillräcklig precisering inte kunna uppnås förrän byggnadsplanen har upprättats. I sådana fall bör enligt utredningen kommunfelsplanen ge möjlighet att påbörja inlösenförfarandet. Slutligt avgörande i ersättnings- och tillträdesfrågorna bör därvid anstå till dess att byggnadsplan föreligger.

Vad gäller skyldighet att avstå mark utan ersättning till gator och andra allmänna platser och skyldighet att ställa i ordning sådana anser utredningen att föreskrifter av detta slag bör kunna tas upp i sådan kommunfelsplan som läggs över mark i en ägares hand eller där exploateringsamfällighet skall bildas.

### Remissinstanserna

Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget att kommunfelsplan skall grunda rätt till inlösen har en positiv inställning till förslaget. Till dessa instanser hör *länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar* (en minoritet) och *Värmlands län, HSB, Sveriges villaägareförbund samt Borlänge, Botkyrka, Enköpings, Fagersta, Gävle, Lidingö, Linköpings, Lunds* (fastighetsnämnden), *Malmö, Nybro, Oskarshamns, Stockholms* och *Sundsvalls kommuner. Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att, eftersom underlagsutredningar av teknisk, ekonomisk art m. m. oftast drivits rätt långt i kommunfelsplanarbetet, det inte torde finnas hinder för att planen ges rättsverkningar, t. ex. rätt för kommun att inlösa mark för gator m. m. som utredningen föreslagit. En fastställelse-

prövning är därför erforderlig. Enligt länsstyrelsens mening bör också kommunens skyldighet att svara för gator m. m. rättsligt bindas vid kommunalplanens fastställelse. Rättigheter och skyldigheter härvidlag bundna till kommunalplan torde enligt länsstyrelsen ofta utgöra en erforderlig och tillräcklig garanti för att bebyggelse m. m. verkligen kommer till stånd inom planområdet inom nära förestående tid.

*Byggnadsstyrelsen* delar utredningens uppfattning att inlösenrätt bör kunna gälla för staten likaväl som för kommun. Styrelsen förutsätter därvid att sådan inlösenrätt för staten avses gälla mark som erfordras för styrelsens byggande. *Linköpings kommun* motsätter sig däremot utredningsförslaget i denna del, därför att "de allmänna ändamålen" ofta inte entydigt kan anges i planen. Det vore olustigt, anför kommunen, om konkurrens och konflikter skulle uppstå mellan stat och kommun i dessa hänseenden. Kommunen anser att staten har tillräckliga tvångsmedel i och med expropriationslagens bestämmelser. *Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* (en minoritet) anser att även sekundärkommun bör kunna åberopa inlösenrätt när sådan kommun är huvudman för visst anläggningsföretag.

Vad utredningen föreslår i fråga om skyldighet att i vissa fall avstå mark utan ersättning m. m. finner *länsstyrelsen i Kalmar län* inte vara rimligt, eftersom någon byggnadsrätt inte skall kunna grundas på kommunalplan.

*Hovrätten för nedre Norrland* anser att förslaget om lösningsrätt för det allmänna är alltför opreciserat för att ställning skall kunna tas till förslagets innebörd. Eftersom länsstyrelsen vid fastställelseprövningen skall se till att berörda rättsägares intressen inte kränkes, synes rättssäkerheten enligt hovrättens mening kräva att endast fastställda byggnadsplaner får utgöra självständig grund för inlösen. *Skogsstyrelsen* anser att inlösenförfarandet i tiden bör ansluta så nära som möjligt till den faktiska markdisponeringen för annat ändamål. Tvångsinlösen bör enligt styrelsen därför inte tillgripas förrän fullständig byggnadsplan föreligger. Kommunalsplan bör endast grunda rätt till behövliga inskränkningar i dispositionen av marken och därav föranledda ersättningar. *Planverket* ifrågasätter om avstående av mark utan ersättning kan knytas till kommunalplan så som utredningen antytt, då ju kommunalplan ej konstituerar några exploateringsrättigheter. Regler om lösenkyldighet vid avsevärt men bör enligt verkets mening finnas. Planverkets uppfattning delas av *länsstyrelsen i Skaraborgs län*. *SACO* ifrågasätter om inte inlösen- och intrångsfrågor helt bör hänskjutas till att behandlas i anslutning till byggnadsplan.

*Bankinspektionen* anser att förslaget om lösenrätt för stat och kommun inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser rättssäkerhetsaspekter såvitt gäller för enskilda väsentliga värden. Inspektionen anknyter till förfarandet vid expropriation och framhåller inledningsvis att tillstånd till inlösen enligt principförslaget kommer att meddelas av det organ (kommunorgan eller länsstyrelse) som definitivt beslutar om eller fastställer viss plan, medan rätten enligt expropriationslagen att meddela sådant tillstånd i princip är förbehållen Kungl. Maj:t. Frågor om

väsentliga ingrepp i den enskildes rätt kommer alltså att avgöras på kommun- och länsstyrelseplanen. Därtill kommer, anför inspektionen, den i förhållande till expropriationslagen inte oväsentliga skillnaden att dessa frågor inte kommer att utgöra självständiga ärenden utan ingå som detaljer i planärenden, vilka inte alltid med fullständig klarhet torde kunna ange innebörden av de expropriativa åtgärderna. Sålunda avses tvångsinlösen kunna inledas enligt en plan och fullföljas senare enligt en annan noggrannare plan. Enligt inspektionen inger detta betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt. Inspektionen erinrar vidare om att företrädare för länsorganen enligt utredningens förslag skall samrådsvägen medverka redan i kommuns behandling av planärendena. Man kan enligt inspektionens uppfattning inte bortse från risken att de erinringar som fastighetsägare eller annan framför till länsstyrelsen vid dess slutgiltiga handläggning av planärende inte i tillbörlig grad beaktas bl. a. på grund av de tidigare bindningarna från länsorganens sida. Inspektionen ställer sig därför starkt tvivlande angående möjligheten att med den beskrivna ordningen tillgodose rimliga krav på objektivitet och rättssäkerhet. En besvärsmått hos Kungl. Maj:t kan enligt inspektionens uppfattning inte kompensera sådana brister från rättssäkerhetssynpunkt som föreligger redan i organisationen av handläggningen och beslutsfattandet hos lägre instanser. Om principförslagen i fråga om den utvidgade expropriationsrätten får definitiv form, anser inspektionen att åtgärder bör övervägas som i högre grad än principförslaget tillgodoser rättssäkerhetsaspekter. Bl. a. synes böra undersökas möjligheten att i särskild ordning pröva planer vilka innefattar tillstånd till ingrepp av väsentlig betydelse för enskild. En sådan prövning bör enligt inspektionen föutsättas ske hos länsstyrelsen under en från rättssäkerhetssynpunkt särskilt kvalificerad och från tidigare ställningstaganden frigjord form eller hos Kungl. Maj:t. Även *Jönköpings kommun* anser att möjligheten att med omedelbar rätt framtvinga marklösen endast med stöd av föreliggande kommunalplan inger en viss oro ur rättsinnehavarnas synpunkt. Rätt till inlösen måste enligt kommunen gälla endast mark som erfordras för allmänna ändamål och omedelbar byggnation. *Södertälje kommun* (en minoritet) avstyrker den föreslagna lösenrätten.

De i avsnittet om kommunplanens effekter gentemot markägare redovisade synpunkterna av *lantmäteristyrelsen* i fråga om ansvaret för ersättningar torde avse även ersättning som grundas på förordnande i kommunalplan.

## 10.6 Byggnadsplan

### Byggnadsplans syfte och användningsområde

#### *Utredningen* (betänkande avsnitt 19.9.1)

Som förut har nämnts föreslår utredningen att planläggning i mera detaljerad skala skall ske i form av byggnadsplan. Som huvudregel skall enligt förslaget därvid gälla att byggnadsplan skall upprättas beträffande samtliga åtgärder som omfattas av den blivande lagstiftningens planlägg-



ningskrav och som inte skall undergå en motsvarande prövning enligt annan lagstiftning. Inom ramen för byggnadsplan skall tillkomsten, lokaliseringen och utformningen av en tänkt bebyggelse eller anläggning prövas — i den mån detta inte har skett i kommunplan eller kommundelsplan — i alla avseenden som är av den beskaffenhet att det bör ges tillfälle för en större allmänhet att framföra sina synpunkter. Byggnadsplaneinstitutet skall således tillgodose kravet på möjligheter för grannar och andra till insyn och medverkan i det förfarande inom vilket prövning i mera detaljerad skala skall äga rum.

En annan viktig funktion som byggnadsplanen bör ha är, anför utredningen, att den skall bilda underlag för detaljprojekteringen. För att planen skall kunna tjäna detta syfte krävs enligt utredningen att fastighetsägaren tillförsäkras en viss rätt på grund av byggnadsplan att under planens giltighetstid verkligen erhålla tillstånd att genomföra den planerade åtgärden. En byggnadsplan av föreslagen typ kommer enligt utredningen ofta att omfatta ett betydligt mindre område än vad en detaljplan enligt BL i allmänhet avser. Byggnadsplan förutsätts nämligen i regel bli upprättad särskilt för varje markägare som avser att genomföra ändring i markanvändningen. Något hinder mot att upprätta byggnadsplan för större områden skall emellertid inte finnas. En annan skillnad mot dagens detaljplaner är, anför utredningen, att byggnadsplanen i många fall inte behöver bli särskilt detaljerad.

Utredningens förslag om krav på planmässig prövning innebär i princip att byggnadsplan fordras för att sådan åtgärd som omfattas av kravet skall komma till stånd. I vissa fall skall dock kravet på planmässig prövning enligt förslaget kunna anses bli tillgodosett trots att byggnadsplan inte upprättats. Vid bedömningen av frågan om byggnadsplan behövs bör enligt utredningen den principen gälla att byggnadsplan bör upprättas för åtgärder som är sådana att de bör ske under insyn och inflytande från en större allmänhet och således inte bara från de närmare grannarna.

Vad gäller frågan om vilka åtgärder som skall omfattas av kravet på byggnadsplan anser utredningen att det i princip skall krävas byggnadsplan för uppförande av nya hus. För andra åtgärder som rör hus, t. ex. till- eller påbyggnader samt inredande eller ianspråktagande av huset för annat ändamål än tidigare bör enligt utredningen gälla att åtgärder som inte kan anses innebära en ändring av etablerad markanvändning och som inte är av sådan art att det finns skäl att låta en vidare krets än bara grannar komma till tals i ärendet skall kunna få genomföras efter endast byggnadslovsprövning. Liknande synpunkter bör enligt utredningen kunna anläggas på rivning. I princip bör krav på plan upprätthållas om rivning skall företas inom områden med samlad bebyggelse. Andra företeelser beträffande vilka plankrav enligt utredningen kan komma i fråga är bl. a. vägar, gator, järnvägar och spårvägar. Detaljprövning av allmänna vägar avses emellertid ske uteslutande enligt väglagen. Hamnar och andra anläggningar i vatten samt fall då mark tas i anspråk för utnyttjande av naturtillgångar, t. ex. grus och mineral, bör — med vissa undantag — också föregås av planmässig prövning. Detsamma bör enligt

utredningen gälla flygfält samt transport- och idrottsanläggningar. I fråga om kajer och bryggor, anläggningar under markytan, cisterner, ledningar av olika slag och upplag kan enligt utredningen något generellt plankrav inte uppställas. I likhet med vad som föreslås gälla om hus blir frågan om plankravet beroende av åtgärdens omfattning och i vad mån den innebär ändring av etablerad markanvändning.

Beträffande vissa av de åtgärder som enligt utredningens förslag skall omfattas av kravet på planmässig prövning sker detaljprövning enligt annan lagstiftning. För att sådan prövning skall kunna ersätta byggnadsplan bör enligt utredningen krävas att prövningen i huvudsak innefattar de bedömningar som annars skulle göras i byggnadsplan och att det för byggnadsplan uppställda offentlighetskravet tillgodoses.

*Ledamoten Lidgard* anför i sin reservation att de nyligen antagna ändringarna i BL avseende rätten till glesbebyggelse synes böra omprövas. En ordning, där grunderna för anordnande av glesbebyggelse anges direkt i lagstiftningen, bör enligt hans mening övervägas. Sådana regler kan då tillgodose de planläggningskrav som behöver iakttas — exempelvis hänsyn till naturförhållanden, högsta tillåtna täthet för bebyggelsen osv. Den tekniska beskaffenheten hos bebyggelsen, efterlevnaden av lagens plankrav m. m. kunde därmed bli en uppgift för byggnadslovsgranskningen. Enligt *Lidgard* bör planläggning äga rum när restriktioner visar sig behövliga utöver de i lagstiftningen formulerade kraven. Sådan planläggning — t. ex. för att freda ett kustområde — kan förknippas med bättre möjligheter att skapa likhet olika ägare emellan bl. a. genom ersättning för inskränkningar i glesbebyggelserätten utöver de i lagstiftningen angivna normerna.

### Remissinstanserna

Flertalet av de remissinstanser som uttalar sig om byggnadsplaneinstitutet i stort intar en kritisk hållning mot förslaget. En del av dessa instanser ifrågasätter om inte det framtida detaljplaneinstitutet borde utformas mera i överensstämmelse med de i dag gällande. Sådana synpunkter anför *länsstyrelserna i Jönköpings, Kalmar och Hallands län* samt *Falkenbergs, Norrköpings och Värnamo kommuner*. *Länsstyrelserna i Stockholms och Jämtlands län* samt *Karlshamns, Sölvesborgs och Växjö kommuner* anser att byggnadsplaneinstitutet har blivit otillräckligt belyst.

En annan grupp remissinstanser anser att plankravet är alltför långtgående. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser sålunda att det föreligger risk att enkla byggnadsärenden genom krav på byggnadsplan kan komma att kompliceras avsevärt. Visserligen sägs att byggnadsplan kan göras mycket enkel, anför *länsstyrelsen* — en byggnadsplan för ett fritidshus skall t. ex. kunna utformas som en beskrivning av byggnaden, storlek och ungefärliga utseende samt en lägesangivande prick på ekonomiska kartan. Man lär emellertid inte komma ifrån tid och kostnader för upprättande av förteckning över berörda grannar, utställningsförfarande med kungörelse i tidningar samt fastställelseprövning. Att behöva genomföra denna procedur beträffande ett enstaka fritidshus för att bereda grannar tillfälle

till insyn förefaller länsstyrelsen kunna ge upphov till en hel del kommunal byråkrati. Länsstyrelsen anser att byggnadsplaneinstitutets användning därför bör inskränkas till – förutom reglering av konventionell tätbebyggelse – enstaka anläggningar av större format, såsom sportanläggningar, flygfält, större byggnader m. m. Att kravet på byggnadsplan bör begränsas anser också flera andra remissinstanser. En del av dessa framhåller i mera allmänna ordalag behovet av en sådan begränsning. Till denna kategori hör *hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för nedre Norrland, länsstyrelserna i Kronobergs och Norrbottens län, Svenska företagares riksförbund* samt *Grums, Grästorps, Lidingö, Lunds* (fastighetsnämnden), *Mariestads, Stockholms, Sunne, Umeå, Vara* (byggnadsnämnden) och *Varbergs kommuner*.

Övriga remissinstanser som kritiserar plankravets omfattning tar upp enskildheter i förslaget. En fråga som därvid har väckt förhållandevis stort intresse är behandlingen av glesbebyggelse. *Hovrätten för nedre Norrland* anser det överflödigt att som huvudregel kräva byggnadsplan för ny bebyggelse, om utredningens förslag om obligatorisk kommunplan genomförs. Enligt hovrätten bör planmässigheten av glesbebyggelse kunna prövas vid byggnadslovet mot bakgrund av kommunplan eller i förekommande fall kommundelsplan. Om byggnadsplan i visst område undantagsvis skulle anses erforderlig för uppförande av spridd bebyggelse, bör föreskrift härom kunna ges i de översiktliga planerna. *Nybro kommun* anser att kravet på plan för sådan bebyggelse är onödigt byråkratiskt. *Orusts kommun* anser att det klart bör sägas ifrån att byggnadsplan inte behövs för glesbebyggelse och att enklare planer kan upprättas för mindre husgrupper i glesbygd. I allt väsentligt samma syn på glesbebyggelsefrågan som ledamoten Lidgard har *Näringslivets byggnadsdelegation, Ekerö, Hjo, Jönköpings, Kalmar* (en minoritet), *Orsa, Tidaholms* och *Uppsala kommuner* samt en minoritet inom envar av följande remissinstanser, nämligen *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands* och *Jönköpings län, kommunförbundet, landstingsförbundet, Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* samt *Hultsfreds, Mariestads* och *Skellefteå kommuner*.

Förslaget att rivning i vissa fall skall kräva byggnadsplan finner *länsstyrelsen i Kalmar län* meningsfullt endast i den mån avsikten är att genom sådan byggnadsplan slå fast vad det avrivna området får användas till. För bebyggelse som bör skyddas mot rivning anser länsstyrelsen att en utvidgning bör göras av nuvarande möjlighet att utfärda rivningsförbud. *Kommunförbundet* anser att byggnadsplan inte bör krävas för rivning av t. ex. uthus eller enstaka villafastigheter utan bevaringsintresse. Inte heller *Hammarö kommun* anser att det bör föreligga generellt plankrav för rivning av byggnad inom område med samlad bebyggelse. *Lidingö* och *Stockholms kommuner* anser det nödvändigt med en närmare precisering bl. a. av de fall då rivning skall kräva plan. *Kalmar kommun* vill med utgångspunkt från sina egna erfarenheter kraftigt understryka vikten av att den nytillkomna 35 a § BL får en permanent motsvarighet i den nya lagstiftningen. *En minoritet i kommunen* anser att bl. a. rivning av byggnad och återuppförande borde

kunna lösas på enklare sätt än vad utredningen föreslår, t. ex. inom ramen för byggnadslovsprövningen. Samma uppfattning har *Sveriges advokatsamfund*. *Vägverket* utgår ifrån att byggnadsplan för rivning av bebyggelse inte skall behövas vid genomförande av vägarbetsplan.

Att det i vissa fall skall krävas byggnadsplan när man önskar ändra nyttjandet av en befintlig lokal anser *länsstyrelsen i Kronobergs län* alltför överdrivet. Det borde enligt länsstyrelsen räcka med nuvarande byggnadslovskrav, varvid av förändringen närmast berörda personer får tillfälle att yttra sig. Samma uppfattning har *länsstyrelsen i Kristianstads län*. Frågan tas upp också av *Föreningsbankernas företagarråd*, som framhåller att en företagare som driver verksamhet inom en fastighet enligt förslaget inte får byta verksamhet utan att söka särskilt tillstånd. Rådet hyser oro för att eventuella positiva tillstånd från myndigheterna kan komma för sent. Särskilt för övergångsskedet, innan all mark är under plan, finns risk för att besluten drar ut på tiden och att företagen under denna period blir helt låsta i sitt handlande. *Helsingborgs kommun* har däremot en positiv syn på förslaget i denna del. Kommunen pekar på att dagens detaljplanebestämmelser i vad avser exempelvis "industri", "småindustri" och "handel" är alltför vida för att medge en tillfredsställande styrning av lokaliseringen av verksamheter av denna typ. En miljömässigt tillfredsställande integrering av arbetsplatser och bostäder torde enligt kommunen endast kunna ske om mer detaljerade föreskrifter om verksamhetens art kan anges i planen.

Enligt *lantmäteristyrelsen* bör vid utformning av prövningsbestämmelser för enskilda vägar liksom i andra fall tillses att hanteringen inte kompliceras i onödan. Många skogsbilvägar och vägar i jordbruket har enligt styrelsen ett ringa intresse för en bredare allmänhet, och deras tillkomst påverkar eller binder i sig inte markanvändningen i någon större utsträckning. Görs förrättning enligt anläggningslagen – som innehåller bestämmelser om planmässig prövning – anser styrelsen att byggnadsplan i många fall borde kunna undvaras. Om enskilda vägar skulle komma att tas upp bland de företag som normalt kräver både byggnadsplan och byggnadslov, bör enligt styrelsen i kommunplan kunna anges de områden inom kommunen där undantag från ettdera eller båda kraven görs och under vilka villkor, t. ex. krav på anläggningsförrättning, detta får ske. Liknande synpunkter anför *länsstyrelserna i Kristianstads, Skaraborgs och Västerbottens län*. Även *skogsstyrelsen* samt *Marks, Mora, Norrköpings* och *Skövde kommuner* anser det inte lämpligt att ställa upp ett generellt krav på byggnadsplan i fråga om enskilda vägar.

Enligt *televerket* är det angeläget att byggnadsplan och byggnadslov inte kommer att erfordras för verkets normala luftledningarna och ytligt belägna ledningar under jord.

*Malmö kommun* delar inte utredningens uppfattning att i byggnadsplan skall anges hur exempelvis vatten- och avloppssystemet skall anordnas. Denna fråga bör enligt kommunen liksom hittills ankomma på va-verk eller byggnadskontor samt avgöras av den myndighet inom kommunen som nu ansvarar för utformningen av dylika anläggningar. *Lidingö* och *Stockholms kommuner* anser det nödvändigt med en

närmare precisering bl. a. av de fall då ledningsbyggande skall kräva byggnadsplan. *Skövde kommun* framhåller att i det framtida plansystemet måste beaktas att exploateringsförberedande åtgärder, bl. a. vägar och ledningar genomförs utan krav på fastställd detaljplan. Detta är enligt kommunen särskilt aktuellt inom större exploateringsområden som byggs ut under en längre tidsperiod. *Hallsbergs kommun* finner det utökade kravet på prövning ur plansynpunkt för t. ex. underjordiska, tele-, el-, värme- och VA-system synnerligen önskvärt med hänsyn till åtgärdernas miljöpåverkan.

*Bostadsstyrelsen* tillstyrker principerna för vilka slag av åtgärder avseende mark, byggnader och anläggningar som skall omfattas av byggnadsplan. En av konsekvenserna härav är, anför styrelsen, att föreskrifter skall kunna ges t. ex. beträffande anläggningar för lek och rekreation både på tomtmark och på parkmark samt beträffande utfyllnader och planeringar och bevarande av befintlig vegetation. Genom principen att byggnadsplan skall tas i anspråk i full utsträckning om den utnyttjas, kan sådana föreskrifter enligt styrelsens mening komma att bidra till ökade möjligheter att kräva utförande av sådana åtgärder och till en förbättring av utemiljön. En positiv inställning till förslaget i denna del har också *Föreningen för samhällsplanering, länsstyrelsen i Gävleborgs län* samt *Hallsbergs, Kalmar, Nässjö, Skellefteå, Sundsvalls, Trelleborgs, Täby* (en minoritet), samt *Uppsala kommuner*. *Trelleborgs kommun* ifrågasätter dock om inte s. k. kompletteringsbyggelse eller luckbebyggelse på redan avstyckade tomter borde kunna ske utan att byggnadsplan upprättas. Även *länsstyrelsen i Blekinge län* tillstyrker förslaget i huvudsak men framhåller att kravet på detaljplan, såvitt avser förhållandet till fastighetsbildningslagen och anläggningslagen, dock inte bör drivas så långt att förrättningsarbetet kompliceras mer än som kan vara direkt motiverat av väsentliga samhällsintressen. Obligatoriskt krav på detaljplan i dessa avseenden torde enligt länsstyrelsen i allra flesta fall enbart medföra onödig tidsutdräkt och kostnad för genomförandet utan att vara till gagn för något samhälleligt eller enskilt intresse. *Utredningen om den kommunala demokratin, Svenska arkitekters riksförbund, SACO* och *Helsingborgs kommun* framhåller som särskilt värdefullt att även annan markanvändning än byggande skall kunna regleras i detaljplan.

*Luftfartsverket* stöder förslaget att "flygfält" alltid skall kräva byggnadsplan men framhåller att planens detaljeringsgrad dock bör vara begränsad till vad som ur kommunal synpunkt är nödvändigt. Beträffande statliga flygplatser upprättar verket detaljplan (dispositionsplan) för planeringen av flygplatsens bansystem, terminalområde, hangar- och verkstadsområde, interna transportvägar med anslutningar till det externa vägnätet etc. Byggnadsplanen bör enligt verkets mening endast utgöra en ram för dispositionsplanen och får inte inkräkta på den flexibilitet i luftfartsverkets planläggning som erfordras för att anpassa dispositionsplanen till ändrade förhållanden och behov.

Vad gäller byggnadsplanens geografiska omfattning anser *Stockholms kommun* att sambandet mellan detaljplan — fastighetsbildning och

byggnadslov — inte har analyserats tillräckligt. Inom tätbebyggelse har en fastighet eller byggnad som regel ett nära beroende till omgivningen, framhåller kommunen. Många frågor som tillfarter, garage, gårdsytor, service och försörjningssystem söker man anordna gemensamt för flera fastigheter, vilket underlättats genom särskild lagstiftning om gemensamma anläggningar. Fastigheterna är också beträffande höjder på byggnader, friytor och gator ömsesidigt beroende. En mängd detaljfrågor som reglerar förhållandet mellan fastigheter, relation till gata etc. kan enligt kommunen normalt inte fastläggas genom en kommundelsplan för ett större område eller genom en byggnadsplan för endast en fastighet. Då marken är splittrad på flera ägare, fortsätter kommunen, krävs också en plan som underlag för tomtindelning, vilken måste omfatta helt kvarter. Enligt kommunen torde det därför som regel inte vara möjligt eller lämpligt att inom samlad bebyggelse upprätta byggnadsplan för mindre enheter än kvarter, även om det är aktuellt att genomföra endast delar av planen. Det kan också bli administrativt ohanterligt att varje byggnadsprojekt eller ändrad markanvändning skall kräva ett nytt planförfarande. Behovet av att sätta in markanvändningsfrågorna i ett större sammanhang än vad utredningsförslaget innebär framhålls också av *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Jönköpings, Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus, Gävleborgs och Västerbottens län, Svenska arkitekters riksförbund och Lidingö kommun*.

Även *Planverket* framhåller att byggnadsplanebeslut måste fattas efter en samlad bedömning av åtgärden insatt i ett större sammanhang. Det måste enligt planverket därför krävas att viss typ av översikt åtminstone illustrationsmässigt redovisas i samband med byggnadsplan. För sådant fall där kommundelsplan saknas anser planverket att illustration normalt bör vara obligatorisk. Planverket framhåller vidare att det vid stadsmässig bebyggelse är önskvärt att i plan kunna föreskriva regler om för flera fastigheter gemensamma anläggningar som garage, utfarter, lekplatser m. m. I sådana fall måste byggnadsplan enligt planverkets mening rimligtvis omfatta ett flertal fastigheter, varvid även regler om fastighetsindelning bör kunna ges. Även enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* kan det visa sig nödvändigt med någon form av mellanplan mellan den formella översiktsplanen och byggnadsplanen med enda syfte att överbrygga gapet mellan en kanske tämligen schematisk kommundelsplan och en liten byggnadsplan och därmed klarlägga det sammanhang mellan olika företag som är nödvändigt även på ett mera detaljerat stadium.

*Helsingborgs kommun* finner det svårt att få en klar bild hur byggnadsplaneinstitutet skall fungera i speciella situationer. En för kommunerna viktig uppgift är, framhåller kommunen, att upprätthålla en god beredskap för att underlätta industrietableringar. Detta kan främst ske genom att kommunen disponerar över stora områden med fastställd detaljplan, där gatu- och ledningsarbetena i vart fall är förberedda. Mot denna bakgrund vill kommunen ifrågasätta om uppläggningsplan av byggnadsplaneinstitutet är den riktiga för industriexploatering.

Den starka anknytning till aktuella genomförandefrågor som byggnads-

planen avses få innebära enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* många fördelar från styrningssynpunkt beträffande samhällsbyggandet. Länsstyrelsen framhåller dock att även olägenheter är förbundna med föreslagen typ av byggnadsplanläggningar, nämligen svårigheter att upprätthålla en mera långsiktig samordning med statlig och annan planering samt med kommunens verksamhetsplanering. Dessa synpunkter torde enligt länsstyrelsen därför böra beaktas i den lagtekniska regleringen av byggnadsplaneinstitutet. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* framhåller att planens tidsmässigt starka knytning till byggnadsföretaget bör ge den fördelen att senkomna planändringar knappast behöver förekomma. En annan konsekvens av denna knytning är att "frimärksplaner" kommer att bli allt vanligare. Det finns enligt länsstyrelsen därmed risk att behov av en mellanplan – mellan kommundelsplan och byggnadsplan – kan uppstå. Detta antyds redan i utredningen, där man beskriver möjligheten att illustrera efterföljande byggnadsetapper i byggnadsplanen utan att den fastställs i dessa avseenden. Tillkomsten av en informell mellanplan skulle enligt länsstyrelsen innebära en olycklig utveckling av det föreslagna logiska plansystemet.

Enligt förslaget avses byggnadslovsförfarandet uppdelas i två steg där tillåtligheten på avsedd plats skall avgöras i första steget, framhåller *planverket*. I ett stort antal fall kommer sådan förprojektering av bebyggelse att ske i samband med byggnadsplan att uppenbara fördelar enligt verket står att vinna genom samordnad handläggning av byggnadsplan och byggnadslovs första steg. Planverket anser att reglerna därför bör utformas så att en sådan samordnad handläggning underlättas. Liknande synpunkter anför *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus* samt *Västernorrlands län, SABO, Föreningen Sveriges stadsarkitekter* samt *Enköpings, Helsingborgs, Lidingö och Stockholms kommuner*. Enligt *Tingsryds kommun* synes detaljeringsgraden i byggnadsplanen få till följd, att planen i ett mycket stort antal fall kan upprättas först i direkt anslutning till pågående byggnadsprojektering, vilket måste resultera i en avsevärd försening av byggnadslovsprövningen. *Byggnadsstyrelsen* föreslår – i syfte att åstadkomma tidsvinst i byggprocessen – att byggnadsplanen förläggs tidigare i processen till ett skede före projekterings början. Byggnadsplanen bör enligt styrelsen då vara så elastisk att den inte onödigtvis ger restriktioner för lösningar som projekteringen är avsedd att ge underlag till. Det gäller t. ex. för byggnaders placering och utformning. Styrelsen anser att sådan plan inom kvarter eller motsvarande bebyggelseområde bör bestämma område som får bebyggas, bebyggelsens ändamål, högsta byggnadshöjd och bebyggelsens omfattning.

Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* torde det i vissa fall vara nödvändigt med ett samtidigt genomförande av åtgärder inom en byggnadsplan. Krav på bebyggelsemiljö och samhällsfunktioner ävensom planeringen av samtida samhällsinvesteringar kan således förutsätta behov av ett samordnat enskilt genomförande. Länsstyrelsen vill därför ifrågasätta om inte möjlighet i sådana mera sällsynta fall bör föreligga att i byggnadsplan ge föreskrift med sanktioner om ett tidsordnat genomförande.

*Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* (en minoritet) anser att det måste finnas garantier för att nödvändig planering kan genomföras i erforderlig tid. Det bör enligt utskottet övervägas om inte vid vissa situationer skyldighet borde föreligga för kommun att till viss tid upprätta och anta byggnadsplan i enlighet med fastställd kommunaldelsplan (exempelvis för att säkerställa att T-banesträckning berörande flera kommuner kan utföras i ett sammanhang). Utskottet anser att föreskrifter härom borde meddelas i samband med prövningen av kommunaldelsplanen.

En förhållandevis allmän reaktion från kommunhåll är att ett detaljplaneinstitut i enlighet med utredningsförslaget skulle bli mycket arbetskrävande och medföra ökade kostnader för kommunerna.

## Byggnadsplans innehåll

### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 19.9.2)

De åtgärder som enligt utredningens förslag skall regleras i byggnadsplan blir av mycket skiftande slag, vilket medför att planens innehåll kommer att behöva skifta i motsvarande mån. Vad först gäller frågan vad planen skall kunna reglera framhåller utredningen att den bör vara så preciserad att den klart anger vilken typ av åtgärd som får utföras och var detta får ske. För byggnader skall t. ex. kunna anges hustyp, byggnadsyta, våningsantal samt antal lägenheter av olika typer. Möjligheterna till reglering av bebyggelsen skall enligt utredningen kunna vara mera vidsträckt än vad som är fallet med nuvarande stadsplan. För kompletteringsbebyggelse inom område med värdefulla bebyggelsemiljöer bör t. ex. mycket detaljerade anvisningar om bebyggelseutformningen kunna ges.

En byggnadsplan för viss bebyggelse bör enligt utredningen ha till uppgift inte bara att reglera bebyggelsens tillkomst och lokalisering m. m. utan också att ange i vilken utsträckning mark som tidigare har varit använd för annat ändamål får tas i anspråk för det ändamål som bebyggelsen är avsedd för. I fall då genomförandet av byggnadsplanen leder till fastighetsbildning konkretiseras därigenom i överensstämmelse med planen det för bebyggelseändamålet avsedda området på marken. Denna avgränsning kommer att vara avgörande för markanvändning också sedan byggnadsplanen har upphört att gälla. Ändring av användningen av det område som omfattas av planen eller utvidgning av det för bebyggelseändamålet avsedda området bör nämligen i princip anses som åtgärd som kräver plan och kan alltså inte komma till stånd utan planprövning. Fastighetsindelningen och fastighetsregistreringen blir, framhåller utredningen, en form för permanent redovisning av markanvändningen.

I byggnadsplanen skall man kunna skilja mellan mark som avses för enskilt bruk och mark för allmänna ändamål, t. ex. gata eller park. Föreligger önskemål om eller behov av att särskild mark skall kunna vara tillgänglig för allmänheten, skall enligt utredningen bestämmelser härom ges i byggnadsplanen. Med stöd av sådana bestämmelser, anför utredning-



en, bör kommunen under planens giltighetstid ha möjlighet att få erforderlig tvånsrätt till marken.

Omfattningen av det planläggningsarbete som behöver ske när byggnadsplan utformas blir beroende av detaljeringsgraden i de översiktliga planerna. Byggnadsplanen skall som förut har angetts till sitt innehåll stå i huvudsaklig överensstämmelse med kommunplanen och kommundelsplan. Utredningen framhåller att det många gånger kommer att finnas utrymme för att godta olika lösningar beroende på att dessa planer kan innehålla tämligen allmänt hållna föreskrifter. Enligt utredningen bör byggnadsplan kunna godtas även om det står klart att den faller utanför ramen för kommundelsplanen. Detta bör dock få ske endast under förutsättning att syftet med kommundelsplanen därmed inte motverkas.

Utredningen framhåller att planens detaljeringsgrad naturligtvis kommer att skifta mellan olika fall. Medan den i områden som är känsliga från kulturhistorisk synpunkt eller från landskapsvårdssynpunkt kan behöva gå mycket långt kan det i andra fall, t. ex. vid uppförande av en byggnad inom ett glesbebyggt område, vara tillräckligt med lägesangivelse och bestämmelser om huvudsaklig utformning. Byggnadsplanerna kommer således att kunna utformas på mycket olika sätt beroende på vilken situation som föreligger. Det viktiga gemensamma ändamålet är enligt utredningen att de skall kunna utnyttjas för att under en kortare tid ställas ut som en offentlig handling innan tillstånd till ändrad markanvändning ges.

Planerna skall som tidigare framhållits i intet fall medföra skyldighet att påbörja genomförandet av planerade åtgärder. Har fastighetsägaren däremot påbörjat genomförandet enligt byggnadsplan skall enligt utredningen i princip gälla att byggnadsplanen skall tas i anspråk i full utsträckning. Har planen förutsatt att det skall byggas ett hus med fyra våningar, får inte på platsen uppföras ett hus med två våningar. Om planen omfattar ett projekt som avser uppförande av fyra hus med hyreslägenheter skall likaledes genomförandet inte få inskränkas till två hus. Likaså skall gälla att anläggningar av olika slag såsom vägar, lekplatser, m. m. som omfattas av planen måste genomföras om planen tas i anspråk. Vissa undantag från denna princip om planens odelbarhet bedöms dock nödvändiga. Om således en byggnadsplan upprättas för åtgärder på flera fastigheter med olika ägare bör envar kunna ta i anspråk den del av planen som avser hans fastighet oavsett om övriga fastighetsägare tar planen i anspråk. Likaså bör enligt utredningen utbyggnad av t. ex. en större fabriksanläggning eller lagerlokal även som det nyss omnämnda fallet med flera hus i samma byggnadsplan kunna ske i etappen. För ett sådant successivt ianspråktagande bör dock krävas stöd i form av en uttrycklig bestämmelse i planen. För vissa fall där det är särskilt angeläget att byggnadsplanen genomförs i sin helhet har föreslagits en särskild lösenrätt för samhället, vilket kommer att beröras senare.

### Remissinstanserna

Av utredningens förslag i fråga om byggnadsplans innehåll har förslagen att planen skall tas i anspråk i full utsträckning väckt det största intresset bland remissinstanserna. Övriga frågor har kommenterats av ett jämförelsevis litet antal instanser.

*Askersunds kommun* finner grundtankarna i förslaget riktiga, då det av både ekonomiska och andra skäl är ändamålsenligt att en byggnadsplan inte görs större eller mer detaljerad än vad fallet i fråga kräver. Kommunen anser dock att viss osäkerhet för den enskilde markägaren och för kommunen ligger i detta förfarande. Reglerna skapar enligt kommunen utrymme för skönsmässiga värderingar, som för kommunernas byggnadsnämnder kan bli besvärliga att bedöma, samtidigt som en enskild markägare kan uppfatta byggnadsnämndens beslut som orättvisa, kränkande och subjektiva. Båda alternativen är för kommunerna lika olyckliga. Kommunen anser att utrymme inte bör ges för subjektiva, skönsmässiga ställningstaganden i byggnadsplanefrågor, utan lagreglerna bör utformas så att såväl byggnadsnämnd som markägare och övriga intressenter i dessa frågor kan handla under förvissning om att ärendet behandlas på ett riktigt sätt. *Fagersta kommun* anför liknande synpunkter. Enligt *Finspångs kommun* synes krav på mera detaljerade bestämmelser för byggnadsplanen många gånger ägnade att medverka till en bättre utformning av bebyggelsen, särskilt med hänsyn till miljö och sociala aspekter. Kommunen anser att det inte bör vara mer eller mindre fritt för en exploatör att välja hustyp m. m., utan detta bör prövas i samband med planens antagande och ske utefter den allmänna målsättningen för bebyggelseutvecklingen. Även *Svenska arkitekters riksförbund* och *Kalmar kommun* ser positivt på de ökade styrmöjligheter förslaget innebär.

*Södertälje kommun* tar upp frågan i vilken mån avvikelser från kommunplansplanen kan regleras i byggnadsplanen utan ändring i kommunplansplanen och framhåller att det uppenbarligen fordras en mycket stor elasticitet mellan byggnadsplanen och kommunplansplanen för att kunna ta upp de spänningar som här blir oundvikliga. Annars blir följden den att kommunplansplanen får ändras i sådan omfattning att den kommer att bilda samma lapptäcke som nuvarande stadsplaner.

*Lantmäteristyrelsen* har ingen erinran mot vad utredningen anför om att åtminstone för vissa fall införa krav på fastighetsbildning när mark tas i anspråk för nytt ändamål. Fastighetsbildning torde enligt styrelsen vara ett lämpligt sätt att tillgodose det av utredningen önskade syftet, framför allt i trakter där det rörliga friluftslivet är av betydelse och en gränsdragning av allemansrättsligt område därigenom ges. Även *länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser det angeläget att, då tillstånd till bebyggelse eller annan åtgärd lämnas inom områden av särskilt intresse för det rörliga friluftslivet t. ex. strandområden, det område inom vilket allemansrätten upphävs till följd av tillståndet entydigt och bestående avgränsas på marken. Risk finns annars för att allemansrätten utsläcks på ett sätt som inte varit åsyftat vid tillståndsgivningen. Ett krav på fastighetsbildning för sådana situationer ter sig enligt länsstyrelsen

lämpligt. Fastighetsbildning kan också vara en lämplig metod för att avgränsa mark som i byggnadsplan utlagts som exempelvis allmän plats. Länsstyrelsen framhåller att en fastighetsbildningsåtgärd är fullbordad först då uppgift därom införts i fastighetsregistret. Denna uppgift skulle enligt länsstyrelsen kunna kompletteras med en angivelse av markens ändamål exempelvis gata, torg, park. En klar redovisning erhålles därigenom av den tillåtna markanvändningen med giltighet också då byggnadsplanen upphört att gälla. Det är lämpligt och ofta nödvändigt, anför länsstyrelsen, att de fastighetsrättsliga genomförandefrågorna klargörs på detaljplanestadiet för att bästa möjliga slutprodukt skall uppnås. Länsstyrelsen anser det därför viktigt att samråd sker med fastighetsbildningsmyndigheten vid upprättande av byggnadsplan och att sådant samråd säkerställs på ett effektivt sätt.

Med anledning av vad utredningen anför om byggnadsplans innehåll vid uppförande av byggnad i glesbyggt område ifrågasätter *Kalmar kommun* en så bristfällig kartredovisning som utredningen förordar. Enligt kommunen är underlåtenheten av en tillfredsställande kartredovisning vid planläggningen endast ett sätt att skjuta problemet framför sig. För att en kommunal nämnd på ett tillfredsställande sätt skall kunna pröva exempelvis en ansökan om byggnadslov erfordras nästan alltid en nybyggnadskarta där tillräckliga data såsom höjdförhållanden, vatten- och avloppsledningar, vägar, fastighetsgränser, servitut, befintliga byggnader på den aktuella fastigheten och på grannfastigheterna redovisas av stadsingenjörskontor eller av annat kompetent organ. Om kartredovisningen är bristfällig vid planläggningen finns enligt kommunen en uppenbar risk för att man vid byggnadslovsprövningen upptäcker faktorer som, om de varit kända vid planläggningen, medfört en helt annan utformning av planen. Kommunen frågar sig också om det varit utredningens mening att byggherren själv sedermera skall få utstaka byggnaden utan tillräcklig kännedom om exempelvis fastighetsgränser och ledningars lägen. Även *Sundsvalls kommun* varnar för så förenklade planer att oklarhet kan uppstå om planernas innebörd.

Vad gäller förslaget att byggnadsplan skall tas i anspråk i full utsträckning tillstyrks detta av *planverket*, som emellertid framhåller att sanktionsproblemen om plan endast utnyttjas delvis måste övervägas närmare. Planverket framhåller vidare att kraven på full utbyggnad givetvis inte får innebära att inte utrymme illustrationsvis bör kunna redovisas för åtgärder som man vill kunna genomföra först senare.

*Fagersta kommun* anser förslaget vara av värde speciellt i mindre tätorters centrumområden, där man för att skapa stadsmässighet önskar en viss höjd på bebyggelsen men där samtidigt markkostnaderna är så låga, att det inte är ekonomiskt motiverat att bygga mer än en våning. Positivt inställda till förslaget är också *trafikbullenutredningen*, *länsstyrelserna i Kalmar* (en minoritet) och *Skaraborgs län*, *SACO*, *Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Falkenbergs*, *Landskrona*, *Nässjö* och *Vallentuna kommuner*.

*Byggnadsstyrelsen* framhåller att det vid lokalisering av och val av tomt för statlig verksamhet vanligen är nödvändigt att tillgodose behovet av

utrymme för verksamhetens expansion för relativt lång tid framåt. Redan vid detta tillfälle utreds och illustreras tomtens totala kapacitet. Byggnad i etapper liksom tillbyggnader i anslutning till befintliga lokalbestånd måste enligt styrelsen därför kunna ske inom ramen för det nya plansystemet. Härför krävs att mark skall kunna reserveras för eventuella framtida utbyggnader. Styrelsen vill därför betona att den av utredningen uppställda principen om byggnadsplans odelbarhet måste hanteras med hänsyn till behovet av sådana reservationer. Utredningen har också förutsatt, anför styrelsen, att en och samma byggnadsplan skall kunna reglera ett etappbyggnad och att tiden för fullföljandet, dvs. planens giltighetstid, i sådana fall skall kunna sättas längre än normalt. Styrelsen finner det därutöver vara av vikt att i byggnadsplan skall kunna anges att viss i planområdet ingående mark utgör reservområde för framtida kvantitativt maximerad utbyggnad utan särskilt angivande av tid inom vilken den måste tas i anspråk. Detsamma bör enligt styrelsen kunna gälla för tillbyggnadsetapp som inte tar ytterligare markyta i anspråk. Liknande synpunkter anför *KF. Länsstyrelsen i Malmöhus län, Svenska kommunal-tekniska föreningen, Föreningen Sveriges stadsarkitekter* samt *Ekerö* (minoriteten), *Gävle* och *Varbergs kommuner* framhåller att möjlighet till successiv exploatering måste finnas.

*Folksam* och *Samfundet för fastighetsvärdering* är tveksamma till förslaget, bl. a. därför att konjunkturer och annan yttre påverkan snabbt kan leda till oförutsedda situationer med långtgående ekonomiska verkningar. *Nybro kommun* anser att odelbarhetsprincipen innebär en mycket hård styrning på kommunerna, vilket i särskilt känsliga föränderliga tider kan innebära stora kostnader för kommunerna och samtidigt verka planeringshämmande på grund av förutsatt risktagande.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* ställer sig avvisande till att principen om planens odelbarhet skall utgöra huvudregel. Det torde enligt länsstyrelsen inte vara erforderligt och praktiskt lämpligt att tillämpa en så strikt regel inom t. ex. småhusområden, fritidsområden eller industriområden. Länsstyrelsen anser att den föreslagna regeln däremot kan vara användbar inom cityområden och områden med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Med hänsyn härtill anser länsstyrelsen att den föreslagna principen utformas som en bestämmelse som i kommunplan eller kommundelsplan kan föreskrivas för visst område eller visst kvarter där omständigheterna gör det motiverat. Liknande förslag framför också *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *byggherreföreningen. Umeå kommun* framhåller att förslaget innebär att det för att möjliggöra etapputbyggnad – utan ny plan för varje etapp – erfordras uttrycklig bestämmelse i planen. Detta skapar enligt kommunen en fara att alltför många planer verkligen får sådana bestämmelser på ett sätt som inte varit avsikten i utredningen. Kommunen anser att byggnadsnämnden därför bör betros med ansvaret att i samband med byggnadslov för en etapp besluta om planen skall få fortsätta gälla i övriga delar, med beaktande av t. ex. hyresgästers eller grannars intressen.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* delar inte utredningens uppfattning att byggnadsplan – om den utnyttjas – i princip skall tas i anspråk i full

utsträckning och i ett sammanhang. En etappvis utbyggnad skall således som regel inte vara tillåten. Denna princip om byggnadsplans odelbarhet förefaller länsstyrelsen onödigt sträng mot markägarna, och några bärande skäl för den har inte redovisats av utredningen. Det intresse som principen är avsedd att tillvarata torde enligt länsstyrelsen delvis kunna tillgodoses inom ramen för byggnadslovsgivningen. Negativt inställda till förslaget i denna del är också *länsstyrelserna i Stockholms* (en minoritet) och *Kronobergs län*.

*Näringslivets byggnadsdelegation* framhåller att långtgående krav på fullgörelse från samhällets sida kan bli problematiska. Beaktansvärda skäl kan finnas mot ett mekaniskt fullföljande av planer. Ändrade marknadsförutsättningar och konjunkturer kan t. ex. påverka ett industribyggnadsprojekt så, att man helt eller delvis måste ställa detta på framtiden eller skjuta åtgärderna till en senare etapp. Ett planerat uppförande av bostadshus av viss typ eller utförande kan te sig omotiverat, därför att andra typer av bostäder efterfrågas, eller därför att efterfrågan viker osv. Systemet måste enligt delegationen lämna utrymme för sådana hänsynstaganden till faktiska förändringar på marknaden. Delegationen framhåller även att mycket långtgående krav på fullgörelse från samhällets sida kan riskera att motverka förutsättningarna för deltagande i samhällsbygget från olika parter sida, därför att kraven blir alltför betungande och riskabla sett ur parternas synpunkt. Delegationen anser att outnyttjad byggnadsrätt bör få bestå tills omprövning begärs. Liknande synpunkter anför *ICA-förbundet* och *Eskilstuna kommun* (en minoritet). *Sveriges advokatsamfund* och *Lomma kommun* anser nuvarande ordning vara att föredra. Även *länsstyrelserna i Stockholms* (en minoritet) och *Kronobergs län* samt *Höör*, *Orsa*, *Tingsryds* och *Södertälje* (en minoritet) *kommuner* avstyrker förslaget. *Sveriges civilingenjörsförening*, som också synes ha en negativ inställning till förslaget framhåller att man vid successiva utbyggnader och etappvis exploatering får dels ett byggkrångel med många "planomgångar", dels svårighet att redovisa vilken plan som gäller, eftersom det sannolikt alltid blir svårt att entydigt avgöra om en byggnadsplan är utnyttjad i full utsträckning eller inte.

*Länsstyrelsen i Kalmar län* finner att utredningen otillräckligt belyst konsekvenserna av den föreslagna ordningen och anser att frågan måste klarläggas ytterligare. Liknande synpunkter anför *Norrköpings kommun*.

## Byggnadsplans effekter gentemot markägare

### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 19.9.3)

Utmärkande för utredningens förslag beträffande byggnadsplan är att denna, såvitt avser effekten mot markägarna, till skillnad mot kommunplanen och kommundelsplan, medför viss rätt för markägare att vidta planerade åtgärder. Byggnadsplan skall vara styrande för byggnadslovsprövningen. Byggnadslov skall inte kunna vägras beträffande en åtgärd som omfattas av byggnadsplan. Hinder skall enligt utredningen dock inte föreligga mot att ändra byggnadsplan. Sker ändring till nackdel för

markägare, skall denne dock vara berättigad till ersättning för den skada han kan lida. Någon ovillkorlig byggnadsrätt kan således inte grundas på byggnadsplan, anför utredningen, men däremot en rätt till ersättning i vissa fall vid ändring av planen.

Som har anförts i anslutning till förslaget om kommundelsplan avses mark som enligt sådan plan skall användas för allmänt ändamål få lösas av kommunen. Kommundelsplanen skall i sådant fall medföra rätt för kommunen att påbörja inlösenförfarandet. Enligt utredningen torde emellertid inlösenfrågan ibland komma att väckas först på byggnadsplanestadiet. Byggnadsplanen bör i dessa fall, anför utredningen, kunna utgöra självständig grund för inlösen på samma sätt som kommundelsplan. Detsamma bör gälla när fråga är om mark som inte har gjorts till föremål för kommundelsplanläggning. För dessa inlösenfall bör enligt utredningen i övrigt gälla samma bestämmelser som vid kommundelsplan.

Det föreslagna byggnadsplaneinstitutet bedöms inte komma att ge upphov till några förväntningsvärden, varför det inte anses finnas behov av att som f. n. ha särskilda regler i detta hänseende då det gäller byggnadsplan. De regler om ersättning och inlösen som föreslås gälla vid kommunplan och kommundelsplan och för vilka redogjorts tidigare föreslås sålunda bli tillämpliga även vid byggnadsplan.

Utredningen föreslår som förut har berörts, att det skall gälla ett principiellt krav på att byggnadsplan som har tagits i anspråk skall utnyttjas i full utsträckning. För att säkerställa att angelägna åtgärder verkligen blir vidtagna — t. ex. serviceanläggningar i nyexploaterade områden — föreslår utredningen att med byggnadsplanen skall kunna förenas en särskild lösningsrätt. Om sålunda byggnadsplan innefattar förändring av synnerlig betydelse för genomförande av kommunens utbyggnad bör i planen kunna föreskrivas skyldighet att avstå marken till kommunen, om arbetet med planens förverkligande inte inom angiven tidpunkt har fullföljts i viss inte alltför obetydlig omfattning.

*Ledamoten Lidgard* framhåller som angeläget att rätten att utveckla bebyggelse enligt en antagen byggnadsplan tillförsäkras en hög grad av trygghet. Det bör enligt hans mening bl. a. komma till klart uttryck att tvångsåtgärder mot markägare — t. ex. expropriation eller förköp — inte skall få tillgripas inom byggnadsplanlagt område förrän en inte alltför snålt utmätt tidrymd förflutit från planens antagande. Detta är motiverat av att berörda parter bör få skäligt rådrum att sätta sig in i projektets förutsättningar, att bedöma sina möjligheter att var för sig eller tillsammans med andra genomföra detsamma eller — om möjlighet eller intresse inte uppkommer — avveckla sitt markinnehav utan samhällets inblandning.

### *Remissinstanserna*

Förslaget att byggnadsplan skall vara inlösengrundande föranleder uttrycklig tillstyrkan eller förklaring att förslaget lämnas utan erinran från *länsstyrelsen i Värmlands län, byggnadsstyrelsen, HSB, Sveriges villaägareförbund* samt *Malmö, Oskarshamns och Stockholms kommuner.*

*Linköpings kommun* anser att staten inte bör tillerkännas rätt att lösa mark på grund av byggnadsplan. *Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* (en minoritet) anser — liksom i fråga om kommundelsplan — att lösenrätt på grund av byggnadsplan bör tillkomma även landsting.

*Ljungby kommun* anser att det finns starka skäl som talar för att man mer än vad bygglagutredningen gjort bör överväga om inte stat och kommun skall ha en ovillkorlig lösningsrätt till all mark som enligt plan behövs för sådana ändamål som det ligger inom statens eller kommunens befogenhet att tillgodose och som fordrar tillgång till marken för utförande av byggnads- eller anläggningsåtgärder av något slag. *Kungsörs* och *Köpings kommuner* anser att möjligheten att framtvunga en åtgärd, för vilken byggnadslov meddelats, borde utökas utöver den lösningsrätt som medgivits kommunen för åtgärd av synnerlig betydelse för genomförande av kommunens utbyggnad. Önskvärdheten av att kunna färdigställa ett område talar för detta. Enligt *Örebro kommun* måste det allmännas intresse säkras vid sanering. Kommunen förordar därför att sådana regler tas in i bygglagen som garanterar att en sanering (rivning) snabbt följs av ett återställande.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* diskuterar möjligheterna att få till stånd ett effektivt plangenomförande och framhåller att svårigheter därvidlag ofta torde uppkomma vid sanering och vid nyexploatering på mark i olika enskilda markägares händer, t. ex. då det är fråga om fritidsbebyggelse. En reformering av lagstiftningen bör enligt länsstyrelsen ta sikte på att klara även dessa fall. Överväganden om en lämplig lagutformning bör utgå från en granskning av både kommunens roll i sammanhanget och behovet av instrument för en samexploatering. Utifrån erfarenheter av nuvarande system anser länsstyrelsen det mycket tveksamt om bygglagutredningens förslag i frågan är tillräckliga, särskilt i fråga om omfattningen av det kommunala ansvaret. Visserligen föreslår utredningen att det skall kunna föreskrivas skyldighet att avstå marken till kommunen om arbetet med planens förverkligande inte före angiven tidpunkt fullföljs i viss inte alltför obetydlig omfattning. Men dels täcker detta enligt länsstyrelsen endast en obetydlig del av fallen, dels kan det hävdas att principen inte ens i kombination med det förutsatta kommunala ansvaret för gator, parker, vattenförsörjning och avlopp svarar mot de vittgående befogenheter kommunen föreslås få i fråga om planläggningen. Länsstyrelsen anser det inte realistiskt att kommunerna i förhållande till markägarna åläggs ett oinskränkt ansvar för att planer genomförs. Bl. a. därför behövs bättre medel för att åstadkomma ett samlat enskilt genomförande i de fall flera intressenter berörs av projektet. Enligt länsstyrelsen bör emellertid kommunens ansvar gå utöver vad som innefattas i "förändring av synnerlig betydelse för genomförandet av kommunens utbyggnad". Det bör övervägas att ålägga kommunen att i markägarnas ställe gå in i genomförandet i samtliga fall då det är ett påtagligt allmänt intresse att planen genomförs och markägarna underlåter att göra detta inom tid som föreskrivs i planen. Länsstyrelsen anser att kommunen därvid givetvis bör garanteras att få ut full täckning för förskjutna kostnader i den mån markägaren har nytta av utbyggnaden. Alternativt bör kommunen kunna

välja inlösen som ju i allmänhet medför betydligt större utlägg, särskilt i upprustningsfallet.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att det måste finnas garantier för en objektiv prövning för de fall denna kan medföra rättsverkningar av betydelse för markägare, något som är fallet med byggnadsplanerna. Såsom bygglagutredningen framhåller (s. 264) måste i byggnadsplanerna förekomma frågor av väsentligt intresse inte bara för markägare utan även för en i större eller mindre utsträckning berörd allmänhet. Det kan enligt hovrätten därför från rättssäkerhetssynpunkt inte godtas att kommun, som förslaget möjliggör, såsom sakägare själv skall kunna slutligt pröva byggnadsplaner, medan annan sakägare är hänvisad att anföra besvär för prövning i högre instans. Hovrätten anser att prövningsförfarandet därför bör ske i den ordning som är föreskriven för kommunaldelsplan. Med tanke på det samrådsförfarande mellan länsstyrelse och kommun, som utredningen förutsätter kommer till stånd, torde länsstyrelsen väl känna till planfrågorna, och dess fastställelseprövning bör därför inte vålla någon nämnvärd fördröjning av ärendet. Liknande synpunkter anförs *länsstyrelsen i Blekinge län*.

Som framgår av avsnittet om kommunaldelsplans effekter gentemot markägare har *bankinspektionens* där redovisade synpunkter avseende även på förslaget om byggnadsplan.

*Hovrätten för nedre Norrland* förordar att utredningen tar upp hela ersättningsfrågan till omprövning. Syftet med 1972 års ersättningsreglering, nämligen att komma åt spekulativa intressen och oförtjänta markvärdestegringar, torde enligt hovrättens mening inte kräva en sådan stark begränsning i fråga om fastighetsägarnas rätt till inlösen och ersättning som 1972 års reform innebär. Enligt bygglagutredningens förslag är en byggnadsplan ett ställningstagande till viss enskild fråga om ändrad markanvändning eller till ett antal sådana frågor inom ett begränsat område, och byggnadsplanen innebär därvid ett tillstånd till viss ändringsåtgärd. Den föreslagna ordningen innebär, anförs hovrätten, att byggnadsplanen står mycket närmare genomförandet än dagens detaljplaner. Det framstår därför enligt hovrätten som än mindre befogat att i fråga om byggnadsplaner fasthålla vid principen att ersättning endast skall svara mot den minskning i marknadsvärdet som hänförs sig till intrång i pågående markanvändning.

*Linköpings kommun* efterlyser en närmare redovisning över hur ersättningsfrågorna i praktiken skall lösas och vilka värderingsregler som skall tillämpas. Utredningens förslag härom är enligt kommunen ytterst svepande och kautschukartade. Kommunen belyser detta med flera exempel och anförs därvid bl. a. att det rörande inlösenrätten för kommunen sägs att, om byggnadsplanen ges sådant innehåll att den innefattar "förändring av synnerlig betydelse för genomförandet av kommunens utbyggnad" kommunen skall äga rätt inlösa marken om markägaren inte fullföljt planen inom angiven tidpunkt "i viss inte alltför obetydlig omfattning". Man frågar sig onekligen, anförs kommunen, vilken vägledning som kan ges av en sådan lagregel och vilken bevisföring kommunerna skall bli tvungna att föra inför fastighetsdomstolen.



*Lantmäteristyrelsen* ovan (i avsnittet om kommunplans effekter gentemot markägare) redovisade synpunkter angående fördelning av ersättningsansvaret m. m. torde avse också ersättning som grundas på byggnadsplan.

I allt väsentligt samma synpunkter som Lidgard anför *Näringslivets byggnadsdelegation* samt *Jönköpings, Orsa, Kalmar* (en minoritet) och *Töreboda kommuner*. Lidgards uppfattning delas också av en minoritet inom envar av följande remissinstanser, nämligen *länsstyrelserna i Stockholm, Uppsala, Östergötlands och Jönköpings län, kommunförbundet, landstingsförbundet* samt *Hultsfreds, Mariestads, Skellefteå och Uppsala kommuner*.

### Byggnadsplans giltighetstid

#### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 8.4 och 19.9.4)

Om plansystemet helt inriktas på att tillgodose behovet att styra förändringar, är det som tidigare framhållits enligt utredningen naturligt att effekterna av planerna tidsbegränsas. Utredningen föreslår därför att byggnadsplan skall ha begränsad giltighetstid. Det är nämligen enligt utredningen av väsentligt intresse för både kommunen och andra intressenter att inom rimlig tid få klarhet i om åtgärden kommer till stånd eller inte. Sedan viss tid förflutit utan att tillståndet utnyttjats anses kommunen böra ges möjlighet att på ett förutsättningslöst sätt kunna ta upp frågan om hur området skall utnyttjas till förnyat övervägande i enlighet med de eventuella ändringar i planeringssituationen som inträtt. Enligt utredningen bör blivande bestämmelser utformas så att det i byggnadsplanen skall föreskrivas viss tid, förslagsvis lägst fem och högst tio år, inom vilken bebyggelsen skall vara färdig i sina huvuddelar eller byggnaden ha tagits i anspråk för den nya användningen. Om så inte sker, skall planen i enlighet med det ovan anförda anses förfallen. Möjlighet bör finnas att förlänga tiden när skäl till detta föreligger. Beslut om förlängning, framhåller utredningen, förutsätter dock självfallet att planen fortfarande stämmer överens med översiktlig plan.

När det gäller byggnadsplaner som tagits i anspråk är frågan om giltighetstiden enligt utredningen mer komplicerad. Vid utformningen av de planinstitut som gäller i dag synes man enligt utredningen ha utgått ifrån att planer behövs inte bara för att reglera tillkomsten av bebyggelse utan även för ett fortvarighetstillstånd. Planerna har därvid fått inte bara uppgiften att styra blivande förändringar utan också att stadigvarande redovisa markens uppdelning i områden med olika rättslig status i skilda avseenden, byggnadskvarter, allmänna platser och specialområden.

Om fastighetsägaren uppför en byggnad i enlighet med byggnadsplan, är det enligt utredningen alldeles klart att ägaren skall ha rätt att bibehålla den en gång uppförda byggnaden på därför avsett område. För att reglera detta anses inte krävas att planens giltighetstid består längre än till dess byggnaden uppförts. Efter viss tid kan emellertid den situationen

uppstå att ägaren vill riva den befintliga byggnaden och uppföra en ny byggnad av samma slag. Enligt utredningens mening är takten i samhällsutvecklingen sådan att det inte är realistiskt att tänka sig att den ursprungliga byggnadsplanen i allmänhet skulle vara lämplig från allmän synpunkt vid en förnyad bebyggelse som i de flesta fall skulle bli aktuell flera decennier senare. En ordning som medför rätt för fastighetsägaren att uppföra ett nytt hus bedöms också motverka intresset av att åstadkomma en ordning som i största möjliga utsträckning gagnar bevarandointressena. Då en fastighetsägare vill riva en befintlig byggnad bör lämpligheten av denna åtgärd enligt utredningen bedömas i planmässigt sammanhang varvid även hänsyn skall tas till vad marken i fråga skall användas till sedan byggnaden rivits. Det i den gamla byggnadsplanen inrymda tillståndet bör alltid kunna anses som konsumerat och således förfallet i och med att planen tagits i anspråk. Enligt utredningen bör en sådan ordning effektivt kunna bidra till ett ökat intresse för fastighetsägarna att underhålla och rusta upp byggnader och därigenom tillgodose både bevarandointressen och bostadssociala intressen. Fastighetsägaren anses mot bakgrund av den allmänna rätten att behålla byggnaden få möjligheter att tillvarata sina intressen inom ramen för den markanvändning som en gång blivit accepterad som lämplig.

En ordning som den här diskuterade skulle enligt utredningen möjligen kunna innebära att det kan uppstå besvärande situationer för fastighetsägarna i vissa fall såsom då en byggnad brunnit ned eller eljest skadats. Är den brunna eller eljest skadade byggnaden av relativt färskt datum torde den prövning som sker i det tillståndsärende som följer efter branden eller skadan enligt utredningen regelmässigt resultera i en ny byggnad av i huvudsak samma karaktär som den tidigare. Ett bibehållande av det ursprungliga tillståndsbeslutet skulle i en sådan situation inte ha någon avgörande betydelse för fastighetsägarens ställning. Är byggnaden av äldre datum kan det emellertid tänkas att utvecklingen gått därhän att det är olämpligt att på platsen uppföra en ny byggnad av samma slag som den tidigare. Inom ramen för nuvarande system torde i en sådan situation vanligtvis ha utfärdats nybyggnadsförbud som hindrar ett faktiskt återuppbyggande. Då samhället löser in marken har dock den gällande planen betydelse för värderingen av marken. Skulle i ett framtida system i en motsvarande situation avsaknaden av ett kvarlevande tillståndsbeslut innebära att fastighetsägarens mark efter branden skulle värderas på ett annat sätt än om den fortfarande varit bebyggd enligt det tidigare beslutet, skulle enligt utredningen allvarliga invändningar med fog kunna riktas mot systemet som sådant. En sådan ordning skulle nämligen medföra att slumpmässiga och därmed oförutserbara faktorer tillåts påverka fastigheternas värde, vilket skulle vara till stor nackdel för såväl fastigheternas ägare som panträttshavare. Enligt utredningens mening skulle en ordning som mera påtagligt försämrar möjligheterna att använda fastigheter som kreditobjekt inte vara ändamålsenlig från allmän synpunkt. Tekniken att låta tillståndsbeslutet fortleva är emellertid enligt utredningen bara en av flera möjligheter att tillse att fastighetsägarnas och panträttshavarnas intressen inte orättmätigt rubbas. En annan och

bättre möjlighet bedöms vara att för dessa fall införa inlösenskyldigheter eller ersättningsrätter och förena dessa med speciella värderingsregler.

Med hänsyn till nu redovisade överväganden föreslår utredningen att alla tillstånd som inryms i byggnadsplaner skall förlora sin giltighet när planen tagits i anspråk.

När det gäller de registrerande funktioner som nuvarande planer, enligt vad som tidigare nämnts, anses behöva fylla så bör dessa enligt utredningen helt övertas av fastighetsregisterverksamheten och önskemål om kartläggning av befintliga förhållanden bör tillgodoses genom kartläggning vid sidan av plansystemet. Enligt utredningen bör således byggnadsplaner som tagits i anspråk förfalla i sin helhet och inte bara såvitt avser det i planen inrymda tillståndsbeslutet.

*Ledamoten Bertil Lidgard* anför i sin tidigare berörda reservation att det förefaller opraktiskt att tillstånd som inryms i byggnadsplan skall förlora sin giltighet när planen tagits i anspråk. Normalt kommer de funktioner, som grundlagts genom en utnyttjad byggnadsplan att bestå under lång tid, eftersom bebyggelse genomsnittligt har en lång livslängd. Det normala måste enligt Lidgard därför vara, att en utnyttjad byggnadsplan förknippas med ett skydd för den uppförda bebyggelsens bestånd. Byggnadsrätt enligt gällande plan har just denna funktion och det finns enligt hans mening därför knappast någon anledning att avskaffa denna princip, som förefaller väl anpassad för normalfallet.

Vad gäller problemet med inaktuella planer framhåller Lidgard att i stort sett samma stadsplanefunktioner förblir rådande inom den äldre bebyggelsen under mycket lång tid. All upprustning och modernisering utgår bl. a. från att i stort sett behålla den befintliga bebyggelsens funktioner. Den anpassning som kan behövas vid upprustning eller modernisering eller för enstaka fall av rivning och nybyggnad borde kunna lösas inom ramen för byggnadslovsförfarandet.

För ett skydd för byggnadsrätt enligt gällande plan talar enligt Lidgard också de värden som är förknippade med äldre bebyggelse. Han erinrar i detta sammanhang om att tomrättsinstitutet är uppbyggt kring denna skyddsprincip, eftersom tomrättskontrakten normalt innebär ett rättsligt skydd för bebyggelse enligt gällande plan. Att överge denna princip ter sig enligt Lidgard från rättslig synpunkt förkastligt. Det är också av grundläggande betydelse för intresseavvägningen, att rätt kunna uppskatta värdet av äldre bebyggelse. Detta gäller enligt Lidgard inte bara från ekonomisk synpunkt utan också med hänsyn till miljösynpunkter, där boende och enskilda mindre fastighetsägare – typ småhusägare – är starkt beroende av de hänsynstaganden som kan ske till befintlig bebyggelse.

### *Remissinstanserna*

Utredningens förslag i fråga om byggnadsplans giltighetstid har föranlett kommentarer från ett mycket stort antal remissinstanser. Vad först gäller förslaget att giltighetstiden skall begränsas tillstyrks detta helt eller till väsentlig del av det övervägande antalet remissinstanser. Till dessa hör

sålunda vägverket, riksantikvarieämbetet, planverket, distributionsutredningen, länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Värmlands, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Jämtlands och Västernorrlands län, Skid- och friluftsförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, kommunförbundet, SABO, Svenska arkitekters riksförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund, Föreningen Sveriges stadsarkitekter samt Botkyrka, Eda, Enköpings, Eskilstuna, Fagersta, Falkenbergs, Gagnefs, Grästorps, Hallstahammars, Halmstads (byggnadsnämnden), Haninge, Helsingborgs, Höör, Kalmar, Kiruna, Kungsbacka, Kungsörs, Köpings, Landskrona, Linköpings, Mjölby, Mönsterås, Lomma, Mariestads, Nässjö, Olofströms, Ovanåkers, Sala, Stockholms, Sundsvalls, Södertälje, Tierps, Torsby, Upplands Väsby, Uppsala, Uppvidinge, Vara (byggnadsnämnden) och Vetlanda kommuner.

Kalmar kommun framhåller att det speciellt inom kommunernas centrala delar föreligger svårigheter med utnyttjade stora byggnadsrätter, ibland felplacerade med avseende på ändamålet, i föråldrade planer. Inte minst dagens krav på trafik och parkering, som är en direkt faktor av byggnadsrätten, kan ställa kommunen inför tekniskt, ekonomiskt och miljömässigt olösliga problem, om anspråk skulle göras på att få utnyttja, eller på annat sätt gottgöra sig samtliga befintliga och orimliga byggnadsrätter fullt ut. Själva tanken i att en plan tillkommen vid viss tidpunkt skulle få äga beständig verkan anser kommunen orimlig i ett samhälle som förändras. Konsekvenserna för fastighetsägarna, kompensationsproblemen etc. utgör enligt kommunen en överordnad politisk fråga som får lösas genom avvägningar på riksplanet i samband med behandlingen av en kommande proposition. SABO anser att förslaget för nyproduktionen kan innebära en viss påtryckning på berörda markägare att inom i plan föreskriven tid antingen själva förverkliga byggnadsrätten eller överlåta rätten till någon som är villig att utnyttja den. Vid befintlig bebyggelse kommer, eftersom rivning av byggnad och återuppförande enligt utredningen skall betraktas som en plankrävande förändring i fastighetsanvändningen, tidsbegränsningen att innebära att värdet av framtida byggnadsrätt inte längre utgör en i lag garanterad tillgång i fastighetsägandet. Som en följd av detta, anför SABO, kan bl. a. spekulation i framtida byggnadsrätt komma att begränsas samtidigt som förutsättningarna för en från allmän synpunkt rationell fastighetsförvaltning kan komma att förbättras, särskilt i kombination med de föreslagna reglerna om underhåll.

En del av de instanser som ger förslaget ett positivt bemötande förordar emellertid att utredningsförslaget bör modifieras. Länsstyrelsen i Västmanlands län anser sålunda att en plans urkraftträdande bör medföra, att byggnadsrätten upphör, medan andra bestämmelser, som gäller gator, parker, utfartsförbud, u-områden eller liknande ges fortsatt giltighet. Liknande synpunkter anför länsstyrelserna i Värmlands, Kopparbergs och Västernorrlands län samt Norrköpings kommun. Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser att dessa frågor bör ägnas fortsatt studium.

Haninge kommun finner förslaget ändamålsenligt men ifrågasätter om tidsbegränsade planer är helt acceptabla vid förnyelse av äldre villa- och

sommarstugeområden. Inom dessa sker ju genomförandet successivt, och man torde ofta få räkna med rätt avsevärd utbyggnadstid. Enligt *Kristinehamns kommun* tycks förslaget vara helt anpassat till ny exploatering av flerfamiljshusområden, vilka i allmänhet byggs ut i ett sammanhang. En stor andel av byggnadslovsärenden rör emellertid om- och tillbyggnad samt enstaka nybyggnad i industri- och småhusområden. I konsekvens med bygglagutredningens förslag skulle varje sådant ärende kräva en ny detaljplan, vilket enligt kommunen skulle medföra en fullkomligt orimlig ökning av kommunens arbetsbörda till ingen eller ringa nytta. Även *Lomma kommun* anser att tidsbegränsningen kan få negativa effekter inom förnyelseområden.

*Svenska riksbyggen* efterlyser en närmare analys av de konsekvenser som en tidsbegränsad byggnadsrätt kan föra med sig, framför allt i fråga om successiv utbyggnad av områden, komplettering av äldre områden i syfte att nå utglesning eller annan sammansättning i bostadsmassan, om- och tillbyggnad av äldre bebyggelse etc. Det är enligt Svenska riksbyggen angeläget att dessa konsekvenser närmare analyseras i samband med detaljlagstiftningen. Enligt *Göteborgs kommun* synes tidsbegränsning i princip vara en tillfredsställande lösning. De praktiska konsekvenserna av förslaget är emellertid svåra att överblicka, och kommunen anser sig därför inte kunna ta slutlig ställning förrän förslag till lagtext föreligger.

*Ljungby kommun* anser att byggnadsrätten bör vara tidsbegränsad för att framtvunga ett snabbare plangenomförande. Utredningens förslag medför enligt kommunen emellertid vissa otrygghetsfaktorer för markägare. Eftersom det ofta av olika anledningar förflyter lång tid innan bebyggande kan ske, riskerar exploatören att inte hinna utnyttja sin byggnadsrätt inom föreskriven tid. Eftersom han inte med säkerhet kan påräkna förlängning av sin rätt och samtidigt riskerar att kommande kommunplan med åtföljande byggnadsplan föreskriver annan markanvändning än i gällande byggnadsplan, kan han tvingas att välja mellan en olycklig forcering av exploateringsarbetet eller att skrinlägga planerna. Huruvida detta är ett reellt problem är svårt att avgöra, anför kommunen, men enbart möjligheten till angivna svårigheter för markägaren ger anledning till att frågan om giltighetstiden för byggnadsplan bör ytterligare övervägas. Kommunen anför som ytterligare exempel den situationen att markägaren visserligen påbörjar men inte hinner slutföra åtgärderna enligt planen. Om åtgärderna enligt nästkommande kommunplan med åtföljande byggnadsplan inte får fullbordas, kan markägaren åsamkas skada, som enligt huvudprincipen inte är ersättningsgill eftersom den faktiska markanvändningen inte är påverkad. Kommunen anser att denna situation och likartade ytterligare bör undersökas så att det blir klarlagt vem som skall bära det ekonomiska ansvaret för beslut angående ändrad markanvändning från en plan till en annan.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* finner förslaget förstäligt mot bakgrund av de många stora detaljplaner som finns fastställda och som nu innebär svårlösta problem för kommunerna. Det finns emellertid även nackdelar med tidsbegränsning, framhåller länsstyrelsen. Erfarenheterna från Stockholmstrakten visar exempelvis att flera

större industrier i samband med utvidgning av verksamheten ansett det nödvändigt att för ett större markområde få den bindning som fastställd detaljplan nu erbjuder. Därigenom avses expansionsmöjligheterna på längre sikt bli säkerställda. Att ge industrin denna bindande rätt synes enligt länsstyrelsen vara ett samhällligt intresse i och för sig, varav också följer ett behov av att kunna ge byggnadsplan längre giltighetstid. Länsstyrelsen framhåller att även andra situationer finns, där samhällets direkta intresse av att ge bindande uttalanden är väsentligt mindre, men där den korta giltighetstiden medför nackdelar. Som exempel anför länsstyrelsen exploatering för fritidsbebyggelse. Den som köper en fritidsfastighet lämnar ofta säkerhet för återstående likvid genom in-teckning i den nybildade fastigheten men har inte alltid ekonomiska möjligheter att omgående bebygga fastigheten. Det kan i vissa fall dröja så lång tid att planen skulle kunna upphöra att gälla på grund av den föreslagna tidsbegränsningen. För den enskilda individen kan detta bli en stor förlust. Exemplet antyder enligt länsstyrelsen en nackdel med tidsbegränsningen som kan ge allvarliga konsekvenser.

● Synpunkter liknande dem som länsstyrelsen anför i fråga om expansionsmöjligheterna för industrin framförs också av *länsstyrelsen i Jönköpings län, Sveriges advokatsamfund* samt *Enköpings* och *Södertälje kommuner*.

● *Konungariket Sveriges stadshypotekskassa* framhåller som ett ovillkorligt krav att förändringar i byggnadsrätten som negativt påverkar värdet på belånad fastighet inte får ske utan ersättning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att en förutsättning för det nya systemet är att tillräckliga garantier kan skapas för fastighetens bestånd som kreditobjekt.

● *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser det önskvärt att verkningarna av den föreslagna ordningen i olika hänseenden, bl. a. för fastigheternas belåningsvärden, blir bättre belysta innan slutlig ställning tas till förslaget. Inte heller *Svenska sparbanksföreningen* anser att förslagets verkningar inte har studerats tillräckligt. Värdet av en för bebyggelse avsedd fastighet konstitueras väsentligen av byggnadsrätten, anför föreningen, varför fara föreligger för att marknads- och pantvärdena på sikt blir osäkra om förslaget genomförs. En fastighetsvärdering blir under sådana omständigheter svår att göra och fastighetsvärdena kommer att sjunka. Den föreslagna lagstiftningen synes enligt föreningen innebära att marken efter ianspråktaget utnyttjande enligt byggnadsplanen blir nollställd och värdemässigt jämförbar med råtomtmark. Kreditvärdigheten på längre sikt blir under sådana förhållanden lika med noll. Svårigheter måste också uppstå vid fastställandet av ersättningsvärdet för en fastighet vid inlösen på grund av utebliven ny byggnadsrätt. Föreningen anser att förslaget får oöverskådliga konsekvenser för den långsiktiga fastighetsfinansieringen och avstyrker därför detta.

I likhet med *länsstyrelsen i Jönköpings län* anser *Svenska kommunal-tekniska föreningen* att förslagets verkningar med avseende på bl. a. fastighetsvärdering och kreditgivning bör bli bättre belysta innan lagstiftningsarbetet påbörjas. Ytterligare utredning förordar också *länsstyrelsen i*

*Västerbottens län, kommunförbundet, Sveriges villaägareförbund samt Borlänge, Botkyrka, Haninge, Hjo, Malmö, Solna, Värnamo och Västerås kommuner.*

Även *Stockholms kommun* framhåller att utredningens förslag om en tidsbegränsad byggnadsrätt kommer att väsentligt inverka på grunderna för värdering av mark. Detta kommer i första hand att bli fallet vid bestämmandet av tomträttsavgäld vid avgäldsreglering. Avgälden bestäms f. n. som en ränta på markens byggnadsvärde. Något sådant värde torde enligt kommunen inte stå att finna, om förslaget genomförs. Det blir alltså nödvändigt att tillskapa nya regler för bestämning av tomträttsavgäld vid avgäldsreglering. Enligt kommunen kan problem beräknas uppkomma också vid värdering av mark över huvudtaget.

Några remissinstanser framhåller att utredningens förslag i fråga om byggnadsplans giltighetstid inte undanröjer behovet av nybyggnadsförbud eller en motsvarighet härtill. En byggnadsplan med t. ex. tioårig giltighetstid kan mycket väl bli inaktuell innan den automatiskt upphör att gälla utan att det för den skull är möjligt att genast ändra planen. I sådana situationer måste det vara möjligt att upphäva planen eller att upphäva den med planen följande rätten att förändra markanvändningen. Synpunkter av denna innebörd anför *hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *länsstyrelserna i Stockholms och Jönköpings län*.

Enligt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* bör det vara möjligt för kommunen inte bara att förlänga utan också att på nytt väcka en plans giltighet. Föreningen framhåller att det administrativa förfarandet därvid bör vara mycket enkelt för att man på så sätt skall spara på hårt ansträngda planläggningsresurser. Liknande synpunkter anför *Eda, Södertälje och Uppvidinge kommuner*.

Enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* torde det vara möjligt att förhindra olägenheterna av nuvarande system på enklare sätt än enligt förslaget, nämligen genom att föreskriva att byggnadsförbud inträder eller att byggnadsrätten upphör efter viss tid. Med ett dylikt system, anför länsstyrelsen, skulle planen fortfarande vara giltig t. ex. beträffande gator och allmänna platser, föreskrifter om utfartsförbud, stängselskyldighet, bullervallar etc. Länsstyrelsen avstyrker därför förslaget att byggnadsplanerna skall vara tidsbegränsade och föreslår att i stället byggnadsförbud automatiskt inträder efter viss tid, förslagsvis tio år, från det att byggnadsplanen blivit giltig. Om byggnadsåtgärd avses vidtagas efter samma tid, bör i princip byggnadsplanen omprövas på samma sätt som vid planändring. Om byggnadsplanerna inte blir tidsbegränsade synes lagstiftningen om markanvändning enligt länsstyrelsen bli mera enhetlig, då kommunalplaner enligt förslaget inte skall vara tidsbegränsade. Ett på så sätt uppbyggt system skulle enligt länsstyrelsen vidare väsentligt bättre anknyta till gällande bestämmelser, varför risken för oväntade konsekvenser och övergångssvårigheter synes väsentligt mindre än enligt utredningens förslag.

En lösning liknande den som länsstyrelsen föreslår förordas också av *länsstyrelserna i Jönköpings, Kristianstads, Värmlands och Norrbottens län* samt *Kinda och Kiruna kommuner*. *Näringslivets byggnadsdelegation* anser

det vara en beaktansvärd synpunkt att genom lagstiftningens utformning söka skapa en viss stimulans till förmån för ett aktivt uppträdande, när parter tilldelas byggnadsrätt genom plandispositioner. Å andra sidan står det enligt delegationen klart, att en tidsbegränsning kan betyda allvarliga olägenheter i åtskilliga fall. Bl. a. gäller detta större byggnadsprojekt där ett genomförande är beroende av tillgängliga ekonomiska resurser, konjunkturhänsyn m. m. Det är alltså nödvändigt att ta hänsyn till både vilja och förmåga att realisera byggnadsprojekt i olika sammanhang. Förekomsten av fixerade tidsfrister innehåller enligt delegationen också risker för omotiverade rättsförluster, som kan bli ekonomiskt kännbara. Delegationen anser att påtagliga skäl talar för att de syften som utredningen velat uppnå med den föreslagna tidsbegränsningen bör tillgodoses med metoder som innebär mindre olägenheter. Huvudproblemet — att ovissheten om ett byggnadsföretag genomförs eller inte kan innebära olägenheter för vissa parter — skulle enligt delegationen exempelvis kunna lösas så, att byggnadsrätten kunde förklaras förfallen på begäran av parter, vars intressen var särskilt berörda. Om byggnadsrättens bestånd visar sig vara till mera påtaglig olägenhet exempelvis för en kommun, som begär ställningstagande till om planerad utbyggnad skall komma till stånd eller inte, skulle alltså byggnadsrätten kunna förklaras förfallen efter viss tidsfrist. Delegationen anser att prövningen av dessa intresseavvägningsfrågor måste ankomma på ett opartiskt organ, t. ex. fastighetsdomstol eller länsstyrelse. Enligt delegationens uppfattning behövs sålunda alltid en intresseavvägning i dessa fall, eftersom motstående intressen av vikt kan finnas, som talar för att byggnadsrätten bör bestå. Så kan t. ex. vara fallet, om byggnadsprojektet ingår som ett led i pågående fastighetsanvändning — det kan t. ex. röra sig om utvidgning av en befintlig fabriksanläggning på angränsande fastighet. Dylika hänsynstaganden till motstående intressen kan enligt delegationen också kräva, att byggnadsrätten i varje fall inte får upphöra utan kompensation, om den förklaras förfallen på begäran av parter med motstridiga intressen. Liknande synpunkter anför också *en minoritet inom länsstyrelsen i Stockholms län* respektive *Eskilstuna kommun*. *Sveriges advokatsamfund* anser att tidsbegränsning av byggnadsplans giltighet är olämplig och dessutom onödig, eftersom en kommun alltid skall kunna ändra gällande planer när det behövs.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* erinrar om att den möjlighet till förnyad förutsättningslös prövning av markanvändningen som utredningen talar om även ryms inom det nuvarande plansystemet, låt vara att markägaren har möjlighet att få ersättning för markvärdet inklusive förlorad byggnadsrätt (jfr 48, 83, 116 och 188 §§ BL). Utredningen synes emellertid mena att ersättning i detta fall inte skall utgå för den indragna rätten till markanvändningen. Om så är fallet leder förslaget enligt hovrätten till osäkerhet och rättsförluster för markägarna i ungefär samma omfattning som de med rätta kritiserade provisoriska nybyggnadsförbudet har gjort (jfr JO 1967 s. 463 ff). Skillnaden är bara den, anför hovrätten, att konsekvenserna kan bli än mer förödande. Den



enskilde markägaren kan — genom ändrade konjunkturer, rubbad tidsföljd på grund av arbetsmarknadspolitiska beslut eller andra oförutsedda händelser — hindras att genomföra planerna inom föreskriven tid och därigenom slumpvis och oberäkneligt drabbas av ekonomiska förluster, som inte har med mistade förväntningsvärden att göra. Grunden för markvärdering och fastighetstaxering rubbas. Hur detta kan påverka prisbildningen och kreditväsendet har utredningen inte berört. Även om, som utredningen anför, möjlighet bör finnas till förlängning av tiden för plangenomförandet när det finns skäl därtill kvarstår enligt hovrätten de principiella invändningarna. De tidsbegränsade byggnadsplanerna medför även andra problem vid byggnadslovsprövningen, fortsätter hovrätten. I såväl kommunplan som kommundelsplan skall kunna föreskrivas att byggnadslov i viss omfattning får meddelas utan byggnadsplan. Frånvaron av detaljplan medför emellertid, att någon rätt till viss åtgärd inte finns. De översiktliga planerna grundar nämligen inte någon rätt till förändrad markanvändning. Det är enligt hovrätten oklart, hur detta kan påverka byggnadslovsprövningen. Om byggnadsnämnden finner att den med ansökan avsedda åtgärden hade bort föregås av planläggning, bör enligt utredningen ansökningen förklaras vilande i avbidan på att tillåtligheten prövas genom byggnadsplanebeslut (s. 352). Skulle byggnadsnämnden däremot anse att ytterligare bebyggelse inte bör ifrågakomma synes ansökningen — utan prövning genom byggnadsplan — omedelbart kunna avslås eftersom enskild markägare inte kan tvinga fram byggnadsplan. Ett sådant ställningstagande kan enligt hovrätten tillika böra medföra ändring av den översiktliga planen så att i denna medgiven rätt för byggnadsnämnden att vid byggnadslovsprövningen bedöma de planmässiga förutsättningarna mot bakgrund av kommunplan eller kommundelsplan borttages. Enligt hovrätten kan båda alternativen medföra påtagliga nackdelar för markägarna. De ekonomiska verkningarna härav har emellertid inte berörts av utredningen. Om det nuvarande systemet, som utredningen påstår, är alltför omständligt, så kan enligt hovrättens mening tidsbegränsade byggnadsplaner befaras leda till ett kvalificerat byggkrångel. I stället för att, som nu är fallet, byggnadslov kan erhållas inom rimlig tid på grund av gällande detaljplan behövs enligt förslaget ofta en omfattande och tidsödande handläggning för upprättande av byggnadsplan. Byggnadslovsprövningen kan härigenom bli försenad i en omfattning som inte kan accepteras. De olägenheter som är förenade med principen om upphörande av byggnadsrätt i detaljplan är enligt hovrättens mening så allvarliga att tanken om tidsbegränsade detaljplaner bör överges i ett fortsatt utredningsarbete.

En del remissinstanser ifrågasätter om inte nackdelarna med förslaget i form av t. ex. ökad byråkratisering och svårigheter att klarlägga planerings- och rättsläget överväger fördelarna. Synpunkter av denna innebörd anförs av *Danderyds*, *Eskilstuna* (en minoritet), *Filipstads*, *Finspångs*, *Grums*, *Hudiksvalls* (byggnadsnämnden), *Hedemora*, *Hultsfreds*, *Kumla*, *Orusts*, *Sjöbo*, *Skurups*, *Sunne*, *Tibro*, *Södertälje* (en minoritet) och *Årjängs kommuner*. En del av dessa instanser avstyrker utredningsförslaget och förordar i stället att byggnadsplanerna skall gälla utan tidsbe-

gränsning, eventuellt i förening med skyldighet för kommunen att se över planerna t. ex. vart tionde år.

Om förslaget att byggnadsplan skall ha begränsad giltighetstid mottas positivt av flertalet remissinstanser, är förhållandet det motsatta i fråga om förslaget att de tillstånd som inryms i byggnadsplan skall förlora sin giltighet när planen tagits i anspråk. Det helt övervägande antalet instanser motsätter sig eller ifrågasätter lämpligheten av förslaget eller anser detta otillräckligt utrett. Endast ett fåtal tillstyrker att förslaget genomförs. Till dessa hör *planverket* som emellertid framhåller att det i fråga om undantagsfallen med nedbrunna hus där förnyelse av byggnadsplan nekats torde erfordras särskilda regler om gottgörelse för att hålla en husägare skadeslös för bl. a. utgivna ersättningar för gator, ledningar, avstädd mark utan ersättningar m. m. Liknande synpunkter anför *länsstyrelserna i Skaraborgs och Värmlands län* samt *Sundsvalls kommun*. Enligt *MUS-65* synes förslaget gagna bevarandebidraget. Att underhålla och upprusta byggnader blir då det säkraste sättet att bibehålla fastighetens byggnadsrätt. Även *riksantikvarieämbetet* samt *Enköpings, Olofströms och Tierps kommuner* tillstyrker förslaget. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* finner de av utredningen framlagda skälen för förslaget i och för sig beaktansvärda och vill inte motsätta sig förslaget. Beträffande inom plan förekommande andra anläggningar eller anordningar än sådana som avses i anläggningslagen är det enligt länsstyrelsen dock oklart huruvida någon form av registrering skall ske. Det kan gälla lek-, planerings- och parkeringsplatser m. m. i den mån föreskrifter därom intagits i byggnadsplan eller byggnadslov. Om planen skall upphöra när den har utnyttjats, anser länsstyrelsen det nödvändigt att möjligheter skapas till en rättsligt bindande registrering av sådana anordningar.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* ansluter sig till förslaget inte minst därför att det faktiskt många gånger kan innebära ett klarare utgångsläge än nuvarande ordning när, som utredningen påpekar, ett nybyggnadsförbud – som ofta innebär väl så stor osäkerhet – lätt tillgrips. En absolut förutsättning för länsstyrelsens tillstyrkan är dock att med problemet sammanhängande frågor om fastigheters värde som pantobjekt på kreditmarknaden ändå kan lösas tillfredsställande. *KF* finner det angeläget att de av utredningen omnämnda ersättningsreglerna utformas så att grunderna för beräkning av fastigheters värde inte äventyras. *Länsstyrelsen i Blekinge län* förutsätter att den inverkan förslaget kan få på fastighetskredit – och fastighetsförsäkringsfrågorna närmare studeras så att det blivande regelsystemet ges en sådan utformning att det inte medför någon negativ effekt för av dessa frågor berörda parter.

*Hyresgästernas riksförbund* anser att det i och för sig finns skäl som talar för en lösning i enlighet med utredningsförslaget. Samtidigt måste enligt förbundet dock konstateras att, med de begränsade möjligheter samhället har att initiera förändringar, en sådan princip kan komma att motverka erforderlig förnyelse av bebyggelsen.

Även om detaljplanens tillstånd till användning utnyttjats, kommer det

emellertid att gälla i den meningen att de anläggningar, som finns på marken och själva marken, utgör en teknisk och ekonomisk realitet, som måste beaktas i samband med framtida eventuella ändringar av markanvändningen, framhåller *Täby kommun* (en minoritet). Detta innebär emellertid, fortsätter kommunen, att frågan om i vilken omfattning en fastighet får repareras, tillbyggas eller på annat sätt hållas i stånd måste regleras mera noga än hittills, då stadsplanebestämmelserna givit en odiskutabel ram för vilka rättigheter man kunnat ta sig i dessa avseenden. Det synes orimligt att varje bagatellartad ändring av byggnaden eller anläggningarna behöver innebära förnyad byggnadsplanläggning. Prövningen av i vilken omfattning man kan bevilja fortsatta byggnadslov för en fastighet, som redan utnyttjat sitt bebyggelsetillstånd, utan att kräva mellanliggande byggnadsplaneändring blir enligt kommunen en viktig fråga att reglera. En sådan byggnadslovsprövning i andra hand tenderar lätt att få formen av en dispensgivning, något som enligt bygglagutredningens betänkande inte skulle vara önskvärt.

I likhet med många andra remissinstanser finner *bostadsstyrelsen* att följderna av förslaget är svåröverskådliga. Även om den föreslagna ordningen skulle kunna bidra till ett ökat intresse från fastighetsägarnas sida att underhålla och rusta upp byggnader, synes den enligt styrelsen kunna få konsekvenser för kreditvärdesbedömning och för bostadsfinansieringssystemet. De speciella problem som uppstår då byggnader brunnit ned eller eljest skadats torde dock kunna lösas med ersättningsrätter för fastighetsägare. Styrelsen framhåller att som följd av gällande byggnadslagstiftning en fastighets värde mot slutet av en byggnads användningstid f. n. till större delen utgörs av markvärde, om tillstånd till oförändrad markanvändning kan påräknas. Huruvida ovissheten om en eventuell inskränkning i byggnadsrätten kommer att medföra en kraftig minskning av fastighetens värde mot slutet av byggnadens användningstid och därmed försämrad säkerhet för långfristiga fastighetskrediter bör enligt styrelsen därför utredas innan ställning kan tas till förslaget. Styrelsen pekar även på de konsekvenser som förslaget kan få för tomträttslagstiftningen och framhåller därvid att i upplåtelsehandlingen vid tomträtt skall anges ändamålet med upplåtelsen. Upplåtelsen kan sedan upphöra endast efter vissa tidsperioder, för bostadsbebyggelse första gången efter sextio år. Enligt gällande tomträttslagstiftning torde därför markanvändning vid upplåtelse med tomträtt för bostadsbebyggelse överhuvudtaget inte kunna ändras förrän tidigast efter sextio år, såvida inte tomträtten förvärvas genom frivillig överenskommelse eller exproprieras av kommunen. Om de föreslagna principerna för markanvändningsbeslutets giltighetstid genomförs, anför styrelsen, blir därför en samordning av markanvändningslagstiftningen och tomträttslagstiftningen under alla förhållanden nödvändig.

Krav på utredning rörande förslagets inverkan på fastighetsbelåning och därmed sammanhängande frågor framförs även av *hovrätten för nedre Norrland, länsstyrelsen i Västerbottens län, Samfundet för fastighetsvärdering, Svenska kommunal-tekniska föreningen* samt *Hjo, Malmö, Malungs, Mjölby, Nybro, Surahammars och Västerås kommuner*.

Länsstyrelsen i Jönköpings län ifrågasätter lämpligheten av förslaget. Enligt detta skall det t. ex. inte finnas någon rätt att återuppföra ett nedbrunnet hus även om byggnadsföretaget överensstämmer med en alltjämt aktuell plan. En sådan ordning synes enligt länsstyrelsen ha svåröverskådliga följder för bl. a. fastigheternas belåningsvärden. Förslaget förefaller att ha sin grund mer i teoretiska utgångspunkter än i praktiska överväganden. Länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar och Jämtlands län ifrågasätter om inte planen bör gälla den av kommunen utmätta tiden oberoende av om planen tagits i anspråk helt eller delvis.

Även hovrätten över Skåne och Blekinge ifrågasätter vinsterna med förslaget och tar därvid upp samma fråga som Täby kommun, nämligen vilken verkan frånvaron av gällande detaljplan får när t. ex. större ombyggnad av befintlig byggnad för oförändrad användning eller smärre tillbyggnad inom ramen för en etablerad markanvändning skall vidtas. Vad som menas med större ombyggnader eller smärre tillbyggnader är oklart, anför hovrätten. Enligt utredningen synes avgörande för frågan om behovet av upprättandet av byggnadsplan vara om den planerade åtgärden kan tilldra sig ett större allmänt intresse (s. 303). En sådan flexibilitet i plansystemet leder enligt hovrätten till subjektiva bedömningar från fall till fall som kan vålla betydande olägenheter för allmänheten. Visserligen framhåller utredningen (s. 324) att en användning som pågår alltid får fortsättas om inte särskilda regler meddelats samt att detta bör, då det gäller befintlig bebyggelse, tolkas så att fastighetsägaren skall vara oförhindrad att göra de upprustningar och underhållsarbeten som kan anses vara normala för den användning som pågår. Om nu detta är meningen, anför hovrätten, kan man fråga sig varför denna rätt inte kan slås fast i gällande plan. Resultaten blir ju ändå detsamma, och man undgår prövningen av vad som i varje särskilt fall skall anses normalt för den etablerade användningen. Frånvaron av sådan rätt, som i realiteten innebär ett generellt nybyggnadsförbud, kan enligt hovrätten dessutom skapa en otrygghet för fastighetsägaren som motverkar utredningens önskemål om ökat intresse för underhåll och upprustning av byggnader. Motala kommun ifrågasätter hur t. ex. ett vanligt villaområde skall kunna utvecklas med tillbyggnader och jämförbar anpassning till nya bostadsvanor. Skall systemet kunna accepteras måste enligt kommunen ett enkelt system skapas för ett småhusområdes naturliga växt och förändring utan att varje litet tillbyggnadsärende skall föranleda ny planläggning.

Även Eslövs, Falkenbergs, Finspångs, Höörs, Karlstads, Linköpings, Lunds (byggnadsnämnden och fastighetsnämnden), Sollentuna, Tingsryds och Vallentuna kommuner ifrågasätter förslaget, företrädesvis på grund av de verkningar ett genomförande av detta antas få på fastighetsmarknaden.

Enligt kommunförbundet torde förslaget medföra behov av en närmare definition av vad som skall betraktas som pågående markanvändning. Speciellt angeläget anser kommunförbundet detta vara i de fall pågående markanvändning tillkommit utan tillstånd eller rent av i strid mot samhällets intentioner.

Enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* synes speciella problem kunna uppkomma med det föreslagna systemet. Man kan fråga sig, anför länsstyrelsen, om det fordras något särskilt beslut eller annan dokumentation när en byggnadsplan till fullo utnyttjats. Om en byggnadsplan omfattar flera byggnadsobjekt, som inte blir färdiga samtidigt, är det oklart om man därvid får en byggnadsplan som delvis har giltighet, delvis inte. Att byggnadsrätten försvinner i och med att byggnadsplanen utnyttjas torde komma att föra med sig ett osäkerhetstillstånd för ägaren, bl. a. såvitt gäller värdet av fastigheten, möjligheterna att åter få bebygga densamma m. m. Länsstyrelsen finner det svårt att förstå vad man vinner med att låta byggnadsrätten automatiskt förfalla, eftersom kommunen när den så önskar kan ändra en byggnadsplan som ännu gäller i den ordning som kommer att stadgas härför. Länsstyrelsen avstyrker därför förslaget i denna del.

*Näringslivets byggnadsdelegation* anför i allt väsentligt samma synpunkter som reservanten Lidgard och framhåller därutöver bl. a. att den omständigheten att byggnadsrätt som ett skydd för medgiven bebyggelse inte längre skall finnas som rättslig grundprincip medför att det blir omöjligt att med någon bestämdhet veta vilket utnyttjande som är skyddat och vilken varaktighet ett visst utnyttjande — framför allt i form av byggnadsrätt — kommer att få. Detta kan enligt delegationen leda till allvarliga konsekvenser för fastighetsvärdena, som skulle kunna rubbas eller t. o. m. helt försvinna i en utsträckning som kan kullkasta själva fastighetsväsendets grundvalar från värdesynpunkt sett. En rationell fastighetsvärdering kommer att bli mer eller mindre ogenomförbar, vilket skulle försvåra inte bara köp och försäljningar av fastigheter utan också fastighetsbelåningen. Delegationen anser att tilltron till fastighetsengagemang över huvud taget kan äventyras. Fastighetsförvaltningen kan komma att innehålla ekonomiska riskmoment som inte går att bedöma, och situationer kan uppstå där säkerheter i fastigheter över huvud taget inte längre kan godtas som hypotek för långsiktig belåning på samma sätt som i dag. Fastighetsbelåningen riskerar att fördyras som resultat av de ökade förräntnings- och amorteringskrav, som osäkerhetsfaktorerna i utnyttjande för med sig. Också försäkringsfrågorna kommer enligt delegationen att påverkas. Konsekvenserna av utredningens förslag på denna punkt är med andra ord oöverskådliga, anför delegationen, som därför bestämt avstyrker att byggnadsrätt enligt gällande plan upphör som rättslig huvudprincip. Liknande synpunkter som delegationen anför också *Sveriges jordbrukskassaförbund* och *Svenska företagares riksförbund*. *Svenska försäkringsbolags riksförbund*, som tillhör de instanser som ansluter sig till delegationens yttrande, framhåller för egen del dessutom att ett genomförande av förslaget skulle medföra att fastighetsägarnas försäkringskostnader skulle komma att öka, eftersom restvärdeförsäkring — från vilken ersättning ges för rester av skadad byggnad som på grund av myndighets beslut ej får återuppföras — bör bli generell i alla försäkringar avseende fastigheter. Ovissheten om återuppförande skulle vidare leda till att skaderegleringstiderna skulle förlängas. Ökade anspråk skulle enligt förbundet därigenom ställas på ersättning från brandavbrottsförsäkring

och ersättning av förmögenhetsskada i form av hyresförlust, utebliven vinst etc. Den principiella frågan uppkommer då huruvida dessa risker skall täckas av fastighetsägarna via höjda försäkringspremier eller av kommunerna. Med den väsentliga förändring av fastighetsägandets och kreditgivandets villkor som förslaget innebär skulle t. ex. utvecklingsprojekt inom näringslivet ofta bli tveksamma från kreditgivningssynpunkt genom att man skulle kunna framtvinga fullföljande av byggande i ett sammanhang – i stället för etappvis färdigställande – i strid mot vad som vid olika tidpunkter kan vara lämpligt med hänsyn till rådande företags- och samhällsekonomiska intressen. Förbundet konstaterar att frågan om ersättning vid utebliven ny byggnadsrätt inte har preciserats i betänkan- det men framhåller att förslaget skulle leda till så starka rubbningar inom denna del av samhällsekonomin att följderna av ett genomförande av detta inte kan mildras genom ersättningsregler. Av utredningens diskus- sioner om ersättningsfrågorna framgår enligt förbundet också att utred- ningen inte har penetrerat olika samhällsgruppers intressen i dessa på sikt synnerligen betydelsefulla frågor. Förbundet avstyrker alltså bestämt att utredningens förslag i denna del genomförs.

Till de övriga remissinstanser som motsätter sig förslaget hör *Sveriges advokatsamfund* samt *Ekerö, Gagnefs, Göteborgs, Hultsfreds, Hylte, Jönköpings, Kristinehamns, Kumla, Kungsbacka, Lidingö, Lomma, Mar- karyds, Orsa, Staffanstorps, Sunne, Södertälje* (en minoritet), *Tyresö* och *Vaxholms kommuner*. Synpunkter som i allt väsentligt överensstämmer med de av ledamoten Lidgard anförda framförs av *ASK-bolagen, Töre- boda kommun* och en minoritet inom envar av följande remissinstanser, nämligen *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands och Jön- köpings län, kommunförbundet, landstingsförbundet* samt *Eskilstuna, Hultsfreds, Järfälla, Mariestads, Skellefteå* och *Uppsala kommuner*.

## 10.7 Registrering

### *Utredningen*

Som förut har berörts avses det föreslagna plansystemet i huvudsak reglera blivande förändringar. De registrerande funktioner som dagens planer har bör enligt utredningen helt tas över av fastighetsregisterverk- samheten. Utredningen lägger dock inte fram något förslag till hur detta skall ske.

### *Remissinstanserna*

Det synes råda enighet bland de remissinstanser – ett 40-tal – som yttrar sig i frågan om att en tillförlitlig registrering är nödvändig för att det föreslagna plansystemet skall kunna fungera tillfredsställande. *Plan- verket* framhåller sålunda att, eftersom pågående markanvändning skall få fortsätta men förändringar kräva tillstånd, en fortlöpande registrering av pågående markanvändning erfordras, bl. a. med hänsyn till behovet av kontrollmöjligheter. Nuvarande fastighetsregister är inte anpassat för

sådan typ av registrering. För detta behövs enligt planverket således en helt ny typ av registrering av pågående markanvändning avseende såväl bebyggelse som annan markanvändning inom olika delar av en fastighet. Inte minst för att åstadkomma ett effektivt påföljdssystem måste en sådan registrering komma till stånd för att undvika tvister huruvida en förändring kommit till stånd eller ej. Utöver en sådan registrering finns enligt planverket behov av att särskilt avgränsa och registrera områden där särskilda ordningsregler skall gälla, närmast liknande begreppet "hälsovårdstätort" i hälsovårdsstadgan eller begreppet "tätbebyggt område" enligt expropriationslagen. En tredje typ av registrering omfattande gator, vägar, parker m. m. som upplåtits till allmänt begagnande kan ske i nu gällande fastighetsregister.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* anför att registrerade detaljplaner (ca 12 000 i länet) f. n. är nödvändiga för länsstyrelsens bedömning av besvär över byggnadsnämnds beslut rörande byggnadslov. Utredningen synes förutsätta en fortgående registrering av pågående markanvändning, byggnadsplaner och meddelade byggnadslov i fastighetsregistret, anför länsstyrelsen. Detta är emellertid inte f. n. uppbyggt för sådan typ av registrering. Länsstyrelsen upplyser att erfarenheter från det byggnadsregister som Stockholm lagt upp visar att det är svårt, dyrt och tidskrävande att få ett sådant informationssystem komplett och korrekt. Det föreslagna systemet nödvändiggör registrering av ett mycket stort antal små planer avseende all slags markanvändning och med varierande giltighetstider och dessutom med giltighet beroende av om de utnyttjats eller ej. Detta blir enligt länsstyrelsens mening ännu svårare. En tillfredsställande registrering är dock en nödvändig förutsättning för förslaget, inte minst för att åstadkomma ett effektivt påföljdssystem.

Med hänsyn till såväl samtliga kommuners behov av nära tillgång till de uppgifter det här är fråga om som arten av uppgifter anser sig *kommunförbundet* inte kunna tillstyrka utredningens förslag att byggnadsplanernas registrerande funktion skall föras över till fastighetsregistret. Behov, omfattning och organisation av det register som erfordras bör därför bli föremål för en närmare utredning i nära samråd med kommunförbundet. *Grästorps* och *Mariestads kommuner* anser att registreringen måste bli kommunal och, i den omfattning kommunal primärkarta finns, knyts till denna. Kommunerna anser det angeläget att registreringsfrågan blir föremål för fortsatt utredning innan de nya lagförslagen läggs fram. Liknande synpunkter anför *Skövde*, *Tibro* och *Landskrona kommuner*.

*Länsstyrelserna i Uppsala, Blekinge och Västerbottens län, Föreningen för samhällsplanering samt Alvesta, Filipstads, Karlstads, Kristinehamns och Skövde kommuner* ifrågasätter om registrering är genomförbar med dagens fastighetsregister. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* t. ex. anser att registreringen torde kunna förverkligas först sedan den påbörjade fastighetsregisterreformen med upprättande av en fastighetsdatabank blivit genomförd.

Ett genomförande av de principer för lagstiftning som bygglagutredningen föreslår får enligt CFD genomgripande konsekvenser för det nya

fastighetsregistret. Konsekvenserna synes bli mest omfattande för planregistrets del. En redovisning av helt nya planinstitut kan ge anledning till redovisning av nya typer av uppgifter. De nya planinstituten föreslås innehålla en form av områdesindelning, anför CFD, vilket i sin tur kan medföra behov av en områdesvis redovisning av nya uppgifter. CFD:s informations-system medger visserligen stor flexibilitet och anpassningsbarhet i vad avser redovisning av uppgifter i planregistret. Om denna flexibilitet är tillräcklig, för att fullt ut möta alla krav som föreslagen lagstiftning kan komma att medföra kan enligt CFD inte avgöras förrän en mer detaljerad utredning föreligger beträffande vilka planuppgifter m. m. som i framtiden skall redovisas i det nya fastighetsregistret. Att kommunplan, kommundelsplan och byggnadsplan föreslås få tidsbegränsad giltighet kommer att få konsekvenser för den mängd planärenden som registermyndigheterna skall ajourhålla i fastighetsregistret och på registerkartan. Nuvarande skrivna jord- och stadsregister synes enligt CFD inte kunna klara någon nämnvärd ökad belastning av planuppgifter. Det nya fastighetsregistret ger emellertid betydligt större möjligheter härvidlag. Enligt utredningen kommer det att föreligga behov av en redovisning av den tillåtna markanvändningen med giltighet utöver den tidsrymd under vilken byggnadsplan är gällande, anför CFD. Fastighetsindelningen och fastighetsregistreringen skulle då bli en form för permanent redovisning av markanvändningen. I en del fall avses ändrad tillåten markanvändning enligt byggnadsplan dock inte medföra fastighetsbildning. Detta skulle enligt förslaget kunna leda till att man i vissa fall skulle införa ett krav på fastighetsbildning när mark tas i anspråk för nytt ändamål. CFD ifrågasätter om man inte enklare skulle erhålla den eftersträlvade redovisningen av tillåten markanvändning genom att i vissa fall tillåta byggnadsplan att kvarstå i fastighetsregistret även efter det att planen upphört att gälla. Enligt CFD torde utredningens olika förslag komma att accentuera behovet av någon form för byggnadsredovisning liksom behovet av lättillgängliga data om byggnader och anläggningar. Vid fysisk planering hör kännedom om byggnaders användning, storlek, standard, läge etc. till de grundläggande faktorerna. Behov av ingående kännedom om byggnadsbeståndet är enligt CFD särskilt framträdande vid upprättande av bostadsbyggnads- och saneringsplaner, men även kommunernas övervakning av att inga förändringar i markanvändningen sker utan föregående prövning leder till behov av lättillgängliga uppgifter angående byggnader. CFD planerar att undersöka möjligheterna att åstadkomma ett lämpligt identitetsbegrepp för byggnader, som kan accepteras av alla myndigheter som registrerar och behandlar data om byggnader. Identitetsbegreppet skall bl. a. kunna tjäna som integrationsnyckel samt vara entydigt och enkelt att införa och administrera. Om ett sådant identifikationsbegrepp kan införas, skulle uppgifter i skilda register kunna samutnyttjas. Vidare skulle användbarheten för samhällsplaneringsändamål av t. ex. fastighetsbandet vid länsstyrelserna och koordinatregistret vid CFD ökas väsentligt.



## 10.8 Fastighetsbildning och tomtindelning

I flera remissyttranden framhålls att fastighetsbildningen är en mycket viktig del av plangenomförandet. Remissinstanserna finner det därför anmärkningsvärt att sambandet mellan planläggning och fastighetsbildning berörs helt knapphändigt i betänkandet. *Sveriges lantmätareförening* framhåller bl. a. att fastighetsbildningslagen förutsätter att fastighetsbildning skall ske i överensstämmelse med plan, varmed även avses tomtindelning, men länsstyrelse eller byggnadsnämnd har möjlighet att medge dispens från detta krav. Förrättningsmannen får göra mindre avvikelser från planen även utan dispens. Bygglagutredningen synes enligt föreningen i princip hävda minst lika stränga krav på planöverensstämmelse som de nu gällande. Föreningen lämnar härefter en redogörelse för hur samordningen mellan planläggning och fastighetsbildning fungerar f. n. och konstaterar därvid att samordningsproblem företrädesvis uppkommer i tätorterna. Där ligger vanligen fastställd detaljplan till grund för fastighetsbildning och andra genomförandeåtgärder. Ibland finns också tomtindelning. Vid genomförandet är det enligt föreningen mycket vanligt att man i olika hänseenden tvingas till större eller mindre avvikelser från planen – det kan gälla t. ex. byggnaders antal, storlek och placering, utformning av gatulinjer och fastighetsbildning i strid mot bestämmelse – eller kvartersgräns. Kravet att fastighetsbildningen skall stå i överensstämmelse med planen kan i dessa fall tillgodoses genom planändring, genom dispens eller genom av förrättningsmannen beslutad mindre avvikelser. Fastighetsbildningen sker normalt i ett skede av genomförandeprocessen, då det är bråttom på grund av t. ex. beviljade igångsättningsstillstånd eller byggnadskreditiv. Irritation uppstår då lätt om fastighetsbildningen drar ut på tiden, vilket inte kan undvikas, framförallt vid planändring men även då dispens behövs. Sammanfattningsvis finner föreningen erfarenheten vara den att samordning detaljplan – fastighetsbildning i tätort ingalunda är problemfri. Föreningen framhåller vidare att i många fall också vissa för de nybildade fastigheterna gemensamma anläggningsfrågor skall lösas genom förrättning enligt anläggningslagen, i stort sett samtidigt med fastighetsbildning. Även härvidlag gäller kravet på planöverensstämmelse på i princip samma sätt som enligt fastighetsbildningslagen. De antydda svårigheterna i fråga om samordning mellan planläggning och fastighetsbildning m. m. kan enligt föreningens mening elimineras endast om fastighetsbildningsmyndigheten lämnar en formlig medverkan vid upprättande av kommundelsplan och byggnadsplan i den mån planen i detalj reglerar fastighetsbildnings- eller samverkansfrågor. Föreningen anser att en sådan medverkan inte behöver innebära någon ökad omgång i planläggningsförfarandet i förhållande till det samråd med fastighetsbildningsmyndighet som utredningen synes förutsätta. Myndigheten bör ju ändå medverka i planprocessen genom att svara för grundkarta och fastighetsförteckning.

*Haninge kommun* finner att den föreslagna konstruktionen rent allmänt synes medföra ett ökat behov av fastighetsbildning. Detta aktualiserar frågan om ett förenklat förrättningsförfarande. Det måste

enligt kommunen anses som en brist att detta spörsmål inte alls har berörts i betänkandet. Förrättningskostnaderna är med nuvarande system anmärkningsvärt höga. En övergång exempelvis till ett administrativt förfarande, kanske i direkt anslutning till planläggningen eller byggnadslovet, skulle enligt kommunen kunna förenkla handläggningen och därmed nedbringa kostnaderna. I betänkandet framhålls på åtskilliga ställen betydelsen av samråd mellan kommunen och externa myndigheter. Enligt kommunen torde dessa samråd få än större betydelse i samhällsbyggandet om de framlagda förslagen genomförs. Inte minst gäller detta fastighetsbildningens roll i processen. Kommunen anser att detta i sin tur motiverar en översyn av nuvarande organisation av fastighetsbildningsväsendet. Om de framlagda förslagen skall få full genomslagskraft, torde det enligt kommunen vara uppenbart att varje kommun med en någorlunda expansiv utveckling måste få tillgång till egen fastighetsbildningsmyndighet.

Frågan om tomtindelning tas upp av ett 40-tal remissinstanser av vilka många anser det vara en brist att detta institut inte har blivit föremål för någon diskussion i betänkandet. En allmän uppfattning bland instanserna är att tomtindelning eller något annat institut med liknande rättsverkningar behövs även i det av utredningen föreslagna plansystemet.

Lantmäteristyrelsen konstaterar att tomtindelningen genom införandet av fastighetsbildningslagen har förlorat en del av sin tidigare grundläggande betydelse för det totala förloppet i exploaterings- och saneringsverksamhet inom byggnadskvarter i stadsplan. Tomtindelningens funktion är numera att utgöra en plan för fastighetsindelningen inom sådant område (jfr prop. 1970:144 s. 144–149). Inom byggnadsplan saknas institutet tomtindelning helt. Det föreligger enligt styrelsen inte heller anledning att utnyttja tomtindelningens institut i samma utsträckning som tidigare för att styra fastighetsbildningen. Det sammanhänger bl. a. med att byggnadsnämnden har getts möjligheter att påverka fastighetsindelningen vid fastighetsbildningsförrättningen samrådsvis och genom fullföljd. Vidare har byggnadsnämnden tillagts initiativrätt till förrättning i vissa fall. Frågan om när tomtindelningens institut bör utnyttjas har behandlats av kommunförbundet och lantmäteristyrelsen i samråd (kommunförbundets cirkulär 1973-03-07 "Kommunal handläggning av fastighetsärenden"). Därav framgår, anför styrelsen, att tomtindelning ansetts behövas i vissa angivna situationer, bl. a. när inlösen enligt 8 kap. 4 § fastighetsbildningslagen måste tillgripas för att lämplig fastighetsindelning skall uppnås. Detsamma gäller när planläggning av fastighetsindelningen kan behöva ses i ett sammanhang och fastighetsbildning aktualiseras bara för del av kvarter, särskilt när många fastigheter med skilda ägare berörs. De situationer som huvudsakligen berörs är enligt styrelsen nära knutna till fastighetsbildningstillfället. Behov av motsvarighet till tomtindelningens institut kan göras gällande även utan att fastighetsbildning påyrkats. Styrelsen anför som exempel förnyelse inom byggnadskvarter när en planläggning av fastighetsindelningen ibland kan behöva ses i ett sammanhang över ett större område. Fastighetsindelningen torde i detta sammanhang få baseras på kommundelsplan, eftersom byggnadsplanen enligt det

i betänkandet skisserade systemet oftast utgör ställningstagande inom ett begränsat område, har begränsad giltighetstid och har en närmare anknytning till genomförandetillfället än vad som här avses. Behovet av motsvarighet till tomtindelningsinstitutet kan enligt styrelsen tänkas bli tillgodosett på flera olika sätt. Det ligger närmast till hands att undersöka om tomtindelningsinstitutets funktion kan ersättas främst inom ramen för fastighetsbildningslagstiftningen. Man kan då lätt uppnå en lösning som är generell, dvs. täcker behovet av styrning av fastighetsbildningen inom olika typer av områden. Fastighetsbildningslagen är, anför styrelsen, i huvudsak avsedd att lösa frågor mellan fastighetsägare och andra enskilda rättsägare med beaktande av föreliggande allmänna intressen. De frågor som aktualiseras vid tomtindelning torde i huvudsak vara av sådan karaktär, sedan riktlinjerna för markanvändningen och byggandet blivit bestämda genom planläggningen. Förrättningsformen är enligt styrelsen vidare erfarenhetsmässigt ett smidigt sätt att göra avvägningar mellan olika intressen och att lösa motsättningar som kan uppstå. Först vid fastighetsbildningstillfället kan säkrast bedömas lämpligt tillvägagångssätt för det fastighetsrättsliga plangenomförandet. Enligt styrelsens bedömning torde endast mindre ändringar behöva göras i fastighetsbildningslagen för att tillgodose de behov som uppkommer i samband med ett slopande av det nuvarande tomtindelningsinstitutet. Redan gällande regler i fastighetsbildningslagen (4 kap. 26 § angående tillståndsbeslut) öppnar i viss utsträckning möjlighet att avgöra fastighetsbildningens tillåtlighet på förhand. Skulle nuvarande möjligheter för byggnadsnämnden att delta i och påverka fastighetsbildningen vid förrättning inte räcka till för de speciella fall som här avses torde nämndens inflytande lätt kunna vidgas i dessa frågor. Situationen när en plan för ändrad fastighetsindelning kan behövas inom ett område utan att frågan är uppe vid fastighetsbildningsförrättning torde enligt styrelsen dock särskilt behöva studeras. För denna situation kan övervägas ett särskilt institut av liknande typ som nuvarande tomtindelning. Styrelsen avser att utifrån de praktiska förhållandena ytterligare studera berörda frågor.

Enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* bör tomtindelning bibehållas som ett särskilt planläggningsinstitut. Enligt nuvarande ordning upprättas tomtindelningar ofta av personal som inte har att svara för det fastighetsrättsliga genomförandet. Detta förutsätter i komplicerade fall ett intimt samarbete mellan den som upprättat tomtindelningen och fastighetsbildningsmyndigheten för att oklarheter skall kunna undvikas vid genomförandet. Länsstyrelsen anser det önskvärt att kommande lagstiftning medger en förenkling vid upprättande av tomtindelning. Eftersom fastighetsbildningsmyndigheten har ansvaret för genomförandet av de åtgärder som planlagts in tomtindelning och säkrast kan bedöma det lämpligaste tillvägagångssättet för det fastighetsrättsliga plangenomförandet, anser länsstyrelsen att tomtindelning bör bli en åtgärd enligt fastighetsbildningslagen som fastighetsbildningsmyndigheten har att svara för. Det torde ofta vara svårt eller onödigt att i kommunalplan eller byggnadsplan ta ställning till mera detaljerade genomförandefrågor, anför länsstyrelsen. Dessa bör med fördel kunna lösas genom planläggning i form av

tomtindelning med möjlighet för sakägarna att besvara sig i särskild ordning i likhet med vad som gäller f. n. Möjlighet bör därför finnas att i kommundelsplan eller byggnadsplan föreskriva att fastighetsbildning inom visst område skall föregås av tomtindelning. I övrigt bör tomtindelning enligt länsstyrelsen kunna komma till stånd på begäran av enskild markägare eller, i fall där förhållandena är av komplicerad art, efter förordnande av fastighetsbildningsmyndigheten.

Enligt *Lunds kommun* (byggnadsnämnden) skulle det vara en påtaglig brist om tomtindelningsinstitutet skulle försvinna i en ny lagstiftning. En konsekvens härav bleve säkerligen att fastighetsbildningslagens motsvarande institut för planering av fastighetsindelning – fastighetsplan – som i vissa fall kan ersätta tomtindelning, i stället alltid skulle komma ifråga. Detta vore till nackdel för kommunerna, då denna form av planläggning av fastighetsbildning sker utanför den kommunala planläggningens ram, nämligen vid fastighetsbildningsmyndighet, varav de allra flesta i landet står under statligt huvudmannaskap. Denna typ av planläggning har enligt kommunen också den bristen, att den är undandragen lekmannainflytande och är en ren tjänstemannaprodukt. Kommunen framhåller att tomtindelningen kan smidigt integreras i den kommunala planeringsverksamheten, varigenom byggnadsnämndens styrning av kommande fastighetsbildning och fastighetssamverkan kan ske effektivt. Liknande synpunkter anför *Örebro kommun*.

*Svenska kommunal-tekniska föreningen* föreslår att plansystemet skall innehålla ett förbättrat tomtindelningsinstitut, som förslagsvis kan benämnas kvartersplan. Sådan plan som skulle innehålla den detaljanspassade markanvändningen med tillämnade fastigheter, erforderlig fastighetssamverkan och ledningsrättsområden, bör enligt föreningen i normalfallet kunna behandlas parallellt med byggnadsplanen. Vid de ofta mycket komplicerade förvaltningsförhållandena som uppkommer beträffande gemensamma anläggningar på kvartersmark, är det emellertid lämpligt att kvartersplanen färdigställes vid en tidpunkt i närmare anslutning till detaljprojekteringen. Föreningen finner det även angeläget att de bestämmelser om tomtodelsinlösen som återfinns i nuvarande byggnadslag och fastighetsbildningslag återkommer i den nya lagstiftningen i anslutning till bestämmelser om den ovan nämnda kvartersplanen. Liknande förslag framför *Kristinehamns* och *Västerås kommuner*. *Helsingborgs kommun* förordar att en typ av fastighetsplan inarbetas och handläggs i samband med byggnadsplan. Kommunen framhåller att detta ställer krav på en noggrann utformning av byggnadsplanen från rätts-säkerhetssynpunkt och förutsätter att planområdet omfattar ett förbedömning av fastighetsbildningsfrågorna lämpligt markområde.



## 11 Allmänna synpunkter på planernas tekniska utformning

### *Utredningen (betänkandet bilagorna 4–6)*

Bygglagutredningen framhåller att det planbegrepp som avses i det föreslagna systemet i många fall får en annan karaktär än det nuvarande. Tyngdpunkten kommer att i stor utsträckning ligga på föreskrifter och annan text, medan kartredovisningen ofta kan få en underordnad betydelse, särskilt såvitt avser de översiktliga planerna.

En viktig grundtanke för utredningen har varit att planerna skall kunna nå ut till medborgarna och läsas av så många som möjligt. Kartor med tecken och symboler ger enligt utredningen troligen inte den bästa informationen. Om man i stället utformar planerna så att texten blir huvuddokument har man lättare att kunna påvisa hur olika frågor vävs in i varandra och ange hur marken skall användas fram till tiden för genomförandet av de långsiktiga målen. Man kan i skrift också lättare redovisa strukturella förhållanden, konkurrerande markanvändningstressen, alternativa utvecklingslinjer, successiva utbyggnadsprocesser samt ställningstaganden av policykaraktär. På kartor kan man ange lägen eller alternativa linjedragningar, avgränsa områden och illustrera texten.

### *Remissinstanserna*

Enligt länsstyrelsen i Västernorrlands län bör kommunplanen självklart ses som ett kommunalt handlingsprogram för den aktuella planeringsperioden. Därmed följer att programfrågan är ytterst vital och bör betonas långt mer än vad utredningen gjort. I kommunplanens programfas är det som medborgarinflytandet har sin kanske viktigaste uppgift. Därför måste enligt länsstyrelsen stor möda läggas på att presentera de kommunala ambitionerna på ett attraktivt och lättförståeligt sätt. Förmodligen bör man i programskedet vara återhållsam med kartredovisningar och i stället utnyttja ordet samt typskisser, tänkbara modeller etc. Därmed förenklas kommunikationen mellan allmänhet och planeringsansvariga samtidigt som programskedet kan hållas på den principiella nivå som erfordras i ett inledningsskede. Utredningens tankegångar om plankartan -- bilden -- som mer en illustration till beskrivning och bestämmelser -- text -- finner länsstyrelsen intresseväckande. Det är enligt länsstyrelsen förvisso så att i plansammanhang bilden med dess exakthet och genomslagskraft kommit att dominera och gett sken av

exakthet åt förhållanden som varit långt ifrån genomarbetade. Bildbeaktaren har därmed egentligen fått felaktiga upplysningar som ofta lett till en mängd missförstånd och trassel vid ett genomförande. Bildens exakthet har dessutom försvårat möjligheten att föra mera teoretiskt betonade program – och idéresonemang i plansammanhang. Emellertid får inte bildens värde och betydelse underskattas eller förfuskas. Enligt länsstyrelsen varierar förmodligen värdet av förhållandet bild/text mellan de olika planformerna. I byggnadsplanen är bilden – kartan – säkerligen av betydligt större intresse och värde än i kommunplanen. Det erforderliga anvisningsarbetet bör närmare utreda detta. Slutligen betonar länsstyrelsen att bilden inte enbart är en plankarta. Lika viktigt är att utnyttja bilden i perspektiv, miljöredovisningar och – i exempelvis ett programskede – bilden i form av enkla modellstudier som redovisar konsekvenser av diskuterade normer och krav, standardnivåer etc.

*Linköpings kommun* hälsar med tillfredsställelse att planerna i framtiden i huvudsak bör kunna bestå av föreskrifter och annan text medan kartredovisningen ofta kan få en underordnad betydelse. Enligt kommunens mening torde detta ”planbegrepp” kunna underlätta för andra än planexperterna att bättre förstå innebörden av en plan. Det framhålls dock att behovet av karta eller illustration inte får undervärderas. Liknande uppfattning framförs av *Eskilstuna kommun*.

Även *Arboga, Mjölby* och *Upplands Väsby kommuner* tillstyrker utredningens förslag till planutformning.

*Filipstads kommun* anser att det finns skäl som talar för att planerna främst skall baseras på text. Kommunen framhåller emellertid att det finns risk för att en alltför omfattande text inte blir läst av mer än ett fåtal

Enligt *Leksands kommun* har det förekommit svårigheter att i anslutning till upprättande av detaljplaner få dessa så anpassade till lokala förhållanden som varit önskvärt. Föreslagen överföring av planinnehållet till den verbala delen i större utsträckning ökar enligt kommunen möjligheterna till sådan anpassning.

*Trelleborgs kommun* framhåller att det planbegrepp som avses i det föreslagna systemet i många fall får en annan karaktär än det nuvarande. Tyngdpunkten kommer att i stor utsträckning ligga på föreskrifter och annan text, medan kartredovisningen ofta kan få en underordnad betydelse. Detta innebär enligt kommunen att arkitekten inte längre behöver vara ensam ansvarig för arbetet med översiktsplanerna. En stor del av arbetet bör kunna förläggas till mindre arbetsgrupper, i vilka även annan sakkunskap är företrädd. Inte minst med hänsyn till behovet av samordning med kommunal ekonomisk planering och verksamhetsplanering vore det enligt kommunen en fördel att bedriva det egentliga översiktliga planarbetet i särskilda s. k. lednings- och projektgrupper med tillhörande referensgrupper.

Flertalet remissinstanser är dock tveksamma till eller kritiska mot bygglagutredningens tankegångar kring planutformningen.

*Planverket* uppger sålunda att dess hittillsvarande erfarenheter visar på allvarliga nackdelar med att ersätta kartframställning med text. Enligt

verket har i allmänhet text tillgripits när man velat undvika den precisering som följer av exakt lägesangivelse på kartor. Allmänhetens förståelse av vilka intrång och konsekvenser en viss markanvändningsanvisning får i verkligheten har härigenom ofta allvarligt försvårats eller omöjliggjorts. Verket delar således inte utredningens åsikter i denna fråga utan poängterar starkt kartans betydelse som huvudhandling i planer. För att underlätta informationen bör enligt verket dels kartframställningen standardiseras ytterligare, dels kompletterande textframställning i vissa delar göras obligatorisk.

Synpunkter som i huvudsak överensstämmer med planverkets har framförts av *länsstyrelserna i Stockholm, Uppsala och Skaraborgs län*.

*Länsstyrelsen i Örebro län* delar inte bygglagutredningens uppfattning att planen kan ha formen av en huvudsakligen skriftlig redovisning av erforderliga riktlinjer. Inte minst med hänsyn till informationsbehovet och erforderliga geografiska preciseringar bör kartredovisningen ges samma tyngd som det skrivna ordet.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus, Östergötlands, Värmlands, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs och Jämtlands län*.

Enligt *länsstyrelsen i Hallands län* vittnar förslaget om en övertro till det skrivna ordets möjligheter att överbringa lättillgänglig information till en större krets av medborgare och de redovisade exemplen bär i vissa avseenden syn för sägen. Enligt länsstyrelsen bör kartor vara huvuddokument.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* framhåller att man har dåliga erfarenheter av textdokumentation. För det stora flertalet planeringssituationer, främst för detaljplan och byggnadslov och även – om än i mindre mån – för kommundelsplan, är en plankarta med fullgott grundkartematerial enligt länsstyrelsen nödvändig både för dokumentation av innehåll och för sakägarnas rättsliga intressen. Länsstyrelsen framhåller också att om man i varje fall i viss omfattning bibehåller kravet på karta som dokumentationsunderlag i planerna skulle det inte erfordras att den registrerande funktionen hos planerna helt övertas av fastighetsregistret. Vidare skulle man inte heller behöva tillgripa utvägen med att, såsom utredningen föreslår (sid. 353), göra sådana ändringar i fastighetsbildningslagen att fastighetsbildning skall kunna begäras av myndighet i sådana fall då en byggnadsplan avser ändrad markanvändning utan nödvändig ändring i fastighetsindelningen, t. ex. i fråga om fritidsbebyggelse på arrendebasis.

*Länsstyrelsen i Blekinge län* framhåller att den kartmässiga redovisningen genom sin lättillgänglighet kommer att spela en betydande roll även i fortsättningen. Det är väsentligt att plankarta, planbeskrivning och planbestämmelser görs så lättfattliga som möjligt. Liknande uppfattning framförs av *länsstyrelserna i Gotlands och Kristianstads län*. Länsstyrelsen i Blekinge län påpekar också att det inte alltför sällan förekommer att bristande överensstämmelse råder mellan plankarta och tillhörande bestämmelser. Då det föreslagna plansystemet kommer att redovisas såväl på karta som i text är det enligt länsstyrelsen angeläget att föreskrift ges



om vilken av redovisningarna som skall äga vitsord i sådant fall.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att den kritik som riktats mot nuvarande teknik att presentera planer säkert är riktig och att det säkert krävs ett nytänkande av stora mått i fråga om presentationen. Länsstyrelsen hävdar att de försök i den riktningen som skett genom exemplen i betänkanudet inte går tillräckligt långt. Det torde t. ex. vara nödvändigt att åtminstone pröva sig fram med kortare textsammanfattningar dels därför att enbart en för lång text skrämmer många, dels eftersom möjligheten att skriva lätt lurar en aldrig så ambitiös planförfattare in i gamla fåror. Det vore önskvärt med många fler illustrationer av tänkt bebyggelse ur "grodperspektiv". En sådan bild av t. ex. ett höghus förmedlar säkert planens intentioner mycket enklare och direktare än utmärkning av våningsantal på karta eller en aldrig så klar text. Däremot bör kartor även om de kan vara svårtillgängliga med hänsyn till kravet på exakthet vara obligatoriska. När det gäller byggnadsplanen påpekar länsstyrelsen att utredningen föreslår en viss integration mellan planarbete och projektering så att förslagshandlingar och byggnadsplan föreligger samtidigt. Detta är enligt länsstyrelsen ofta bra. Det bör då krävas att förslagshandlingarna skall vara tillgängliga vid planens utställning.

Enligt *länsstyrelsen i Kalmar län* ligger det i systemets natur att kommunplan blir mycket översiktlig och i huvudsak kommer att innefatta en zoneringsplan av kommunens område med i text angivna riktlinjer för vad som skall iakttas inom olika delområden. För kommunplan torde sålunda den textmässiga redovisningen vara den primära — dock givetvis att gränser för olika områden klart måste anges på plankartor. När det gäller kommunplans- och i än högre grad byggnadsplaner — måste enligt länsstyrelsens mening kartan vara en med texten jämförbar handling. Dessa planer reglerar ju bl. a. frågor om lösenrätt, frågor om byggnadsrätts omfattning etc., som från rättssäkerhetssynpunkt måste vara klart preciserade. Länsstyrelsen konstaterar avslutningsvis att utredningen inte belyst behovet av kartmaterial för den översiktliga planering som föreslås.

Även *länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att det beträffande kommunplanen kan vara motiverat att lägga större vikt vid den beskrivande texten än kartredovisningen. Dock bör krav ställas på att lättlästa illustrationskartor skall upprättas som komplement till den formella kartan och beskrivningen. När det gäller kommunplansplan anser länsstyrelsen att kartan enligt visade exempel i och för sig redovisar markutnyttjandet på ett enkelt och lättfattligt sätt. Men eftersom planen utgör endast en del av ett större plansammanhang som samtidigt måste kunna överblickas torde det bli nödvändigt att upprätta illustrationsplan som i stora drag redovisar sammanhanget med omgivande områden.

I likhet med flera av de ovan refererade yttrandena gör många kommuner gällande att omfattande text är svårförståelig och att planerna görs mer lättillgängliga om de förses med kart- och bildillustrationer, vilket är till gagn för önskemålet om ökat medborgarinflytande. Uttalanden i denna riktning görs av *Eda, Enköpings, Fagersta, Hjo, Karlskrona, Karlstads, Kristinehamns, Nyköpings, Surahammars, Tidaholms, Vara, Västerås* och *Årjängs kommuner* samt *byggnadsnämnden i*

*Landskrona*. Liknande synpunkter framförs också av *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* och *Svenska kommunal-tekniska föreningen*.

*Trollhättans kommun* anser att en karta med klarläggande symboler ofta kan utgöra ett bättre underlag för fortsatta bedömningar än ett omfattande textmaterial.

*Lysekils kommun* instämmer med utredningen i att allmänheten ofta har svårt att av kartor bilda sig en realistisk uppfattning om slutresultaten. Modeller av planområden och/eller byggnader har enligt kommunen däremot i allmänhet visat sig vara av stort värde i detta sammanhang.

Enligt *Svenska arkitekters riksförbund* och *Helsingborgs kommun* torde en övervägande verbal beskrivning av kommunplanen inte medge större förståelse för förslagets innebörd i förhållande till en riklig användning av kartor, diagram och andra grafiska redovisningssätt.

Även *Kalmar kommun* ställer sig tvivlande till principen att lägga tyngdpunkten i planredovisningen på skriven text, speciellt när det gäller detaljplan. Kommunen framhåller att kartredovisningen inte onödigtvis bör ersättas vid planläggningen. En god kartredovisning anses underlätta samrådsförfaranden med länsmyndigheter, redovisning i kommunala nämnder, informationsutbyte med allmänheten, sakägare m. fl.

*Falkenbergs kommun* anser att det förslag bygglagutredningen lämnat på presentationstekniken är i och för sig intressant men att det absolut bör bli föremål för omfattande "testprövning" innan det förs ut för användande.

Enligt *Sveriges lantmätareförening* bör kartan fortfarande vara huvuddokument, åtminstone i fråga om byggnadsplan. Såväl den grafiska som den verbala plandokumentationen behöver dock förbättras. Det är enligt föreningen säkerligen tekniskt möjligt att göra kartan mer förståelig för allmänheten, men kartframställningen fördyras.

Utan att förorda något bibehållande av nuvarande ordning, hävdar dock *Föreningen Sveriges stadsarkitekter*, att bilder har ett större informationsvärde än skriven text. Erfarenheten visar enligt föreningen, att planbeskrivningarna blir mycket måttligt lästa även av dem, som yrkesmässigt sysslar med byggnadsfrågor. Snarare bör man söka utveckla en bättre teknik att göra lättlästa kartor, diagram, nivåsektioner och olika typer av perspektiv och modeller. Förklarande text bör så långt möjligt anbringas direkt på bilderna. Det är enligt föreningen vidare ett krav, att planinnehållet i varje fall vad gäller byggnadsplan är entydigt och distinkt, vilket i allmänhet kräver kartmässig redovisning. Anvisningar härutinnan bör utges av planverket, innan lagen träder i kraft. De personella och tekniska resurserna måste också byggas ut.

Flera remissinstanser påpekar den bristande exakthet som ett textmaterial har i jämförelse med karta. Särskilt när det gäller kommundelsplanen har utredningen enligt *Göteborgs Förorters Förbund* inte tillräckligt klargjort kravet på klarhet och skärpa i texten för att möjliggöra de rättsverkningar som planen föreslås få, utan att textens informationsvärde förloras. Denna uppfattning delas av *Ale, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds* och *Öckerö kommuner*.

Liknande synpunkter framförs också av *Alvesta, Marks, Sundsvalls, Vårgårda* och *Vänersborgs kommuner*.

*Nacka, Solna* och *Umeå kommuner* framhåller att planredovisningen bör bestå av såväl text som karta.

Enligt *Stockholms kommun* är det självfallet önskvärt att innebörden och konsekvenserna av planförslag redovisas på ett sådant sätt för intressenter och beslutsfattare att förslagen förstås. Det motiverar att det ofrånkomliga tekniskt-juridiska språket kompletteras med illustrativa framställningar. Man kan enligt kommunen i planredovisning givetvis inte avstå från kartor som entydigt och överskådligt anger lägen, samband etc. Dokumenten måste också enkelt kunna kombineras, revideras och presenteras, vilket ställer vissa krav på precision och enhetlighet.

*Växjö kommun* anser att kommunerna bör vara obundna när det gäller planutformningen. Den bör anpassas med hänsyn till omständigheterna.

I anledning av bygglagutredningens uttalande att utformningen av nuvarande planer enligt byggnadslagen endast i begränsad omfattning kommit att styras genom regler och anvisningar påpekar *planverket* att detta dock är naturligt med hänsyn till att planverket och tidigare byggnadsstyrelsen inte getts befogenhet att utarbeta föreskrifter. Verket har tidigare utgett vissa anvisningar för planbeteckningar och planbestämmelser (KBS 1952:2 och PlanV publ. 37) samt har anvisningar för upprättandet av beskrivningar m. m. under arbete. Många kommuner har följt de utgivna anvisningarna men andra, framför allt de större, har utvecklat egna redovisningssystem. Verket finner det mycket angeläget att i samband med en ny planlagstiftning få befogenhet att meddela föreskrifter om planers formella utformning. Att planer vid utställning, antagande och fastställelse skall vara åtföljda av sådant material som belyser deras konsekvenser i väsentliga hänseenden anses självklart. En grundläggande bestämmelse härom bör enligt verket lagfästas som underlag för mera detaljerade anvisningar. Liknande uppfattning framförs av *länsstyrelsen i Skaraborgs län*.

Även *länsstyrelserna i Västmanlands* och *Kronobergs län* anser att planverket bör få i uppdrag att utarbeta anvisningar för planernas utformning.

Enligt *Svenska naturskyddsföreningen* borde bygglagutredningen ha ägnat större uppmärksamhet åt frågan om att ge riktlinjer för planers tekniska utformning. Föreningen föreslår att det uppdras åt planverket att studera frågan och komma med förslag.

## 12 Byggnadslov

### *Utredningen* (betänkandet avsnitt 20.3.2 och 20.3.3)

Även med det nu föreslagna plansystemet behövs enligt utredningen ett förfarande för prövning av dels byggnads tillåtlighet från plansynpunkt dels byggnads utförande i teknisk hänseende. Till att börja med är det enligt utredningen uppenbart att hus bör omfattas av byggnadslovsplikten. Det är vidare ett starkt samhällsintresse att kunna pröva åtgärder som avser underjordsbyggande, inte minst med tanke på den inverkan sådana åtgärder kan ha på grundvattenförhållandena. Även tillkomsten av vägar bör enligt utredningen vara underkastad kontroll. Principen för urvalet av företeelser som bör vara byggnadslovspliktiga bör emellertid vara den att byggnadslovsprövning inte skall behövas om företeelsens tillåtlighet och egenskaper kan kontrolleras genom regler i annan lagstiftning. Dubbelprövning bör självfallet undvikas. Enligt en sådan avgränsningsprincip, framhåller utredningen, skulle byggnadslov inte behövas för exempelvis allmänna vägar. Utredningen anser dock att det tekniska utförandet av vägföretag kan ha sådant inflytande på markförhållanden och annat i omgivningen att de behöver kontrolleras genom byggnadslov. I fråga om grustäkter anser utredningen dock att byggnadslov bör kunna undvaras. I dessa fall får planöverensstämmelse och utförandet i övrigt anses bli kontrollerande i samband med länsstyrelsens tillståndsprövning enligt NVL. Som ytterligare exempel på företeelser över vilkas tillkomst det allmänna bör ha inflytande anför utredningen kaj och båt- eller badbrygga, mur, plank eller annat stängsel, cistern, ledningar samt torn och master av skilda slag. I fråga om husvagnar, husbåtar och tält bör enligt utredningen gälla att de normalt bör undantas från byggnadslovsplikt. Om däremot en husvagn på en och samma plats varaktigt används till bostad eller annat ändamål som har betydelse från plansynpunkt bör den förutsätta byggnadslov.

En annan typ av miljöförändring, framhåller utredningen, utgörs av förändringar i naturmiljön i vid mening. Trädfällning och skogsplanering, schaktning, fyllning och andra ingrepp i marken påverkar landskapsbilden och ibland också förutsättningarna för markanvändningen.

Eftersom det är ett samhällsintresse att påverka utformningen av de uppräknade företeelserna är det också ett samhällsintresse att påverka förändringar av företeelsernas egenskaper, anför utredningen. Om-, till- eller påbyggnad av någon betydelse bör därför i allmänhet eller i särskilda

fall vara byggnadslovspliktiga egenskapsförändringar, likaså yttre färgsättning och installation av va-anläggning.

I fråga om underhåll av byggnad föreslår utredningen som förut har framhållits att sådant arbete skall vara byggnadslovspliktigt endast när det avser bebyggelse med särskilt bevaringsvärde.

Till byggnadslovspliktiga åtgärder bör enligt utredningen hänföras också ändring i byggnaders användningssätt. Om sådan ändring inte blir föremål för kontroll, kan allvarliga miljöförsämringar uppkomma. Även i fråga om rivning anser utredningen att samhället bör ha möjlighet till kontroll.

Behovet att kunna kontrollera miljöförändringar gör sig enligt utredningen inte gällande med samma styrka överallt. Det är således t. ex. väsentligt svagare i den avlägsna skogstrakten än i den kulturhistoriskt märkliga bebyggelsen i den gamla stadskärnan. Utredningen anser att det bör vara möjligt att låta skillnader i detta avseende komma till uttryck i lagstiftningen.

Variationer i byggnadslovsplikten kan enligt utredningen göras i två hänseenden. Dels kan viss typ av byggnader undantas i blivande lagstiftning, dels kan byggnadslovsplikten göras olika omfattande inom olika områden. För många av de företeelser som nu har angetts vara av beskaffenhet att de bör vara byggnadslovspliktiga är behovet av byggnadslovsprövning avhängigt av företeelsens storlek. Utredningen anser att det bör närmare undersökas om möjlighet finns att undanta alla företeelser som understiger viss minimivolym från byggnadslovsplikt.

Variationer i byggnadslovsplikten för vissa områden kan enligt utredningen vara påkallade för flera olika företeelser. Medan t. ex. ändringar i fasadfärgningen kan behöva vara byggnadslovspliktiga inom vissa tätbebyggda områden, bör de i stor utsträckning kunna undantas från byggnadslovsplikten när det gäller spridd bebyggelse. Även beträffande vägar torde enligt utredningen gälla att de i stora områden inte behöver underkastas byggnadslovsplikt.

Utredningen anser det knappast möjligt att i blivande lagstiftning ange byggnadslovspliktens olika omfattning för skilda områden. Därtill är de lokala förutsättningarna alltför olika. Lagens behandling av ämnet bör enligt utredningen utformas så att där anges dels vilka företeelser som normalt skall vara byggnadslovspliktiga, dels företeelser som därutöver genom bestämmelse i kommun- eller kommundelsplan får göras byggnadslovspliktiga eller företeelser som kan undantas från den normala byggnadslovsplikten för vissa områden.

Enligt gällande bestämmelser är staten och landsting befriade från skyldighet att söka byggnadslov. Denna ordning har enligt utredningen kritiserats från skilda håll under hänvisning till att den står i strid med principen om kommunens bestämmande över bebyggelseutvecklingen. Utredningen delar denna uppfattning och föreslår att staten och landsting i blivande lagstiftning skall omfattas av plikten att söka byggnadslov i samma utsträckning som enskilda.

Enligt förslaget till plansystem skall tidsbegränsade tillstånd till viss markanvändning kunna lämnas bl. a. i fall då ett markområdes använd-

ning avses bli slutligt prövat i ett senare sammanhang. Även i dessa fall torde i princip byggnadslov komma att behövas i samband med uppförandet av byggnader och anläggningar för kontroll av att markutnyttjandet sker i enlighet med sådant tillståndsbeslut. Utredningen anför att lovet i sådant fall får tidsbegränsas i enlighet med planbeslutet.

Nuvarande lagstiftning utgår i princip ifrån att både frågan om byggnads tillåtlighet på viss plats och om dess egenskaper i tekniskt hänseende skall prövas i ett sammanhang. F. n. finns dock möjlighet för nämnden att utan tillgång till eljest erforderliga byggnadsritningar avslå byggnadslovsansökan om nämnden med stöd av 29 § 1) BS finner att valet av plats för byggnaden inte kan anses lämpligt från allmän synpunkt. Erfarenheten har enligt utredningen gjort det alltmer uppenbart att många fördelar kan vinnas med att dela in byggnadslovsförfarandet i två steg. En av fördelarna har samband med den arbetsfördelning mellan byggnadsnämnden och dess tjänstemän som blivit allt vanligare. Medan nämnden, dvs. dess förtroendemän, allt oftare begränsar sig till avgörandet av de frågor som innefattas i det nyssnämnda första steget i byggnadslovsprövningen, överläts på tjänstemännen att pröva byggnadens tillåtlighet i tekniskt hänseende, dvs. dess överensstämmelse med gällande bestämmelser. I tjänstemännens uppgift ingår också ofta befogenheten att medge smärre avvikelser från tekniska bestämmelser.

Enligt utredningens mening bör ett tvåstegsförfarande av det slag som nu antytts möjliggöras. Den nuvarande bestämmelsen om etappvis prövning ger bara möjlighet att meddela avslagsbeslut utan fullständig handlingar. I den nya lagstiftningen bör emellertid möjlighet öppnas att meddela särskilt beslut i det första steget också i fall då denna prövning har utfallit positivt.

### *Remissinstanserna*

Vad först gäller remissinstansernas inställning i stort till den utvidgning av byggnadslovsplikten som förslaget innebär tillstyrks denna från flera håll. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* finner det sålunda rimligt och önskvärt att lovplikten vidgas till att omfatta även andra företag än bebyggelse. Åtskilliga av de företag som utredningen exemplifierar utgör enligt länsstyrelsen minst lika stora ingrepp i miljön och markanvändandet som byggnader och måste därför kunna regleras av den som har planeringsansvaret. Även *Svenska arkitekters riksförbund* samt *Askersunds, Falkenbergs, Filipstads, Gagnefs, Gislaveds, Grästorps, Gävle, Göteborgs, Helsingborgs, Mariestads, Skövde, Täby* (en minoritet), *Uppsala, Vara* (byggnadsnämnden) och *Ånge kommuner* tillstyrker utvidgningen eller lämnar den utan erinran. *Planverket* anser att krav på förhandsprövning bör begränsas till mer genomgripande åtgärder, främst sådana av större omfattning och mer väsentlig betydelse från säkerhets- synpunkt och hygienisk synpunkt samt sådana som av andra särskilda skäl inte bör få vidtas utan förhandsprövning av myndighet. Planverket understryker därför utredningens förslag att man närmare undersöker möjligheten att undanta alla enklare åtgärder från byggnadslovsplikten.

För en begränsning av byggnadslovsskyldigheten talar bl. a. ekonomiska överväganden beträffande den erforderliga samhälleliga kontrollapparatusens uppbyggnad. Planverket framhåller vidare att krav på byggnadslov för åtgärder av relativt obetydlig omfattning för den enskilde ofta kan framstå som exempel på en onödig reglering. Liknande synpunkter anför *Göteborgs kommun*.

Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* har utredningens synpunkter på byggnadslovsplikten bundits alltför hårt vid de skilda åtgärdstyperna och den administrativa tillämpningen. Ett betraktelsesätt med utgångspunkt i planläggningens målsättningar och det kommunala ansvaret för miljö-kvalitéers kontinuerliga upprätthållande skulle enligt länsstyrelsen sannolikt skapa ett bättre underlag för bedömningar om byggnadslovspliktens omfattning. Sälunda borde generella krav på lov till vägar inte föreligga. Däremot torde vägar eller delar därav som på grund av sin miljöinverkan måste studeras och regleras i byggnadsplan kräva byggnadslovsprövning. Att i ett sådant sammanhang skilja på enskilda och allmänna vägar finner länsstyrelsen inte sakligt motiverat. Markåtgärder som berör de areella näringarna och inte har ett i kommun- eller kommundelsplan preciserat samband med miljömässiga planeringsmålsättningar eller i övrigt innebär en betydande omgivningspåverkan bör enligt länsstyrelsen rimligen undantas från byggnadslovsplikt, medan däremot grustäkter inom tätbebyggelseområden med byggnadsplanebehov bör föregås av byggnadslovsprövning för att möjliggöra erforderliga planbedömningar.

*Växjö kommun* anser att förslaget måste leda till orimliga konsekvenser. Detta gäller särskilt förslaget att vid byggnadslovsgranskningen lösningarna skall bedömas av byggnadsnämnden bl. a. ur samhällsekonomisk synpunkt. Byggnadslovsärendenas behandling skulle enligt kommunen i så fall kompliceras och förlängas och kostnaderna skulle öka såväl för det allmänna som för den enskilde. Enligt *Haninge kommun* kan det visserligen finnas skäl till kontroll även över sådana åtgärder som t. ex. stängsel, trädfällning, vägbyggnad m. m. Risk finns emellertid för alltför ingående kontroll från myndighets sida och för ytterligare belastning av berörda förvaltningar. Kommunen anser därför att omfattningen av åtgärder som normalt skall byggnadslovsprövas bör allvarligt övervägas.

Vad härefter gäller frågan vilka företeelser som skall vara byggnadslovspliktiga framhåller *Gislaveds kommun* att begreppet "byggnad" i den nuvarande lagstiftningen intar en central roll och att svårigheter har uppstått att avgöra vilka företeelser som skall anses vara byggnad i BS:s mening. Kommunen framhåller därför som viktigt att man vid utarbetandet av blivande lagtext så konkret som möjligt räknar upp de företeelser som skall förutsätta byggnadslov. Liknande uppfattning har *länsstyrelsen i Hallands län*. Även *Haninge kommun* anser det önskvärt med en precisering i vissa avseenden, t. ex. av vad som är att hänföra till upplag, hur högt ett plank eller en mur skall vara för att byggnadslov skall erfordras osv. En rad företeelser av sådana slag föranleder f. n. onödiga och svåra tolkningsproblem. *Umeå kommun* finner det angeläget påpeka att en uppräknning av de åtgärder som skall kräva byggnadslov i normalfallet görs så fullständig som möjligt. Här-

igenom undviks de tvister som f. n. dyker upp tämligen ofta, och handläggningen underlättas i betydande grad för såväl allmänheten som byggnadsnämnden och dess tjänstemän. Behovet av en sådan uppräknig påtalas också av *Finspångs kommun*.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* erinrar om att enligt gällande bestämmelser byggnadslov erfordras för byggnader för jordbrukets, skogsbrukets och fiskets behov endast inom områden med fastställd generalplan eller detaljplan. Länsstyrelsen, som inte kan finna att utredningen behandlat frågan hur dessa byggnader i fortsättningen skall hanteras, anser många skäl tala för att de inte längre skall särbehandlas. Även *Sundsvalls kommun* anser att sådan bebyggelse bör kräva byggnadslov. *Gagnefs kommun* finner det tillfredsställande att byggnadslovsskyldigheten föreslås utvidgad så att den kommer att omfatta jord- och skogsbrukets ekonomibygnader. Även *Ängelholms kommun* förklarar sig positiv till den utökade styrningen vad gäller lantbruksbyggnader. Enligt *länsstyrelsen i Kristianstads län* synes avsikten vara att byggnadslov skall sökas även för jordbrukets ekonomibygnader. Länsstyrelsen anser detta riktigt, eftersom med den nuvarande befrielsen ofta råder tvekan om byggnadslov fordras för byggnader för intensiv animalieproduktion, som har stor inverkan på omgivningen. Den blivande lagstiftningen bör emellertid enligt länsstyrelsens mening utformas så att byggnadslov, inte erfordras för de smärre ekonomibygnader av tillfällig natur som ofta erfordras för jordbruksdriften. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att ekonomibygnader o. d. för jordbrukets behov – vilka oftast inte innebär ändrad markanvändning – bör vid redan etablerade jordbruk normalt vara befriade från skyldigheten att söka byggnadslov. För storjordbruk, djuruppfödning i stor skala och andra speciella förhållanden bör särskilt stadgas om byggnadslovsplikten. Likaså kan enligt länsstyrelsen i kommunplan och kommunaldelsplan särskilt anges områden – tätbebyggelseområden – där krav på byggnadslov skall ställas även på byggnader för de areella näringarnas behov.

I praktiken innebär nuvarande bestämmelser, anför *LRF*, att nära nog alla ekonomibygnader som uppförts inom de areella näringarna varit undantagna från byggnadslovsprövningen. Det enda motivet *LRF* kan finna för att införa byggnadslovsplikt, är att få en enhetlig tillämpning för allt slags byggande. Detta motiv är dock inte tillräckligt för en så genomgripande reform. Det allmänna intresset torde enligt *LRF* gälla i första hand djurmiljön i stallarna och den yttre miljön med avseende på föroreningsrisker av luft och vatten. I dessa avseenden regleras jordbrukets ekonomibygnader redan genom speciallagstiftning, framhåller *LRF*. Knapptast i något fall sker ny- eller ombyggnad av ekonomibygnader i lantbruket utan föregående konsultationer och rådgivning från expertis vid bl. a. lantbruksnämnderna. Enligt utredningens förslag skulle nybyggnad av djurstallar komma att kräva en flerdubbel prövning, vilken *LRF* finner helt oacceptabel med tanke på syftet att förenkla nuvarande plansystem. *LRF* avstyrker således bestämt utredningens förslag på denna punkt. Enligt *LRF*:s uppfattning kan byggnadslovsplikten för jordbrukets och skogsbrukets ekonomibygnader och anläggningar



begränsas på sätt som nu sker. *Lantbruksstyrelsen* anser att byggnadslovsfrågan har behandlats ofullständigt av utredningen. Styrelsen framhåller att byggnadsverksamheten inom jordbruket måste anses som speciell i flera avseenden, och anför bl. a. att det återstående byggnadsbeståndet kännetecknas av relativt hög förändringstakt. Nybyggda och ombyggda äldre ekonomibyggnader kan i många fall med relativt små förändringar ändras från t. ex. mjölk- till köttproduktion. Den fasta inredningen kan behöva ändras relativt ofta och snabbt på grund av ny teknik. Byggnationen på ett lantbruksföretag pågår med andra ord nästan ständigt, anför styrelsen. Om en generell byggnadslovsplikt skulle införas, skulle detta avsevärt försvåra och fördröja rationaliseringen inom jordbruket. Detsamma gäller enligt styrelsen även byggnadslovsplikt för stängsel som behövs för normalt jordbruk där syftet är att inhägna djur eller markera ägo gränser. Vattentäkt av sådan omfattning som inte regleras av vattenlagen anser styrelsen inte heller böra vara byggnadslovspliktig. Enligt styrelsens uppfattning kan byggnadslovsplikten för jordbrukets och även rennäringens ekonomibyggnader och anläggningar begränsas till att gälla endast områden med kommunalplan. Skydd för landskapsbilden bör uppnås genom generella anvisningar i kommunplan om t. ex. takbeklädnad, väggfärg, tornsilo osv.

Enligt *Leksands kommun* förekommer det att nybyggnad uppförs med angivande av att den utgör sådan ekonomibyggnad som inte kräver byggnadslov trots att den uppenbarligen är avsedd för fritidsändamål. Kommunen anser det angeläget att dessa situationer uppmärksammas i en ny byggnadslagstiftning. I vart fall bör en klar definition av vad som är ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk och fiske införas.

Långtidsuppställning av husvagnar, husbåtar m. m. lämnas alltså i stor utsträckning utanför byggnadslovsplikt eller andra tillstånd, anför *länsstyrelsen i Skaraborgs län*. Detta är enligt länsstyrelsens uppfattning inte rimligt mot bakgrund av den kontroll samhället utövar i fråga om byggnader av motsvarande slag. Länsstyrelsen anser att man bör ta tillfället i akt att i blivande lagstiftning behandla dessa frågor, som i vissa delar av länet och landet orsakar avsevärda problem.

I likhet med bl. a. *Gislaveds kommun* efterlyser *Göteborgs förorters förbund* klara definitioner och tar därvid upp begreppen "bebyggelse" samt "hus och andra företeelser". Genom att i begreppet "andra företeelser" inbegripa ledningar, anför förbundet, föreslår utredningen byggnadslovsprövning av dessa anläggningar. Enligt nuvarande lagstiftning söks byggnadslov för ledningar inom tomtmark. Att utvidga denna prövning till att gälla även huvudledningar synes enligt förbundet medföra dubbelarbete, eftersom ledningsnätet prövas i såväl kommunalplan som byggnadsplan. Om ledningsnätet emellertid har en ansevärd dimension och anläggningsdjup samt betydande geotekniska effekter, anser förbundet att prövning bör ske även vid byggnadslovgivning. Samma eller liknande synpunkter som förbundet anför *Ale, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Marks, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner*. Den föreslagna byggnadslovsprövningen beträffande gatu- och ledningsarbeten bör enligt *Eslövs kommun* be-

gränsas till att omfatta sådana anläggningsarbeten som uppenbart berör annan part eller har större betydelse ur allmän synpunkt. Risk finns eljest att enklare ändringsarbeten av gator eller dylikt kan medföra komplicerad formell handläggning med åtföljande tidsutdräkt innan arbetet kan påbörjas. Liknande synpunkter anförs av *Helsingborgs* och *Malmö kommuner*. Enligt Helsingborgs kommun bör gator och ledningar kunna byggas enbart med stöd av kommunaldelsplan. Anses byggnadslov likväl erforderligt bör förfarandet kunna förenklas och göras mera summariskt. Inte heller *Eskilstuna kommun* anser det nödvändigt att införa byggnadslovsplikt för kommunens egna väg- och ledningsarbeten; ett enkelt samrådsförfarande bör vara tillräckligt. *Landskrona kommun* anser att det för mindre kommuner kan vara en överloppsgärning att införa byggnadslovsplikt för normala va-arbeten, eftersom den enda institution som f. n. har kvalificerad personal att avgöra sådana frågor i dessa kommuner i regel är den som utför byggandet.

*Stockholms kommun* delar utredningens uppfattning att det behövs en fackmässig bedömning av det alltmer omfattande underjordsbyggandet. En sådan prövning, framhåller kommunen, kräver emellertid tillgång till personal med särskild utbildning och erfarenhet inom områden som hittills legat utanför byggnadsnämndens verksamhet. Samma synpunkt gäller om byggnadslovsskyldighet införs för vägar, järnvägar, kajer m. m. Kommunen anser därför inte att byggnadslovsplikten skall utökas för offentliga anläggningsarbeten, utan att andra former måste väljas för den angelägna samordningen och dokumentationen. Inte heller kan byggnadsnämnden ta det miljömässiga ansvaret för alla anläggningsarbeten som utförs av offentliga organ. Även *Täby kommun* (en minoritet) framhåller behovet av en förbättrad teknisk tillsyn av underjordsbyggande.

*Svenska värmeverksföreningen* förutsätter att byggnadslov inte kommer att krävas för markförlagda fjärrvärmeledningar, ledningstunnlar och bergtunnlar. Föreningen tror att en tillräcklig reglering av dessa byggnadsverk kan erhållas via anvisningar i kommunplan och kommunaldelsplan. Byggnadslovsplikt skulle också medföra en väsentligt ökad arbetsbelastning för de kommunala värmeverken. Planering för fjärrvärmedistribution sker vidare på lång sikt, vilket enligt föreningen redan idag medför att kravet på god planläggning och information tillgodoses.

Till de instanser som uttryckligen tillstyrker förslaget att underjordsbyggande skall kräva byggnadslov hör *arbetarskyddsstyrelsen*, *arbetsmiljöutredningen* samt *Göteborgs* och *Skövde kommuner*.

Krav på byggnadslov för grundvattenpumpning, t. ex. för grundvatten-täkt i de fall störning av grundvattenbalansen kan befaras, framförs av *Sven Tyrén AB*. I vilken utsträckning byggnadslovsförfarande skall tillgripas kan enligt bolaget regleras i de översiktliga planerna. Liknande krav framför också *Hudiksvalls kommun* (fastighetskontoret).

Utredningens uppfattning att tillkomsten av vägar bör vara underkastad kontroll genom byggnadslov delas inte av *vägverket*, som anser att allmänna vägar bör vara undantagna från krav på byggnadslov på samma sätt som de är befriade från tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen. Detsamma borde gälla även statskommunvägar och kommunala

gator. Krav på byggnadslov för vägar och gator bör enligt vägverket i vart fall uppställas endast i särskilt angivna undantagsfall. Vägverket anser att man, i stället för att i kommunplan eller kommundelsplan efterge krav på byggnadslov bör utforma lagreglerna så att i kommunplan eller kommundelsplan skall anges när byggnadslov krävs. Enligt *skogsstyrelsen* framstår generell byggnadslovsplikt för enskilda bilvägar som obehövlig, eftersom alla större och viktigare skogsbilvägar utförs med statsbidrag enligt normer fastställda av skogsstyrelsen och under fackmannamässig kontroll av skogsvårdsstyrelserna. *Skogsarbetareförbundet* anser att skogsbilvägar och traktorvägar inte bör kräva byggnadslov. *Domänverket* finner inte direkt skäl att avstyrka förslaget om byggnadslovsplikt för vägar men vill placera vägarna bland sådana företeelser som får komma i fråga för byggnadslovsprövning men som bör ligga utanför normalbestämmelserna. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att frågan om byggnadslovsplikt för allmänna vägar bör studeras närmare. *Kalmar kommun* finner det svårt att förstå varför just frågor om allmänna (=statliga) vägar i många fall skall kunna prövas vid sidan om den nya byggnadslagstiftningen. Sträckning och utformning av allmän väg är många gånger en så ingripande åtgärd att byggnadslagstiftningens föreslagna system, bland annat med avseende på medborgarinflytande, samråd och en vidgad sakägarkrets, borde appliceras på alla frågor rörande allmänna vägar. *Gagnefs kommun* finner det tillfredsställande att byggnadslovsskyldigheten föreslås bli utvidgad så att den kommer att omfatta även enskilda och allmänna vägar. Särskilt angeläget finner kommunen det vara att lämpligheten av skogsbilvägars sträckningar prövas ur naturvårds- och allmän markanvändningssynpunkt. Enligt *Bengtstors kommun* torde det speciellt ur landskapsvårdssynpunkt vara välbetänkt med prövning av byggande av enskilda vägar. Sådana byggnadsföretag orsakar numera, bl. a. på grund av effektiva planeringsmaskiner, inte ringa ingrepp i naturen och kanaliserar därtill trafik och annan störande verksamhet på ett så ingripande sätt att prövning ur plansynpunkt enligt kommunen är synnerligen väl motiverad.

*Domänverket* anser det inte riktigt att inbegripa trädfällning och skogsplantering bland företeelser som bör falla under byggnadslovsplikt. Detta skulle innebära ett avsevärt intrång i skogsbrukets möjligheter att bedriva sin normala verksamhet. Verket anser att frågan om dessa åtgärders ställning i byggnadslovsavseende inte penetrerats tillräckligt grundligt och att ytterligare studier och överväganden av frågan är nödvändiga. Ett förnyat övervägande bör enligt verket i första hand gälla frågan om trädfällning och skogsplantering över huvud taget skall kunna göras till föremål för prövning i den ordning som skall gälla för byggnadslov. Möjligen skulle kunna övervägas att inordna företeelserna bland sådana som kan göras till föremål för byggnadslov genom bestämmelser i byggnadsplan eller kommundelsplan. Den normala ordningen bör vara, anför verket, att frågor om trädfällning och skogsplantering prövas inom ramen för skogsvårdslagstiftningen. *Skogsstyrelsen* anser att byggnadslovsplikt för trädfällning, skogsplantering och liknande åtgärder kan fylla någon rimlig funktion endast inom sådana särskilt avgränsade områden där det finns ett kvalificerat och väl styrkt behov av speciella

hänsyn till miljön. Liknande uppfattning har *skogsarbetareförbundet*. *Malmö kommun* anser att trädfällning i kommunens planteringar inte bör kräva byggnadslov.

*Bostadsstyrelsen* tillstyrker att byggnadslovsplikten utvidgas, så att det blir möjligt att ge föreskrifter om hur underhålls- och ombyggnadsarbeten skall bedrivas. Enligt *Sundsvalls kommun* bör underhållsåtgärder som berör bärande stomme i princip kräva byggnadslov. Likaså bör underhållsprojekt avseende bevarandevärda byggnader prövas från estetiska synpunkter av byggnadsnämnden innan de företas. *Kristinehamns kommun* däremot finner förslaget om byggnadslovsplikt för underhållsarbeten på kulturhistoriskt värdefull bebyggelse vara alltför långtgående. En regel om samråd med stadsarkitekten och/eller antikvarisk expertis borde vara fullt tillräcklig, anser kommunen.

Enligt *riksantikvarieämbetet* har de åtgärder som skall ingå i den normala byggnadslovsplikten inte klart preciserats. Bland annat bör enligt ämbetets mening färgsättning ingå i det normala prövningsförfarandet. *Skövde kommun*, som delar ämbetets uppfattning, framhåller att det f. n. finns ett påtagligt intresse för småhusbyggande även utanför detaljplanlagda områden och att en sådan bebyggelse till sin färg och form i vissa fall kan bli ett brutalt inslag i landskapsbilden. Liknande uppfattning har *länsstyrelsen i Skaraborgs län* och *Föreningen Sveriges stadsarkitekter*.

Förslaget att ändring i byggnads användningssätt skall kräva byggnadslov är enligt *arbetarskyddsstyrelsen* och *arbetsmiljöutredningen* väl motiverat. Styrelsen framhåller att det ur arbetsmiljösynpunkt är viktigt att yrkesinspektionen får möjlighet att ta del av alla planer på byggande av arbetslokaler så tidigt som möjligt. Förslaget torde komma att medföra sådana möjligheter. Härigenom kommer t. ex. arbetslokaler, som inrättas i byggnader där sådana tidigare saknats, att bli föremål för prövning på ett sätt som nu inte är möjligt. *Hultsfreds kommun* (en minoritet) anser att byggnadslov för ändrad användning alltför mycket begränsar fastighetsägarens möjligheter att förfoga över sin egendom.

Att tillåtligheten av rivning av byggnad obligatoriskt skall prövas anser *Mora kommun* överdrivet. Det kan leda till ett besvärande och onödigt arbete för byggnadsnämnderna. Erforderliga regleringar i detta avseende torde enligt kommunen kunna tas in i kommunplan för att skydda kulturellt eller på annat sätt värdefull bebyggelse.

*Svenska naturskyddsföreningen* framhåller att utredningens förslag innebär att genom planläggning skall kunna meddelas föreskrifter motsvarande dem som kan meddelas med stöd av bl. a. 15, 18, 19 och 20 §§ naturvårdslagen. Omfattas emellertid inte de åtgärder som sålunda regleras genom föreskrift i plan av byggnadslovsplikten, har samhället ingen möjlighet att förverkliga planintentionerna. En förutsättning för att naturvårdens intressen skall kunna beaktas är alltså, framhåller föreningen, att kravet på byggnadslovsprövning sträcker sig minst så långt att alla åtgärder som kan regleras med stöd av de nämnda paragraferna i naturvårdslagen också omfattas av detta. Om kravet på byggnadslov erhåller sådan räckvidd får samhället, förutom ett medel att slutgiltigt reglera vissa markutnyttjandefrågor, en möjlighet att övervaka utveck-

lingen och successivt ta ställning till nya förändringar av markanvändningen. Byggnadslovsprövningen skulle i detta avseende komma att motsvara nuvarande dispensprövning enligt naturvårdslagen. Föreningen anser det från naturvårdssynpunkt väsentligt att denna möjlighet till successiv prövning av markanvändningen inom känsliga områden uppmärksammas och bibehålles. Föreningen föreslår att handläggningen av frågor om tillstånd till bebyggelse m. m. inom strandområden och andra områden som hittills skyddats med stöd av naturvårdslagen generellt skall förbehållas länsstyrelsen. Om kommunens personella resurser befinnes tillfyllest för uppgiften, bör länsstyrelsen ha möjlighet att delegera handläggningen av denna typ av frågor till kommunen.

*Näringslivets byggnadsdelegation* delar utredningens uppfattning att företag som kontrolleras genom speciallagstiftning – t. ex. vattenlagen, gruvlagen, väglagstiftningen etc. – inte skall behöva underkastas ytterligare tillsyn genom byggnadslovs kontroll. Speciallagstiftningen får anses ha tillräckliga kontrollfunktioner. Även *vattenlagsutredningen* instämmer i bygglagutredningens principuttalande i detta avseende. Vissa andra uttalanden i betänkandet tyder enligt vattenlagsutredningen emellertid på att företag, till vilka tillstånd erhållits enligt vattenlagen, i motsats till exempelvis grustäktsföretag, alltid skall vara byggnadslovspliktiga. Vattenlagsutredningen anser att den prövning som sker enligt vattenlagen av vattenbyggnadsföretags tillåtlighet och egenskaper bör, tillsammans med den kontroll av företagets planöverensstämmelse som enligt bygglagutredningens förslag skall ske i vattenmålet, vara tillräcklig. För undvikande av dubbelprövning bör byggnadslov därför även för sådana fall kunna undvaras. Det sagda bör enligt vattenlagsutredningen i första hand gälla byggnader m. m. som hör till själva vattenanläggningen, t. ex. kraftstation och dammbyggnad, men även i fråga om vissa typer av skadeförebyggande åtgärder som företagaren ålagts att utföra bör kravet på byggnadslov kunna efterges. Avverkningar på dämningsskador och erosionskydd utefter stränderna kan anföras som exempel på sådana åtgärder. När det gäller andra åtgärdstyper anser vattenlagsutredningen dock att byggnadslov kan behövas, t. ex. när det är fråga om skyldighet för sökanden att ombesörja flyttning av eller uppförande av nya bostadshus i samband med en vattenreglering.

*Länsstyrelsen i Hallands län* tar upp utredningens uttalande om närmare undersökning av möjligheten att från byggnadslovsplikt undanta företeelser som understiger viss minimivolym. Länsstyrelsen vill starkt ifrågasätta ändamålsenligheten av en sådan befrielse, som bl. a. kan innebära att allmänna krav på utformning och förläggning med hänsyn till grannar, brandsäkerhet, trafiksäkerhet m. m. eftersätts. *Nybro kommun* anför liknande synpunkter.

Utredningens förslag beträffande möjlighet till variation i byggnadslovsplikten tillstyrks av *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, *Svenska kommunal-tekniska föreningen*, samt *Alvesta*, *Bodens*, *Borlänge*, *Boxholms*, *Gislaveds*, *Grums*, *Grästorps*, *Hallsbergs*, *Haninge*, *Hjo*, *Hudiksvalls* (byggnadsnämnden), *Hultsfreds*, *Kalmar*, *Karlstads*, *Lidingö*, *Luleå*, *Mariestads*, *Mora*, *Mönsterås*, *Olofströms*, *Osby*, *Piteå*,

*Sala, Täby* (en minoritet) *Umeå, Uppvidinge, Vara* (byggnadsnämnden), *Älvsbyns, Örnsköldsviks* och *Östra Göinge kommuner*. Även *Malmö kommun* ställer sig positiv till förslaget men framhåller att möjligheterna till variation i byggnadslovsplikten i olika delar av kommunen bör utnyttjas restriktivt för att inte en alltför komplicerad tillämpning för såväl allmänhet som tjänstemän skall uppkomma. *Norbergs kommun* anser att fördelen med förslaget är att god detaljanpassning kan erhållas men att nackdelen blir stora svårigheter vid handläggningen och kontakten med allmänheten, då varje delplans särbestämmelser alltid noga måste studeras. Svårigheter kommer att finnas när det gäller att nå förståelse från allmänheten för detaljvariationer inom olika kommundelar. Kommunen anser det fördelaktigt trots vad nu sagts, att vissa variationer kan föreskrivas, men antalet typer av dessa bör hållas så litet som möjligt. Liknande synpunkter anför *Kristinehamns, Trollhättans* och *Västerås kommuner*. *Länsstyrelsen i Uppsala län* förordar ett system med grundläggande krav på byggnadslov, kombinerat med en serie i lagen angivna kompletteringsmöjligheter, utöver vilka krav ej skulle kunna ställas. På så sätt förefaller enligt länsstyrelsen den allmänna osäkerhets känsla som det föreslagna systemet kan skapa kunna begränsas, liksom också alltför flagranta fall av subjektivt godtycke. Liknande synpunkter anför *planverket, distributionsutredningen, länsstyrelserna i Kalmar, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Örebro, Gävleborgs, Jämtlands* och *Västerbottens län, Samfundet för hembygdsvård, Svenska arkitekters riksförbund* samt *Enköpings* och *Stockholms kommuner*.

Enligt *Fagersta kommun* kommer ett genomförande av förslaget i denna del förmodligen att medföra stora skillnader mellan olika kommuner. Resultatet blir antagligen att den tvekan som idag kan spåras hos allmänheten rörande i vilken utsträckning ett planerat byggnadsföretag är byggnadslovspliktigt eller ej ytterligare förstärks. Då den byggande allmänheten enligt kommunens erfarenhet vid tveksamhet huruvida byggnadslovsplikten föreligger eller inte i allmänhet inte söker byggnadslov, kommer en ökad osäkerhet hos allmänheten enligt kommunen förmodligen att innebära att nämnden får ägna mycken tid till hantering av fall av olovligt byggande. Andra instanser som på samma eller liknande grunder är tveksamma till förslaget är *länsstyrelsen i Kronobergs län, ICA-förbundet* samt *Helsingborgs, Lunds* (byggnadsnämnden), *Skara, Staffanstorps* och *Sölvesborgs kommuner*. Även *Orsa kommun* hyser betänkligheter mot förslaget. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* varnar för alltför långtgående reglering i planerna men hälsar med tillfredsställelse förslaget att genom bestämmelser i de översiktliga planerna i vissa fall begränsa byggnadslovsplikten.

*Länsstyrelsen i Kristianstads län* anser att byggnadslovsplikten skall vara enhetlig, dock med ett undantag. Det gäller områden med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, som särskilt avgränsats i kommunplanen eller kommundelplanen, där bevaringsintresset motiverar att byggnadslovsplikten utsträcks att gälla även till underhåll hänförliga åtgärder. Även *Nyköpings kommun* anser att föreskrifter angående variation i byggnadslovsplikten främst bör inriktas på att möjliggöra bevarandet av

äldre, kulturhistoriskt värdefulla miljöer dels i vad gäller befintliga förhållanden och dels i det avseendet att eventuella nytillskott i bebyggelsen kan föreskrivas få egenskaper, som ansluter till miljön. *Gävle kommun* känner viss tveksamhet inför ett återinförande av tidigare ordning med lokala föreskrifter för byggandet, kommunala byggnadsordningar. Å andra sidan bör ett sådant förfarande enligt kommunen möjliggöra ett ökat allmänt inflytande på miljöfrågor inom områden med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse eller värdefull landskapsbild utan att ett omständligt prövningsförfarande i detaljfrågor generellt behöver tillämpas.

*Riksantikvarieämbetet* anser det vara helt i strid med kulturminnesvårdens intressen att, som utredningen antyder, ha generellt lägre krav i glesbygd än i tätbebyggda områden. Byggnadsutvecklingen på landsbygden har ofta varit starkt traditionsbunden och miljön är i många fall väl så känslig för avvikelser i exempelvis färg- och materialavseenden. Bebyggelsens och miljöns kvalitet bör enligt ämbetets mening vara avgörande för byggnadslovspliktens omfattning.

*Näringslivets byggnadsdelegation* rekommenderar bestämmelser som motverkar lokala variationer. Behandlingen vid byggnadslovsgivningen bör vara så enhetlig som möjligt.

För områden där byggnadslovsplikten för vissa objekt kan slopas anser *Eda kommun* att någon form av anmälningsplikt bör föreligga. Detta bl. a. för att klarlägga att objektet inte är byggnadslovspliktigt och att det registreras av fastighetsbildningsmyndigheten, taxeringsmyndigheten m. fl. Anmälningsplikten kompletteras med anvisningar i kommunplanen, som ger allmänna bestämmelser för objekt som inte är byggnadslovspliktiga.

*Planverket* tar upp ett uttalande av utredningen (s. 374) att behovet av en särbestämmelse liknande den i 54 § 3 mom. BS om befrielse från skyldighet att söka byggnadslov i fråga om industriområde skulle bortfalla med den föreslagna utformningen av reglerna för byggnadslovskravets omfattning, eftersom sådan befrielse skulle kunna lämnas i kommun- eller kommunaldelsplanen. Med anledning härav erinrar planverket om att den egentliga betydelsen av befrielsen från byggnadslov i nuvarande BS endast är att den byggande inte behöver invänta byggnadsnämndens beslut utan äger påbörja byggnadsföretaget, så snart ritningarna och övriga handlingar ingetts till nämnden. Planverket ifrågasätter om en sådan möjlighet till befrielse från skyldigheten att i vanlig ordning söka byggnadslov numera är motiverad, bl. a. med hänsyn till de större krav som nu ställs på förhandsprövning av arbetslokaler. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att en motsvarighet till 54 § 3 mom. BS bör finnas i blivande lagstiftning. *Arbetsmiljöutredningen* framhåller att som förutsättning för undantag från byggnadslovsplikten beträffande arbetsplatser bör gälla att i planläggningsärendet kommer till stånd motsvarande arbetsmiljömässiga prövning som bör ske i byggnadslovsärende. Som villkor för planbestämmelse om sådant undantag bör enligt utredningen därför gälla att yrkesinspektionen tillstyrkt bestämmelsen.

Förslaget om skyldighet för staten och landsting

att söka byggnadslov tillstyrks av *hovrätten över Skåne och Blekinge, planverket, sjöfartsverket, civilförsvarsstyrelsen, poststyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, arbetsmiljöutredningen, länsstyrelserna i Uppsala, Västmanlands, Blekinge, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Gävleborgs och Västerbottens län, landstingsförbundet, Svenska kommunal-tekniska föreningen, Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* samt *Alvesta, Askersunds, Bodens, Enköpings, Eskilstuna, Fagersta, Falkenbergs, Gagnefs, Grums, Grästorps, Helsingborgs, Kalmar, Karlstads, Kristinehamns, Lidingö, Luleå, Malmö, Mariestads, Mora, Nacka, Piteå, Solna, Skurups, Stockholms, Sundsvalls, Sunne, Sölvesborgs, Trelleborgs, Täby (en minoritet), Umeå, Älvsbyns och Ängelholms kommuner. Stockholms läns landstings förvaltningsutskott (en minoritet)* vill inte motsätta sig att skyldighet att söka byggnadslov införs också för stat och landsting även om detta sannolikt kommer att medföra ett administrativt merarbete. Däremot finner utskottet det olämpligt att kommunerna skulle åläggas den därtill normalt hörande skyldigheten till teknisk kontroll av anläggningarna. Praktiska erfarenheter från fall då byggnadslov söktes för byggande av tunnelbana visar enligt utskottet att en sådan kontrollskyldighet är besvärande både för byggherren – landstinget – och inte minst för primärkommunernas byggnadsnämnder som normalt inte har tillgång till teknisk kompetens för sådana uppgifter. Inte heller ÖB vill motsätta sig förslaget att statlig verksamhet i princip omfattas av byggnadslovsplikt, även om nu gällande anmälningsförfarande i allt väsentligt borde tillfredsställa kommunernas behov av insyn i den statliga byggnationen. Enligt ÖB bör dock byggnadslovsplikt inte i något fall gälla befästningar eller andra hemliga anläggningar. Beträffande dessa bör gälla bestämmelser som motsvarar de nuvarande. Med hänsyn till dessa anläggningars speciella natur torde en av byggnadsnämnd gjord byggnadslovsprövning sakna egentlig betydelse. Vad gäller övrig byggnadsverksamhet inom försvaret utgår ÖB ifrån att betydande inskränkningar i byggnadslovsplikten bör kunna föreskrivas i samband med upprättande av kommunplan och/eller kommundelsplan. ÖB föreslår, att det i blivande lagtext ges ett klart uttryck för att stat och landsting under vissa förhållanden kan undantas helt eller delvis från skyldigheten att söka byggnadslov. Även *länsstyrelserna i Blekinge och Skaraborgs län* framhåller att särskilda bestämmelser behövs för anläggningar av särskild betydelse för rikets säkerhet. *Överstyrelsen för ekonomiskt försvar* har i och för sig ingen erinran mot utredningens förslag men framhåller att överstyrelsens och oljeföretagens hemliga berggrusanläggningar måste betraktas som försvarsanläggningar, varför handläggningen hos myndigheter beträffande dessa måste utformas på ett sådant sätt att anläggningarnas tekniska konstruktion och lagringskapacitet i görligaste mån kan hemlighållas.

Från bygglagutredningens sida framförs inga anmärkningar mot det sätt varpå staten och landstingen skött sina byggnadsfrågor, anför *domänverket*, utan endast att denna ordning står i strid med principen om kommunens bestämmande över bebyggelseutvecklingen. Detta skäl ter sig inte särskilt starkt. Mot bakgrund av att all ny bebyggelse i princip



skall föregås av planläggning, där lokaliseringen av bebyggelsen skall prövas, anser domänverket att en utökning av byggnadslovsplikten att gälla jämväl för stat och landsting ter sig än mindre angelägen och dessutom betänkelig med hänsyn till att den innebär en inte önskvärd ökad administration. *SJ* framhåller som mycket angeläget att *SJ* inom områden för järnvägsändamål på eget ansvar kan vidta de åtgärder avseende spår, anläggningar och byggnader, som erfordras av drifttekniska skäl. För sådana områden bör därför som hittills byggnadslov icke krävas. *SJ* anser att dessa områden bör kunna undantas också från byggnadsnämndens tillsyn av underhållsbestämmelsernas efterlevnad. För *televerkets* del anförs som angeläget att byggnadslov inte kommer att erfordras för verkets normala luftledningar och ytligt belägna ledningar under jord. *Luftfartsverket* framhåller att, när det gäller så omfattande projekt som statliga flygplatser, det skulle bli en avsevärd belastning för kommunerna att få ansvaret för prövning av komplicerade anläggningar, när kommunen i övrigt inte deltagit i arbetet med projektet. Verket anser att det därför kan vara av värde att på något sätt begränsa kommunens ansvar för den tekniska och trafikala utformningen av statliga flygplatser. *Lunds kommun* (byggnadsnämnden) anser att byggnadsnämnd inte skall behöva pröva statligt och landstingskommunalt byggande ur konstruktionssynpunkt.

Enligt *byggnadsstyrelsen* innebär friheten från skyldighet att söka byggnadslov en avsevärd lättnad i den omfattande praktiska hanteringen för såväl styrelsen som kommunala nämnder och expertorgan. Styrelsen finner det uppenbart att en skyldighet för staten att söka byggnadslov skulle medföra stora nackdelar såväl för styrelsen som för byggnadsnämnderna. Framför allt skulle nämndernas tekniska expertis få en avsevärt ökad belastning, samtidigt som styrelsen i sin organisation alltjämt måste ha tillgång till kvalificerad personal för hithörande granskning och kontroll. En ny lagstiftning bör enligt styrelsen emellertid, liksom *BS*, innehålla bestämmelser om att länsstyrelsen kan förordna att hemliga ritningar och beskrivningar inte skall tillställas byggnadsnämnden. Styrelsen förutsätter vidare att — om staten åläggs skyldighet att söka byggnadslov — den föreslagna möjligheten att i kommunplan eller kommundelsplan begränsa byggnadslovskravet skall kunna utnyttjas även beträffande områden som bebyggs av staten där förhållandena så medger.

Förslaget att dela in byggnadslovsförfarandet i två steg tillstyrks av *planverket*, *civilförsvartsstyrelsen*, *länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Blekinge, Skaraborgs, Kopparbergs, Gävleborgs, Jämtlands och Västernorrlands län, kommunförbundet, Göteborgs förorters förbund, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Näringslivets byggnadsdelegation* samt *Ale, Boxholms, Filipstads, Gävle, Haninge, Härryda, Kalmar, Kinda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Malmö, Mölndals, Orsa, Partille, Skara, Skellefteå, Stenungsunds, Stockholms, Strängnäs, Täby* (en minoritet), *Vänersborgs* och *Öckerö kommuner*. *Borås kommun* anser att tvåstegsförfarandet bör bibehållas i den form det har i dag och att någon lagreglering inte behövs.

*Norbergs kommun* framhåller att, när ett förfarande i enlighet med det

nu föreslagna har tillämpats i praktiken, det ofta har krävts stor administrativ insats från nämndens kansli för att få in handlingarna under pågående arbete och att få in dessa i sådan tid att en bedömning kan ske. Som princip anser kommunen den föreslagna ordningen riktig. I verkligheten fungerar den dock inte bra på grund av den mänskliga faktorn. Även *Eskilstuna* och *Hudiksvalls* (byggnadsnämnden) *kommuner* är tveksamma till förslaget.

Enligt *Sollentuna kommun* synes olägenheten med att meddela byggnadslov i två steg kunna undvikas om man lagfäster rätt för tjänstemän att meddela alla byggnadslov för fastigheter avsedda för enfamiljshus — dock ej gruppbebyggelse — där byggnadslovet helt följer fastställt plan. För övriga mer omfattande objekt är byggnadsnämndens tjänstemän i nästan samtliga fall med och ger råd och anvisningar redan från projekteringstadiet. I de fall den sökande begär visst avsteg från plan eller från i övrigt gällande regler kan ärendet enligt kommunen förhandsbehandlas endera i form av planändring eller som förhandsförfrågan vilket redan nu sker i betydande omfattning. *Västerås kommun* ifrågasätter hur tvåstegsförfarandet skall inpassas i det nya systemet. I princip skall ju ett byggande där ske helt i överensstämmelse med en byggnadsplan, vanligen upprättad just med sikte på den aktuella anläggningen. Därmed förefaller enligt kommunen snarare själva byggnadsplanen vara att se som ett första steg i byggnadslovsproceduren.

Att prövningen av frågan om en byggnads tillåtlighet i tekniskt hänseende i sin helhet skall kunna ske i ett senare skede innebär enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* att ett omfattande byggnadsarbete kan ha skett enligt byggnadslovet första steg innan det visar sig att det är tekniskt omöjligt att uppföra den byggnad lovet avser. Lagregeln måste därför enligt hovrättens mening ges sådant innehåll att den tekniska granskningen vid byggnadslovsprövningen skall ha utvisat att byggnaden överhuvud kan uppföras.

Att tidsbegränsade byggnadslov skall kunna beviljas finner *länsstyrelsen i Västernorrlands län* vara riktigt. Frågan har aktualiserats i länet bl. a. i samband med utläggande av markreservat för eventuell framtida ERP-industri. Sådana områden är ofta attraktiva även för annat användningssätt. Att helt låsa dem med nybyggnadsförbud i avvaktan på ett eventuellt framtida industriutnyttjande kan enligt länsstyrelsen många gånger innebära onödigt slöseri med markresurser. Även *länsstyrelsen i Västmanlands län* tillstyrker förslaget men framhåller risken att plankrav kommer att eftersättas. Bestämda regler bör därför utfärdas hur dylika tillstånd får meddelas.

Enligt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* och *Helsingborgs kommun* bör tidsbegränsade byggnadslov, för att största smidighet skall uppnås, dels kunna omfatta alla slag av byggnadslovspliktiga åtgärder, dels kunna meddelas för den tid som byggnadsnämnden själv bestämmer. Föreningen och kommunen förutsätter att tidsbegränsningen sker i samförstånd med sökanden och under beaktande av att anläggningens avskrivningstid blir rimlig eller att rimligt restvärde kan tillgodogöras. Även *Svenska arkitekters riksförbund* anser att blivande lagstiftning inte bör föreskriva

tidsgränser för sådana tillstånd. Varaktigheten bör i stället avgöras på planmässiga grunder från fall till fall. Förslaget om tidsbegränsat byggnadslov tillstyrks också av *Linköpings, Norbergs, Skövde* och *Växjö kommuner*.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* ställer sig tveksam till förslaget. Tidsbegränsning av byggnadsföretag framstår i allmänhet som olämplig ur såväl samhällsekonomisk som privatekonomisk synpunkt. Länsstyrelsen anser att som villkor för tidsbegränsat lov — i de undantagsfall sådant är motiverat — bör uppställas att den byggande själv är helt införstådd med tidsbegränsningen samt att betryggande garantier föreligger för byggnadsföretagets bortskaffande eller flyttning vid utgången av tidsfristen. Även *Linköpings kommun* anser det väsentligt att sådana garantier tillskapas.

Enligt *Nässjö kommun* bör frågan om tidsbegränsade tillstånd utredas ytterligare. Kommunen anser nämligen att förslaget medför risk för att bestämmelserna i planläggningssystemet kringgås. Permanenta byggnader skulle "på papperet" kunna betraktas som tillfälliga och därmed kunna uppföras utan föregående planläggning. Kommunen erinrar om att motsvarande möjlighet finns i gällande lagstiftning (BS § 56) och att detta erfarenhetsmässigt missbrukas redan idag.

Enligt *Täby kommun* (en minoritet) är det önskvärt att byggnadslovet även kan omfatta beslut angående hur länge ett byggnadslov är giltigt med avseende på påbörjandet och avslutandet av byggnadsarbetet; exempelvis för ett ordinarie enfamiljshus att arbetet skall påbörjas inom ett år och avslutas inom tre år.

Några remissinstanser tar upp frågor som rör omfattningen av byggnadsnämndens prövning.

*Arbetsmiljöutredningen* förutsätter sålunda att man vid utformningen av en ny byggnadslagstiftning tar fasta på de moment av arbetsmiljöprövning i byggnadslovsärende som införts med 1973 års lagstiftning på arbetarskyddsområdet. Syftet måste härvid vara att i byggnadslovsärendet skall bevakas att byggnadsföretaget inte strider mot arbetarskyddslagen eller med stöd därav meddelade föreskrifter och att arbetstagarna beretts tillfälle att delta vid planeringen. Alternativet är att införa ett fristående förfarande för obligatorisk förprövning av nya eller ändrade arbetslokaler inför arbetarskyddsmyndighet. För att undvika tidsutdräkt och onödig omgång är det emellertid enligt arbetsmiljöutredningens åsikt lämpligt att en sådan prövning även i fortsättningen inryms i byggnadslovsärendet. Liknande synpunkter anför *arbetarskyddsstyrelsen* och *LO*.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* förutsätter att byggnadslovskravet ger möjlighet för byggnadsnämnden att inom rimliga gränser påverka även form, färgsättning m. m. Åtskilliga anläggningar, t. ex. broar och viadukter, utgör ett mycket dominerande inslag i landskaps- och stadsbilden. Därmed förstärks byggnadsnämndens funktion och ansvar för den samlade estetiska utformningen av miljön. *Söderköpings kommun* anser att byggnadsnämndens befogenhet i estetiska frågor klart bör preciseras och förstärkas. De nuvarande bestämmelserna i byggnadsstadgan ger enligt kommunen tämligen små möjligheter till styrning av stadsbild och

miljö. Även *KF* anser det angeläget att nämndens befogenhet att besluta i frågor om byggnads allmänna utformning klarläggs. *Norbergs kommun* framhåller att frågan om byggnadsnämnds möjligheter att påverka den totala utemiljön, dvs. även exempelvis gatumöblering, konstutsmyckning samt i viss mån parkutformning, inte har berörts. Komplettering bör ske i detta avseende. Kommunen anser att i princip all fasad- och takbeläggning bör underställas byggnadsnämndens prövning oavsett plan- eller bestämmelseform. Till miljön hör också möjligheterna till rekreation på fastigheten. Enligt kommunen bör utformningen av alla konstbyggnader, broar etc., prövas av byggnadsnämnden åtminstone ur estetisk synpunkt.

*Kommunförbundet* ifrågasätter om inte ett större ansvar för det tekniska utförandet av byggandet kan läggas på byggnadsproduktionens parter. Byggnadsnämndernas kontroll kunde då i huvudsak inriktas på att projekten fyller de krav som uppställs i de fysiska planerna. Tredje mans säkerhet och ekonomiska skadeslöshet skulle enligt kommunförbundet kunna tillgodoses genom ett utvecklat funktionsansvar för byggnadsproducenterna med förlängda garantitider – förslagsvis tio år – kombinerat med en obligatorisk garantifond. *Falu kommun* anför liknande synpunkter.

Enligt *Kristinehamns kommun* bör byggnadslovsgranskningen koncentreras på frågor som berör det allmännas intressen samt på sådana frågor, där den enskildes förmåga att bevaka sina intressen är begränsade. Sådana detaljfrågor som ekonomiskt byggnadsätt, minsta rumsstorlek, fasta inredningens utförande m. m., där fastighetsägaren torde ha anledning att själv bevaka sina intressen, bör enligt kommunen inte onödigtvis belasta granskningen.

*Hudiksvalls kommun* (fastighetskontoret) påpekar att det i en del fall har hänt att byggnadslov beviljats för uppförande av byggnad på mark som inte tillhör den byggnadslovssökande. I kommande lagstiftning bör enligt kommunen därför tas in bestämmelser om skyldighet för sökanden att styrka äganderätt eller rätt att få uppföra byggnad på annans mark. Frågan tas upp också av *Göteborgs kommun* som upplyser att kommunen ofta har stött på svårigheter att få byggnadslov avseende mark som kommunen inte innehar äganderätt till i sin helhet utan till vissa delar besitter endast efter s. k. enkelt förhandstillträde i expropriationsmål. Uppenbarligen är rättsläget inte helt klart beträffande möjligheterna att i sådana fall få byggnadslov. Ett klarläggande uttalande härom inför kommande lagstiftning eller, ännu hellre, en lagtext som klart ger besked i denna fråga skulle enligt kommunen vara av stort värde.

*Haninge kommun* konstaterar att kravet på ansvarig arbetsledare föreslås kvarstå utan någon egentlig förändring. Det är enligt kommunen emellertid önskvärt att behovet av arbetsledare och kompetensen hos sådana preciseras närmare.

Enligt *Ale kommun* är det synnerligen angeläget att byggnadsnämnden i en kommande lagstiftning ges möjlighet att avslå ansökan om byggnadslov under hänvisning till att byggnadsföretaget inte ryms inom de kvoter för privat- resp. statsfinansierat byggande som tilldelats kommunen. Byggnadsnämnden bör även åläggas att samråda med kommunstyrelsen

angående kvotens fördelning. Härigenom kan den enskilde undvika att bli ställd inför ytterligt besvärliga ekonomiska åtgaganden, framhåller kommunen.

## 13 Principer för den lagtekniska lösningen

### *Utredningen (betänkandet avsnitt 21)*

För att markera betydelsen av markhushållningsaspekterna och betydelsen av att man får till stånd sammanvägda synpunkter på markanvändningen föreslår bygglagutredningen att den grundläggande lagstiftningen härom samlas i en särskild lag, som föreslås få benämningen *markanvändningslag*.

De enskilda byggnadernas tillkomst, beskaffenhet, underhåll, rivning m. m. föreslås bli reglerad i en särskild lag, *byggnadslag*. I denna lag bör enligt bygglagutredningen också kontrollen av andra förändringar i markanvändningen än byggandet regleras i den mån sådana åtgärder inte skall kontrolleras genom speciallagstiftning.

Regler om ansvar för gatubyggnad m. m. föreslås bli intagna i en tredje lag, som föreslås få benämningne *lag om kommunala vägar m. m.*

I anslutning till behandlingen av den föreslagna byggnadslagen uttalar bygglagutredningen att de nuvarande reglerna om ansvarig arbetsledare bör utan saklig ändring föras över till den nya byggnadslagen. Vidare uttalar utredningen att planverkets typgodkännande verksamhet får särskilt uppmärksammas vid utformningen av bestämmelserna om sådan tillsyn som avser att trygga den tekniska kvalitetskontrollen. Bestämmelserna bör enligt utredningen utformas så att byggnadsnämnderna kan tillgodogöra sig förenklingar i tillsynsarbetet i samma mån som den typgodkännande verksamheten utvidgas.

Enligt bygglagutredningen bör i den nya byggnadslagen finnas ett särskilt kapitel med regler för byggnadsnämnds sammansättning och uppgifter.

Utredningen behandlar slutligen också påföljder vid olovligt byggande. Erfarenheten har enligt utredningen visat att de nuvarande påföljderna är otillräckliga för att avhålla från olovligt byggande. I den nya lagen bör därför andra och strängare påföljder föreskrivas. Tyngdpunkten i ett framtida påföljdssystem bör ligga på regler som gör det möjligt att få bort det olovligen uppförda.

Till att börja med skall byggnadsnämnden ha möjlighet att vid vite förbjuda att olovligt påbörjat byggnadsarbete fortsätts. När det olovliga byggandet upptäcks först i efterhand och det uppförda inte kan tillåtas stå kvar skall nämnden kunna vid vite ålägga den olovligt byggande att på

egen bekostnad bortskaffa det uppförda vid äventyr att det eljest bortskaffas genom nämndens försorg på den byggandes bekostnad. Beslut om att olovligen uppförd byggnad skall rivs föreslås gälla även mot ny ägare av fastigheten. Är det tveksamt om det olovligt uppförda kan få vara kvar skall ägaren kunna få tillfälle att söka lov till företaget innan andra åtgärder vidtas.

Vid sidan av dessa föreslagna regler avses även regler om straffansvar finnas. Nuvarande straffbestämmelser föreslås bli överförda till en ny byggnadslag. Möjligheterna till faktiska ingripanden bör vara frikopplade från reglerna om straffrättslig påföljd och inte vara underkastade särskilda preskriptionsregler.

### *Remissinstanserna*

Bygglagutredningens förslag att lagstiftningen skall delas upp på tre olika lagar tillstyrks eller lämnas utan erinran av *hovrätten över Skåne och Blekinge, vägverket, RRV, skogsstyrelsen, planverket, länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings, Kalmar, Blekinge, Malmöhus, Hallands, Skaraborgs, Västmanlands, Kopparbergs och Jämtlands län, domänverket, MUS-65, Alvesta, Arboga, Bollnäs, Borlänge, Falkenbergs, Gnosjö, Grästorps, Göteborgs, Hallsbergs, Hallstahammars, Hammarö, Herrljunga, Höörs, Jönköpings, Kalmars, Karlstads, Kristinehamns, Mariestads, Mjölby, Olofströms, Osby, Ovanåkers, Sala, Skara, Smedjebackens, Sunne, Tierps, Torsby, Umeå, Vara, Västerås och Östra Göinge kommuner, HSB, Svenska naturskyddsföreningen, SAR* samt *Stockholms läns landsting* (minoritet).

*Jönköpings kommun* har inte något att invända mot den föreslagna uppdelningen på tre lagar. Kommunen framhåller emellertid att lagtext och tillämpningsföreskrifter måste utformas klart och entydigt så att oklarheter i gränsdragningen mellan lagarna undviks. Liknande uppfattning framförs av *Solna kommun*.

Inte heller *Malmö kommun* har något att invända mot den föreslagna lagtekniska lösningen men framhåller betydelsen av att sambanden mellan markanvändningslagen och byggnadslagen kommer till klart uttryck. Reglerna om byggnads egenskaper och underhåll är enligt kommunen inte uteslutande av teknisk karaktär utan de rymmer också åtskilliga miljöskapande element. Lagarna bör sålunda – för att undvika tolknings-svårigheter vid tillämpningen – uttrycka en samstämmig grunduppfattning.

*Sveriges villaägareförbund* anser att utredningens förslag att i en ny författning införa bestämmelser som uteslutande reglerar byggandet är i princip praktiskt och lämpligt.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* delar utredningens uppfattning om det lämpliga med en lagteknisk uppdelning i stort mellan markanvändningslag och genomförandelagstiftning. Lagstiftningen om plangenomförande är vittomfattande och differentierad t. ex. med avseende på vilka delar av plangenomförandet som regleras, hur frågor om olika parter ansvar fastställs, efter vilka principer avgifter uttaxeras och hur prövningsord-

ningen är utformad. Det är därför enligt länsstyrelsen inte möjligt eller lämpligt med en samlad lagstiftning för både planläggning och allt plangenomförande. Grundläggande regler om kommunernas och markägarnas ansvar för och befogenheter vid plangenomförandet anses emellertid böra finnas i markanvändningslagen så att bästa möjliga helhetslösning kan uppnås.

Enligt *Haninge kommun* innebär konstruktionen att införa reglerna om gatuavgifter m. m. i en särskild lag en klar fördel. Bl. a. kan ett sådant förfarande möjliggöra att ett nytt regelsystem kan utarbetas fristående från bygglagutredningens övriga förslag och därigenom snabbare lagfästas.

*Karlshamns kommun* anser att tanken i betänkandet att bara ha en typ av detaljplan – byggnadsplan – och att reglera rättsverkningarna i en ny lag om kommunala gator m. m. är intressant. Här öppnar sig enligt kommunen reella möjligheter till en förenkling av byggnadslagstiftningen.

*Föreningen för samhällsplanering* finner konstruktionen med en lag om kommunala vägar m. m. lämplig.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* synes den lagtekniska lösningen med en markanvändningslag och en särskild byggnadslag ändamålsenligt. Den knapphändiga behandlingen av planers ekonomiska konsekvenser utgör enligt länsstyrelsen en väsentlig brist. Länsstyrelsen anser att planlagstiftningen och därmed sammanhängande lagar måste reglera balansen mellan allmänna och enskilda skyldigheter och rättigheter. I avsaknad av en penetrering i utredningen av den ekonomiska faktorn måste bedömningen av förslaget ekonomiska konsekvenser bli mycket osäkra och även frågan om huruvida en särskild lag om kommunala vägar m. m. är erforderlig eller om regelsystem härför bör inarbetas i markanvändningslagen.

Även *Gagnefs, Gislaveds* och *Hjo kommuner* anser att det är lämpligt med skilda lagar för markanvändning och byggande medan det däremot anses tveksamt om det är lämpligt att skilja plangenomförandet från planläggningen. Enligt *Gagnefs kommun* kan de frågor som föreslås bli reglerade i lag om kommunala vägar m. m. utan olägenhet ingå i byggnadslagen.

*Linköpings kommun* finner att den föreslagna uppdelningen på tre lagar är ändamålsenlig. Kommunen föreslår emellertid att man i det fortsatta utredningsarbetet överväger om det inte finns möjlighet att tillskapa en "Markanvändnings- och Byggbalk", vari i princip samtliga bestämmelser som reglerar markanvändningen och byggandet skall återfinnas. Därvid är det enligt kommunen lämpligt att utredningens tre föreslagna lagar – markanvändningslagen, lagen om kommunala vägar m. m. och byggnadslagen – ingår som olika kapitel i denna balk. Liknande synpunkter framförs av *Sölvesborgs kommun* och *fastighetskontoret i Lund*.

Även enligt *Sveriges advokatsamfund* skulle det i syfte att förbättra överskådligheten vara av värde om all med utredningen avsedd lagstiftning ävensom anläggningslagen, väglagen, vattenlagen, naturvårdslagen m. fl. lagar sammanfördes i en ny byggningsbalk.

*Kumla kommun* anser att den nya lagstiftningen bör kunna samlas i en



lag. Skulle detta av olika skäl inte gå att genomföra bör enligt kommunen i varje fall alla administrativa bestämmelser samlas i en av lagarna. Lagkomplexets formella regler bör kunna hjälpligt tolkas av den allmänhet som berörs av lagarna och inte enbart vara en virtuos hantering för en liten skara byråkrater.

*Linköpings, Sölvesborgs och Umeå kommuner* föreslår att benämningen byggnadslag utbyts mot bygglag. *Västerås kommun* föreslår i stället benämningen byggandelag. Även *Sveriges villaägareförbund* anser att benämningen byggnadslag är olämplig.

*Helsingborgs kommun* har i princip ingenting att erinra mot den föreslagna lagtekniska lösningen men ifrågasätter om bestämmelser om byggnadsnämnds sammansättning och uppgifter bör hänföras till den nya byggnadslagen. Med hänsyn till att markanvändningslagen föreslås innehålla anvisningar av processuell karaktär bör enligt kommunen byggnadsnämndens roll i likhet med övriga medverkande parter klarläggas i denna lag. Samma uppfattning framförs av *SAR*.

*Ovanåkers kommun* däremot anser att den föreslagna byggnadslagen ligger närmast till för att hysa dessa regler.

*Haninge kommun* påpekar att nuvarande regler om kontroll av byggnad m. m. (60–64 §§ BS) är avsedda att överföras till ett särskilt kapitel i en ny byggnadslag. Bl. a. kommer således bestämmelserna om husutsättningarna att bli oförändrade. En sak som hänger intimt samman med husutsättningarna, nämligen nybyggnadskarta, synes emellertid enligt kommunen inte alls ha berörts i betänkandet. Bestämmelserna om nybyggnadskarta finns nu i 2 § tredje stycket BS. Bestämmelserna är mycket kortfattade och innehåller strängt taget inget annat än att byggnadsnämnden har skyldighet att tillhandahålla nybyggnadskarta i vissa fall. Någon föreskrift om att istället sökanden har skyldighet att förete nybyggnadskarta i ett byggnadslovsärende finns däremot inte. Inte heller definieras begreppet nybyggnadskarta. Förhållandena är enligt kommunen klart otillfredsställande. I en ny byggnadslag bör därför upptas något utförligare bestämmelser om nybyggnadskarta.

Även *Motala och Nyköpings kommuner* påtalar behovet av regler om nybyggnadskarta. Dessutom framhåller kommunerna behov av regler om utstakning och kontroll av byggnads läge.

*Haninge kommun* påpekar att kravet på ansvarig arbetsledare föreslås kvarstå utan någon egentlig förändring. Det vore emellertid enligt kommunen önskvärt med en precisering av omfattningen av behovet av arbetsledare liksom av kompetenskravet på arbetsledaren. Liknande synpunkter framförs av *byggnadsnämnden i Upplands-Bro kommun*.

*Planverket* understryker vad bygglagutredningen uttalat angående planverkets typgodkännandeverksamhet. Det är enligt verkets mening angeläget att man i den kommande byggnadslagen inför vissa grundläggande regler för verkets typgodkännandeverksamhet liksom även beträffande av verket godtagen tillverkningskontroll av förtillverkade byggprodukter. Typgodkännande och tillverkningskontroll innebär att ansvaret för förhandsprövningen överförs till planverket och ansvaret för kontrollen till tillverkaren av produkterna och det organ som utövar extern kontroll i

anslutning till tillverkningen. Denna ändrade rollfördelning anses medföra behov av en offentligrättslig reglering av ansvarsfördelningen mellan berörda parter på myndighetssidan och producentsidan. Ett ansvar för tillverkaren och dennes ansvarige driftsledare av samma slag som åvilar den byggande och hans ansvarige arbetsledare bör enligt verket övervägas. Som en följd härav kan ansvarsfördelningen mellan de olika rollinnehavarna behöva omprövas. Obligatoriskt typgodkännande kan även behöva tillämpas för vissa farliga slag av anordningar i byggnader. Även denna problematik bör därför enligt verket närmare utredas och, om så befinns motiverat, påverka bestämmelserna i den nya byggnadslagen. Planverket berör också vissa ansvarsfrågor av primärt civilrättslig karaktär men som anses kunna påverka byggnadslagstiftningen. Det gäller konsumentfrågor som främst rör småhusägarnas ställning gentemot försäljare/entreprenör. De senare årens utveckling, som medfört allt mer begränsade möjligheter för gemene man att uppställa egna kvalitetskrav vid köp av småhus, synes enligt verket peka på att ett något förstärkt konsumentskydd bör övervägas i form av förbättrade garantier och ett ökat skadeståndsansvar. Även om det här huvudsakligen gäller frågor av civilrättslig natur, som inte torde ha sin plats i byggnadslagstiftningen, anser sig planverket i sammanhanget vilja peka på behovet av en utredning av dessa problem.

*Kommunförbundet* framhåller att den föreslagna lagstiftningen kommer att medföra ökade krav på byggnadsnämnderna såvitt avser granskning och tillsyn, krav som särskilt mindre kommuner omöjligen kan komma att tillgodose. Förbundet ifrågasätter därför om inte ett större ansvar för det tekniska utförandet av byggandet kunde läggas på byggnadsproduktionens parter. Byggnadsnämndernas kontroll kunde då i huvudsak inriktas på att projekten fyllde de krav som uppställs i de fysiska planerna. Tredje mans säkerhet och ekonomiska skadeslöshet skulle enligt förbundet kunna tillgodoses genom ett utvecklat funktionsansvar för byggnadsproducenterna med förlängda garantitider – förslagsvis tio år – kombinerat med en obligatorisk garantifond.

*Kalmars och Mönsterås kommuner* påpekar att granskning av projekt och tillsyn av byggnadsverksamheten föreslås bli utökade för byggnads-konsumentens skydd. Hur långt byggnadsnämndens skyldighet som "konsumentombudsman" skall sträcka sig är emellertid enligt kommunerna oklart i betänkanudet. En utökad tillsyn utgör en resurs- och kostnadsfråga, men ett allmänt uttalande om att granskningen får innehålla sådana aspekter anses utgöra ett stöd för granskningsorganet.

Många remissinstanser understryker det angelägna i att komma till rätta med det olovliga byggandet och påtalar bristerna i nuvarande lagstiftning i detta hänseende.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* förefaller det olovliga byggandet att öka allt mer i länet. Satsningen på planering blir enligt länsstyrelsen meningslös om inte samhället har möjligheter att effektivt se till att gällande, i demokratisk ordning tillkomna lagar och planer följs.

*Kommunförbundet* framhåller att det med ett system av den typ bygglagutredningen föreslår blir om möjligt ännu viktigare att olovligt byggande kan beivras på ett meningsfullt sätt.

Remissinstanserna anger flera omständigheter som gör att det nuvarande regelsystemet är ofullkomligt i förevarande hänseende.

Orsakerna till att bebyggelse uppförs utan lov och oftast får stå kvar är enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* flera. En viktig orsak anses vara att många byggnadsnämnder har för små resurser för kontroll på fältet och även bristande administrativa möjligheter att verkligen engagera sig i ärenden om olovlig bebyggelse. Information och upplysning till allmänheten har inte gått ut i tillräcklig omfattning. I kombination med en svårtillämpad och omständlig lagstiftning, som många gånger tolkats på ett sätt som i första hand gynnat den som handlat olovligt, har följden blivit att de flesta husen fått stå kvar. Nackdelen av varje enskilt fall har enligt *länsstyrelsen* av överprövande myndigheter ofta underskattats, då man inte insett dess roll i ett större sammanhang där företeelsen genom sin mångfald kan vålla problem för markanvändningsplaneringen och bl. a. ta i anspråk t. ex. strandområden som annars avsetts för framtida allmänt nyttjande. *Länsstyrelsen* konstaterar slutligen att de låga straffsatsen som för närvarande tillämpas inte har någon som helst avskräckande effekt och att preskriptionstiden om två år gör att lagreglerna saknar praktiskt betydelse då det är vanligt att ett å två år kan gå innan olagligt uppförd bebyggelse upptäcks.

*Kommunförbundet* anför att möjligheten till handräckning enligt 148 § BL är effektiv från den synpunkten att prövning inte först behöver ske av domstol. Emellertid är tillämpningsområdet för 148 § begränsat till de fall av överträdelse som återfinns i 147 § BL. I andra fall får man använda sig av befogenheterna i 70 § BS, varvid domstolsprövning krävs, vilket anses vara en onödig omgång.

Det omständliga förfarandet enligt nuvarande ordning påtalas även av ett flertal andra remissinstanser. *Länsstyrelsen i Hallands län* t. ex. anför att myndigheternas nuvarande möjligheter att genom vitesförelägganden, handräckning m. m. få en olovligt utförd åtgärd (av beskaffenhet att inte kunna godtas i efterhand) undanröjd i förstone kan synas vara tillräckliga. Genom de generösa besvärsmöjligheterna och genom myndigheternas långa handläggningstider samt inte minst genom överlåtelse av äganderätten till den fastighet som omfattas av t. ex. ett vitesföreläggande sätts emellertid effektiviteten i systemet nära nog helt ur spel.

Flertalet remissinstanser som yttrar sig i frågan framhäver det angelägna i att samhället ges bättre möjligheter att sätta stopp för det olovliga byggandet.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller särskilt vikten av att åtgärder sätts in omedelbart för att lokalisera och ta bort uppförd olämplig bebyggelse så att denna inte får status av "pågående markanvändning" och hindrar en kommande planläggning enligt bygglagutredningens lagförslag. Härvid bör personella och ekonomiska resurser ställas till byggnadsnämndernas förfogande samtidigt som gällande byggnadslag och byggnadsstadga snabbt ändras enligt de intentioner som bygglagutredningen föreslagit i sitt betänkande. En helt ny markanvändningslagstiftning bör inte avvaktas.

*Planverket* hälsar förslaget om effektivare lagstiftning gentemot olov-

ligt byggande med tillfredsställelse. Det bör dock enligt verket göras en skillnad på sådana svartbyggen där lov hade kunnat beviljas och sådana där lov inte kan påräknas. En stor del av nuvarande olovliga byggnadsföretag torde innebära endast mindre åtgärder avseende till- och ombyggnader, omfärgning av fasader m. m. Genom viss begränsning av byggnadslovsplikten inom en del områden borde kontrollresurserna enligt verket kunna koncentreras till de mest väsentliga fallen. Även de statliga resurserna måste avstämmas mot utökade arbetsuppgifter.

Förslaget att lagstiftningen gentemot det olovliga byggandet skall effektiviseras tillstyrks också av *hovrätten över Skåne och Blekinge, riksantikvarieämbetet, naturvårdsverket, länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Göteborgs och Bohus, Hallands, Skaraborgs, Västmanlands, Kopparbergs och Jämtlands län, Fagersta, Falkenbergs, Haninge, Härnösands, Kalmar, Karlstads, Kinda, Markaryds, Motala, Mönsterås, Nacka, Norrtälje, Nässjö, Skövde, Stockholms, Söderköpings, Tyresö, Umeå, Valdemarsviks, Varbergs och Vilhelmina kommuner samt Föreningens Sverige kommunala förvaltningsjurister, Svenska kommunal-tekniska föreningen och Föreningen Sveriges stadsarkitekter.*

*Länsstyrelsen i Gotlands och Hallands län samt Motala kommun* tillstyrker att tyngdpunkten i lagstiftningen läggs vid att inom rimlig tid få det olovligt uppförda eller utförda undanröjt. Denna inriktning av påföljdssystemet synes förutsättas även av remissinstanser som efterlyser effektivare regler för handläggningen av påföljdsärenden.

*Kommunförbundet* anser att man bör överväga att medge generell möjlighet till handräckning utan den begränsning av tillämpningsområdet för 148 § BL som f. n. gäller och utan domstolsprövning. Byggnadsnämnden bör vidare, sedan ett föreläggande vunnit laga kraft genom att några besvär inte anförts eller också ogillats, kunna direkt begära exekutiva åtgärder. Det ter sig enligt förbundet som en onödig omgång att nämnden skall behöva få befoget domfäst. En annan begränsning i de nuvarande åtgärdsomöjligheterna består däri att vid underlåtenhet att utföra arbete eller vidta annan åtgärd enligt 70 § andra stycket BS endast vitespåföljden står till byggnadsnämndens förfogande. Påföljden att vid tredska åtgärden verkställas genom nämndens försorg på den tredskandes bekostnad bör enligt förbundet kunna ifrågakomma vid föreläggande enligt båda de fall som nu omfattas av 70 § BS. Påföljden att åtgärd vidtas på vederbörandes bekostnad anses böra gälla även ny ägare. Allmänt bör man enligt förbundet sträva efter att i görlig mån begränsa den dubbelprövning som nu sker i såväl administrativ som judiciell väg. Varje extra möjlighet att få ett åtgärdsbeslut prövat i den ena eller andra ordningen medför givetvis motsvarande tidsutdräkt med åtgärdens verkställande och leder då till det resultatet att tvångsmedlet framstår såsom mindre effektivt. Liknande synpunkter framförs av *Vilhelmina kommun.*

*Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att lagstiftningen måste ges en sådan utformning att myndigheterna ges starka möjligheter att snabbt få rättelse till stånd. Som tänkbara förbättringar av prövningssystemet nämner länsstyrelsen ekonomiskt stöd (förskotteringsmedel) åt kronofogdemyndigheten för att smidigare kunna effektuera ett handräckningsbe-

slut. Vidare föreslås en annan typ av lämplighetsprövning där husägaren själv skall bevisa företagets lämplighet från allmän synpunkt. Utgångspunkten för ev. byggnadslovs- och dispensprövning i efterhand bör givetvis i princip vara densamma som om huset inte uppförts. Husets värde kan inte heller rimligen få påverka bedömningen eftersom den som har råd att bygga ett dyrt hus i så fall skulle få en fördel av detta. Eftersom erfarenheter från tillämpning av föreskrifterna visar ett väsentligt hänsynstagande till den kapitalinvestering som nedlagts i ett svartbygge bör den nämnda principen enligt länsstyrelsen uttryckas direkt i lagtexten. Det kan enligt länsstyrelsen även ifrågasättas om inte den princip som föreslagits av naturvårdskommittén genom tillägg i 37 § naturvårdslagen kan tillämpas generellt för olovligt uppförd bebyggelse. Förslaget, som lyder "Utbyte av brott som avses i denna paragraf skall förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt", avser bl. a. olaga täkt, olovligt uppförd bebyggelse eller anordning inom strandskydds- eller naturreservatsområde. Innebörden skulle således bli att olovligt uppförd byggnad eller anordning kan förklaras förverkad till statsverket.

Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* bör det övervägas att ersätta förfarandet enligt 70 § BS med ett handräckningsförfarande genom överexekutor ungefär på sätt som anges i 148 § BL. Handräckningsärenden bedöms i allmänhet vara av brådslande natur och ges därför förtur i domstolsbehandlingen.

Även *länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Hallands, Skaraborgs, Kopparbergs och Jämtlands län, Kinda, Markaryds, Nacka, Norrtälje, Nässjö, Söderköpings, Tyresö, Umeå, Valdemarsviks, Varbergs och Vilhelmina kommuner* samt *Svenska kommunal-tekniska föreningen* och *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* framhåller att det behövs effektivare handlägningsregler för ärenden med syfte att stoppa olovligt byggande eller att få bort det olovligt byggda.

*Länsstyrelsen i Hallands län* ifrågasätter om det inte vore en lämpligare ordning att låta länsstyrelsen döma ut viten – eventuellt i länsrätten – samt att förslagsvis inte medge besvär rätt över beslutet om utdömande. Enligt länsstyrelsens mening kommer rättssäkerhetssynpunkterna även vid den föreslagna ordningen att tillbörligen beaktas. Samma handlägningsordning anses kunna tillämpas beträffande förelägganden om verkställighet på en tredskandes bekostnad.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att det är angeläget att det införs en regel som säger att ärenden rörande korrektion av otillåtet byggande normalt skall behandlas med förtur.

Enligt *länsstyrelsen i Kopparbergs län* bör planmyndigheten få möjlighet att vid kraftigt verkande påföljd och begäran om handräckning omedelbart kunna stoppa vad som olagligen uppföres. Myndighetens beslut bör enligt länsstyrelsen gälla utan hinder av förd klagan.

*Umeå kommun* anser att de principer utredningen föreslår för att komma till rätta med olovligt byggande är riktiga. Därutöver uttrycker kommunen den förhoppningen att det överprövningsförfarande som oftast kommer till stånd i dessa ärenden kan genomföras tämligen snabbt. Genom ett snabbt förfarande skulle antalet besvärärenden enligt kom-

munen troligen kunna komma att minskas då besvär ofta synes anföras endast av det skälet att man vill vinna tid. Därtill kommer att ju längre tid en olovligt uppförd byggnad får kvarstå desto mindre brukar förstael- sen för ett beslut om bortrivning bli.

*Söderköpings kommun* föreslår att möjligheterna att klaga i högsta instans inskränks.

I anslutning till utredningens uttalande att byggnadsnämnden självfal- let skall ha möjlighet att vid vite förbjuda att olovligt påbörjat byggnads- arbete fortsätts erinrar *hovrätten över Skåne och Blekinge* om att detta strider mot hittillsvarande uppfattning om användningen av vite. Hovrät- ten förutsätter därvid, att olaga byggnadsarbete även i fortsättningen skall vara belagt med straff. Stadgandet i 9 kap. 8 § rättegångsbalken att vite inte må föreläggas då straff är utsatt gäller visserligen inte förvalt- ningsrätten men enligt praxis används enligt hovrätten inte vite då annan påföljd finns.

I likhet med länsstyrelsen i Stockholms län ifrågasätter *naturvårdsver- ket* och *länsstyrelsen i Östergötlands län* om man inte i byggnadslagstift- ningen bör införa en regel om förverkande.

Förslaget att beslut om att olovligen uppförd byggnad skall rivas skall gälla även mot ny ägare av fastigheten tillstyrks av *naturvårdsverket*, *länsstyrelserna i Östergötlands, Göteborgs och Bohus, Hallands, Västman- lands och Jämtlands län, Haninge, Kinda, Motala* och *Stockholms kommuner* samt *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister*. Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* biträder förslaget men ifrågasät- ter om inte ytterligare åtgärder behövs för att förhindra förhaling av beslutade åtgärder. Sålunda kan effekten av föreläggande om underlåten- het av olika slag, som inte kan få fortsätta – t. ex. bristande underhåll av byggnad, användning av fastigheten på ett för närboende störande sätt – enligt hovrätten behöva förstärkas på enahanda sätt.

Enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* bör övervägas om inte en officiell registrering bör ske så att en köpare av en fastighet lätt kan få upplysning om gällande föreläggande och förbud. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Kinda kommun*.

*Kalmar* och *Mönsterås kommuner* pekar på problemet med olovlig rivning. I sådana fall kan man knappast kräva att få den uppförd på nytt. I de fall att det är fråga om en kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull byggnad är det dessutom omöjligt att återskapa de tidigare värdena vid ett återuppförande. För de fall att en olovlig och oönskad rivning uppdragas måste det enligt kommunerna finnas handfasta möjlig- heter att omedelbart på platsen stoppa verksamhetens fortsättande. En rivning över en natt måste kunna åstadkomma starka påföljder.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att man bör införa höjda straffsatser och strängare straffmätning, vilket även medför längre pre- skriptionstid. Dessutom bör enligt länsstyrelsen innehavet av en olovligt uppförd byggnad kriminaliseras.

Några remissinstanser påpekar att de av bygglagutredningen föreslagna åtgärderna är otillräckliga. Enligt *Härnösands kommun* lämnar utred- ningen problemet med svartbyggen olöst.

*Olofströms kommun* framhåller att samhället inte ens i dag klarar av allt svartbyggeri och att frågan hur den föreslagna utökade byggnadslovsplikten skall administreras, kontrolleras och registreras kvarstår olöst. Liknande uppfattning framförs av *byggnadsnämnden i Halmstads kommun*.

Även *Kalmars och Mönsterås kommuner* ifrågasätter om inte ytterligare skärpning av reglerna är nödvändig.

*Sveriges villaägareförbund* förklarar att man inte är övertygad om att de av bygglagutredningen föreslagna åtgärderna är det bästa sättet att komma till rätta med problemet angående svartbyggen. Enligt förbundets erfarenhet torde bristerna snarast vara att hänföra till tillämpningen av gällande regler. Förbundet framhåller som exempel att en kommun 25 år efter det en byggnadsåtgärd, som enligt kommunens mening fordrar byggnadslov men för vilken sådant aldrig begärts, meddelar rivningsföreläggande rörande till- eller ombyggnad av byggnad på fastighet, vilken innefattas i kommunens expropriationsansökan. Om kommunen sålunda utnyttjar sina offentligrättsliga befogenheter för att reducera sina egna kostnader för fastighetsförvärv, synes detta enligt förbundet näppeligen överensstämma med avsikten med att tillerkänna kommunen denna offentligrättsliga behörighet. Förbundet ifrågasätter vidare om inte i själva verket kommunen får anses ha lämnat sitt tysta medgivande genom att man under den långa tid, som förflutit efter det "olovliga" byggandet inte vidtagit några åtgärder för att beivra detsamma samt om inte det "olovliga" byggandet preskriberats. Om, såsom utredningen föreställer sig, strängare påföljder än hittills bör införas när det gäller olovligt byggande, måste också enligt förbundet i rätts säkerhetens intresse klarare regler än de utredningen skisserar införas, när byggnadslov erfordras och då så inte är fallet. Och dessa regler bör enligt förbundet självfallet gälla även när kommun, som privaträttsligt subjekt bygger.

## 14 Huvuddragen av samordning med annan lagstiftning

### *Utredningen (betänkandet avsnitten 7 och 22)*

Enligt gällande rätt krävs beträffande många åtgärder avseende byggnader att de prövas såväl enligt byggnadslagen och byggnadsstadgan som enligt t. ex. miljöskyddslagen, naturvårdslagen, vattenlagen eller gruvlagen. Den föreslagna räckvidden hos den nya lagstiftningen kommer att leda till en ökning av antalet fall då tillstånd krävs enligt flera lagar. Utredningen har emellertid inte funnit det lämpligt att ersätta de olika speciella prövnings- och beslutsformer som finns i speciallagstiftningen med det föreslagna beslutssystemet. Utom såvitt avser naturvårdslagen föreslås därför gränsdragningen mellan byggnadslagstiftning och speciallagstiftning i stort sett bli orubbad. Men en sådan samordning bör komma till stånd att de ställningstaganden som görs inom ramen för markanvändnings- och byggnadslagstiftningen kan bilda underlag och utgöra villkor för tillämpningen av olika speciallagar. Målsättningen skall vara att så långt möjligt undvika att det blir dubbla tillståndsprövningar.

För att den avsedda samordningen skall komma till stånd skall som huvudregel gälla att beslut som meddelats av prövningsmyndighet enligt t. ex. miljöskyddslagen, vattenlagen, fastighetsbildningslagen eller anläggningslagen skall stå i huvudsaklig överensstämmelse med gällande plan. Finns föreskrift om att kommunalplan skall upprättas bör detta i allmänhet ha skett innan tillståndsbeslutet får meddelas. Ofta bör också krävas att byggnadsplan skall ha upprättats före beslutet.

För att få konstaterat huruvida hinder mot beslut föreligger med hänsyn till planläggningen föreslås att myndighet som skall pröva ärenden enligt nyss nämnda och andra lagar innan tillstånd eller annat positivt beslut meddelas skall samråda med byggnadsnämnden. Finner nämnden att hinder möter mot den aktuella åtgärden med hänsyn till plan skall nämndens uppfattning, som i vissa fall skall meddelas som formellt beslut, vara bindande för prövningsmyndigheten.

Utöver de nu berörda mer generella samordningsproblemen uppstår i samband med vissa lagar olika problem av mer speciellt slag.

När det gäller förhållandet till naturvårdslagen innebär förslaget att viktiga delar av vad som f. n. regleras i denna skall flyttas över till den föreslagna lagstiftningens planläggnings- och prövningssystem. Huvudprincipen bör enligt utredningen vara att förvaltningsfrågor regleras enligt



naturvårdslagen och förändringssituationer enligt markanvändnings- och byggnadslagstiftningen. Med hänsyn härtill föreslås att bestämmelserna i 15–17 §§ till skydd för friluftslivet och bestämmelserna i 19–21 §§ till skydd för landskapsbilden upphävs. När det gäller täkter enligt 18 § föreslås att i kommunplan skall anges var täkt skall få ske samt att den mer detaljerade regleringen av täktverksamhet även i fortsättningen skall prövas av länsstyrelsen. Reglerna om naturreservat bör bibehållas i naturvårdslagen. För inrättande av reservat skall dock ges bestämmelser som tillgodoser krav på samordning med kommunplan. Prövningen av olika åtgärder inom reservat föreslås i viss utsträckning bli överflyttad på kommun.

Experten i bygglagutredningen Lars Delin ger i ett särskilt yttrande uttryck för avvikande uppfattning i vissa hänseenden. Enligt Delin talar vissa skäl för att regleringen av strandskydd och landskapsskydd skall ligga kvar hos länsstyrelsen. I annat fall måste det föreslagna systemet kompletteras med regler som garanterar att naturvårdsintresset blir behörigen tillgodosett.

Såsom lagstiftningens räckvidd föreslås bli avgränsad kommer prövningssystemet att omfatta samtliga typer av nyanläggningar som är koncessionspliktiga enligt miljöskyddslagen och i stor utsträckning även ändringar avseende sådana anläggningar. I översiktliga planer bör det enligt utredningen vara möjligt att göra bedömningar av vad som bör vara vägledande för möjligheterna att till visst område lokalisera olika miljöstörande verksamheter och villkoren för dessa. För att underlätta kommunens ställningstaganden i samband med planläggning för dels miljöfarliga anläggningar, dels andra förändringar i omgivningen föreslås att i miljöskyddslagstiftningen införs en bestämmelse enligt vilken koncessionsnämnden åläggs att på begäran av kommun yttra sig över frågan om och på vilka villkor den miljöfarliga anläggningen kan få komma till stånd.

Enligt bygglagutredningen bör kommunen ha möjlighet att även kunna påverka vissa åtgärder som i och för sig skulle falla utanför prövningssystemet såsom huvudprincipen för dess räckvidd är utformad. Sålunda bör det vara möjligt att i översiktliga planer bedöma den önskvärda utvecklingen beträffande imissioner från områden som redan innehåller olika anläggningar. Dessa riktlinjer skall sedan iakttas vid tillämpningen av miljöskyddslagen.

Någon motsvarande utvidgning av räckvidden till att omfatta t. ex. ändringar i regleringen av befintliga vattenmagasin som inte erfordrar nya eller ändrade anläggningar föreslås inte. Den prövning som företas enligt vattenlagen anses tillräcklig.

Beträffande vägar skall dessas läge i princip bestämmas genom planläggning enligt den föreslagna lagstiftningen. Byggnadsplan skall emellertid inte behöva upprättas beträffande allmänna vägar. Planering mer i detalj skall i stället ske i form av arbetsplan enligt väglagen. Vissa ändringar föreslås härvid böra ske i reglerna angående arbetsplan, bl. a. för att stärka det kommunala inflytandet.

Enligt bygglagutredningen bör man i viss utsträckning kunna beakta

och styra bl. a. skogsbrukets inriktning med hjälp av den föreslagna lagstiftningen. Det föreslås därför att skogsvårdslagen kompletteras med bestämmelser som innebär att avverkning eller andra skogsbruksåtgärder inom i kommunplan eller kommundelsplan angivna områden inte får ske utan tillstånd av skogsvårdsstyrelsen och att denna prövning skall ske i enlighet med de riktlinjer som angivits i planerna. Ändringar föreslås också ske i jordhävdslagen för att möjliggöra att man via planläggning skall kunna förhindra skogsplantering på odlad jord där detta är påkallat från landskapsskyddssynpunkt.

### Remissinstanserna

#### Allmänt

Länsstyrelsen i Uppsala län har intet att erinra mot den av utredningen föreslagna gränsdragningen mot speciallagstiftningen.

Utredningens förslag angående gränsdragning mot och samordning med annan lagstiftning tillstyrks av *Falkenbergs, Gislaveds, Grästorps, Järfälla, Osby* och *Ovanåkers kommuner*.

Enligt *Finspångs kommun* är strävandena att förenkla handläggningen genom en generell prövning av ett och samma objekt oavsett om flera lagar blir tillämpliga på förhållandet positivt.

Förslaget tillstyrks också av *Arboga kommun*, som dock framhåller att samordningen med naturvårdslagen kräver fortsatta överväganden.

Hovrätten över Skåne och Blekinge finner det inte möjligt att i avsaknad av lagtext analysera de av utredningen diskuterade samordningsfrågorna. Hovrätten understryker emellertid starkt vikten av att parallella planerings- och prövningssystem undviks.

Även ÖEF understryker angelägenheten av att de olika prövningssystemen så långt möjligt samordnas och förenklas så att kravet på en enkel och snabb handläggning kan bli tillgodosett.

Enligt *civilförsvarsstyrelsen* är strävan att undvika dubbla tillståndsprövningar riktig och här efterlyses ett samlat grepp på plan-, byggnads- och civilförsvarslagstiftning i detta avseende. Denna fråga är inte alls behandlad men det förefaller möjligt att markanvändnings- och byggnadslagstiftningen kan bilda underlag och delvis utgöra villkor för en tillämpning av den civilförsvarslagstiftning som eventuellt blir en följd av det förslag som lagts fram av 1969 års skyddsrumsutredning.

Även länsstyrelserna i *Västmanlands* och *Kopparbergs län* berör frågan om skyddsrumspanering. Enligt länsstyrelsen i Västmanlands län bör denna planering regleras genom civilförsvarslagen varjämte lämplig redovisning i översiktliga planer om förekomsten av särskild skyddsrumspanläggning bör ske. Länsstyrelsen i Kopparbergs län förutsätter att skyddsrumspaneringen blir en integrerad del i övrig samhällspanerings- och byggnadsverksamhet och därför bör behandlas i förevarande sammanhang.

Enligt *luftfartsverket* är ambitionen att undvika dubbelprövning i och för sig lovvärd. Emellertid måste man enligt verket vara observant på att

åsyftade prövningar kan ha olika syften och kräva helt olika kompetens, varför dessa strävanden inte får drivas alltför långt. Sålunda kan enligt verket mycket väl de allmänna förutsättningarna för lokalisering av en flygplats behandlas på det sätt utredningen skisserat men luftfartsverket måste förbehålla sig att i särskild ordning pröva och meddela beslut i enlighet med 64 § luftfartskungörelsen.

*Falu kommun* framhåller att sådan samordning bör komma till stånd att regleringen av byggandet och därmed sammanhängande frågor inte framstår som splittrad. Liknande uppfattning framförs av *Burlövs kommun*.

Enligt *Kinda kommun* skall samordningen bearbetas så noggrant att dubbla tillståndsprövningar inte i något fall är nödvändiga. En så skarp gräns som möjligt mellan statens och kommunernas jurisdiktion bör arbetas fram.

I den mån den föreslagna lagstiftningen kolliderar med andra lagar bör lagarna enligt *planeringskontoret i Halmstads kommun* samordnas så att dubbleringar undviks. Praktiska skäl anses tala för att samordningen sker i markanvändningslagen.

*Solna och Skellefteå kommuner* anser att tillståndsgivning enligt speciallagstiftning regelmässigt bör föregås av planläggning, men att samordningsproblemen bäst löses genom att begränsa byggnadslagstiftningens räckvidd.

*Söderköpings kommun* anser däremot att antalet speciallagar t. ex. naturvårdslagen, miljöskyddslagen, fastighetsbildningslagen och väglagen bör begränsas och inarbetas så långt som möjligt i en kommande byggnadslag.

*Linköpings kommun* anser att utredningens skäl att avvisa möjligheten att förenkla prövningsförfarandet så att alla erforderliga bedömningar kunde företas inom ramen för ett enda prövningssystem inte är tillräckligt övervägda. Liknande uppfattning framförs av *Sölvesborgs kommun*.

Enligt *Tibro kommun* har utredningen på ett välgörande radikalt sätt tagit upp naturvårdslagen till granskning och övervägt till vilka delar denna från funktionssynpunkt bör inordnas i byggnadslagstiftningen. Övrig berörd speciallagstiftning — miljöskyddslagen, vattenlagen, fastighetsbildningslagen, anläggningslagen m. fl. lagar — lämnas i orört skick. Här föreslås istället en behandlingsordning som skall säkra de översiktliga planernas efterlevnad. Kommunen konstaterar med besvikelse att samordningen fullföljts endast till viss del. En starkare samordning skulle bidra till att göra planlägningsprocessen enklare och mer överskådlig, inte minst för allmänheten. Det vore enligt kommunen ett stort steg mot den ökning av den medborgerliga insynen som åsyftas.

*Stockholms läns landsting* (minoritet) anser att bygglagutredningen inte klarat ut samordningsproblemen på ett tillfredsställande sätt. I det fortsatta arbetet bör övervägas en mer djupgående anpassning av speciallagarna till den i de föreslagna nya lagarna knäsatta principen om kommunalt huvudmannaskap.

Enligt *Nybro kommun* synes den beskrivna samordningen med annan lagstiftning från praktisk synpunkt vara något oklar och svår att i detalj

överblicka.

Enligt *Skogsindustriernas samarbetsutskott* kommer lösningen av de komplicerade samordningsproblemen i förhållande till olika speciallagar att fordra åtskillig tid. Frågan om en övergripande fysisk planering bör därför inte forceras fram.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att det är riktigt såsom utredningen föreslår att speciallagarna inte onödigtvis rubbas utan att i stället särskilda samordningsregler utformas. Denna uppfattning delas av *länsstyrelserna i Hallands, Gävleborgs och Norrbottens län*.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* framhåller vidare att man ser med tillfredsställelse på att alla de frågor om markanvändning och miljöutformning som regleras i olika speciallagar skall inordnas i ett enhetligt provningssystem enligt den nya lagstiftningen. Länsstyrelsen instämmer sålunda i att markanvändnings- och byggnadslagstiftningen skall kunna bilda underlag och ställa villkor för tillämpningen av olika speciallagar och att det i princip skall föreligga hinder mot att meddela tillstånd eller andra beslut enligt olika speciallagar i strid mot planer. Liknande uppfattning framförs av *lantmäteristyrelsen, länsstyrelserna i Jämtlands och Norrbottens län* samt *Smedjebackens kommun*. Länsstyrelsen i Norrbottens län framhåller emellertid att samordningsfrågorna kräver ytterligare belysning för att man skall kunna åstadkomma ett smidigt system.

Enligt *Sundsvall kommun* är det av vikt att planeringen av markanvändningen får bli av genomgripande natur i ett sammanhang dvs. att i planeringsförslaget kan tas med också sådana förhållanden som är reglerade i speciallagstiftningen utan hinder av vad i den nuvarande lagstiftningen gäller om provningsmyndigheter. Liknande synpunkter framförs av *Sollentuna kommun*.

Enligt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* bör planprovning i princip föregå provning av markanvändning enligt annan lag. Denna uppfattning delas av *länsstyrelserna i Jönköpings, Örebro och Jämtlands län* samt *Kalmars, Malmö och Tierps kommuner*.

*Göteborgs kommun* instämmer i att de ställningstaganden som planmyndigheterna gör i planer skall vara bindande för handläggningen enligt speciallagstiftningen. Samma uppfattning har *Alvesta och Hallsbergs kommuner*.

*Planverket* tillstyrker huvudregeln att tillståndsbeslut av provningsmyndighet enligt annan lagstiftning som exempelvis miljöskyddslagen, vattenlagen, fastighetsbildningslagen och anläggningslagen skall stå i överensstämmelse med gällande plan. Liknande uppfattning framförs av *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kristianstads, Hallands, Kopparbergs och Gävleborgs län*.

Även *länsstyrelsen i Östergötlands län* tillstyrker i princip krav på planöverensstämmelse men föreslår att möjlighet dock bör finnas att provningsmyndigheterna t. ex. enligt vattenlagen och miljöskyddslagen åtminstone i vissa fall bör kunna meddela tillstånd under villkor att markanvändningsplanerna ändras så att företaget kan inrymmas i dessa. Detta skulle kunna medföra stor tidsvinst. Liknande uppfattning

framförs av länsstyrelsen i Södermanlands län, som förutsätter att byggnadsnämnden lämnat bifall till det avvikande beslutet. För att garantera att nämndens ställningstagande kommer till allmänhetens kännedom kan det enligt länsstyrelsen övervägas om inte nämnds beslut om medgivande av tillstånd som är oförenligt med gällande plan på något sätt bör ställas ut eller på annat sätt delges allmänheten.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* framhåller beträffande genomförande-frågor som skall prövas enligt speciallagstiftning att nu föreliggande möjligheter att medge avvikelse från plan bör behållas.

Inte heller *länsstyrelsen i Blekinge län* synes ha något att invända mot den föreslagna principen. Länsstyrelsen påpekar emellertid att det härvid måste ställas stora krav på snabba besked från byggnadsnämnden vilket kan komma att kräva omfattande arbetsinsatser. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Skaraborgs län* som också framhåller de regionala myndigheternas viktiga roll i samordningen mellan centrala myndigheter och kommuner.

*Samfundet för fastighetsvärdering* delar utredningens uppfattning att en enhetlig syn på den fysiska planeringen erfordras men anser att samröret med speciallagstiftningar på olika berörda områden måste bli kostsam och stor risk finns för låsningar i plan med heterogent grundmaterial. De ekonomiska konsekvenserna blir enligt förbundet svåra att överblicka.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* påpekar att utredningen såsom mera väsentliga exempel på åtgärder som kommer att ingå i prövningssystemet nämner lokalisering av olika industriella verksamheter och villkoren för dessa, den önskvärda utvecklingen beträffande olika immissioner, underjordsbyggnade, lokalisering av gruvverksamheter samt förbud mot avverkning resp. plantering av skog. Det är enligt länsstyrelsen möjligt att det kan vara lämpligt med en reglering för alla dessa företeelser utöver nu gällande speciallagstiftning, men man kan dock i stället tänka sig att för sådana former av markanvändning, som inte är reglerade i nuvarande lagstiftning, införa en särskild lag, parallellt med nu gällande, i olika hänseenden reviderad byggnadslagstiftning. En sådan lag skulle enligt länsstyrelsen kunna betydligt mera översiktligt än utredningens förslag reglera olika markanvändningar.

Enligt *Södertälje kommun* kan integration mellan markanvändningslagen och andra lagar på det sätt som föreslagits, dvs. att kommunplan skall utgöra förutsättning för tillstånd enligt dessa lagar, ifrågasättas. I den mån dessa lagar berör frågor av allmänt intresse som sträcker sig utöver den enskilda kommunen – vilket ofta torde vara fallet – bör enligt kommunen beslut enligt dessa lagar bli styrande för kommunplanerna och inte tvärtom. Om möjligt bör sådana beslut fattas mot bakgrund av en integrerad statlig planering. Den statliga styrningen av samhällsutvecklingen bör enligt kommunen ske i särskild ordning. Kommunerna bör självfallet vara väsentliga remissinstanser i det statliga plansystemet. Integration med speciallagstiftning där särskilda statliga intressen berörs anses inte böra ske.

*Vaxholms kommun* motsätter sig bestämt en sådan samordning av

markanvändnings- och byggnadslagen med annan speciallagstiftning, t. ex. miljöskyddslagen, att det primärkommunala inflytandet reduceras.

SAR finner den strävan till samordning av tillståndsgivning enligt olika lagstiftningar som angivits i betänkandet som önskvärd. Byggnadsnämndens yttrande bör enligt förbundet alltid inhämtas när det gäller tillståndsprövning enligt annan lagstiftning där ändrad markanvändning aktualiseras och byggnadsplan inte föreligger. Samma uppfattning framförs även av *Helsingborgs kommun* och *SACO*.

Talan mot byggnadsnämnds yttrande till prövningsmyndighet enligt speciallagstiftning skall, som nämnts, enligt betänkandet sannolikt bara kunna föras i de fall nämnden yttrat sig om överensstämmelse med byggnadsplan men inte då yttrandet avser tolkningen av kommunplan och kommundelsplan. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* ifrågasätter emellertid om besvärsmått överhuvudtaget skall föreligga i fråga om en tolkningsfråga av denna art. Mot bakgrund av det utökade ansvar som kommunen föreslås få ifråga om markanvändningen synes det enligt länsstyrelsen knappast befogat att byggnadsnämnds beslut i fråga om innehållet eller syftet med en plan skall få bli föremål för talan. Kommunen bör kunna få stå för riktigheten av att en plan blir rätt uttydd — en fråga där kommunen uppenbarligen själv har den bästa bakgrundsinformationen.

*Näringslivets byggnadsdelegation* delar utredningens uppfattning att en modernisering av den fysiska planeringen är motiverad. Delegationen anser emellertid att utredningen gått längre än vad som anses motiverat genom kravet på översiktlig planläggning i hela landet. Behovet av planläggning i rättsligt bindande former utanför tätorterna anses begränsat, varför planeringens omfattning bör differentieras med hänsyn till detta. Utredningsförslaget om bindande översiktsplanering leder enligt delegationen till en rad komplicerade samordningsproblem med olika former av speciallagstiftning om fastighetsanvändning, t. ex. miljöskyddslagen, vattenlagen, väglagen, osv. En omfattande dubbelprövning anses bli ofrånkomlig. Planläggning för verkställighet inom områden med tätare bebyggelse bör ske i två etapper, först dispositions- eller områdesplan och därefter byggnadsplan eller prövning enligt speciallagstiftning. När det gäller olika slags företag utanför bebyggda områden anses den praktiska vinsten med planmässig reglering på förhand av sådana specialreglerade företag genom översiktlig planläggning mestadels vara ganska ringa. Den egentliga utformningen och villkorsgivningen för företaget är ofta komplicerad och beroende av förhållanden i det särskilda fallet, och möjligheterna att i förväg förutse detta genom anvisningar i översiktlig planläggning torde vara begränsade. I stället för att genomgående införa en bindande översiktlig planläggning av specialreglerade företag, borde det vara tänkbart att tillföra planeringsunderlag från översiktlig planering till de organ som beslutar enligt speciallagstiftningen. Specialorganen måste från allmän synpunkt anses bäst skickade att behandla dessa frågor. I vissa fall företräder för övrigt kommunerna dessutom direkta partsintressen i dessa sammanhang. Kommunens intressen tillvaratas enligt delegationen dels genom det planeringsunderlag, som tillförs det beslutande

organet, dels genom att kommunen blir remissinstans eller part i förfarandet. Vid koncessionsprövning av viktigare miljöstörande industrier, har kommunerna dessutom erhållit en särställning vid behandlingen av koncessionsärenden genom den s. k. riksplanelagstiftningen (jfr prop. 1972:111). Möjlighet att låta allmänheten komma till tals finns enligt delegationen redan i viss utsträckning, t. ex. enligt vattenlagen, och kan självfallet efter lagteknisk justering tillgodoses också i övriga fall. Regelmässigt har sakägare m. fl. dessutom väl så goda besvär- och överklagandemöjligheter enligt speciallagstiftningen som i planlagsammanhang.

### Naturvårdslagen (NVL)

*Planverket* tillstyrker i princip utredningens förslag till uppdelning av ansvaret mellan plan- och naturvårdslagstiftningarna. Vad gäller strandskyddet bör möjligheten i nuvarande NVL att avgränsa tomt bibehållas men överföras till markanvändningslagen. Inom områden med omfattande rörligt friluftsliv borde på sikt sammanställningskartor utvisande allemansrättsligt tillgängliga områden göras upp. Sådana skulle vara till ledning inte blott för allmänheten utan även för byggnadsnämnderna vid bedömning av ansökningar om förändring av markanvändningen. Bestämmelserna i 19–20 §§ NVL om skydd för landskapsbilden bör enligt verket tillgodoses inom plan- och byggnadslagstiftningen, varvid de möjligheter till en aktivare kontroll som NVL ger jämfört med nuvarande 38 § BS eller avseende annat än bebyggelse bör tillvaras.

*Lantbruksstyrelsen* uttalar såvitt avser förslaget att överföra delar av NVL till markanvändningslagen att den i princip stöder den åsyftade förenklingen av planeringssystemet.

*Lantmäteristyrelsen* finner det lämpligt att även prövningen av ändringar i markanvändningen inom strandområdena i princip omfattas av kommunal planläggning och prövning. Friluftslivets intressen av att ha tillgång till fria stränder rör emellertid en mycket bred allmänhet och är ofta kommunövergripande. Styrelsen förordar därför att man åtminstone till en början i markanvändningslag har inskrivet ett generellt strandskydd med den huvudsakliga utformning som naturvårdskommittén föreslagit, dvs. preciserat till visst avstånd från strand. Möjlighet till undantag bör öppnas om detta kan motiveras vid planläggning.

*Naturvårdsverket* framhåller att naturvården till stor del innefattar ett annat och mera speciellt område än det som täcks av markdispositionsfrågorna. NVL åsyftar främst skydd, bevarande och vård. Så är fallet bl. a. beträffande strandskyddet och landskapsvården (vården av naturmiljön). Beslut enligt lagen (naturreservatsföreskrifter) kan vidare avse aktiva åtgärder bl. a. för allmänhetens utnyttjande av värdefulla friluftsområden. Endast i begränsad utsträckning syftar NVL till att reglera ändringar i markanvändningen. Med hänsyn härtill skulle en markanvändningslag enligt verket vara ett klart otillräckligt instrument för naturvårdsarbetet. — Det är enligt verket lämpligt att kommunerna själva bevakar och är huvudmän för skydd, bevarande och vård av rent

kommunala naturvårdsintressen. Med ett sådant huvudmannaskap följer givetvis också ett kostnadsansvar samt behov av personal med kompetens på området. Men naturvårdsfrågorna kräver mycket ofta ett perspektiv som går utöver de primärkommunala gränserna. Enär kommunerna bara i speciella fall torde vilja ta ekonomiskt ansvar för regionala, nationella eller internationella naturvårdsintressen bör dessa enligt naturvårdsverket i allt väsentligt bevakas av staten, i första hand genom länsstyrelserna. Kommunerna torde dessutom bara i begränsad omfattning ha kompetens att handlägga naturvårdsfrågor. — Åtgärder på naturvårdsområdet måste ibland ske snabbt. I sådana fall vore det orimligt att behöva avvakta en allsidig avvägning i kommunplan av alla de intressen som påverkar frågan om den lämpligaste markanvändningen. — Bygglagutredningens förslag att 15–17 och 19–21 §§ NVL skall upphävas och i stället arbetas in i markanvändningslagstiftningen innebär enligt naturvårdsverket att det ytterligare steg mot aktiv naturvård (i motsats till det passiva naturskyddet) som tagits genom naturvårdskommitténs betänkande skulle omintetgöras. Bestämmelserna bör därför inte upphävas. Vidgat kommunalt ansvar kan i stället tillgodoses genom delegation i viss utsträckning enligt naturvårdskommitténs förslag. Skulle bygglagutredningens förslag angående upphävande m. m. av vissa bestämmelser i NVL ändå genomföras måste enligt verket betydligt bättre möjligheter skapas att tillgodose den allmänna naturvårdens intressen inom ramen för en eventuell markanvändningslagstiftning. Verket ansluter sig här till de synpunkter som anförs av experten Delin.

*Domänverket* anser att det bör övervägas huruvida inte den kommunala handläggningen av den föreslagna markanvändningslagen skall begränsas till att gälla enbart områden av rent kommunalt intresse och där olika kommunala intressen skall vägas mot varandra medan sådana områden som har ett övergripande riksintresse och sådana som avser skydd, bevarande och skötsel från vetenskaplig och kulturell synpunkt lämpligen kan regleras genom naturvårdslagstiftningen. Denna bör vidare utgöra villkor för tillämpning av markanvändningslagstiftningen och inte tvärtom som utredningen föreslår. Ett sådant resonemang leder enligt domänverket till att 15, 16, 18 och 19 §§ i NVL borde behållas medan 20 § skulle kunna utgå och ersättas av bestämmelser i kommunplanen.

Enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* bör den föreslagna översiktliga kommunala planeringen ha karaktären av sammanfattande bedömningsinstrument rörande markanvändningen. Länsstyrelsen delar därför utredningens uppfattning att alla markanvändningsreglerande bestämmelser bör sammanföras till ett lagstiftningsområde och att de delar av nuvarande naturvårdslagstiftning som har markanvändningsreglerande karaktär bör överföras till den nya lagstiftningen. Sålunda bör frågor om säkerställande av utrymme för det rörliga friluftslivet, till skydd för landskapsbilden och naturmiljön samt för avsättande av områden som naturreservat införas i markanvändningslagstiftningen och där bedömas i sammanhang med andra inom ramen för denna planläggning anhängiggjorda anspråk. Länsstyrelsen hyser i denna fråga den principiella uppfattningen att intresset i första hand inte knyts till frågan om jämlikt



vilket lagrum som lämpligheten av föreslagna åtgärder bör prövas. Det angelägna måste enligt länsstyrelsens mening vara att lämplighetsprövningen kan ske i ett sammanhang, då skilda aspekter på markens användning samtidigt är uppe till bedömning och då avvägningar mellan skilda intressens styrka kan göras mot bakgrund av samlat bedömningsunderlag. Den författningsreglerade grunden att avsätta områden för rörligt friluftsliv eller för landskapsbildens skydd bör alltså enligt länsstyrelsen inrymmas inom ramen för den föreslagna markanvändningslagstiftningens prövningssystem.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* har inga principiella erinringar mot att NVL:s markanvändningsreglerande bestämmelser i erforderlig omfattning förs över till det nya lagsystemet. En förutsättning härför är dock enligt länsstyrelsen att systemet ger betryggande möjlighet för hävdande av berörda statliga intressen. I sina detaljer anses utredningens förslag dock behöva ytterligare studeras före en lagskrivning. Det kan visa sig nödvändigt att ersätta de i NVL slojade bestämmelserna med andra som ger länsstyrelsen rätt att beakta sådana regionala naturvårdssamband där ställningstaganden ligger utanför kommuns kompetensområde.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* finner utredningens uppfattning att vissa delar av naturvårdslagstiftningen bör utgå, då motsvarande regleringsmöjligheter återfinns i utredningens förslag, i princip riktig, men menar att naturvårdskommitténs förslag bör genomföras i väsentliga delar i avvaktan på genomförandet av en ny lagstiftning om markanvändning och byggande. Beträffande 15–17 §§ NVL anser länsstyrelsen att den nya byggnadslagstiftningen med dess ökade lovplikt många gånger torde på ett bättre sätt kunna hävda allmänhetens krav på tillgänglighet än vad dessa paragrafer i den av naturvårdskommittén föreslagna utformningen kan göra. Länsstyrelsen anser att syftet med 19 § sannolikt kan vinnas med hjälp av ett vidare innehåll i 7 § NVL om naturreservat och i övrigt inom ramen för en ny byggnadslagstiftning. I den mån naturreservat med ersättningsberättigat intrång enligt naturvårdskommitténs betänkande inte är primärt motiverat, kan alternativet att säkra skydd och erforderlig vård genom kommunens planering och vårdåtagande vara en positiv inkörsport till utökat reellt ansvar för naturvårdsåtgärder i kommunerna. 20 och 21 §§ NVL bör enligt länsstyrelsen kunna utgå.

För att förverkliga utredningens syfte att integrera naturvårdsfrågorna i den blivande lagstiftningens planläggnings- och prövningssystem krävs enligt *länsstyrelsen i Södermanlands län* att kommunerna övertar ansvaret för vissa frågor inom NVL som nu handläggs av länsstyrelse. Den principiellt avgörande frågan bör då vara om detta övertagande skall ske successivt genom delegation i varje särskilt fall eller i ett sammanhang genom att naturvårdslagstiftningen i tillämpliga delar inarbetas i det föreslagna lagstiftningskomplexet. Om som utredningen föreslagit markanvändningens alla aspekter skall kunna, så långt möjligt, prövas i ett sammanhang torde enligt länsstyrelsen krävas att dessa regler inarbetas i lagstiftningskomplexet och till största delen handläggs på kommunal nivå. Genom den av utredningen föreslagna ordningen med länsstyrelsens godkännande av kommunplan, kommundelsplan och i vissa fall byggnads-

plan kan det statliga inflytandet i allt väsentligt garanteras på sätt utredningen redogjort för.

Även *länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att länsstyrelsens möjligheter att påverka naturvårdsfrågorna tillgodoses genom överprövningen och länsstyrelsen anser att naturvården bör regleras på i huvudsak det sätt som skisserats av bygglagutredningen. Ansvaret för frågor rörande estetisk miljövard, rekreation och friluftsliv etc. bör således överflyttas på kommunerna medan ansvaret för den vetenskapliga naturvården i första hand bör ligga hos länsstyrelsen. Bestämmelserna i 15–17 och 19–21 §§ NVL bör därför enligt länsstyrelsen upphävas och i ny form inarbetas i byggnadslagstiftningen.

*Länsstyrelsen i Kalmar län* finner det riktigt att naturvårdsfrågorna integreras i kommunplaneringen och att, sedan godkända resp. fastställda kommunala översiktsplaner föreligger, behov av särskilda strand- eller landskapsbildsskydd för att styra bebyggelse m. m. inte längre föreligger. Länsstyrelsen utgår härvid från att i lagstiftningen uttryckligen anges att vid upprättande av plan skall tillgodoses behovet av att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vid vattendrag, liksom även behovet att slå vakt om områden av särskilt värde från vetenskaplig och kulturell naturvårdssynpunkt. Möjlighet bör emellertid tillskapas för länsstyrelsen att få kännedom om byggnadsplaner som kommunen avser att anta och att – i det fall länsstyrelsen bedömer planerna strida mot godkänd eller fastställd översiktsplan – få möjlighet föreskriva att planen skall prövas av länsstyrelsen. Enligt länsstyrelsens mening bör naturvårdsverket inte få föra talan mot länsstyrelsens beslut att fastställa byggnadsplan. Av naturvårdskommittén föreslagen förändring av 19 § NVL innebär enligt länsstyrelsen snarast tillskapande av en enklare form av naturreservat, kallat naturvårdsområde. Länsstyrelsen bedömer förslaget möjligheter att gå in med aktiva naturvårdsinsatser även inom vissa områden som inte bör hänföras till naturreservat så värdefulla att institutet bör införas. Den styrning av markanvändningen som sker genom nuvarande 19 §-förordnande bör däremot i regel kunna ske genom bestämmelser i kommun- och kommunaldelsplan.

*Länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus, Kopparbergs, Västmanlands och Värmlands län* biträder i stort utredningens samordningsförslag men anser likaledes att 19 § NVL med de huvudsakliga ändringar som föreslagits av naturvårdskommittén bör stå kvar i NVL. Enligt länsstyrelsen i Kopparbergs län bör dock paragrafen ges ett sådant innehåll att ärenden som prövas enligt byggnadslagstiftningen inte omfattas av paragrafen.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att även 17 § NVL bör stå kvar och att behovet av interimsskydd bör tillgodoses under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* framhåller att naturvårdsplaneringen bör utgöra en integrerad del av kommunplaneringen. Naturvårdslagstiftningen bör då utformas till ett instrument för fullföljande av denna planering när det gäller genomförande av åtgärder samt vård och

förvaltning av olika objekt. En revidering av NVL är enligt länsstyrelsen angelägen i avvaktan på en markanvändningslag, men den bör ske med beaktande av de anförda principiella synpunkterna.

*Länsstyrelsen i Värmlands län* som, enligt vad som nyss nämnts, likaledes i huvudsak tillstyrker bygglagutredningens förslag framför dock viss tveksamhet om tiden ännu är mogen att företa denna förändring. Under alla omständigheter är det enligt länsstyrelsen nödvändigt att bibehålla någon form av regional initiativ- och koordineringsmöjlighet för att tillgodose speciella naturvårdsintressen.

*Länsstyrelsen i Örebro län* kan acceptera den föreslagna överflyttningen av vissa bestämmelser i NVL under förutsättning att tillgången till erforderlig sakkunskap i kommunerna blir tillräcklig och att möjlighet finns att vid behov och inom viss tid efterpröva även sådana detalplaner som slutligt antagits av kommunen.

Eftersom markanvändningen inom sådana områden som skulle regleras enligt 15 och 19 §§ NVL enligt förslaget skall anges i kommunplaner och kommunaldelsplaner, vilka skall godkännas resp. fastställas av länsstyrelsen har *länsstyrelsen i Älvsborgs län* inte något att erinra mot att kommunerna får besluta i ärenden rörande byggnader i den mån de överensstämmer med kommunplan resp. kommunaldelsplan. Undantag eller större avvikelser från sådana planer skall dock inte få medges innan länsstyrelsen lämnat sitt godkännande.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att i princip även naturvården på längre sikt bör kunna inordnas i den föreslagna lagstiftningens planläggnings- och prövningsystem. För att säkerställa att de nationellt och regionalt viktiga naturresurs- och miljöfrågorna beaktas i tillräcklig utsträckning i de kommunala planerna bör dock direkt i lagtext införas föreskrifter om skydd av naturen. Det förslag till byggnadsförbud inom strandskyddsområde som naturvårdskommittén presenterat i sitt betänkande bör i princip kunna överföras till markanvändningslagen. Hela problemkomplexet måste dock enligt länsstyrelsen studeras mera ingående än som skett i bygglagutredningens betänkande.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att vissa skäl i och för sig talar för en överflyttning av naturvården till kommunerna. Emellertid är stora delar av naturvården av regionalt intresse och omfattar inte bara sådant som innebär ändrad markanvändning. Länsstyrelsen anser, att det allmänna naturvårdsintresset bör få bättre möjligheter att göra sig gällande både vid planeringen och vid genomförandet än vad utredningen föreslagit, dock utan att en särskild sektorplanering för naturvården därigenom skapas. Detta anses bl. a. kunna ske genom utformandet av starkare instrument för överprövning i lagstiftningen.

Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* är det angeläget att få tillstånd en uppgiftsfördelning mellan stat och kommun och att de kommunala organen på grundval av översiktliga planer, kommunplaner, så långt möjligt själva får besluta om normala förändringar av markens användning. Gränserna mellan byggnadslagstiftning och NVL bör emellertid enligt länsstyrelsen inte göras fasta, utan möjligheter bör finnas att vid genomförandet använda sig av de instrument som i aktuellt fall är mest

rationellt.

*En minoritet i länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att kommunernas ställning visserligen bör stärkas men att den översiktliga planeringen när det gäller naturvårdsfrågor inte bör regleras i markanvändningslagen.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att en överföring av uppgifter inom naturvården från stat till kommun är i och för sig önskvärd. Den kan emellertid ske genom delegation av beslutsrätten enligt NVL och genom den utökade kommunala markanvändningsplaneringen. När det gäller strandskyddsbestämmelserna i 15 och 16 §§ NVL bör den av naturvårdskommittén föreslagna regleringen av allemansrätten, om den genomförs, vara kvar i NVL. Länsstyrelsen föreslår av praktiska skäl att strandområdena särskilt behandlas i kommunplan och kommundelsplan genom uttrycklig föreskrift härom, varigenom bebyggelsefrågorna ändå skulle kunna hanteras av kommunen. Med hänsyn till den ändring av 19 § NVL som föreslagits av naturvårdskommittén anser länsstyrelsen att övervägande skäl talar för att denna paragraf inte förs över till markanvändningslagen. Härigenom skulle den fördelen kunna vinnas att handläggning av ärenden angående naturvårdsområden kan komma att ske i huvudsaklig överensstämmelse med ärenden angående naturreservat, för vilket talar att instituten är likartade. Samråd enligt 20 § NVL avser ofta objekt som berör flera kommuner och för vilkas bedömning erfordras särskild sakkunskap och erfarenhet. Länsstyrelsen anser att denna paragraf av nämnda skäl bör kvarstå i NVL. När det gäller 19 och 20 §§ framförs liknande synpunkter av *länsstyrelsen i Östergötlands län*.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* invänder beträffande 19 och 20 §§ att utnyttjande av marken för bebyggelse bara utgör en del av problemkomplexet. Vidare går det inte att som utredningen föreslår skilja mellan förvaltningsfrågor och förändringssituationer. Den föreslagna lagstiftningen kan enligt länsstyrelsen inte helt ersätta 19 och 20 §§ NVL.

*Länsstyrelsen i Hallands län* tillstyrker att frågor rörande stängselgenombrott och vanprydande byggnad, 17 och 21 §§ NVL, överförs till den nya lagstiftningen. När det däremot gäller frågor om strandskydd och landskapsskydd bör dessa, med hänsyn till de regionala aspekter som där gör sig gällande, även fortsättningsvis regleras i NVL. Samtidigt förutsetter länsstyrelsen att bestämmelser utfärdas som möjliggör delegation av beslutsfunktioner från länsstyrelse till kommunal myndighet med erforderlig sakkunskap. Härigenom synes man enligt länsstyrelsen kunna ta tillvara fördelarna med både markanvändningslag, byggnadslagstiftning och NVL och i möjligaste mån undvika dubbelprövning av ärenden.

Enligt *länsstyrelsen i Kristianstads län* bör naturvårdsplaneringen ofta vara kommunövergripande och den kräver särskild expertis av det slag som länsstyrelsen förfogar över. Reglerna om strandskydd och landskapsbildsskydd bör därför vara kvar i NVL med möjlighet att delegera beslutanderätten. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Blekinge län*.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att det knappast kan uppkomma några olägenheter om man låter regleringen till skydd för friluftslivet och skydd för landskapsbilden allttjämt i huvudsak ingå i naturvårdslagstift-

ningen, kompletterad med möjligheter till delegation till kommunerna av länsstyrelsens beslutsbefogenheter. När det gäller 21 § NVL om byggnad, som lämnats att förfalla, förefaller det dock enligt länsstyrelsen mindre väsentligt att behålla denna bestämmelse i NVL.

*En minoritet i länsstyrelsen i Gotlands län* ansluter sig till de synpunkter som framförts av experten i utredningen Lars Delin.

*Naturvårdskommittén* anser att frågorna om hur naturvårdsintresset och det statliga inflytandet inom naturvården skall tillgodoses inom ramen för den föreslagna lagstiftningen inte blivit tillfredsställande lösta. Kommittén påpekar att en rationell hushållning och ett rationellt utnyttjande av naturresurserna förutsätter en övergripande planering från riks- och regionsynpunkt. Behovet av en övergripande planering för stora områden är framträdande inom naturvården. Enligt bygglagutredningen skall frågor av inte enbart lokal karaktär normalt lösas i ett samrådsförfarande, som emellertid enligt kommittén är behäftat med vissa brister. Förslaget medför också enligt kommittén att det i väsentlig mån kommer att saknas möjligheter till reella framtidsbedömningar och ett långsiktigt säkerställande av gjorda insatser.

Av de kommuner som yttrat sig i frågan är det övervägande antalet positiva till bygglagutredningens förslag.

*Boxholms, Gislaveds, Helsingborgs och Valdemarsviks kommuner* anser att handläggningen av vissa ärenden skulle förenklas om delar av NVL överflyttas till markanvändningslagen. Även enligt *Hjo, Järfälla* och *Ånge kommuner* anses överflyttningen rationell.

*Herrljunga* och *Vallentuna kommuner* fäster sig vid att förslaget skulle leda till undanröjande av behovet av dubbelprövning. Enligt *Borlänge kommun* skulle förslaget leda till ökat intresse för förevarande frågor hos en bredare allmänhet. *Skövde kommun* framhåller båda dessa faktorer som positiva med bygglagutredningens förslag i förhållande till naturvårdskommitténs. Samtidigt påtalar kommunen de ökade personella och ekonomiska resurser som kommer att krävas om bygglagutredningens förslag genomförs.

*Grästorps, Mariestads* och *Vara kommuner* anser att det är bra att likartade frågor får prövas enligt en lag av samma myndighet.

Förslaget tillstyrks också av *Bodens, Gagnefs, Göteborgs, Hallsbergs, Kalmars, Karlskrona, Kiruna, Landskrona, Luleå, Markaryds, Norrköpings, Piteå, Stockholms, Tibro, Umeå, Vellinge, Vänersborgs* och *Älvsbyns kommuner*. Även *Lomma kommun* tillstyrker förslaget under förutsättning att det inte innebär att de kostnader som nu vilar på staten kommer att föras över på kommun.

*Bollnäs kommun* konstaterar att utredningen föreslår att vissa paragrafer i NVL skall utgå och finner det därvid förvånande att 18 § inte föreslås bli ändrad. Enligt kommunen borde just grustäcksfrågorna förankras bättre hos kommunerna med hänsyn till behovet av samordning mellan dessa frågor och andra detaljplaneproblem.

*Göteborgs kommun* förordar att täkttillstånd skall kräva medgivande från byggnadsnämnd.

*Karlsborgs kommun* finner förslaget att bestämmelserna i 15–17 och

19–21 §§ NVL skall inordnas i den föreslagna lagstiftningens planläggnings- och prövningssystem intressant framförallt mot bakgrund av det motstånd som i första hand 19 § har rönt från kommuner och enskilda i samband med framställning av kommunala program för säkerställande av riksplaneringens intentioner.

Enligt *Sollentuna kommun* är det i princip givetvis riktigt att ansvaret även för naturvårdsplaneringen läggs på kommunerna, men man måste vara medveten om att det kan uppstå komplikationer. Om kommunerna har olika bedömningar av ett område som berör flera kommuner kan den situationen uppstå att en kommun kan spolia ett sammanhängande grönområde, som berör människorna i angränsande kommuner.

*Norbergs kommun* anser att utredningen inte i tillräcklig mån beaktat det faktum att naturvården inte enbart är ett kommunalt intresse. Naturvården är i hög grad också en angelägenhet, som angår hela landet eller en större region. Vid behandlingen av dessa frågor bör enligt kommunen hänsyn tas även till kulturella och vetenskapliga synpunkter, som bättre kan bedömas av andra instanser än kommunerna.

*Enköpings kommun* ställer sig tveksam till en överflyttning av 15, 19 och 20 §§ NVL med hänsyn till risken för oenhetlig bedömning av frågorna. Enligt kommunen bör enhetliga regler för medgivande till uppförande av byggnader och anläggningar inom strandområden och naturskyddsvärda områden ställas upp och byggnadsnämnden med sin sakkunskap vara enhällig i sitt beviljande av lov för uppförande av sådana anläggningar. Är nämnden inte enig bör frågan avgöras av länsstyrelsen.

*Gävle kommun* ifrågasätter lämpligheten av en rent kommunal hantering av strandskyddsfrågorna. Kommunen anser att det finns risk att skyddet inte skulle upprätthållas med tillräcklig kraft. Enligt kommunen är ett generellt strandskydd att föredra vilket skulle kräva en helt annan tyngd och precisering i motiveringarna från kommunerna vid medgivande till undantag.

*Trollhättans kommun* uppger att det för kommunen inte skulle innebära några allvarliga problem att överta NVL:s funktioner. I vissa situationer kan det dock enligt kommunen ifrågasättas om inte ett lagstadgat, landet heltäckande förbud vore att föredra.

*Marks kommun* och *naturvårdsnämnden i Lunds kommun* ansluter sig till det av experten Lars Delin avgivna särskilda yttrandet. Även *Övertorneå kommun* ansluter sig i huvudsak till Delins yttrande.

*Jönköpings kommun* anser att NVL skall lämnas orubbad varvid dock kommunernas ställning bör stärkas.

Enligt *Malmö kommun* bör de klara restriktionsfallen på ett konsekvent sätt kunna behandlas i NVL med kommunen som part. Arbetet härmed anses utan svårighet kunna integreras med annan markanvändningsplanering på det sätt bygglagutredningen i övrigt tänkt sig. Kommunen förordar därför att man i varje fall tillsvidare bibehåller NVL som ett generellt instrument för att tillgodose naturvårdens intressen. Skulle det emellertid visa sig omöjligt att få till stånd en mera lokalanknuten naturvårdsplanering inom NVL:s ram torde det enligt kommunen finnas skäl för att på nytt överväga en lösning på det sätt bygglagutredningen

förutsatt.

Överförande av delar av NVL till byggnadslagstiftningen skulle enligt *Alvesta kommun* ställa ökade krav på kommunernas resurser, speciellt som det f. n. finns mycket liten naturvårdsexpertis knuten till kommunerna.

*Torsby kommun* anser att de ekonomiska konsekvenserna av att de kommunala planerna skall ta över den reglering som sker enligt 19 § NVL är outredda och avvisar därför förslaget. Kommunen efterlyser också besked om vem som skall ha det ekonomiska ansvaret för naturreservaten, om inrättande av dessa skall styras av riktlinjer i planer.

*Kommunförbundet, SACO, Svenska arkitekters riksförbund* och *LRF* tillstyrker bygglagutredningens förslag. Härvid åberopas bl. a. att reformen skulle leda till klarare handläggning och enklare lämplighetsprövning av de berörda ärendena.

*Svenska naturskyddsföreningen* anser att en överflyttning av uppgifterna inom naturvärden till kommunerna inte i dag framstår som odelat positiv från naturvårdssynpunkt. Dels saknar kommunerna motsvarighet till statens naturvårdspersonal, dels är naturvårdsfrågorna ofta av regional, nationell och internationell karaktär och dels kan det också väntas bli betydligt svårare för en kommun än en länsstyrelse att stå emot kapitalstarka och arbetsintensiva exploateringsintressen som hotar en på längre sikt lämplig hushållning med naturresurser och ett bevarande av värdefulla miljöer. Enligt föreningen vore det önskvärt att länsstyrelsens synpunkter vid planeringen kunde göra sig gällande inte bara genom samråd utan även genom att de presenterades i form av en länsplan. I denna skulle länsstyrelsen kunna avgränsa särskilda områden, regionala zoner, och därvid ange för kommunerna bindande riktlinjer för planeringen vilkas efterföljd kan kontrolleras vid efterprövning av planerna. Under förutsättning att en sådan ordning genomförs kan föreningen acceptera att 15, 15 a och 16 §§ NVL upphävs. — 17 § om stängselgenombrott bör enligt föreningen stå kvar i NVL. — Såvitt avser 19 § NVL har föreningen tillstyrkt naturvårdskommitténs förslag angående naturvårdsområde. Regleringen av detta institut bör tillkomma länsstyrelsen och bildandet av naturvårdsområde måste enligt föreningen kunna genomdrivas även om kommunen motsätter sig detta. — 20 § NVL med bestämmelser om samråd vid vissa arbetsföretag bör i den utformning den avses få enligt naturvårdskommittén stå kvar i NVL. — 21 § NVL angående förfallen byggnad bör kunna överflyttas till byggnadslagen. I huvudsak samma synpunkter framförs av *Skid- och friluftsförbundet*.

*En minoritet i Svenska naturskyddsföreningen* anser att de principer för ansvarsfördelning mellan stat och kommun i markanvändningsbeslut som bygglagutredningen förordar bäst svarar mot ett brett medborgar-engagemang och ökat kommunalt ansvar för miljöfrågorna.

*LO* framhåller beträffande 15–21 §§ NVL att det här rör sig om sådana övergripande naturvårdsfrågor av riksintresse att ett statligt huvudansvar från ekologisk och — sannolikt även — ekonomisk synpunkt är motiverat. *LO* föreslår därför att de angivna bestämmelserna i NVL bibehålls även i fortsättningen.

Enligt *Skogsindustriernas samarbetsutskott* förefaller den föreslagna samordningen med NVL att vara baserad mera på utredningens principiella ståndpunkt beträffande ansvarsfördelningen stat/kommun än på ingående bedömningar av för- och nackdelar. Denna fråga anses därför böra bli föremål för ytterligare överväganden.

*Naturvårdsintendenternas förening* ansluter sig i huvudsak till vad utredningens expert Lars Delin anfört i sitt särskilda yttrande. Härutöver anför föreningen att 19 § NVL i den av naturvårdskommittén föreslagna utformningen bör bibehållas.

*Naturvårdsverket* har inga principiella invändningar mot huvuddragen i det plansystem som föreslås för den kommunala nivån. Som framgår ovan anser emellertid verket att beslutsfunktionerna på naturvårdsområdet tills vidare i huvudsak bör ligga kvar hos länsstyrelsen. I överensstämmelse med denna grundsyn bör enligt verket regleringen av vissa naturvårdsfrågor ske på annat sätt än enligt utredningens förslag. Naturreservat bör således kunna avsättas även om inte i kommunplan klarlagts att området är lämpat för detta ändamål. En fullständig avvägning i kommunplan mellan olika intressen torde i många fall inte kunna ske utan stor tidsutdräkt. Vidare bör tillståndsgivningen i fråga om åtgärder som är underkastade tillståndsplikt enligt reservatföreskrifter i princip alltjämt ankomma på länsstyrelsen. Utredningens förslag i fråga om täktregleringen anses uppenbart otillfredsställande. Länsstyrelsen bör alltjämt ha huvudansvaret för täktregleringen, bl. a. med tanke på att täktfrågorna i stor utsträckning måste handläggas med beaktande av tillgångar och efterfrågan inom en större region.

*Planverket* anser att det bör finnas en inbördes vetorätt mellan länsstyrelse och kommun när det gäller täkter. Även om täkt medgivits i kommunplan bör länsstyrelsen kunna pröva om sådan är i överensstämmelse med de allmänna reglerna i naturvårdslagen. Denna uppfattning delas av *länsstyrelserna i Malmöhus, Skaraborgs, Östergötlands, Södermanlands* och *Örebro län* samt *Svenska naturskyddsföreningen*.

*Lantbruksstyrelsen* accepterar förslaget att länsstyrelse när det gäller täktverksamhet inte skall kunna utfärda tillstånd eller annat positivt beslut som strider mot kommunplan eller kommunaldelsplan. Oklarhet föreligger däremot om i vilken utsträckning länsstyrelse eller annan myndighet ansvarig för speciallagstiftning skall ges möjlighet att förvägra tillstånd till förändrad markanvändning inom område där t. ex. kommunplan i princip anger att sådan förändring får ske. Styrelsen instämmer därför i huvudsak i de synpunkter som anförs i det särskilda yttrande som avgetts av experten Delin. Delins uppfattning i denna fråga delas också av länsstyrelsen i *Kalmar län*.

När det gäller naturreservat framhåller *länsstyrelserna i Kalmar, Skaraborgs* och *Värmlands län* samt *Naturvårdsintendenternas förening* att möjlighet måste finnas att utfärda interimistiska förordnanden.

Enligt *länsstyrelsen i Södermanlands län* bör för förordnande av naturreservat enbart krävas att länsstyrelsen före reservatsbildningen samråder med byggnadsnämnd. Liknande uppfattning framförs av *Svenska naturskyddsföreningen*.



*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* finner i likhet med utredningen att täktverksamheten bör beslutas av länsstyrelsen. Det är då emellertid enligt länsstyrelsen mycket viktigt att den direkta markanvändningsaspekten kan komma till klart uttryck i kommunplan och utgöra en reell grund för länsstyrelsens beslut.

Det är enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* angeläget att lagbestämmelserna utformas så att kravet på att täkter får öppnas endast om de tagits upp i kommunplan som regel inte skall avse mindre täkter. Även dylika täkter skall givetvis lämplighetsprövas i den utsträckning NVL föreskriver. Beträffande de områden där man av någon anledning anser att inte heller mindre täkter bör medges kan detta enligt länsstyrelsen särskilt anges i kommunplan.

### Miljöskyddslagen (ML)

Vad utredningen uttalat om att beslut som meddelas av prövningsmyndighet enligt t. ex. ML skall stå i överensstämmelse med gällande plan samt om förfarandet vid oförenlighet mellan plan och föreslagen åtgärd innebär, såvitt *koncessionsnämnden* kunnat utläsa, inte någon nyhet i förhållande till vad som f. n. gäller. Enligt *koncessionsnämnden* föreligger det inte något behov av mer utförliga bestämmelser i dessa frågor. Eftersom förhållandena är starkt skiftande från fall till fall, måste avgörandet av frågan om överensstämmelse med plan föreligger alltid grundas på en bedömning i samråd mellan planmyndigheterna och vederbörande tillståndsmyndighet. Med den förstärkta ställning som byggnadsnämnden enligt bygglagutredningens förslag kommer att få är det enligt *koncessionsnämnden* naturligt att byggnadsnämnden alltid inkopplas i samrådsförfarandet, vilket f. n. på det kommunala området vanligen är begränsat till kommunstyrelsen och hälsovårdsnämnden. Inte heller när det gäller frågan om vilken tidsordning som bör gälla mellan planläggning och tillståndsprövning enligt ML finns det enligt *koncessionsnämnden* behov av särskilda regler i detta hänseende utan det bör från fall till fall bedömas, om det med hänsyn till plansituationen är lämpligt att verkställa prövningen enligt ML eller inte. Vid denna bedömning kan bl. a. beaktas i vad mån det föreligger sannolikhet för att planläggningen kan komma att leda till krav på större restriktioner gentemot den miljöfarliga anläggningen än som kan åläggas enligt ML. Enligt *koncessionsnämndens* mening är det för övrigt inte sannolikt att sådana situationer skall uppkomma annat än rent undantagsvis.

Även *naturvårdsverket* framhåller att det redan i dag gäller att prövningsmyndighet enligt ML har att undersöka överensstämmelse med gällande planer. — Enligt *naturvårdsverket* bör prövningsmyndigheten vid sin bedömning enligt 4 § ML av frågan om annan lämpligare plats för verksamheten finns att tillgå inte behöva vara bunden av upprättade planer för övriga delar av kommunen. I den mån verksamheten måste förläggas till den aktuella kommunen bör det i sådana fall åligga kommunen att ändra sina planer så att en från miljöskyddssynpunkt lämplig plats blir tillgänglig. — Utredningens förslag att föreskrifter om

högsta tillåtna utsläpp från miljöfarliga anläggningar skall kunna tas in i kommundels- och byggnadsplaner föranleder enligt naturvårdsverket inga betänkligheter när fråga är om t. ex. en förprövningspliktig fabrik. Gäller det däremot en anläggning för vilken tillstånd givits enligt ML, bör enligt verket senare tillkomna planföreskrifter självfallet inte kunna rubba tillståndsbeslutet, i den mån inte nytt beslut av koncessionsnämnden utverkats enligt 24 § ML. Villkor som föreskrivits vid dispensprövning enligt 10 § andra stycket ML kan däremot bli inaktuella till följd av föreskrifter av nu ifrågavarande slag i kommunala planer. När det gäller förslaget att det skall vara möjligt att i översiktliga planer "bedöma den önskvärda utvecklingen" beträffande immissioner från områden som redan innehåller olika anläggningar framhåller naturvårdsverket att detta förfarande inte får medföra att en befintlig miljöfarlig verksamhet, som bedrivs under oförändrade former, genom planbestämmelser åläggs strängare villkor än som skulle följa av en prövning enligt 5 § ML. Planerna bör sålunda i fråga om sådan verksamhet vara bindande endast i vad avser en eventuell framtida ökning av immissionerna från verksamheten.

*Planverket* anser att det system för inbördes samstämning mellan å ena sidan kommun och å andra sidan koncessionsnämnd eller vattendomstol som utredningen föreslår knappast är genomförbart. Judiciell handläggning av mål måste bygga på det i det speciella fallet framlagda materialet och i vad mån och under vilka villkor en viss åtgärd enligt speciallagen är tillåtlig torde det knappast kunna ges generella svar på. I sådana fall torde man enligt verket alltså få nöja sig med en inbördes vetorätt mellan domstol och kommun, där bådas tillstånd erfordras för att genomföra viss typ av förändring. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Gävleborgs län*.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att en planering av markanvändningen med hänsynstagande till sådana företag som bedriver eller ämnar bedriva miljöfarlig verksamhet i ML:s bemärkelse är riktig och nödvändig. Miljöskyddsaspekterna måste komma med i bilden redan vid kommunplanens upprättande och inte först i samband med framläggande av eventuell kommundelsplan eller detaljplan. Enligt länsstyrelsen kan dock miljöskyddsproblemen bli så komplicerade och omfattande att det kommer att krävas planläggning av interkommunal art. I övrigt framlägger länsstyrelsen synpunkter som i huvudsak överensstämmer med planverkets.

*Länsstyrelsen i Hallands län* anser att bedömningar angående immissioner endast låter sig göras i begränsad omfattning.

Enligt *länsstyrelsen i Örebro län* bör villkor från miljöskyddssynpunkt förbehållas miljöskyddslagstiftningen.

Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* föreligger inga betänkligheter mot att man beträffande nyetableringar anger villkor i planer. Gäller det däremot en tidigare prövad anläggning där villkoren för verksamheten fastlagts i tillståndsbeslutet bör enligt länsstyrelsen senare tillkomna planvillkor inte rubba tillståndsbeslutet. Däremot kan villkor som föreskrivits vid prövning enligt 10 § andra stycket ML komma att ändras till

följd av kommunens planläggning. Detta kan innebära att användningen av denna prövningsform kommer att minska och att belastningen på koncessionsnämnden kraftigt ökar. Konungen har emellertid enligt ML möjlighet att uppdra åt länsstyrelsen att pröva frågan om tillstånd beträffande vissa slag av ärenden. Om denna möjlighet utnyttjas skulle enligt länsstyrelsen en avlastning av koncessionsnämnden kunna ske.

*Trollhättans kommun* framhåller att förslaget innebär att ett företag som önskar etablera sig på en ort måste inleda sina kontakter med kommunen i första hand, ett förhållande som kommunen finner tillfredsställande.

Enligt *Svenska naturskyddsföreningen* ansluter de föreslagna förfaringsätten relativt väl till nuvarande handläggningsordning och nu gällande regler. I stort har föreningen ingenting att erinra mot förslaget vad gäller denna samordningsfråga.

När det gäller förslaget att koncessionsnämnden skall kunna åläggas att i vissa fall yttra sig över möjligheterna till lokalisering av miljöstörande industri motsätter sig *koncessionsnämnden* inte att erforderlig bestämmelse härom införs i ML men framhåller att värdet därav sannolikt blir obetydligt. För att nämnden skall kunna göra en ordentlig bedömning krävs nämligen ingående kännedom om den miljöfarliga verksamhet som kan bli aktuell på platsen, och sådan kännedom torde mycket sällan föreligga i planärendet såvida inte frågan om tillstånd enligt ML redan anhängiggjorts genom koncessions- eller dispensansökan enligt denna lag. Ett uttalande från nämnden om att en inte specificerad "miljöfarlig verksamhet" kan komma att tillåtas vore enligt nämnden meningslöst, eftersom sådan verksamhet omfattar hela skalan från mycket störande till nästan störningsfria företag.

Även *länsstyrelserna i Skaraborgs* och *Södermanlands län* ifrågasätter värdet av förhandsbesked på i huvudsak samma grunder som koncessionsnämnden. Enligt länsstyrelsen i Södermanlands län bör kommunen i stället rådgöra med i första hand länsstyrelsen och i andra hand naturvårdsverket. Någon ändring i ML anses inte erfordras härför utan täcks in av nuvarande samrådsbestämmelser. Även *länsstyrelsen i Örebro län* anser att kommunen bör rådgöra med länsstyrelsen eller naturvårdsverket, vilket dock anses kräva författningsändring, lämpligen en ändring av 11 § miljöskyddskungörelsen. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* ifrågasätter om inte länsstyrelsen bör kunna lämna dessa förhandsbesked eventuellt efter underhandssamråd med koncessionsnämnden.

*Tibro kommun* finner det värdefullt att miljöaspekterna har framförts som en ytterst viktig del i planeringen, bl. a. förslaget om skyldighet för koncessionsnämnden att avge yttrande på begäran av kommunen över lokalisering av miljöfarliga anläggningar.

Med anledning av förslaget att koncessionsnämndens förhandsbesked inte skall vara bindande framhåller *Örebro kommun* att det nog bör undersökas vilken effekt denna frihet från bindning kan få på en kommuns möjlighet att genomdriva fastställelse av en kommunaldelsplan.

Enligt *Näringslivets byggnadsdelegation* kan förslaget om yttrande från koncessionsnämnden teoretiskt förefalla att ha vissa fördelar när det

gäller den samordning som blir nödvändig vid en dubbelprövning. Praktiskt anses förfarandet emellertid svår genomförbart. ML:s utformning medger inte att koncessionsnämnden lämnar ett förhandsbesked eller någon form av abstrakta tillåtighetsbedömningar. Härför förutsätts en ändring av ML. Härutöver pekar delegationen på den ökade arbetsbelastning på den redan belastade koncessionsnämnden som skulle bli en följd av förslaget.

### Vattenlagen (VL)

*Vattenlagsutredningen* har i princip ingen erinran mot att, i de fall tillståndsprövningen i vattenmål handhas av vattendomstol eller av administrativ myndighet såsom koncessionsnämnd eller länsstyrelsen, tillståndsmyndigheten skall vara bunden av den kommunala planeringen. När det gäller viktigare vattenbyggnadsföretag där tillåtighetsprövningen redan i dag har anförtratts åt Kungl. Maj:t anför vattenlagsutredningen att man arbetar med utgångspunkt i att i VL:s framtida provningssystem en motsvarighet till 136 a § BL bör införas så att också själva tillståndsprövningen beträffande större vattenbyggnadsföretag anförtrors åt Kungl. Maj:t. Ett sådant beslut av Kungl. Maj:t måste också kopplas till den kommunala planeringen. Vattenlagsutredningen förordar därför att Kungl. Maj:t i det framtida provningssystemet ges motsvarande möjlighet som vid industrilokalisering att besluta om inrättande av riks-zoner i samband med beslut om tillstånd till de större vattenbyggnadsföretagen och att sådana beslut således skall vara bindande för den kommunala planeringen. Kungl. Maj:ts provningsrätt i vattenmål bör emellertid enligt vattenlagsutredningen liksom f. n. är fallet begränsas till de större, riksviktiga företagen. Utanför Kungl. Maj:ts provningsrätt skulle då falla vattenbyggnadsföretag av mera regionalt intresse. I sådana fall liksom beträffande de mindre vattenbyggnadsföretagen skulle således provningsmyndigheten enligt VL vara bunden av den kommunala planeringen. I denna kommunala planering bör man då enligt vattenlagsutredningen ha sört för att erforderliga avvägningar gjorts mellan konkurrerande anspråk av regional natur. Vattenlagsutredningen har i och för sig inget att erinra mot att den nya byggnadslagstiftningen inte blir tillgänglig på ändringar i regleringen av befintliga vattenmagasin som inte fordrar ändringar av äldre anläggningar eller tillkomst av nya. Utredningen framhåller emellertid att ändringar i regleringen av befintliga vattenmagasin många gånger har stor omgivningspåverkan även om några anläggningar inte utförs i samband därmed. Såvitt avser grundvattentäkter uppger vattenlagsutredningen att den i sitt fortsatta arbete kommer att överväga frågor om gränserna för tillståndspliktiga uttag. Vattenlagsutredningen instämmer i bygglagsutredningens uttalande att frågor om tillstånd till vattentäkt i sin helhet bör handläggas i VL. Vattenlagsutredningen säger sig därvid ha tolkat bygglagsutredningens uttalande så att frågor om detaljreglering av och byggnadslov till grundvattentäkt skall prövas enligt VL, medan den skisserade markanvändningslagstiftningen i vanlig ordning skall omfatta lokaliseringen av grundvattentäkter. Utnyttjandet av grundvattentäkter

kräver enligt vattenlagsutredningen liksom annat markutnyttjande planering bl. a. med hänsyn till hushållningssynpunkterna samt till behovet av erforderliga skyddsområden.

Av uttalanden refererade under avsnittet om miljöskyddslagen framgår att *planverket* finner det svårt att genomföra det föreslagna systemet för inbördes samstämmning mellan kommun och vattendomstol. När det gäller vattentäkter anser *planverket* att även om tillstånd av vattendomstol inte erfordras enligt 2 kap. 47 § VL bör i kommunplan kunna föreskrivas byggnadslovsprövning av grundvattentäkt. Sådan täkt bör också kunna förbjudas i plan.

Enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* synes det vara felaktigt att framställa förhållandena så att större företag som prövas enligt vattenlagen, framför allt vattenregleringar och vattenöverföringar, är i stor utsträckning lokaliserade till relativt avlägsna trakter. Vattenregleringar och vattenöverföring för annat ändamål än kraftutvinning torde också bli allt vanligare i framtiden. Sambandet mellan vattenanvändningen och markanvändningen måste därför starkt beaktas och komma till uttryck även i en ny markanvändningslag. Vad som särskilt måste uppmärksammas och som bl. a. har stor betydelse i avseende på de geotekniska problemen är grundvattenuttag och behovet av grundvattenskydd. Detta senare kräver restriktioner i markanvändningen vilka under nuvarande betingelser kan vara svåra att tillgodose. I likhet med vad som gäller för miljöstörande industri kommer det beträffande vattenföretag att krävas planläggning av interkommunal natur.

Enligt *Ovanåkers kommun* bör konstruktionen när det gäller samordning med VL resultera i att t. ex. frågan huruvida en älvsträcka får utnyttjas för vattenkraftutbyggnad skall vara avgjord beträffande markanvändningen när ansökan om tillstånd inges till vattendomstolen. Vattendomstolens prövning inskränker sig därmed i princip till tillåtligheten och villkoren. Är markanvändningsplanen tillräckligt detaljerad kan den enligt kommunen kanske t. o. m. ange högsta dämningssgräns.

*Vännäs kommun* anser att det kommunala inflytandet vid tillkomsten av kraftverk bör stärkas.

*Svenska naturskyddsföreningen* delar bygglagutredningens uppfattning i stort när det gäller samordningen med VL. Föreningen opponerar sig dock mot utredningens resonemang att det endast är frågan om själva tillåtligheten för visst vattenbyggnadsföretag som har större allmän betydelse. Denna fråga är enligt föreningen givetvis grundläggande, men det hindrar inte att företagets utformning och skyldigheten att vidta skadeförebyggande åtgärder har stor betydelse från exempelvis naturvårdssynpunkt.

### Väglagstiftningen

*Vägverket* har inte något att erinra emot förslaget att vägs principiella sträckning skall bestämmas genom planläggning enligt markanvändningslagen. *Vägverket* instämmer vidare i förslaget att detaljplanläggningen av statsvägar alltjämt skall ske i form av arbetsplan enligt väglagen. Att

arbetsplan därvid skall uppfylla de krav vad avser form och innehåll som i motsvarande fall skulle ställas på en byggnadsplan synes enligt verket lämpligt. Vägverket framhåller att väglagens och vägkungörelsens regler om samråd, utställelse, rätt till erinringar m. m. i huvudsak redan synes överensstämma med vad som föreslås beträffande byggnadsplan. Reglerna i statsbidragskungörelsen SFS 1971:955 för statskommunvägar kan också bringas i god överensstämmelse härmed. När det gäller samråd med kommun är erfarenheterna av dessa i den form de hittills bedrivits enligt vägverket goda, varför nuvarande regler om samråd anses vara tillfyllest. Vägverket ifrågasätter lämpligheten av utredningens förslag att vid olika uppfattningar mellan vägverket, länsstyrelsen och kommunen, synbarligen också en detaljfråga, skall hänskjutas till Kungl. Maj:ts prövning. Verket framhåller att då samma princip enligt utredningens förslag skall gälla vid avvikelse från kommunplan och kommundelsplan är det önskvärt att de i 14 § väglagen angivna mer flexibla reglerna rörande möjlighet till avvikelse från detaljplan m. m. bibehålls. Vägverket har intet att erinra mot principen att åtgärder som kräver planläggning enbart skall prövas enligt planlagstiftningen. Beträffande skyltar för reklam o. d. invid allmän väg, för vägtrafiken störande ljuskällor och anslutning av enskild väg till allmän anser dock vägverket att dessa frågor har så speciell anknytning till framkomligheten och trafiksäkerheten att de liksom nu bör prövas av länsstyrelsen inom ramen för väglagstiftningen. Tillämpningsområdet för de nämnda föreskrifterna i väglagen begränsas f. n. av fastställda planer, vilket har betydelse i ersättningshänseende. Vägverket förutsätter, att utredningens förslag att åtgärder som kräver planläggning bör undantas från prövning enligt väglagen inte innebär någon förändring i omfattningen av väghållarens ersättningskyldighet i förhållande till gällande rätt. Beträffande enskilda vägar påpekar vägverket att då det enligt bygglag-utredningens förslag kommer att krävas byggnadsplan även för byggande av sådana kommer detta att leda till byggnadsplanekrav även för iståndsättning, som räknas till byggande. Enligt verket är det inte rimligt att för dessa fall upprätthålla krav på byggnadsplan. Krav på byggnadsplan bör enligt verket även efterges beträffande sådana enskilda vägar vartill statsbidrag utgår. Här tillgodoses ändå kraven på offentlighet och samråd. Det kan även diskuteras om man inte bör släppa kravet på byggnadsplan för övriga enskilda vägar, i vart fall för skogsbilvägar och vägar för fritidsbebyggelse.

*Skogstyrelsen* framhåller att begreppet enskild väg har olika betydelse i olika vägsammanhang. Ibland kan mycket enkla vägar som traktorvägar och t. o. m. gångstigar vara att räkna som väg. Att inkludera alla dessa vägar i planläggningsplikten är enligt skogstyrelsen givetvis helt orealistiskt. Byggandet av enskilda bilvägar bör inte heller i normala fall tyngas av en kommunal planläggningsplikt utan tas upp i byggnadsplan endast inom sådana avgränsade områden, där särskilda hänsyn av olika anledningar måste tas.

Även enligt *lantmäteristyrelsen* och *länsstyrelserna i Östergötlands och Västerbotens län* samt *Norrköpings kommun* måste tillses att upprätthållande av kravet på byggnadsplan när det gäller enskilda vägar sker med

urskillning.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att krav på byggnadsplan och byggnadslov bör kunna efterges för i vart fall vissa enskilda vägar som blir föremål för förrättning enligt anläggningslagen.

*Planverket* har inte något att erinra mot de föreslagna principerna för samordning med väglagstiftningen. Verket påpekar emellertid att begreppet väg behöver definieras i sammanhanget eller en minsta omfattning av lovpliktig väg anges.

*1969 års vägutredning* tillstyrker förslaget att väg skall byggas så att syftet med planer och bestämmelser inte motverkas. Någon form av dispensmöjlighet bör dock finnas.

*Trafikbullerutredningen* anser att förslaget att kommunernas ställning skall stärkas i samband med beslutsprocessen vid fastställande av arbetsplan och kravet på byggnadslovsprövning i och för sig kan ha betydelse för att få till stånd en ändamålsenlig hantering av bullerskyddsfrågorna när staten är väghållare. Ansvar för trafikbuller bör emellertid enligt trafikbullerutredningen inte nödvändigtvis vara sammankopplat med väghållaransvaret. Enligt trafikbullerutredningen bör man överväga om man inte vid utformningen av exempelvis kommunplanen skulle kunna få till stånd en ordning som innebär att man kan ange områden inom vilka bullerskyddsansvaret bedöms bära åvila kommunen. Ett sådant sätt att ange gränserna för områden där kommunen bedöms bära bullerskyddsansvaret anses kunna bli ändamålsenligare än vad som följer av de förslag trafikbullerutredningen lagt fram utifrån nu gällande lagstiftning. Enligt trafikbullerutredningen är det vidare angeläget att tillräckliga garantier skapas för att bullerskyddande åtgärder kommer till stånd i erforderlig omfattning och samtidigt med den bebyggelse eller andra anläggningar som åtgärderna avser att skydda. Detta innebär att dessa åtgärder – som kan utgöras av vallar, skärmar eller liknande – dels måste redovisas i byggnadsplan, dels av den ansvarige (i regel kommun) måste genomföras vid exploateringen och inte – som fallet ofta är idag – långt senare eller inte alls.

Enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* är det väsentligt att fastslå att staten som väghållare också har planeringsansvar för sina vägar och detta av flera skäl. Det är nödvändigt att det finns ett samband mellan planeringsansvar och ekonomiskt ansvar för genomförandet. Vidare kräver vägplaneringen ett tekniskt-ekonomiskt underlag som få kommuner har resurser att framställa. En kommun är oftast ett alltför snävt område vid vägplanering. Enligt länsstyrelsen kommer emellertid heltäckande kommunplaner att ge ett avsevärt bättre underlag för hänsynstagande till kommunala planeringsintentioner vid vägplanering och annan sektorplanering än nuvarande system medger.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* hävdar med hänsyn till behovet av regional översikt i vägplaneringen att denna i större utsträckning bör anförtros länsstyrelsen.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* framhåller att vägfrågor inom tätbyggda samhällsdelar enligt nu gällande regler prövas i detaljplan. Efter som vägfrågor inom sådana områden ofta medför omgivningspåverkan

bör enligt länsstyrelsen gällande provningssystem i tillämpliga delar bibehållas. Generell byggnadslovsplikt bör enligt länsstyrelsen inte föreligga för vägar. Väg som prövas i byggnadsplan bör dock kunna göras byggnadslovspliktig för tillgodoseende av ett allmänt kommunalt kontrollbehov vid plangenomförandet.

*Länsstyrelsen i Älvsborgs län* ansluter sig i allt väsentligt till vad utredningen anfört angående samordning med väglagstiftningen.

Förslaget att kommuner skall ges en starkare ställning i beslutsprocessen beträffande allmänna vägar tillstyrks av *Bodens, Eslövs, Gislaveds, Grästorps, Hallsbergs, Hjo, Luleå, Mariestads, Piteå, Umeå, Vara, Vännäs* och *Älvsbyns kommuner*.

Enligt *Kalmar* och *Mönsterås kommuner* är det angeläget att samordningen mellan vägbyggande och övrigt samhällsbyggande förbättras. Enligt kommunerna är det emellertid svårt att förstå varför just frågor om allmänna vägar i många fall skall kunna prövas vid sidan om den nya byggnadslagstiftningen. Sträckning och utformning av allmän väg är många gånger en så ingripande åtgärd, att byggnadslagstiftningens föreslagna system, bl. a. med avseende på medborgarinflytande, samråd och en vidgad sakägarkrets, borde appliceras jämväl på alla frågor rörande allmänna vägar. *Byggnadsnämnden i Hudiksvalls kommun* anför liknande synpunkter.

*Täby kommun* (minoritet) anser att frihet från krav på byggnadsplan för allmänna vägar kan ge upphov till problem i de fall anläggningen hänger samman med planpliktiga vägar. Man måste därför dra en klar gräns för vilka vägar som skall vara befriade från plankrav.

Det positiva i förslaget om bättre samordning mellan vägplanering och övrig fysisk planering understryks av *Burlövs, Nynäshamns* och *Solna kommuner*.

I anledning av det föreslagna kravet att lokaliseringen av väg skall stå i huvudsaklig överensstämmelse med översiktsplan anför *Örebro kommun* att kommunerna kan göra mycket schematiska planer som kan tolkas olika. Det är alltså enligt kommunen tveksamt om synpunkter på vägar, broar, grustäckter osv. kommer fram i så god tid att alternativa lösningar kan redovisas.

Enligt *Malmö kommun* synes förslaget att vägar bör omfattas av krav på byggnadslov vara helt onödigt. Den provning som innefattas i byggnadslovsgivningingen bör enligt kommunen kunna ingå i den kommunala behandlingen av arbetsplanen enligt den av utredningen föreslagna ändrade väglagen. Ökad byråkratisering anses böra undvikas.

*Länsstyrelsen i Kristianstads län* påpekar att de bestämmelser i väglagen som nu skyddar allmänna vägar mot från trafiksäkerhetssynpunkt olämpliga utfarter, byggnader och andra anordningar avses att upphöra och hithörande frågor i stället bevakas av kommunerna vid planläggning och byggnadslov. Att bibehålla de allmänna vägarna vid den trafiktekniska och säkerhetsmässiga standard för vilken de projekterats och byggts är emellertid enligt länsstyrelsen en viktig övergripande samhällsangelägenhet som ibland går emot kommunens egna intressen. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i denna del endast under förutsättning att



vägförvaltningen fortlöpande kan bevaka dessa frågor som samrådspartner vid detaljplaneringen och som sakägare vid byggnadslovsgivningen.

#### Anläggningslagen (AL) och fastighetsbildningslagen (FBL)

*Lantmäteristyrelsen* instämmer i att FBL och AL bör lämnas orubbade i förevarande lagstiftningssammanhang. När det gäller tidsordningen mellan anläggningsbeslut och byggnadsplan framhåller lantmäteristyrelsen att det vid exploatering av mark för bebyggelse ofta föreligger behov av fastighetsbildnings- och anläggningsåtgärder i ett tidigt skede av bostadsbyggnadsprocessen. Det gäller t. ex. åtgärder som syftar till att bilda lämpliga exploateringsobjekt och befria dessa från sådana rättsliga belastningar som kan hindra eller försvåra ett avsett utnyttjande av marken. Successiva åtgärder blir härvid ofta aktuella. Det är enligt styrelsen angeläget att åtgärder av sådan art kan genomföras så att de inte onödigtvis försenar den fortsatta planläggningen. Enligt lantmäteristyrelsens mening bör fastighetsbildnings- och anläggningsbeslut i vissa fall kunna meddelas med enbart översiktlig plan som underlag även i sådana fall då byggnadsplan avses komma att upprättas.

*Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser beträffande samordning med FBL att fastighetsbildningen i princip bör styras av den beslutade markanvändningen enligt kommunplanen. När byggnadsplan erfordras bör i princip fastighetsbildning inte få ske förrän sådan plan föreligger. Detta är enligt länsstyrelsen speciellt motiverat av att byggnadsplan i fortsättningen torde komma att ersätta tomtindelningensinstitutet vad gäller anvisningar för fastighetsbildning.

*Länsstyrelsen i Blekinge län* anser såvitt avser förhållandet till FBL och AL att kravet på detaljplan inte bör drivas så långt att förrättningsarbetet kompliceras mer än som kan vara direkt motiverat av väsentliga samhällsintressen.

Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* bör för undvikande av dubbelprövning lagakraftvunnen fastighetsbildnings-, anläggnings- eller ledningsrättsförrättning jämföras med fastställd byggnadsplan. Om byggnadsnämnd vid föreskrivet samråd under förrättning finner att en större allmänhet kan tänkas beröras av den byggnad eller den anläggning, som avses med förrättningen, bör byggnadsnämnden enligt länsstyrelsens mening meddela förrättningsmannen detta, och denna har då att låta förrättningen vila i avvaktan på byggnadsplan. Länsstyrelsen ifrågasätter också om inte byggnadsnämnden bör åläggas en obligatorisk samrådskyldighet med fastighetsbildningsmyndighet, när byggnadslovsärende kan föranleda fastighetsbildning. Vid oenighet skulle byggnadslovsärendet hänskjutas till länsstyrelsen.

Med hänsyn till att det kan föreligga behov av att vidta genomförandeåtgärder i ett tidigt skede av planeringsprocessen bör det enligt *länsstyrelsen i Örebro län* närmare klargöras under vilka förutsättningar beslut enligt exempelvis fastighetsbildnings- och anläggningslagstiftningen får meddelas med enbart översiktlig plan som grund, även i sådana fall där

byggnadsplan avses bli upprättad.

Enligt *Umeå kommun* synes kommun komma att få ett större inflytande i vissa fastighetsbildningsfrågor än f. n. genom den föreslagna tidsordningen mellan plan och fastighetsbildningsbeslut och kravet på planöverensstämmelse. Visserligen skall det enligt gällande rätt inte föranleda någon skillnad i slutresultatet om ett ärende först handläggs av byggnadsnämnd eller fastighetsbildningsmyndighet. Emellertid har kommunen fått den uppfattningen att det vid prövning i högre instans är lättare att få byggnadslov än tillstånd till avstyckning. Detta har i sin tur medfört att inte önskvärd bebyggelse uppkommit med åtföljande planeringsvärigheter och ökade ekonomiska skyldigheter för kommunen. Mot denna bakgrund finner kommunen utredningens förslag tillfredsställande.

*Malmö kommun* har i princip inget att erinra mot krav på att anläggningsbeslut skall stå i överensstämmelse med plan. Enligt kommunen synes emellertid problem uppstå i de fall då anläggning skall inrättas på mark för vilken byggnadsplanens giltighet upphört. I dessa fall bör enligt kommunen kravet på byggnadsplan inte vara ovillkorligt. Enligt kommunen är det svårt att av betänkandet utläsa i vilken utsträckning byggnadsplan krävs för fastighetsbildningsåtgärder. Kommunen anser att möjligheter bör finnas att utan föregående byggnadsplanläggning genomföra sådan fastighetsbildning som inte föranleder eller föranleds av ändrad markanvändning eller planpliktiga byggnads- och anläggningsåtgärder.

I anledning av förslaget att mindre avvikelser från plan skall kunna förekomma men att större avvikelser skall fordra planändring anför *Sveriges lantmätareförening* att det nya plansystemet ju vilar på grund-satsen att planerna skall vara aktuella och ligga närmare genomförandet än de nuvarande varför det förefaller möjligt att pröva ett system utan dispens.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* samt *Huddinge* och *Nyköpings kommuner* framhåller att möjligheten att medge undantag från plan vid fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § FBL bör bibehållas.

*Kristinehamns kommun* påpekar att vissa av fastighetsbildningsmyndighetens beslut (planfrågor) enligt bygglagutredningen skall överprövas hos länsstyrelsen medan andra fortfarande skall handläggas av fastighetsdomstolen. FBL är konsekvent kontruerad enligt ett judiciellt förfarande och att bryta detta och i vissa frågor införa ett administrativt förfarande vore enligt kommunen olämpligt. Konsekvensen härav skulle kunna bli att fastighetsbildningsmyndigheten måste ge dubbla besvärshänvisningar och att en sakägare som vill föra talan mot beslut i både en plan- och ersättningsfråga vid en och samma förrättning tvingas att göra det i två instanser. Enklare torde enligt kommunen vara att fastighetsbildningsmyndighetens beslut liksom nu överprövas av fastighetsdomstolen men att domstolen åläggs att höra planmyndigheten, när så erfordras.

När det gäller utredningens uttalande att det bör övervägas om man inte åtminstone för vissa fall skall införa krav på fastighetsbildning när mark tas i anspråk för nytt ändamål säger sig *lantmäteristyrelsen* inte ha

något att erinra mot denna tanke. Fastighetsbildning torde enligt styrelsen vara ett lämpligt sätt att tillgodose det av utredningen önskade syftet. Byggnadsnämnds rätt enligt 5 kap. 3 § FBL begära fastighetsreglering bör till följd av det föreslagna plansystemet enligt styrelsen inte som nu vara begränsad till tätbebyggelseområden. Övervägande skäl anses tala också för att initiativrätten utökas till att omfatta alla fastighetsbildningsinstitut. Om en utsträckt initiativrätt införs bör dock övervägas att förena sådan initiativrätt med materiellt villkor, t. ex. att åtgärden skall vara av betydelse från allmän synpunkt. Liknande synpunkter framförs av byggnadsnämnden i Lunds kommun.

Enligt *Hallstahammars* och *Haninge kommun* bör man överväga att ändra FBL så att kommunerna kan ges möjlighet att få tillgång till egen fastighetsbildningsmyndighet.

### Skogsvårdslagen och jordhävdslagen

Förslaget att man i översiktliga planer i viss utsträckning skall kunna påverka avverkning och plantering av skog tillstyrks av *riksantikvarie-ämbetet* samt *länsstyrelserna i Jönköpings, Södermanlands och Norrbottens län*. Länsstyrelsen i Södermanlands län framhåller härvid vikten av att skogsvårdsstyrelse resp. lantbruksnämnd samråder med kommunen innan beslut fattas. Enligt länsstyrelsen i Norrbottens län bör styrningen avse principiella riktlinjer och inte detaljfrågor.

Förslaget tillstyrks också av *kommunförbundet, Enköpings, Eskilstuna, Gagnefs, Gislaveds, Haninge, Motala, Munkedals, Ovanåkers och Vara kommuner* samt *naturvårdsnämnden i Lunds kommun*. Gislaveds och Motala kommuner framhåller att regleringen bör begränsas till särskilt känsliga områden. Ovanåkers kommun påpekar att ersättningsfrågorna kan bli komplicerade varför reglerna måste vara mycket klara.

Enligt *skogsstyrelsen* bör den aktsamhetsregel som kalhyggesgruppen föreslagit skall införas i skogsvårdslagen kunna medföra att endast sådana skogsområden där kvalificerade miljöanspråk gör sig gällande behöver avgränsas vid den kommunala planläggningen. Den erforderliga kontrollen av att riktlinjerna för skogsbrukets bedrivande följs inom de avsatta områdena kan lämpligen anförtros skogsvårdsstyrelserna, varvid skogsvårdslagen förutsätts bli kompletterad på sätt bygglagutredningen föreslagit. Här aktuella inskränkningar av skogsdriften förutsätter enligt skogsstyrelsen att ekonomisk ersättning utgår till markägaren försåvitt inte inlösen sker. Enligt skogsstyrelsen delas dess synsätt uppenbarligen av bygglagutredningen i motsats till naturvårdskommittén. Den lagtekniska lösningen av samordningen med skogsvårdslagstiftningen bör överlämnas till 1973 års skogsutredning. Utredningens förslag beträffande samordning med jordhävdslagstiftningen anses av skogsstyrelsen kunna tillstyrkas. Ersättning anses givetvis böra utgå, då skogsplantering på nedlagd jordbruksmark förbjuds.

*Lantmäteristyrelsen* anser det riktigt att skapa större möjligheter för naturvården att göra sig gällande i skogsskötseln. Samtidigt måste emellertid beaktas skogsnäringens betydelse från ekonomisk synpunkt

och för sysselsättningen i orten. Behovet av en samlad bedömning och klarast möjliga besked till skogsnäringens utövare torde enligt styrelsen tillgodoses bäst om de områden, där särskilda restriktioner i skogsbruket behövs, avgränsas i den kommunala översiktsplaneringen och innebörden i stort av restriktionerna anges däri. Därvid tryggas också såväl allmänhetens som länsstyrelsens och skogsmyndighetens insyn och påverkan. I tätortsnära områden och i anslutning till bebyggelse i övrigt bör byggnadsnämnden ha huvudansvaret via byggnadslovsplikt vars innehåll preciseras vid planläggning. Inom andra vid planläggningen angivna områden bör skogsvårdsstyrelsen och länsstyrelsen dela ansvaret, varvid länsstyrelsen åtminstone bör ha insyn men även möjlighet att ingripa i de mera känsliga avvägningsfrågorna, t. ex. med hjälp av ett samråd enligt principer som liknar 20 § naturvårdslagen. Motsvarande fördelning bör enligt lantmäteristyrelsen gälla mellan lantbruksnämnden och länsstyrelsen i fråga om igenplantering av åker.

1973 års skogsutredning har i och för sig inget att erinra mot att naturvårdsfrågor integreras i marklagstiftningens planläggnings- och prövningssystem. Huvudsaken är att samhällets intresse av ett produktivt skogsbruk i erforderlig mån kan beaktas vid prövningen. Enligt skogsutredningens mening bör som bygglagutredningen föreslagit i översiktliga planer kunna pekats ut de områden som är av särskild betydelse från landskapsskyddsynpunkt eller för friluftsliv och rekreation. I planerna bör emellertid inte som bygglagutredningen föreslår anges några närmare riktlinjer för skogsskötseln utan endast för vilket huvudsakligt naturvårdsändamål området har betydelse t. ex. av betydelse från landskapsskyddssynpunkt eller för friluftsliv och rekreation. I stället bör det ankomma på skogsvårdsstyrelsen att meddela de närmare föreskrifterna för anpassningen av skogsbruket till det sålunda uppgivna huvudsakliga ändamålet för användningen av ett visst område. En sådan ordning kommer att vara smidigare dels därför att det, som bygglagutredningen framhåller, är fråga om anpassningar i ett skogsbruk som väsentligen avser ekonomisk virkesproduktion, dels därför att föreskrifterna bättre kan anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet och till de vid varje tid rådande förhållandena. Givetvis skall skogsvårdsstyrelsen samråda med kommunen. Bestämmelser om anpassningen av skogsproduktionen till naturvårdsintressena bör enligt skogsutredningens mening tas in i en kommande skogsvårdslag som skogsutredningen enligt sina direktiv skall lämna förslag om. Liknande synpunkter framförs av *Sveriges skogsägareföreningars riksförbund*.

Enligt *Svenska naturskyddsföreningen* kan en utvidgning av regleringen till att omfatta även skogsavverkningen och igenläggning av odlingsjord komma att bli mycket värdefull från naturvårdssynpunkt. Föreningen tillstyrker därför förslaget och framhåller därvid att de föreslagna reglerna kan ses som ett komplement till vissa regler i naturvårdslagen, men att de inte medför att naturvårdslagens regler blir överflödiga. Enligt föreningen synes man av vissa uttalanden från bygglagutredningen rörande lagstiftningens räckvidd kunna dra slutsatsen att utredningen anser att traktavverkning är en ändring av markanvändningen och som sådan skall

vara underkastad planläggning. Skogsbrukets företrädare hävdar å andra sidan bestämt att traktavverkning endast är ett led i pågående markanvändning. Att vid planläggning föreskriva förbud mot eller regler för avverkning kan i så fall komma i konflikt med regeln om skydd för pågående markanvändning. Denna oklarhet bör enligt föreningen undanröjas vid det fortsatta lagstiftningsarbetet.

*LRF* framhåller vikten av att i kommande lagstiftning klara regler ges för kommunernas skyldigheter i de fall dessa i sina planer föreskriver inskränkningar i rätten att på visst sätt bedriva jord- och skogsbruk. Kommunen bör således enligt *LRF* förete beräkningar över de ekonomiska konsekvenser dylika inskränkningar kan tänkas få för den enskilde.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* ifrågasätter inte behovet av föreskrifter i den översiktliga planläggningen till skydd för landskapsbilden och friluftslivet. Länsstyrelsen påpekar emellertid att föreskrifterna kan få vittgående ekonomiska konsekvenser som inte utretts tillräckligt. Enligt länsstyrelsen vore det olämpligt att i skogsvårdslagen föra in bestämmelser med syfte att bevara skogsmark för landskapskydd eller friluftsliv varigenom samma myndighet, skogsvårdsstyrelsen, skulle få tillsyn över två motstående allmänna intressen, dels bevarandointresset och dels det skogsekonomiska intresset. De föreslagna bestämmelserna om bevarande bör enligt länsstyrelsen i stället inrymmas i markanvändningslagen. Kommunen bör där vara tillsynsmyndighet när det gäller åttlydandet av planbestämmelserna och kommunen bör – i det fall ersättningsfrågor uppstår – vara den som tar det ekonomiska ansvaret för utfärdade restriktioner i markanvändningen. I de fall där skyddsvärdet är ett riksintresse bör naturreservat tillskapas. Allmänintresset av en hög och jämn virkesproduktion bör vid samråd bevakas av skogsvårdsstyrelsen. När det gäller den föreslagna ändringen i jordhävdslagen gör länsstyrelsen samma bedömning som beträffande skogsvårdslagen.

Även *Naturvårdsintendenternas förening* påtalar de svåra målkonflikter som måste uppstå för de skogsvårdande myndigheterna om förslaget genomförs. Då förslaget dessutom anses medföra splittring av naturvårdsarbetet avstyrks det.

*Samfundet för hembygdsvård* anser att förslaget att skogsvårdsstyrelsen skall handlägga tillståndsgivningen kan sägas strida mot den integration av olika intressen som är ett av syftena med den föreslagna lagstiftningen. Liknande uppfattning framförs av *en minoritet i Täby kommun*. Samfundet anser dock att förslaget bör kunna tillstyrkas men att samråd bör ske med kommunerna.

*Naturvårdsverket*, som förordar att 19 och 20 §§ naturvårdslagen bibehålls, framhåller att det genom tillämpning av dessa bestämmelser – såväl i deras nuvarande form som efter genomförande av naturvårdskommitténs förslag till ändringar – och av bestämmelserna om naturreservat blir möjligt att säkra hänsynen till miljövårdsintressena inom skogsområden som är av betydelse för friluftslivet. Ofta är det emellertid i huvudsak ett kommunalt intresse att få till stånd en modifiering av skogsbruket till förmån för friluftshintresset. I dessa fall kan det framstå som mindre lämpligt att länsstyrelsen ingriper med föreskrifter enligt 19

och 20 §§ naturvårdslagen. Föreskrifter i kommunplan enligt utredningens förslag om t. ex. avverknings- och återväxtåtgärder torde enligt verket i sådana fall ofta vara en lämpligare väg. Naturvårdsverket har ingen erinran mot att tillämpningen av kommunplans föreskrifter om skogsbruket kontrolleras inom ramen för skogsvårdslagstiftningen och att frågan om den lagtekniska lösningen överlämnas till 1973 års skogsutredning för närmare överväganden. Naturvårdsverket intar liknande hållning när det gäller samordningen med jordhävdslagen.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* ansluter sig till förslaget att man vid planläggning skall kunna påverka avverkning och skogsplantering, varvid dock viss försiktighet bör iakttas vid utfärdande av restriktioner. Om 19 § naturvårdslagen ges det innehåll naturvårdskommittén föreslagit saknas emellertid enligt länsstyrelsen anledning att ändra skogsvårds- och jordhävdslagarna. Skulle ändå dessa lagändringar genomföras måste ersättningsfrågorna utredas ytterligare.

Enligt *länsstyrelsen i Västmanlands län* bör övervägas om inte skogsbrukets bedrivande inom vissa mer värdefulla områden bör regleras genom en kombination av de av bygglagutredningen och naturvårdskommittén föreslagna reglerna. I kommunplan bör avgränsas områden som bedöms ha sådant intresse med hänsyn till friluftsliv m. m. att samråd beträffande slutavverkning bör ske med kommun och/eller länsstyrelse.

*Strängnäs kommun* föreslår att för skogsområden nära tätort som kan hänföras till fritids- och strövområden införs skyldighet att upprätta en rullande skogsvårdsplan som skall underställas kommunen för prövning. Kommunen delar utredningens uppfattning att om pågående markanvändning påtagligt försvåras skall ersättning kunna utgå.

Enligt *domänverket* är rörligt friluftsliv och rationellt skogsbruk väl förenliga. Endast i de större tätorternas närområden och för viktiga vetenskapliga och kulturella ändamål är det befogat att modifiera skogsskötseln i mer betydande grad. Enligt verket bör den av statsmakterna fastställda skogspolitiken vara utgångspunkten för de principer efter vilka markens användning för skogsproduktion skall avgöras. Kommunernas och länsstyrelsernas möjligheter att själva kunna överblicka dylika perspektiv och i sin planering medverka till att skogspolitikens mål infrias i sin helhet och för olika regioner torde emellertid vara begränsade. De riktlinjer som konstitueras av de skogligena riksperspektiven måste göras bindande för den efterföljande planeringen. Innan några ändringar i naturvårdslagen och skogsvårdslagen företas bör man genomföra beräkningar av konsekvenserna av förslagen. Detta bör uppdras åt 1973 års skogsutredning, vars resultat bör avvaktas. Liknande synpunkter framförs av *Skogsindustriernas samarbetsutskott* och *Svenska skogsarbetareförbundet*. Även *länsstyrelserna i Kronobergs och Gotlands län* framhåller vikten av att den av statsmakterna fastställda skogspolitiken beaktas i planeringen.

*Näringslivets byggnadsdelegation* framhåller likaledes att skogsvården måste styras av fasta och enhetliga principer som gäller landet i dess helhet. Delegationen anser sig inte kunna ansluta sig till uppfattningen,

att riktlinjer för skogsbruket skall kunna lämnas av kommunala instanser och avgöras efter skiftande individuella bedömningar. När det gäller markanvändning för s. k. areella näringar som jord- och skogsbruk, förefaller det enligt delegationen rimligast att den ordinarie tillsynen regleras genom den särskilda skogsvårds- och jordhävdslagstiftningen. De restriktioner som kan behövas för friluftsliv och dylikt skulle i så fall få tillgodoses i form av planläggning i det särskilda fallet, som ger anvisning om de speciella restriktioner och synpunkter på fastighetsanvändningen, som är nödvändiga i dessa fall. Ersättning bör enligt delegationen utgå, så snart normala brukningsmetoder eller utvecklingsmöjligheter begränsas på ekonomiskt märkbart sätt.

Enligt *lantbruksstyrelsen* syftar den föreslagna ändringen i jordhävdslagen främst till att reglera skogsplantering på åker från naturvårdssynpunkt. Lantbruksstyrelsen anser att naturvårdsfrågor i princip skall regleras enligt naturvårdslagen med länsstyrelsen som tillsyningsmyndighet. Lantbruksnämnden bör endast medverka i handläggningen av dessa frågor som expertorgan. I samband med den utredning om jordförvärvslagstiftningen som pågår är även jordhävdslagen föremål för översyn. Därför avstår styrelsen t. v. från att i detalj ta ställning till den föreslagna ändringen av ifrågavarande lagstiftning och förutsätter att samråd med jordförvärvslagutredningen sker innan lagtextförslaget utarbetas.

*Länsstyrelserna i Kristianstads och Älvsborgs län* anser att även naturvårdsfrågor som har samband med jord- och skogsbruk bör regleras inom ramen för naturvårdslagen.

*Norrköpings kommun* och *Eskilstuna kommun (minoritet)* avstyrker förslaget enär regler finns i annan lag. *Vännäs kommun* anser att den föreslagna regleringen skulle bli för kostnadskrävande. Förslaget avstyrks också av *Svenska Företagares Riksförbund*.

Enligt *Ulricehamns kommun* kan befaras att förslaget skulle leda till genomförande av en detaljplanering som beträffande jord- och skogsbruksnäringarna kan komma att te sig helt oacceptabel från den enskildes synpunkt mot bakgrund av den hittills rådande uppfattningen om äganderätt och näringsfrihet.

*Burlövs, Jönköpings, Kungsbacka, Malmö, Orsa* och *Örebro kommuner* ställer sig tveksamma till förslaget. Enligt *Burlövs, Jönköpings* och *Malmö kommuner* ger speciallagstiftningen tillräckliga styrmöjligheter. *Orsa* och *Örebro kommuner* framhåller att regler om hur ersättning skall utgå saknas.

### Övrig lagstiftning

Såvitt avser gruvlagstiftningen anser *Malmö kommun* och *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* att byggnadslovsplikt bör föreligga för prospekteringsarbeten med hänsyn till dessas omgivningspåverkan.

Eftersom speciallagstiftningen skall fungera vid sidan om markanvändnings- och byggnadslagen, bör enligt *riksantikvarieämbetet* en översyn av speciallagarna komma till stånd. Angeläget är att byggnadsmnneslagen

härvid ges en vidare tillämpning, vilket tidigare föreslagits av MUS-65 och ämbetet. Ämbetet påpekar vidare att en hänvisning till fornminneslagen bör ingå i markanvändningslagen så att den inte blir förbisedd vid planmässiga bedömningar.

En utvidgning av byggnadsminneslagens tillämpningsområde föreslås även av *byggnadsstyrelsen* och *länsstyrelsen i Östergötlands län*.

Behovet av samordning med fornminneslagen påtalas också av *Göteborgs*, *Kalmar* och *Malmö kommuner* samt *Samfundet för hembygdsvård*. Kalmar kommun uppger härvid att ett byggnadslovsbeslut kan ses som det sista i en rad av beslut vari prövas att hinder inte föreligger mot att utföra byggnadslovspliktig anläggning i enlighet med gällande planer m. m. Utredningen har emellertid enligt kommunen inte tillräckligt klarlagt möjligheterna att i realiteten låta byggnadslovsbeslutet få karaktär av hindersfrihetsbevis i de fall förut okända fornlämningar påträffas inom berört område.

Några remissinstanser pekar på behovet av samordning mellan markanvändningslagen och rennäringslagen, en fråga som inte behandlats av bygglagutredningen. *Lantbruksstyrelsen* tolkar detta så att rennäringslagen förutsätts bli opåverkad av den föreslagna markanvändningslagstiftningen. Styrelsen framhåller att den i andra sammanhang har påtalat behovet av att förhållandet mellan rennäringslagen och naturvårdslagen närmare bör utredas. Tillkommer nu ytterligare en lagstiftning som reglerar markanvändningen i renskötselområdena blir det enligt styrelsen absolut nödvändigt att samordningsproblemen mellan rennäringslagen och annan lagstiftning utreds.

Detta samordningsbehov påtalas även av *länsstyrelsen i Västerbottens län* samt *Kiruna* och *Storumans kommuner*.

Enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* bör frågor om rennäringens driftsformer kunna jämföras med de i betänkandet behandlade jord- och skogsbruksfrågorna. Länsstyrelsen föreslår därför att möjlighet till liknande jämkning av rennäringens markanvändningspåverkande yttringar kan ges inom ramen för den föreslagna lagstiftningen.

*Svenska samernas riksförbund* anser att lagstiftningen måste utformas så att formerna för planläggning av byggande samt ändrad markanvändning i övrigt är neutrala i förhållande till pågående markanvändning inom de areella näringarna, framför allt rennäringen och jordbruket, så att dessa inte blir sekundära i planläggningen och därmed görs ensidigt beroende av andra intressen. Den föreslagna lagstiftningen måste enligt riksförbundet med andra ord ha till syfte att bevara pågående markanvändning av allmänt intresse, bl. a. rennäringen, och inte bara att reglera förändringar. I detta sammanhang måste enligt riksförbundet den av utredningen ofullständigt behandlade frågan om samordningen mellan den föreslagna lagstiftningen och existerande speciallagstiftning ytterligare belysas.

Enligt *Kalmars*, *Mönsterås* och *Solna kommuner* samt *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* finns behov av samordning mellan byggnadslovsgivning och igångsättningstillstånd av arbetsmarknadsmyndigheterna. Kalmar och Mönsterås kommuner anser härvid att det borde finnas en



föreskrift om att igångsättningstillstånd måste grundas på förhandsgodkännande av byggnadsnämnden. Föreningen Sveriges stadsarkitekter anser att byggnadslov bör vara en förutsättning för igångsättningstillstånd.

## 15 Principer för lösning av övergångsfrågorna

### *Utredningen (betänkandet avsnitt 23)*

Bygglagutredningen påpekar att upprättande av den första kommunplanen, trots det arbete som f. n. bedrivs på översiktlig planering, kommer att kräva tämligen omfattande insatser. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att giltiga kommunplaner skall föreligga senast fyra år efter lagstiftningens införande.

Nu gällande stadsplaner och byggnadsplaner bör enligt utredningen behålla sin giltighet under tio år. Det bör emellertid vara möjligt för en kommun att få till stånd särskilt beslut om upphävande av en gällande detaljplan redan före utgången av tioårsperioden. Det bör i så fall normalt fordras att kommundelsplan i stället kommer till stånd.

Enligt bygglagutredningen bör övergångsreglerna ges den innebörden att frågor om rivning skall prövas enligt den nya lagstiftningen också inom områden med gällande stads- eller byggnadsplan.

Den lagstiftning och det plansystem som bygglagutredningen föreslagit innebär att det blir ett generellt nybyggnadsförbud för all mark som inte omfattas av byggnadsplan eller övergångsvis äldre stads- och byggnadsplaner. De nybyggnadsförbud som f. n. gäller för områden utanför nuvarande detaljplaner bör därför upphävas i och med den nya lagens ikraftträdande. Nybyggnadsförbud som gäller inom äldre stadsplaner och byggnadsplaner bör bestå och även kunna förlängas så länge stadsplanen eller byggnadsplanen fortfarande lever krav.

I ett par särskilda fall kan det enligt bygglagutredningens mening bli aktuellt att till följd av övergångsreglerna överväga ersättning till fastighetsägare eller rätt för fastighetsägare att begära inlösen. Dels kan detta bli aktuellt när stads- eller byggnadsplan innefattande rätt till enskilt bebyggande på obebyggd mark upphävs genom särskilt beslut redan före den tioåriga övergångsperiodens utgång. Dels kan i vissa fall ersättning eller inlösen också övervägas i det fallet att nybyggnadsförbud som har meddelats enligt äldre bestämmelser på mark som enligt stads- eller byggnadsplan är avsedd för enskilt bebyggande kommer att bestå under hela den föreslagna giltighetstiden för stads- och byggnadsplaner.

*Remissinstanserna*

*Kommunförbundet* godtar utredningens förslag att giltiga kommunplaner skall föreligga i alla kommuner inom fyra år efter lagstiftningens införande under förutsättning att de godkännande myndigheterna – i regel länsstyrelserna – godtar att de första kommunplanerna blir av enkel beskaffenhet och att planernas kvalitet får utvecklas efter hand som kommunernas planeringsresurser tillåter det. Vidare bör enligt förbundet som förutsättning gälla att genom den försöksverksamhet som bör föregå lagstiftningen flera exempel på kommunplaner – även mycket enkla sådana – föreligger redan då lagstiftningen träder i kraft.

Med hänsyn till möjligheten att successivt bygga ut bevaringsanvisningar kan den första kommunplanen enligt *MUS-65* huvudsakligen inriktas på att avgränsa bevaringsområden och ge dem ett grundskydd i en utökad byggnadslovsplikt. Fyraårsperioden får därvid enligt *MUS-65* anses tillräckligt lång.

*Örebro kommun* anser att de föreslagna övergångsperioderna verkar väl avvägda. Liknande uppfattning framförs av *fastighetskontoret i Lunds kommun*.

*Ovanåkers kommun* anser att det, med hänsyn till att flertalet kommuner har satt i gång med någon form av kommuntäckande översiktsplanering, inte bör vara svårt att få fram kommunplaner inom fyra år.

Enligt *Värnamo kommun* bör det vara möjligt för huvuddelen av landets kommuner att ta fram planer som blir giltiga inom fyra år under förutsättning att de statliga myndigheterna förmår att klara av sin del i planeringsarbetet.

*Osby* och *Östra Göinge kommuner* har inte något att erinra mot de föreslagna övergångsbestämmelserna.

Enligt *Norbergs kommun* finns ingen annan erinran mot den föreslagna fyraårsperioden än att bristen på kompetenta planförfattare kan lägga hinder i vägen för ett seriöst arbete. Innan tiden fastlägges bör enligt kommunen en inventering av landets totala plankapacitet göras.

*Malungs kommun* anser att det är viktigt att kommunen får erforderlig tid på sig att planlägga den resursanskaffning som behövs innan den nya lagstiftningen träder i kraft. *Bräcke* och *Surahammars kommuner* anför liknande synpunkter.

Enligt *Filipstads kommun* är utredningen alltför optimistisk ifråga om kommunernas möjligheter att inom den utmäta tiden kunna genomföra det nya plansystemet. Under en längre övergångsperiod kan enligt kommunen varierande lösningar behöva tillgripas vilket bör beaktas i lagstiftningen.

För att det tidsmässigt skall vara möjligt att genomföra planläggningsarbetet inom kommunen torde det enligt *Hallstahammars kommun* vara erforderligt med smidiga övergångsbestämmelser i den blivande lagstiftningen.

*Föreningen Sveriges stadsarkitekter* bedömer fyra år vara en för kort tid för upprättande av kommunplaner över hela landet, om inte både

staten och kommunerna möter sitt nya ansvar med en betydande personell upprustning.

*ICA* framhåller vikten av väl tilltagna övergångstider för att ge skäligt rådrum för anpassning till ändrade förhållanden.

Det kan enligt *länsstyrelsen i Kalmar län* befaras att mer genomarbetade kommunplaner inte kan föreligga inom den av utredningen angivna tidsramen på fyra år. Länsstyrelsen finner det därför naturligt att i ett inledande skede omprövning av kommunplan måste ske relativt snart. Fastställda kommundelsplaner torde — i vart fall för många av de områden där sådana erfordras — finnas först ytterligare längre fram.

*Tingsryds kommun* anser att den föreslagna tiden för upprättande av kommunplaner är ytterst snävt tilltagen. Under alla förhållanden torde en stark begränsning av detaljeringsgraden krävas, om en första kommunplan skall kunna inrymmas inom angiven tidsplan.

Enligt *Nyköpings kommun* framstår det som nödvändigt att man i kommuner, som nyligen vidgats med betydande områden av stor betydelse för utbyggnaden, måste beredas tillfälle att hinna skaffa sig större erfarenheter om de tillkommande områdenas förutsättningar innan de vidsträckta problemen om markanvändning och byggande tas upp till läsning i en översiktlig planläggning av heltäckande natur. Det måste därför enligt kommunen uppfattas som mindre lyckligt om en ny byggnadslagstiftning tillkommer alltför nära inpå den nyligen genomförda kommunindelningsreformen.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* hyser allvarliga farhågor beträffande såväl kommunernas som länsstyrelsens resurser när det gäller att avlösa och komplettera det gällande plansystemet. Enligt länsstyrelsen är det viktigt att så långt möjligt åstadkomma kontinuitet i lagstiftningen för att övergången inte onödigtvis skall försvåras.

Enligt *länsstyrelsen i Västmanlands län* bör den första omgången kommunplaner med fördel kunna grundas på redan upprättade kommunöversikter. Även *Skellefteå kommun* anser att nuvarande översiktliga planeringsprodukter med mycket små arbetsinsatser kan ingå i de föreslagna översiktliga planerna.

Enligt *länsstyrelsen i Västerbottens län* utgör det föreslagna plansystemet i sina huvuddrag en vidareutveckling av den försöksplanering som under de senaste åren bedrivits i samband med den fysiska riksplaneringen och den regionalpolitiska planeringen. De erfarenheter som hittills vunnits både på kommunal och regional nivå av denna försöksplanering är enligt styrelsen genomgående mycket goda, varför det finns anledning att med tillförsikt stödja den principiella uppläggningsplaneringen av det plansystem som bygglagutredningen lägger fram.

*Karlstads kommun* framhåller att det är angeläget att den framtida översiktliga planeringen utformas så, att det redan utförda arbetet med översiktsplanläggningen kan komma till nytta. Liknande uppfattning framförs av *Boxholms, Karlskrona, Mora, Säffle* och *Uppvidinge kommuner*.

*Hjo kommun* anser att om det nya plansystemet genomföres under de närmaste åren äventyras den påbörjade planeringen om denna inte

oförändrad kan flyttas över i det nya systemet. Tyvärr tyder enligt kommunen exemplen på motsatsen. Liknande synpunkter framförs av *Alvesta, Gislaveds, Markaryds* och *Vaggeryds kommuner*.

*Skövde kommun* däremot anser att den slutliga behandlingen av lagstiftningen inte bör fördröjas mer än nödvändigt för att erhålla stadga i pågående planering vars resultat bör redovisas med i kommande lag angivna förutsättningar och terminologi.

Många remissinstanser anser att den föreslagna tiden, fyra år, inom vilken giltiga kommunplaner skall föreligga, är för kort. Denna uppfattning framförs av *hovrätten över Skåne och Blekinge, statens industriverk, länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands och Jönköpings län, Askerunds, Gällivare, Karlstads, Köpings, Linköpings, Mjölby, Mora, Norrtälje, Nynäshamns, Orsa, Oskarshamns, Skurups, Sölvesborgs, Trollhättans* och *Varbergs kommuner* samt *fastighetskontoret i Lund* och *Svenska naturskyddsföreningen*.

*Planverket* framhåller beträffande de föreskrifter, råd och anvisningar som det förutsätts att planverket skall meddela att det behövs särskild tid att utarbeta sådana, så att de föreligger samtidigt med att lagen träder i kraft. Erforderlig tid härför uppskattas av verket till ca två år och därvid har förutsatts tillfällig förstärkning av planverkets resurser, främst i form av expertmedel. Arbetet kan i vissa delar knappast påbörjas innan förslag till författningstext föreligger i samband med lagrådsremiss. Även för den fortlöpande informationen rörande nya bestämelseområden liksom för en bevakning och framtida översyn av bestämmelserna erfordras enligt verket resursförstärkning.

*Länsstyrelserna i Västernorrlands och Jämtlands län* samt *Ånge kommun* anser att föreskrifter, råd och anvisningar måste vara klara vid den tidpunkt då lagstiftningen träder i kraft. Länsstyrelsen i Västernorrlands län framhåller vikten av att arbetet på normer och anvisningar bedrivs parallellt med lagstiftningsarbetet också med hänsyn till att diskussionen om var gränsen skall gå mellan lagtext och anvisningsverksamhet då kan föras på en praktisk och verklighetsnära nivå.

Några remissinstanser tar upp frågan om effekten av det föreslagna generella nybyggnadsförbudet under tiden fram till dess giltiga översiktsplaner kommit till stånd.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att det för de första åren behövs särskilda bestämmelser beträffande detaljplaner och kommundelsplaner mot bakgrund av att den obligatoriska kommunplan, som utgör grund för hela tillståndsgivningen kommer att saknas. I annat fall omöjliggörs enligt länsstyrelsen all byggnadsverksamhet utom i gamla planområden. Eventuellt kan man övergångsvis ha ett system som innebär att den äldre lagen gäller tills "godkänd" kommunplan föreligger, dock längst fyra år.

*Planverket* understryker vikten av att, som utredningen föreslagit, planändring skall ske i stället för dispens i de fall ett företag direkt strider mot gällande plan, så att inte som nu de regler som gäller om medborgarinsyn kan sättas ur spel genom ett dispensförfarande. För att undvika en alltför stelbent handläggning bör dock enligt verket mindre avvikelser som inte rubbar det väsentliga innehållet i fastställd byggnads-

plan kunna medges även i fortsättningen. Under övergångstiden måste också — med hänsyn till det stora antalet gällande inaktuella äldre planer — nuvarande dispensregler för avvikelser från sådana planer bibehållas. Även en minoritet i *Stockholms läns landsting* föreslår någon form av dispensförfarande för att man skall komma till rätta med problemet.

*Örebro kommun* ifrågasätter om inte stadsplaner borde kunna fastställas också under en övergångstid, t. ex. två år. *Burlövs* och *Tingsryds kommuner* föreslår i stället att nybyggnadsförbud inte skall gälla all mark i övergångsskedet.

Enligt *Föreningsbankernas företagarråd* finns risk för att företagen under övergångsskedet blir helt låsta i sitt handlande.

*Länstyrelsen i Kalmar län* och *planeringskontoret i Halmstads kommun* påtalar också problemet med nybyggnadsförbud under övergångstiden.

*Riksantikvarieämbetet* och *MUS-65* samt *Falkenbergs*, *Kalmars* och *Sölvesborgs kommuner* instämmer med bygglagutredningen i att övergångsreglerna ges den innebörden att frågor om rivning skall prövas enligt den nya lagstiftningen också inom områden med gällande stads- eller byggnadsplan.

Om regeln angående krav på prövning av rivning under övergångstiden skall användas för att förhindra rivning (av kulturhistoriska eller andra skäl) bör den enligt *Ovanåkers kommun* kompletteras med anvisningar om gottgörelse i de fall ägaren kan göra troligt att han gör en förlust genom att huset måste bibehållas.

När det gäller frågan om nuvarande detaljplaners giltighetstid anser *länstyrelsen i Södermanlands län* att dessa vid lagstiftnings införande bör behålla sin giltighet inte endast under viss tid som utredningen föreslagit utan fram till dess att kommunplan eller kommunaldelsplan upprättas för området.

*Kommunförbundet* anser att en övergångsbestämmelse bör utformas med innebörd att sedan kommunaldelsplan för visst område fastställts skall inom området gällande stads- och byggnadsplaner upphöra att gälla om kommunen så begär.

I anledning av utredningens förslag att nu gällande planer skall upphöra att gälla 10 år från lagens ikraftträdande påpekar *Sveriges advokatsamfund* att för ändringar och ombyggnader inom redan utbyggda planområden därvid efter 10 år ny planläggning skulle fordras i varje särskilt fall. Denna ordning anses olämplig och otymplig. Samfundet föreslår därför att i vart fall nu gällande planer får gälla tills de genom ny planläggning ändras eller upphävs. Då skulle nu gällande planer kunna bibehållas eller ändras efter behov och utan tidsgräns.

*Fastighetskontoret i Lunds kommun* ifrågasätter om det är möjligt att inom en tioårsperiod ersätta nuvarande detaljplaner med nya byggnadsplaner.

*Riksantikvarieämbetet* och *MUS-65* anser att förslaget om en tioårig giltighetstid för gällande detaljplaner kan bli besvärande för bevarandebestyrarna. Det bör tillses att gamla byggnadsrätter inte kan bli utnyttjade.

*Byggnadsnämnden i Upplands-Bro kommun* föreslår att byggnadsplan,

äldre än 10 år vid lagens ikraftträdande, omedelbart upphör att gälla och att i intet fall byggnadsplan, som fastställts före lagens ikraftträdande, tillåts att bli äldre än 10 år.

Enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* torde det vara nödvändigt att nu gällande detaljplaner behåller sin giltighet under en övergångstid. Länsstyrelsen pekar emellertid på de problem av bl. a. ekonomisk natur som kan uppstå under övergångstiden i sådana fall där de gällande planerna utan att vara vare sig gamla eller helt orealistiska ändå mot bakgrunden av de värderingar som senare tillämpas framstår som överdimensionerade eller på annat sätt olämpliga. Det kan inte uteslutas att en ny lagstiftning med annat synsätt kan komma att medföra ett ökat tryck ifråga om att utnyttja sådana byggnadsrätter. Länsstyrelsen förordar att denna fråga ägnas ytterligare uppmärksamhet.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* påpekar att det av utredningsförslaget inte framgår om även stadsplan som är av ålder bestående skall upphöra att gälla efter tio år.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att frågorna om ersättning och inlösen i anledning av att nybyggnadsförbud kan komma att bestå under gällande detaljplaners hela övergångsvisa giltighetstid måste studeras ytterligare. Ersättningarna i länet torde enligt länsstyrelsen kunna komma att uppgå till så stora belopp att de inte rimligen kan utbetalas av kommunerna.

*Länsstyrelsen i Kalmar län* delar utredningens uppfattning att plan-systemet förutsätter att även nu gällande stads- och byggnadsplaner ges begränsad giltighetstid. De rättsliga och ekonomiska konsekvenserna av det föreslagna förfarandet är emellertid enligt länsstyrelsen inte alls belysta i förslaget.

*Göteborgs kommun* anser att ersättningsfrågorna är för litet belysta för att man skall kunna ta ställning till förslaget. Kommunen finner att det finns risk för att kommunernas ersättningskyldighet kan bli mycket omfattande. Denna risk uppmärksammas även av *fastighetskontoret i Lunds kommun* och *en minoritet i Stockholms läns landsting*.

*Kommunförbundet* ifrågasätter om man inte för dessa fall kan införa samma regel som vid upphävandet av den fria glesbebyggelserätten, nämligen att ersättning skall utgå endast om fastighetens ägare vidtagit påtagliga åtgärder för att få till stånd bebyggelse på fastigheten.

*Näringslivets byggnadsdelegation* anser att det för undvikande av rent konfiskatoriska konsekvenser vid eventuellt bortfall av existerande byggnadsrätt enligt utredningsförslaget fordras väl tilltagna övergångstider och det förefaller enligt delegationen också bli nödvändigt med ersättningsregler, som kompletterar övergångsbestämmelserna, om utredningsförslaget skulle läggas till grund för lagstiftning i oförändrat skick.

## 16 Kostnader och resurser

Flertalet remissinstanser kritiserar förslaget med hänsyn till de ökade kostnader för det allmänna som de anser blir en följd av den föreslagna lagstiftningen. Denna kritik riktar sig mot kostnadsökningar såväl i planläggningsskedet inklusive byggnadslovsprövningen som i genomförandedelet. I sistnämnda hänseende avser kritiken huvudsakligen att utredningen inte tillräckligt undersökt och uttalat sig om frågan vem av stat, kommun eller den enskilde som skall stå för olika kostnader vid genomförandet av planer.

När det gäller de kostnader för stat och kommun som uppkommer vid det allmännas handläggning av planläggningen och byggandet riktar sig kritiken både mot den föreslagna lagstiftningen i dess helhet och mot olika moment i det föreslagna systemet. Även remissinstanser som i huvudsak har en positiv inställning till förslagen påtalar i mycket stor utsträckning att förslagen medför kostnadsökningar för det allmänna genom ökat administrativt krångel eller på annat sätt. Nästan samtliga de som kritiserar förslaget från dessa utgångspunkter anför också att det allmännas, framför allt kommunernas, resurser är otillräckliga.

En lång rad remissinstanser uttalar sig mera allmänt om den föreslagna lagstiftningens betydelse från kostnads- och resurssynpunkt. En del av dessa tar som utgångspunkt den av utredningen uttalade uppfattningen att kommunerna har en lämplig utformning för att svara för planläggningsarbete.

*Länsstyrelsen i Kalmar län* ansluter sig till utredningens uppfattning vad gäller de nuvarande kommunerna som lämpliga planeringsenheter. När det gäller kommunernas resurser redovisar emellertid länsstyrelsen en annan uppfattning än utredningen. Kommunernas utrustning med sådan teknisk och administrativ personal som kan hantera planläggnings- och byggnadsfrågor är högst varierande. Många kommer — även sådana där behovet av planering, information och kontroll är stort — att ha sådan personal knuten till sig i mycket begränsad omfattning. I dessa fall medför sålunda vad som nu föreslås behov av betydande förstärkningar.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* påtalar att någon bedömning av kommunernas resursbehov grundad på en konsekvensanalys beträffande de nya arbetsuppgifternas omfattning på det kommunala och statliga planet inte har gjorts. Länsstyrelsen framhåller att kommunerna enligt förslagen inom fyra år efter lagstiftningens tillkomst skall ha upprättat en heltäck-



kande kommunplan och därefter upprätthålla en rullande planeringsverksamhet på denna plannivå. Samtidigt skall kommundelsplanläggning och byggnadsplanläggning igångsättas. Sistnämnda planläggning kommer med hänsyn till att dispensinstitutet slopas att få en större frekvens i förhållande till omfattningen av dagens detaljplanläggning. Kommunernas administrativa uppgifter i samband med planläggningen kommer att starkt öka på grund av ett utbrett samrådsförfarande, utökad kallelseförfarande och nya beslutsordningar. Härtill kommer en betydande utvidgning av besiktnings-, registrerings- och kontrollverksamheten. Om den föreslagna lagstiftningens syfte framgent skall kunna upprätthållas är det enligt länsstyrelsens mening ett oeftergivligt krav att härför erforderliga resurser kan tillskapas såväl på det statliga som det kommunala planet. Länsstyrelsen finner det ytterst otillfredsställande att hithörande praktiska organisationsfrågor inte klarlagts i betänkandet.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* framhåller att betydande resursförstärkningar kommer att krävas främst i de mindre kommunerna. *Länsstyrelsen i Örebro län* redovisar med hänsyn till erfarenheterna i samband med riksplanarbetet en positiv inställning i fråga om kommunernas vilja och förmåga att ta på sig det vidgade ansvaret och anser därför att den föreslagna utökningen av det kommunala ansvaret bör ske. En förutsättning är dock enligt länsstyrelsen att kommunerna får tillgång till personal med särskild sakkunskap på de ämnesområden som staten f. n. har huvudansvaret för, t. ex. naturvården. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* framhåller att den nya lagstiftningen under alla förhållanden kommer att kräva resursförstärkning även om den nyligen genomförda kommunreformen ger kommunerna bättre förutsättningar att klara bl. a. den fysiska planeringen. För att resursförstärkningen skall kunna hållas inom möjliga gränser är det enligt länsstyrelsen väsentligt att ambitionsnivån inte blir för hög vid lagtextutformningen och anvisningsarbetet. Riskerna för byråkratisering och onödig detaljreglering måste undanröjas så långt som möjligt. Detta är mycket angeläget om respekt för lagfästa regler skall kunna uppnås. Men det är också viktigt med hänsyn till de resurser som kommer att krävas för handläggning och kontroll. Därför är det angeläget att ingående – helst genom försöksverksamhet – pröva funktionen och konsekvenserna av de bestämmelser, som föreslås införda.

Synpunkter av liknande innehåll som de ovan redovisade framförs även av *länsstyrelserna i Jönköpings, Älvsborgs, Värmlands och Jämtlands län* samt av *Arboga, Gnosjö, Osby, Vännäs, Ånge och Årjängs kommuner*.

Den ovan redovisade meningen att den föreslagna lagstiftningen som helhet betraktat kommer att medföra ökade kostnader som kräver ökade materiella och personella resurser delas av ytterligare ett stort antal remissinstanser. *RRV* anser att remissinstansernas möjligheter att ta ställning till de föreslagna principerna skulle ha underlättats avsevärt, om utredningen i högre grad hade behandlat de olika förslagens ekonomiska konsekvenser. Även *kommunförbundet* anser att konsekvenserna för kommunerna i avseende på ökat personalbehov och ökad administration samt de kommunalekonomiska konsekvenserna måste klarläggas innan definitiv ställning tas till bestämmelsernas utformning. Samma mening

framförs av *Malmö kommun* och *byggnadsnämnden i Lunds kommun*.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* framhåller att utredningens förslag ställer hela resursfrågan på sin spets. Särskilt gäller detta de kommunala planeringsresurserna som idag i regel inte inrymmer den varierade sakkunskap som den nya lagstiftningen kräver. Risken finns att många kommuner inte orkar bygga upp en egen organisation utan överlåter stor del av verksamheten till utomstående expertis. Det politiska ansvaret kan då lätt förloras. Alternativt kan tänkas att länsstyrelsen går in och kompletterar där kommunerna saknar egen sakkunskap. Därmed uppstår emellertid enligt länsstyrelsen en förskjutning i rollfördelningen stat-kommun. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* framhåller att det blir särskilt kännbart för glesbygdkommuner med begränsade tekniska och ekonomiska resurser. Behovet av särskilda stödåtgärder från statens sida för dessa bör därför beaktas. Liknande synpunkter framförs av *Gällivare, Sölvesborgs, Tranemo* och *Ulricehamns kommuner*.

*Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller att man, såvitt nu är möjligt att bedöma måste räkna med att genomförandet av den föreslagna lagstiftningen i de former utredningen föreslår kommer att kräva betydligt ökade resurser både av personell och annan art. Detta gäller enligt länsstyrelsen troligen såväl kommuner som länsstyrelser. Samma uppfattning redovisar *länsstyrelserna i Hallands, Göteborgs och Bohus* och *Värmlands län*. *SACO, Göteborgs förorters förbund* samt *Ale, HARRYDA, Kristianstads, Kungälv, Lilla Edets, Partille, Stenungsunds, Tjörns, Västerås* och *Öckerö kommuner*

*Karlstads kommun* framhåller att kommunerna kommer att få avdela högst betydande ökade resurser, både personella och ekonomiska, till planläggningsarbetet. Ett genomförande av principerna i lagstiftningen innebär således enligt kommunen att mycket större resurser – personella och materiella – måste ställas till förfogande för att systemet skall fungera. Denna erinran är särskilt allvarlig i ett läge där kommunernas ekonomi är hårt ansträngd. Samma uppfattning redovisar *civilförsvarsstyrelsen, länsstyrelsen i Malmöhus län, Svenska kommunal-tekniska föreningen* samt *Båstads, Bräcke, Danderyds, Grums, Huddinge, Nässjö, Sala, Skellefteå, Skinnskattebergs* och *Tibro kommuner*.

*Nyköpings kommun* anser att den tillämnade arbetsgången och beslutsordningen beträffande markanvändningen i vidsträckt bemärkelse kommer att ställa avsevärt höjda anspråk på främst byggnadsnämndens personella och ekonomiska resurser men att verkningarna för kommunen i övrigt inte heller kan förbises. Förslaget att kostnaderna för byggnadsplan i princip skall åvila den för vars räkning planen upprättas framstår för kommunen i och för sig som rimligt men för kommunens ökade utgifter i vad gäller planverksamheten synes den tänkta intäkten kunna ge en relativt obetydlig kompensation. Med hänsyn till det kärva ekonomiska läget för kommunerna i dag och, som framgår av prognoserna, även för lång tid framöver synes det vara långt ifrån oväsentligt att i sammanhanget klargöra, att genomförandet av en skärpt byggnadslagstiftning enligt bygglagutredningens förslag kommer att medföra betydligt stegrade kostnader för kommunerna. Liknande synpunkter framförs av

*Markaryds, Nybro och Skurups kommuner.*

*Mjölby kommun* framhåller att betänkandet ger uttryck för principer, vilka ofta kan tillstyrkas från teoretiska utgångspunkter. Kommunen måste emellertid – mot bakgrund av kommunens erfarenheter av mark- och byggnadsfrågor – konstatera, att avsevärda svårigheter, främst ekonomiska, skulle uppkomma vid realiserandet av förslagen. Generellt kan sålunda sägas att det föreligger en konfliktsituation mellan det i och för sig önskvärda skeendet och den praktiska verkligheten. Under återopande härav hemställer kommunen, att bygglagutredningen i sitt fortsatta arbete med detaljutformning och utarbetande av lagtexter i högre grad måtte beakta förslagets praktiska konsekvenser, så att planinstitutet och reglerna om byggandet blir smidiga och hanterliga instrument för kommunerna att arbeta med. *Vårgårda kommun* framför liknande synpunkter.

Även *planverket* framhåller att förslaget på olika sätt medför ökade kostnader för kommunerna. Verket anför bl. a. följande.

Under en fyraårsperiod avses heltäckande planer utarbetas för hela landet samt kommundelsplaner och byggnadsplaner upprättas där i dag många gånger bebyggelse tillkommer utan stöd i plan. Arbetet med upprättande av planer samt de administrativa uppgifterna avseende samråd och underrättelser i samband med planläggning och byggnadslov utökas avsevärt. Den kommunala bestämningen av pågående markanvändning föranleder uppläggningsplaner av nya typer av register. En regelbunden byggnadsbesiktning avseende byggnaders underhåll aktualiseras. Genom utvidgningen av vad som kräver byggnadsplan eller byggnadslov fordras en skärpning av kontrollen om ej antalet lagöverträdelse skall växa lavinartat och lagstiftningens syfte därigenom motverkas. De föreslagna reformerna kommer alltså att ställa krav på en omfattande utökning av kommunernas resurser. För att ej det vällovliga syftet med förslagen skall förfuskas erfordras före slutligt ställningstagande en noggrann analys av konsekvenserna för den kommunala hanteringen av hithörande frågor så att ambitionsnivån rimligt anpassas till möjliga resurser. Kostnadsfördelningsfrågor mellan kommun och markägare måste analyseras, ej blott vad gäller plangenomförande utan även vad gäller själva planläggningsarbetet. Planverket förordar en försöksverksamhet på fältet före slutligt ställningstagande till olika procedurregler. Risk finns att ett strikt genomförande av utredningens alla förslag kan leda till en sådan omfattande byråkrati att antingen byggnadsverksamheten kommer att avsevärt begränsas eller olika lagfästa regler måste åsidosättas.

*Torsby kommun* avstyrker utredningens förslag bl. a. med hänsyn till att utredningen inte säger något om vilka resurser som skall ställas till kommunernas förfogande för den väsentligt ökade bördan.

Även *Tierps kommun* framhåller att utredningens förslag medför ökade kostnader. Enligt kommunen är det emellertid viktigt också att beakta nyttan av den föreslagna planeringen från såväl kommunal synpunkt som för den enskilde kommuninnevärdaren.

Nedan följer en redovisning av de remissinstanser som mera preciserat anger i vilka hänseenden den föreslagna lagstiftningen innebär ökade kostnader och ställer krav på ökade resurser. Det stora flertalet uppehåller sig därvid vid kommunernas och länsstyrelsernas bristande resurser.

Länsstyrelsen i Kalmar län framhåller att kravet på översiktliga planer över hela kommunens yta med begränsad giltighetstid, på kommundelsplaner och utökningen av vad som kräver byggnadsplan medför att planeringskapaciteten måste stärkas väsentligt. Kommunernas ökade ansvar för naturvårdsfrågorna torde vidare i många fall förutsätta att särskild expertis inom detta område finns. De delvis omständliga förfarandena vid upprättande av planer ställer stora krav på den administrativa apparaten. Utökningen av byggnadslovsskyldigheten och den föreslagna underhållsskyldigheten medför vidare att kommunernas kontroll- och tillsynsfunktion måste stärkas. Länsstyrelsen konstaterar att utredningen ej alls tagit upp de härmed sammanhängande frågorna. Trots genomförd kommunsammanläggning torde enligt länsstyrelsen många kommuner inte vara tillräckligt stora för att bygga upp den erforderliga administrativa apparaten. Dessa frågor måste noggrant övervägas och ambitionsnivån i en kommande reform ställas i relation till vad kommunerna kan vara mäktiga att klara av. Den fortlöpande samrådsverksamheten i samband med upprättande av kommun- och kommundelsplaner samt granskningen av sådana planer kommer vidare att ställa stora krav på länsstyrelsens resurser. Den avlyftning av detaljären den som förslaget medför motsvarar inte behovet av ökade insatser. En betydande förstärkning av planeringsavdelningarnas resurser med kvalificerad personal måste enligt länsstyrelsen förutsättas om utredningens förslag genomförs. Lerums kommun framför i stort sett samma synpunkter.

Föreningen Sveriges stadsarkitekter menar att ett fullföljande av utredningens syften under alla förhållanden kräver en kraftig utbyggnad av den kommunaltekniska organisationen. Totalintrycket av utredningens förslag är enligt föreningen att systemet blir starkt resurskrävande bl. a. genom att länsstyrelserna belastas med ökad service och kontroll, samt att kommunerna belastas med ökad översiktsplanering (bl. a. för riksplanen), ny bevaringsplanering, ökad medborgarinformation, ny underhållskontroll (och bostadsinspektion) och ökad byggnadslovsgranskning.

Mölnåls och Vänersborgs kommuner anser att utredningens förslag i åtskilliga fall medför krav på ökade kommunala resurser. Detta gäller såväl planeringsverksamheten som medborgarinflytandet, underrättelseförfarandet i samband med utställandet av planförslag m. m. Om dessa ökade resurskrav skall tillgodoses, innebär detta enligt kommunerna i sin tur en kraftig kommunal kostnadsökning, ett problem som utredningen över huvud taget inte berört. Kostnadsaspekterna kan bli av avgörande betydelse för hur utredningsförslagen i praktiken kan komma att genomföras.

De ovan redovisade synpunkterna och omständigheterna återkommer jämte en del andra i ett stort antal remissyttranden.

Kalmar kommun anser att den förstärkta översiktliga planeringen och planläggningen med utökade krav på god miljö i alla avseenden på många håll kräver betydande utökning och upprustning av de kommunala planorganen. Samma mening framförs av Mönsterås kommun. Liknande synpunkter redovisar också länsstyrelserna i Blekinge och Malmöhus län, en minoritet i Stockholms läns landsting

samt *Haninge, Mora, Norrköping, Orsa, Valdemarsviks* och *Ängelholms kommuner*. RRV efterlyser en beräkning av de resurser som en konsekvent genomförd översiktlig planläggning erfordrar och vilken tidsåtgång en sådan medför.

*Byggeforskningsinstitutet* anser att ambitionerna i det planläggningsarbete som förutsättes, på rimligt sätt måste anpassas till de resurser som kan disponeras i kommunerna. Planläggning är inget självändamål. Graden av detaljering bör därför aldrig drivas längre än vad som krävs av syftet med planeringen. Synpunkter av detta slag framförs också av *bankinspektionen, Näringslivets byggnads delegation* och *Hallstahamars, Hylte, Jönköpings* och *Ragunda kommuner*.

*Lantmäteristyrelsen* finner det föreslagna plansystemet vara i stort sett ändamålsenligt. Enligt styrelsen har visserligen kommunerna även efter kommunindelingsreformens genomförande ganska olika förutsättningar i fråga om både planeringsproblem och resurser för planläggning och plangenomförande. De stora möjligheter som förslaget erbjuder att anpassa de särskilda planinstituterna efter olika lokala förutsättningar gör emellertid enligt styrelsen att betydelsen av nyssnämnda förhållanden inte bör överdrivas. Den ökade planering av översiktlig och mera mångsidig natur som satts igång även i mindre kommuner under senare år talar f. ö. för att uppgiften är genomförbar, även om ökade resurser behövs för planering och kontroll särskilt i landsbygdsbetonade kommuner.

Även *byggnadsstyrelsen* anser plansystemet i stort motsvara dagens krav. Viktigt är emellertid enligt byggnadsstyrelsen att kunna bedöma dess förutsättningar att fungera i praktiken. Detta är till stor del en fråga om behovet av och tillgången på resurser. Därför är det viktigt att utredningen undersöker vilka resurser som krävs för ett väl fungerande system för planläggning och byggnadsverksamhet enligt en ny lagstiftning.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* menar att det föreslagna plansystemet kommer att ställa stora krav på tillgång till kvalificerad utredningspersonal, vilket kan bli administrativt och ekonomiskt betungande för kommuner och länsstyrelse. Denna uppfattning delas av *länsstyrelsen i Kronobergs län, Föreningen Sveriges stadsarkitekter* samt av *Fagersta, Hässleholms, Sundsvalls, Säffle, Uddevalla* och *Örebro kommuner* och *byggnadsnämnden i Halmstads kommun*.

Tidsbegränsningen av planerna och den kontinuerliga omprövningen av dem (den "rullande" planeringen) påtalas som resurskrävande av *KF, Näringslivets byggnadsdelegation, SAR, av Bollnäs, Danderyds, Ekerö, Gällivare, Hammarö, Helsingborgs, Karlskrona, Kävlings, Landskrona, Mora, Nynäshamns, Nässjö, Solna, Valdemarsviks* och *Vaxholms kommuner*. Bollnäs kommun framhåller dock att man givetvis också bör notera det ekonomiskt positiva faktum, att man genom en förbättrad planering kan undvika felaktiga satsningar och på ett bättre sätt hushålla med kommunens resurser.

*Torsby kommun* ställer sig frågande till de förslag till utformande av kommundelsplan som finns i betänkandet. Kommunen anser sig

inte ha möjlighet och resurser att framlägga sådana planer och anser det vara alltför liten kännedom om kommunernas möjligheter som fått prägla förslaget.

Även beträffande detaljplanläggningen framförs tvivel angående kommunernas möjligheter att klara denna utan resursförstärkning.

*Örebro kommun* framhåller sålunda att den föreslagna detaljplaneformen byggnadsplan (byggplan) är till innehållet helt olik dagens detaljplan. I själva verket torde man behöva betrakta dessa detaljplaner som något utvidgade och offentliga byggnadslovsprövningar. Enligt kommunen förutsätter detta självklart en helt annan uppsättning av kommunala tjänster för att svara mot den hantering som utredningen föreslår. Samma mening har *Televerket* samt *Fagersta, Kävlinge, Norrtälje, Nässjö, Södertälje* och *Åtvidabergs kommuner*. *Norrtälje* och *Nässjö kommuner* framhåller vidare nödvändigheten av att de ökade kostnaderna finansieras med planavgifter.

Också vid handläggningen av *byggnadslovsfrågor* uppkommer enligt remissinstanserna behov av större resurser för kommunerna. Denna mening framförs av *Televerket, länsstyrelsen i Blekinge län, en minoritet i Stockholms läns landsting, av Grums, Gällivare, Hammarö, Herrljunga, Hässleholms, Orsa, Södertälje* och *Örebro kommuner* samt av *en minoritet i Täby kommun*.

Den utökade tillsynen och kontrollen av byggnadsverksamhet och byggnadsunderhåll, som utredningen förutsätter, framhålls av många som resurskrävande. Det ökade personalbehov och den ökade administration, som detta medför, påtalas av *lantmäteristyrelsen, länsstyrelserna i Blekinge och Hallands län, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Göteborgs förorters förbund, av Ale, Gällivare, Huddinge, Härryda, Kalmar, Kinda, Kungälv, Lilla Edets, Linköpings, Mjölby, Munkedals, Mölndals, Mönsterås, Olofströms, Partille, Stenungsunds, Sölvesborgs, Vårgårda, Vänersborgs* och *Öckerö kommuner* samt av *en minoritet i Täby kommun* och *byggnadsnämnden i Halmstads kommun*. Föreningen Sveriges stadsarkitekter framhåller dock att tillsynen på sikt torde medföra väsentligt förbättrade byggnadsförhållanden. Enligt föreningen måste finansieringen utredas, varvid särskild inspektionsavgift kan visa sig nödvändig.

Då det gäller de centrala direktiven för planläggning, miljöutformning och byggande anför *RRV*.

Det är osäkert vilken inverkan på den faktiska planläggningens utformning, som det framlagda förslaget skisserade kombination av lagregler och tillämpningsföreskrifter kan väntas medföra. Det synes angeläget att denna fråga prövas närmare, innan ställning tas till föreliggande förslag. Dessutom bör man göra en beräkning av resursåtgången för en detaljreglering i form av riktlinjer i den av utredningen föreslagna omfattningen. Sådana överväganden bör omfatta såväl de centrala och regionala organen som kommuner och övriga berörda.

De flesta invändningarna från kostnads- och resurssynpunkt avser de av

utredningens förslag som syftar till ett vidgat medborgarinflytande.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att den ökade belastningen för kommunernas del företrädesvis torde komma att hänga samman med det vidgade medborgarinflytandet, bl. a. den stora ökningen av antalet sakägare i planärenden, men också ett förmodligen ökande intresse från allmänheten ifråga om insyn i och redovisning av pågående planeringsarbete. Den administrativa kapaciteten måste även beaktas vid bedömningen av de föreslagna vägarna för medborgarinflytande. Även om betänkandets förslag punkt för punkt kan synas berättigade ger de enligt länsstyrelsens mening ett administrativt tungrott system som erfordrar en väsentlig förenkling. Liknande synpunkter framförs av *Kävlinge* och *Ängelholms kommuner*.

*Föreningen Sveriges stadsarkitekter* framhåller att vidgad information i planfrågor kräver förbättrad informationsteknik, dvs. både ekonomiska och personella resurser, som i dag saknas.

*Göteborgs förorters förbund* samt *Ale, Härryda, Kalmar, Kungälv, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds* och *Öckerö kommuner* menar att kravet på insyn och medinflytande bör ses tillsammans med tillgången på resurser för att kunna genomföra detta. Med tanke på de kraftigt ökade resurser som skulle krävas i kommunerna för att tillgodose ett fullständigt informationsansvar gentemot medborgarna tror kommunen att det måste ankomma på såväl kommunerna som på politiska partier och intressegrupper att sprida information och debatt i kommunala planfrågor. På kommunen bör därvid åvila att tillhandahålla grundläggande information, liksom viss medverkan vid offentliga informations- och diskussionsmöten.

Att kommunerna kommer att behöva ytterligare personal och andra resurser för att tillgodose och administrera medborgarinflytandet framhålls även av *Ekerö, Falkenberg, Falu, Haninge, Järfälla, Jönköpings, Kalmar, Kinda, Munkedal, Mönsterås, Norrtälje, Nässjö, Olofströms, Ragunda, Skinnskattebergs, Skövde, Södertälje, Tjörns* och *Örebro kommuner* samt av *byggnadsnämnden i Halmstads kommun*.

När det gäller utvidgningen av sakägarbegreppet och underrättelseskyldigheten vid plan- och byggnadslov framhåller *Göteborgs förorters förbund* samt *Ale, Hallsbergs, Haninge, Härryda, Kungälv, Lilla Edets, Partille, Stenungsunds* och *Öckerö kommuner* att utvidgningen av sakägarbegreppet till att gälla även nyttjanderättshavare är väsentlig och riktig. Bestämmelsen medför emellertid en större arbetsvolym i kommunen med åtföljande personalbehov och en ökad tidsutdräkt för byggnadslovsärenden. Kravet på insyn och medinflytande bör här ses tillsammans med tillgången på resurser för att kunna genomföra detta. En möjlighet att förbilliga denna process utan att göra avkall på medinflytandet skulle kunna vara en samordning av underrättelseskyldigheten vid byggnadsplan och byggnadslov. Samma mening har *Sveriges lantmätareförening* samt *Köpings* och *Motala kommuner*. Då det gäller underrättelser till nyttjanderättshavare ifrågasätter *Sveriges lantmätareförening* vidare om inte sådana istället kunde ske genom kungörelseförfarande. *Köpings* och

Motala kommuner framhåller att underrättelser i stället borde ske till hyresgästorganisation. Utredningens förslag i denna del kritiseras av bl. a. kostnadsskäl även av *planverket, länsstyrelsen i Jämtlands län, Helsingborgs, Herrljunga, Mjölby, Norrköpings, Orsa, Skara, Sundsvalls, Tyresö, Valdemarsviks, Varbergs, Vårgårda* och *Örebro kommuner*.

Vissa remissinstanser har yttrat sig endast beträffande förslaget till underrättelseskylldighet i byggnadslovsärenden. Kritiken är stundtals mycket hård. *Linköpings kommun* anför sålunda.

Utredningen har föreslagit att det i framtiden skall åligga byggnadsnämnden att kommunicera byggnadslovsärenden såväl före som efter ärendenas avgörande med "fastighetsägare och nyttjanderättshavare" som berörs av företaget. Med nyttjanderättshavare inkluderas då hyresgäster. Kommunen kan inte godta en sådan lagregel. Utredningens förslag härom belyser att denna inte haft förankring i sitt arbete med "praktikens folk". Förslaget är till sin innebörd av sådant slag att kommunen inte anser det erforderligt att göra annat konstaterande än att det är totalt verklighetsfrämmande. Den som är det minsta insatt i hur arbetet fungerar inom en byggnadsnämnd inser genast att ett genomförande av förslaget skulle innebära en sådan tung administrativ apparat att arbetet vid nämnden hart när skulle omöjliggöras. För att över huvud taget kunna fungera skulle byggnadsnämnderna behöva bygga upp en hel stab av personal som på heltid skulle vara sysselsatt med att sända ut papper och andra handlingar.

*Öckerö kommun* bedömer en utvidgning av sakägarbegreppet till att innefatta även nyttjanderättshavare som onödigt och knappast praktiskt genomförbart i samband med byggnadslovsprövning med tanke på den väsentligt större arbetsvolym samt den ökning av tidsutdräkt och personalbehov, som skulle bli följden. Berörda måste ju ändå i allt väsentligt ha hörts i samband med utställandet av byggnadsplanen. Kommunen anser att betänkandet är oklart i denna del. Liknande synpunkter framförs av *Mölnåls, Tingsryds* och *Varbergs kommuner*. Förslaget kritiseras från kostnads- och resurssynpunkt även av *länsstyrelserna i Blekinge och Hallands län* samt *Gällivare, Skinnskattebergs* och *Valdemarsviks kommuner*.

Vad beträffar samordningen mellan olika slag av planering anser *RRV* att utredningens förslag om samordning av intern och extern planering är otillräckligt genomarbetat i fråga om kostnader och realiserbarhet. Enligt riksrevisionsverkets bedömning har utredningen sannolikt en alltför optimistisk uppfattning om särskilt de mindre kommunernas möjligheter att motsvara ställda krav på planeringsinsatser. *Ängelholms kommun* anser samordningen mellan den fysiska och ekonomiska planeringen inte kunna skötas på ett rationellt sätt om inte kommunerna får motsvarande expertis till sitt förfogande som man har på länsplanet.

Att lagstiftningens räckvidd utökas genom att alla slags förändringar i markanvändningen skall bli föremål för prövning anser *Valdemarsviks kommun* kan innebära problem från resurssynpunkt. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* framhåller att speciallagarnas anpassning till den övergripande kommunala planeringen medför krav på samråd med byggnadsnämnden i en mängd ärenden som nu ej är föremål



för prövning hos denna. En förstärkning av den kommunala administrativa apparaten torde därför enligt länsstyrelsen bli oundgängligen nödvändig även om allt görs för att förenkla den administrativa handläggningen. *Nynäshamns kommun* pekar på att ansvaret för samordningen av samtliga markanvändningsanspråk kommer att medföra väsentligt utökad belastning, administrativt och ekonomiskt, för kommunen.

Fördelningen av ansvaret mellan stat och kommun och de större befogenheter och ökade ansvar för kommunerna som förslaget innebär röner stort intresse från remissinstansernas sida inte minst från kostnads- och resurssynpunkt.

*Vallentuna kommun* framhåller att kommunens ökade ansvar medför ökat krav på den kommunala förvaltningen. Om redan tidigare ansträngda resurser vad avser byggnads- och planeringsfrågor måste tänjas ytterligare kan följderna bli att syftet blir svårt att uppnå. Det är därför enligt kommunen angeläget att regleringen inte görs mer omfattande eller detaljerad än vad som erfordras för att uppnå en godtagbar miljö. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser det nödvändigt att kommunerna med det i betänkandet föreslagna utökade ansvarsområdet måste förstärkas med personella resurser för att tillgodose skäliga anspråk på tillgång till sakkunnig personal i samband med planers upprättande och tillämpning. För vissa av Norrbottens läns kommuner torde denna fråga enligt länsstyrelsens mening komma att innebära vissa svårigheter. Fråga om författningsreglerade skyldigheter rörande tillgång till sakkunnig personal är icke upptagen till behandling i betänkandet. Länsstyrelsen vill utan att förorda förvaltningsreglerad skyldighet i detta avseende betona att kraven på sakkunnig personal hos kommunerna vid ett genomförande av betänkandets förslag kommer att öka. Även *Kumla*, *Malungs*, och *Umeå kommuner* framhåller att det ökade kommunala ansvaret innebär att kommunernas personella och tekniska resurser måste väsentligt förbättras.

*Statens industriverk* menar att en betydande förstärkning av kommunernas utredningsresurser måste åstadkommas med hjälp av statligt stöd.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* påpekar att det redan nu i många kommuner råder stor osäkerhet vad avser de arbetsuppgifter som tillskapat under riksplaneringens programskede och det arbete som kommunöversiktterna kommer att kräva. Planeringsresurserna är enligt länsstyrelsen på sina håll hårt ansträngda. *Lysekils kommun* framhåller att utredningar, undersökningar och planläggning i kommuner med naturtillgångar av riksintresse kan bli av sådan betydande ekonomisk storleksordning att staten i huvudsak bör svara för kostnadstäckning härvidlag. Det kan enligt kommunen inte vara skäligt att skattebetalare i en mindre kommun skall bära kostnader, som till större delen nyttjas av rikets innevånare i sin helhet. Liknande synpunkter framförs av *Ragunda kommun*.

Enligt *RRV* bör det närmare preciseras vilka ekonomiska och personella resurser som krävs för att tillvarata bevarandebestämmelserna enligt utredningens intentioner. Likaså bör utredningen undersöka i vad mån

dessa resurser går att få fram inom överskådlig tid. Detta gäller främst för kommunerna men även för centrala myndigheter, som skall bistå med expertinsatser – exempelvis riksantikvarieämbetet och naturvårdsverket – samt länsorgan som länsmuséer och berörda enheter inom länsstyrelserna. *Kalmar kommun* framhåller att stadsdelar med värdefull kulturhistorisk bebyggelse kräver speciella och noggranna planläggningsinsatser och ekonomiska resurser, både statliga och kommunala, för bebyggelsens upprustning och fortsatta bestånd. *Landskrona kommun* anser att konsekvenserna av de nya bestämmelserna om underhåll måste belysas vad avser ökat personalbehov och ökad administration.

*Herrljunga kommun* påtalar att det inte finns något tillförlitligt och snabbt registreringssystem för pågående mark- och byggnadsanvändning och att byggnadsnämnden inte utan stora resursökningar kan klara en sådan registrering.

*Haninge kommun* framhåller att den föreslagna prövningen av underjordiska byggnader kräver ökade insatser från kommunens sida, och dessutom torde kommunerna behöva ytterligare expertis för ändamålet. Liknande synpunkter framförs av *Mönsterås*, *Västerås* och *Örebro kommuner*.

De flesta tvivelsmålen beträffande kommunernas planerings- och utredningsresurser gäller naturvården. *Naturvårdsverket* påtalar att kommunerna hittills i stort sett har saknat beslutsfunktioner på naturvårdsområdet och bl. a. med hänsyn härtill endast i begränsad omfattning har förvärvat erfarenhet och kompetens för handläggning av naturvårdsfrågor. *Naturvårdsintendenternas förening* framhåller vikten av att få fram sektoriella kommunövergripande naturinventeringar. Detta är nödvändigt för att naturvårdens intressen ej skall bli otillräckligt beaktade på grund av bristande detaljkännedom om naturförhållandena vid planernas upprättande. Föreningen understryker vidare starkt vikten av att kommunerna, med det ökade ansvar de avses få på naturvårdens område, tillförs personal med erforderlig kompetens och utbildning inom detta. Betydelsen härav understryks också av *länsstyrelserna i Älvsborgs, Skaraborgs och Örebro län* samt av *Alvesta* och *Markaryds kommuner*.

*Fagersta kommun* menar att kommunplanen genom sin ambitionsnivå ställer stora krav på kommunens personella resurser och anför därvid att kommunen måste ta ställning till en lång rad av frågor, som kräver ingående kunskaper och innebär komplicerade avväganden, t. ex. omfattningen av täktverksamhet och gruvdrift.

Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* kan bristen på kompetens hos kommunerna avseende exempelvis naturvård, ekologi m. m. försvåra samrådsförandet liksom informationsverksamheten utåt till medborgarna. Detta är ett förhållande som är särskilt allvarligt. Enligt kommunen kan det bli nödvändigt att i vissa avseenden begränsa den kommunala rollen där erforderlig expertis saknas.

Även *Skövde kommun* tvivlar på att nödvändiga kommunala resurser finns för det utökade kommunala ansvaret för naturvårdsfrågorna. När det gäller planläggningstiden får det dock enligt kommunen förutsättas att det utredningsmaterial som finns på länsstyrelserna till stor del kan

ställas till kommunernas förfogande.

Även beträffande länsstyrelsernas roll framför remissinstanserna en rad olika synpunkter i fråga om kostnader och resurser.

*Länsstyrelserna i Uppsala, Göteborg och Bohus* och *Värmlands län* samt *Södertälje kommun* framhåller rent allmänt behovet av ökade resurser för länsstyrelserna, därvid man särskilt nämner planenheten, naturvårdsenheten och lantmäterienheten. *RRV* finner det inte utan några mera konkreta bedömningsgrunder vara möjligt att uppskatta resursbehovet för t. ex. statliga myndigheters samråds- och prövningsverksamhet enligt det föreslagna systemet. Vidare bör enligt verket det av utredningen nämnda behovet av statligt ekonomiskt stöd till kommuner med otillräckliga planeringsresurser undersökas närmare. *Övertorneå kommun* framhåller vikten av att samrådsförandet i planläggningskedet blir så smidigt som möjligt och att detta ej får en fördröjande och förhållande effekt på planläggningen. Tillräckliga personella resurser måste enligt kommunen finnas på länsstyrelsen för att dels ge snabba och klara besked och dels ge den expertservice, som utredningen ställer i utsikt för att biträda kommunerna i dessa planläggningsfrågor.

Att länsstyrelserna måste ges ökade resurser för att kunna lämna kommunerna underlag för planeringen i form av expertinsatser, inventeringar och utredningar betonas av *länsstyrelserna i Blekinge, Kristianstads* och *Jämtlands län* samt av *Höörs, Lysekils, Kalmar, Norbergs, Norrtälje* och *Olofströms kommuner*.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anför i detta sammanhang följande.

Även för länsstyrelsen blir det aktuellt att diskutera planeringsresurserna mot bakgrund av de anspråk på ökade insatser som utredningen ställer på det regionala samordningsorganet. Visserligen innebär det samtidigt en avlastning inom vissa områden men den nödvändiga omprioriteringen av verksamheten ger nya kompetenskrav på personalen. Bl. a. kommer stora krav att ställas på inventerings- och sammanställningsarbeten liksom prioriteringar och värderingar av de faktaunderlag som länsstyrelsen skall kunna erbjuda kommunerna. Ett särskilt problem kan bli anpassningen till de databaserade informationssystem som är under uppbyggnad och som avses ge möjlighet till förbättrad uppföljning av utvecklingen på naturvårdens och miljöskyddets område. Behovet av en forcering och anpassning av fastighetsregisterreformen bör också uppmärksammas. Kraven på länsstyrelsen kan i dessa avseenden bli stora. Med den bredare planering som nu avses kommer fler expertområden in redan i planarbetets inledande skede. Det blir en angelägen uppgift för länsstyrelsen att skapa den samverkan från olika områden på länsplanet, företrädna främst inom länsstyrelsen, och i länsnämnderna, som är en förutsättning för planeringens riktiga genomförande.

*Nyköpings kommun* anser att utredningens diskussion i denna angelägenhet är vagt hållen och att fråga är i vilken mån kommunen kan lita på att ifrågavarande bistånd verkligen kommer till stånd. *Arboga kommun* menar att den kraftiga personella upprustning som under senare tid skett av länsstyrelsernas planerande organ borde överföras under kommunernas huvudmannaskap, då ju betänkandet förutsätter att kommunerna skall ha huvudansvaret för planläggningen. Det ekonomiska ansvaret för personalförstärkningen bör enligt kommunen även fortsättningsvis bäras av

staten.

Beträffande samspelet mellan staten och kommunerna understryker *länsstyrelsen i Blekinge län, SACO, SAR, Helsingborgs, Marks, Mora, Uddevalla och Örebro kommuner* vad utredningen anfört om behovet av resurser hos länsstyrelserna för att möjliggöra snabb handläggning och tillräckligt omfattande samråd. SACO och SAR framhåller särskilt behovet av en utbyggnad av länsstyrelsernas planenheter.

*Göteborgs förorters förbund samt Ale, Härryda, Kungälv, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Vänersborgs och Öckerö kommuner* anför att det i utredningen föreslagna samrådsförfarandet mellan staten och kommunerna vid översiktlig planläggning ställer stora krav på länsstyrelsen i fråga om aktiva handläggningsinsatser, snabbhet vid agerandet och möjligheterna att redan i samrådsskedet göra slutliga och bindande ställningstaganden. Samtliga dessa krav måste enligt dessa instanser från kommunal synpunkt bedömas som positiva, men förutsätter samtidigt att länsstyrelserna ges sådana resurser att dessa krav i verkligheten också blir tillgodosedda. Om så inte sker måste formerna för samrådsförfarandet kunna omprövas. Avgörande för att kommunerna skall kunna klara sitt ansvar i systemet är nämligen enligt deras mening bl. a. att de berörda statliga instanserna både på regional och central nivå skall ha resurser att ge välgrundade och klara samrådsbesked inom rimlig tid. Utredningen anger i detta avseende endast vaga förhoppningar, men från kommunal sida måste krävas vissa garantier t. ex. i form av tidsangivelser i lagtext eller tillämpningsanvisningar.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* framhåller att inte ens nuvarande samrådsverksamhet skulle, om den kom till stånd i önskad och erforderlig omfattning, kunna bedrivas på ett tillfredsställande sätt med nuvarande personalresurser. Även övriga länsorgan torde behöva personalförstärkningar. Utredningen har också räknat med behov av personalökningar men uttrycker den uppfattningen att knapphet i fråga om resurser får mötas med en begränsning av insatserna. Detta synsätt är enligt länsstyrelsens mening svårförenligt med det ansvar man i övrigt vill lägga på länsstyrelserna. Länsstyrelsen ifrågasätter starkt kravet på tidsbestämning av länsstyrelsens handläggning. I ett kärvt resursläge kan länsstyrelsen tvingas ta till handläggningstider med sådan marginal att de i stället blir längre än nödvändigt. Möjligheterna att prioritera särskilt angelägna ärenden minskar också. Diskussion om vilken efterprövningsform man skall välja i det nya plansystemet — obligatorisk efterprövning eller underställningsförfarande — bör ske med utgångspunkt från överväganden rörande de resurser man vill ställa till länsstyrelsernas förfogande. En obligatorisk efterprövning kan enligt länsstyrelsens mening inte åstadkommas med tillräcklig snabbhet och noggrannhet, om ej personalförstärkning sker.

*En minoritet i Täby kommun* anför i detta sammanhang bl. a. följande.

Det skisserade samspelet mellan staten och kommunerna kommer att innebära en avsevärt större arbetsmängd än som för närvarande förekommer inom den statliga och kommunala sektorn i samband med upprättan-

det 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. Som bekant föreligger en allvarlig förtroendekris redan inom många områden och det är därför angeläget att, om ändringar av byggnadslagen görs, dessa verkligen ger möjligheter till en snabbare behandling av planlägnings- och byggnadsärenden än nuvarande byggnadslagstiftning medger. Vad bygglagutredningen redovisat i föreliggande kapitel väcker farhågor beträffande tidsåtgång och nödvändiga arbetsinsatser från administrationen.

Några remissinstanser påtalar också att förslaget medför ökade kostnader och behov av större resurser för andra statliga myndigheter än länsstyrelsen.

*Föreningen Sveriges stadsarkitekter* framhåller att planverket kommer att belastas med ökad anvisningsverksamhet.

*Riksantikvarieämbetet* påtalar att de flesta kommuner saknar egen antikvarisk expertis för inventerings- och programarbete. Enligt ämbetet torde man i regel få räkna med att läns museerna skall fungera som serviceorgan åt kommunerna. Organisationsmässigt är läns museerna väl lämpade att aktivt bistå kommunerna med inventeringar etc. En förutsättning är enligt ämbetets mening att erforderliga ekonomiska och personella resurser kommer att finnas till deras förfogande. Också för övriga antikvariska uppgifter i samband med bevaringsverksamheten, såsom kontroll etc., bör det vara naturligt att utnyttja sakkunskap från museerna.

*Skogsstyrelsen* menar att utredningens principförslag kommer att ställa stora krav på planeringsresurserna och att detta inte minst torde komma att gälla medverkande- och planlägningskapaciteten hos skogvårdsstyrelserna, vilkas resurser härför behöver utökas om utredningens förslag antas. Även för riksskogstaxeringen och skogsstyrelsen torde enligt styrelsen ett utökat personalbehov aktualiseras.

*Socialstyrelsen* anser det vara uppenbart att ett genomförande av utredningens förslag kommer att leda till att styrelsen behöver ökade resurser för sitt deltagande i samhällsplaneringen.

# Statens offentliga utredningar 1975

## Kronologisk förteckning

---

1. Demokrati på arbetsplatsen. A.
  2. Psalmer och visor. Del 1:1. U.
  3. Psalmer och visor. Del 1:2. U.
  4. Psalmer och visor. Del 1:3. U.
  5. Bättre bosättning för flera. S.
  6. Huvudmannskapet för specialskolan och särskolan. U.
  7. Framtida studerandehälsovård. U.
  8. Utlandssvenskarnas rösträtt. Ju.
  9. Individ och skolan. U.
  10. Rörlig pensionsålder. S.
  11. Svensk press. Tidningar i samverkan. Fi.
  12. Totalfinansiering. B.
  13. Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. S.
  14. Konstnärerna i samhället. U.
  15. Kommunal rösträtt för invandrare. Kn.
  16. Kriminalvårdens nämnder. Ju.
  17. Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. B.
-

# Statens offentliga utredningar 1975

## Systematisk förteckning

---

### **Justitiedepartementet**

Utlandssvenskarnas rösträtt. [8]  
Kriminalvårdens nämnder. [16]

### **Socialdepartementet**

Bättre bostättning för flera. [5]  
Rörlig pensionsålder. [10]  
Vägfrikolyckor och sjukvårdskostnader. [13]

### **Finansdepartementet**

Svensk press. Tidningar i samverkan. [11]

### **Utbildningsdepartementet**

1969 års psalmkommitté. 1. Psalmer och visor. Del 1:1. [2] 2.  
Psalmer och visor. Del 1:2. [3] 3. Psalmer och visor. Del 1:3. [4]  
Huvudmannskapet för specialsolan och särskolan. [6]  
Framtida studerandehälsovård. [7]  
Individen och skolan. [9]  
Konstnärerna i samhället. [14]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

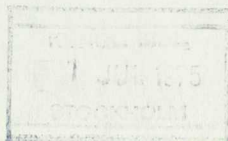
Demokrati på arbetsplatsen. [1]

### **Bostadsdepartementet**

Totalfinansiering. [12]  
Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av  
bostadsdepartementet. [17]

### **Kommundepartementet**

Kommunal rösträtt för invandrare. [15]









**LiberFörlag**  
Allmänna Förlaget

**ISBN 91-38-02308-3**