

Nr 668

Av herr **Bohman**, om ökad rättssäkerhet på byggnadslagstiftningens område, m. m.

(Lika lydande med motion nr 551 i Första kammaren)

Efterkrigstidens bostadspolitik har kommit att i stor utsträckning domineras av kvantitetsbegrepp. Intresset för bostädernas yttre kvalitet, deras fördelning på olika hustyper och deras inplacering i landskapet har skjutits i bakgrunden. Till följd härav kan de nytillkomna bostadsområdena generellt sett icke sägas motsvara de anspråk på god miljö som man i ett kulturland som Sverige har rätt att ställa på en bebyggelse, som måste komma att bli bestående under nära ett sekel och i vilken morgondagens människor skall växa upp och formas. Trots att större delen av det nya bostadsbeståndet uppförts efter tillkomsten av 1949 års i många hänseenden framsynta och delvis radikala byggnadslagstiftning, kan det långt ifrån sägas motsvara det syfte berörda lagstiftning uppställde, nämligen att verka för skapandet av »välordnade samhällen, där befolkningen kunde känna trivsel». Överexploatering och höghusbyggande utan hänsyn till landskapsbilden och till tidigare befintliga stadsmiljöer har präglat nyproduktionen. Skalan och harmonien i våra tätorter har på många håll brutits på ett skrämmande sätt. De kompakta hyreshuskomplex som tillkommit framför allt under 1950-talet kan inom kort på många håll utbildas till slumområden långt värre än tidigare innerstadsslum.

I allt större utsträckning har den nya bebyggelsen under de senaste åren blivit föremål för kritik i skilda kretsar. Man har därvid varit ense om att utvecklingen inom stadsbyggandet ur kulturell, mänsklig och på lång sikt även ekonomisk synvinkel är ytterligt otillfredsställande. Delade meningar har däremot rått om vilka orsaker som i första hand påverkat skeendet och med vilka medel och på vilka vägar förbättringar skall kunna genomföras.

Det är uppenbart att strävandena att genom en forcerad byggnadsverksamhet till varje pris söka avveckla bostadsbristen i alltför hög grad påverkat planeringen för byggandet. Till förfogande stående, lätt exploaterbara markområden har utnyttjats, även om de ur helhetssynpunkt först i ett långt senare skede bort användas för bostadsbebyggelse. Bristen på kvalificerade stadsplanearkitekter och tekniker har också bidragit till det dåliga planeringsresultatet. Det är icke vår avsikt att i detta sammanhang ta upp till diskussion den förda regleringspolitiken på bostads- och hyresmarknaden. Tydligt är emellertid att de konsekvenser för kostnadsmedvetande och fritt konsumtionsval som härav förorsakats medfört att kvalitetsanspråken skjutits i bakgrunden.

Den planeringsmetodik som förutsatts i byggnadslagen har icke heller utnyttjats. Generalplanen — det viktigaste kommunala instrumentet att för en

längre tidsperiod översiktligt samordna olika planeringsåtgärder — har icke kommit till avsedd användning. I den mån sådana planer utarbetats har de alltför många gånger fått karaktären av visioner i fråga om den framtida utvecklingen. Anvisningar för produktionsplanering och samordning mellan olika detaljplaneringsåtgärder har i regel saknats. De har sällan fastställts och därigenom icke underkastats prövning av lokalt samordnande eller överordnade myndigheter.

Att ur trafikens synvinkel olämpliga stadsmiljöer tillkommit torde delvis kunna hänföras till det förhållandet att de parkeringsprogram eller parkeringsplaner som förutsatts skola utarbetas av kommunerna i regel icke kommit till utförande. Underlag för en konsekvent parkeringspolitik har också saknats. Den utredning som tillsatts för att bedöma de juridiska, tekniska och rättsliga problem som sammanhänger med en ändamålsenlig parkeringsplanering har hittills icke lämnat något bidrag till frågans lösning.

Det kan också ifrågasättas, om icke de decentraliseringsåtgärder som vidtogs i samband med 1960 års ändring av tidigare gällande byggnadslagstiftning medverkat till bristerna i miljögestaltningen. I väsentligt större utsträckning än vad som torde ha avsetts i lagstiftningen har nämligen även betydelsefulla och omfattande stadsplaneförslag kommit att fastställas av länsstyrelsen utan att den centralt granskande och samordnande myndigheten byggnadsstyrelsen eller Kungl. Maj:t fått tillfälle att bedöma planerna. Alldeles oavsett hur därmed må förhålla sig, måste byggnadsstyrelsens resurser att verka vägledande och granskande på berörda område anses klart otillräckliga.

Från statsmakternas sida har hittills inga praktiskt verk samma åtgärder vidtagits för att påverka utvecklingen. Tvärtom har i de stadsplaneärenden, som efter besvär underställts Kungl. Maj:ts prövning och i vilka meningarna ofta brutit sig just i fråga om planens miljövärden, Kungl. Maj:t undantagslöst gått emot byggnadsstyrelsens synpunkter. Även om Kungl. Maj:t icke bör låta sig påverka av sådana i och för sig ovidkommande synpunkter som att ett avgörande i motsatt riktning kan förväntas få utomordentligt allvarliga konsekvenser för berörda företag eller kommuner, är vi medvetna om att det trots allt ändå kan vara vanskligt att helt bortse härifrån. Åtgärder för en bättre miljöutformning måste alltså insättas på ett tidigare stadium av planeringsarbetet än då ärendet förts till Kungl. Maj:ts prövning.

Kritiken mot den bristande miljögestaltningen har, såvitt vi kan finna, hittills allenast föranlett Kungl. Maj:t att till bostadsbyggnadsutredningen, för att tas i övervägande vid utredningsuppdragets fullgörande, överlämna en inom kommunikationsdepartementet upprättad, den 30 november 1962 dagtecknad promemoria angående behovet av vidgat underlag för avvägning mellan höghusbebyggelse och annan form av bostadsbebyggelse. De frågor vi här berört gäller emellertid icke avvägningen mellan höghusbebyggelse och annan bebyggelse i och för sig utan har en betydligt mera vittomfattande innebörd, nämligen själva bostadsmiljöns gestaltning oavsett i vilka former bostäderna kommer att utföras.

Enligt vår mening är det icke längre möjligt att låta anstå med åtgärder i syfte att förhindra en fortsatt utveckling av de tendenser på stadsbyggnadsområdet som kommit till uttryck under de senaste årtiondena. En utredning bör därför snarast tillsättas med uppgift att söka klarlägga vilka åtgärder som bör eller kan vidtagas för att åstadkomma en ur trivsel- och miljösynpunkt önskvärd bebyggelse i våra tätorter. Det är icke möjligt att här ange vilka problem utredningen i första hand skall klarlägga. Vi har redan pekat på några. Om den förestående utredningens arbetsuppgifter i övrigt må dock härutöver anföras följande.

Vi har redan understrukit betydelsen av en upprustning av byggnadsstyrelsens planbyrå. Vid innevarande års riksdag kommer att behandlas ett av den s. k. byggnadsstyrelseutredningen framlagt förslag till omorganisation och förstärkning av byggnadsstyrelsen i skilda hänseenden. Utredningen har i fråga om planbyrån framhållit att kraven på upplysning och rådgivning inom byråns arbetsområde visat en kraftig och oavbruten stegring. Utredningen har också understrukit att en i lämpliga former bedriven upplysningsverksamhet vore ett av de verksammaste medlen att skapa opinion för en högre planstandard och kring samhällsplaneringssträvanden i övrigt. Fördenskull borde byråns publikationsverksamhet bedrivas mer effektivt än hittills. En annan allt väsentligare uppgift vore att samordna och övervaka den kommunala och regionala planeringen. Någon egentlig upprustning av planbyrån föreslogs emellertid icke.

Byggnadsstyrelsen har för sin del framhållit att den föreslagna organisationen icke kunde betraktas som slutgiltig. En säker framtidsbedömning av planväsendets uppgifter vore nämligen icke möjlig.

Under remissbehandlingen har åtskilliga remissinstanser understrukit planärendenas betydelse. Därvid har särskilt påtalats vikten av att planärenden av större omfattning icke undandrogs byggnadsstyrelsens bedömande. Behovet av en högre planstandard har också framhållits som angeläget.

Vi är medvetna om att det möter betydande svårigheter att precisera vilka anspråk som skall tillgodoses för att en stads- och bostadsmiljö skall kunna betecknas som *god*. Anvisningar rörande olika miljöfaktorerers betydelse torde emellertid under alla förhållanden kunna utarbetas och läggas till grund för planläggningen ute i kommunerna. Det bör också vara möjligt att ange de standardkrav i skilda hänseenden som detaljplanerna bör uppfylla.

Det är icke osannolikt att en bättre miljögestaltning skulle kunna åstadkommas, därest anvisningar kunde utarbetas för den kommunala planeringen, försedda med sådan rättsverkan att ett frångående av dessa skulle medföra att det definitiva avgörandet av stadsplaneärendet icke finge ske hos länsstyrelsen utan av Kungl. Maj:t. Härigenom skulle garantier skapas för ett hänsynstagande till olika miljöfaktorer utan att fördenskull utvecklingen på området behövde låsas. Under alla omständigheter torde emellertid få förutsättas att en utvidgad planforskning och en förstärkning av byggnadsstyrelsens planbyrå kommer till stånd.

En förstärkning av byggnadsstyrelsens kapacitet måste rent generellt

betraktas som önskvärd. Byggnadsstyrelsen måste över huvud taget ges en sådan auktoritet, att den verkliga framstår som den centrala myndigheten på byggnadsområdet. Den minskade respekten för planinstitutet, det allmänna schackrandet med våningstal, bilplatser och exploateringssiffror som förekommer på alltför många håll ute i landet kan nämligen betraktas som ett uttryck för den princip- och planlöshet som i hög grad kommit att bero på att en fast, central ledning saknas. Byggnadsstyrelsen skall icke allenast ha att ge råd och anvisningar. Den skall också ges en sådan ställning, att den i praktiken kan aktivt påverka planläggningen. Detta torde i sin tur även förutsätta att kompetensfördelningen mellan byggnadsstyrelsen och övriga på bostadsområdet verksamma myndigheter, bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och de kommunala förmedlingsorganen görs på sådant sätt, att ingen tvekan råder om byggnadsstyrelsens centrala uppgifter på byggnadsområdet.

Vi har redan berört generalplaneinstitutets betydelse för en målmedveten byggnadsverksamhet. De kommunala bostadsbyggnadsprogram som kommunerna har att utarbeta för att klargöra bostadsbyggnadsbehov, produktionsinriktning på olika lägenhetstyper, standard, förläggning och de allmänna produktionsförutsättningarna måste baseras på realistiska generalplaner.

I detta sammanhang aktualiseras emellertid ett annat problem, som icke sammanhänger med miljögestaltningen i och för sig men som icke har mindre principiell betydelse, nämligen vilka konsekvenser ur rättsskyddssynpunkt som uppkommer vid de olika planeringsinstrumentens utnyttjande. Det är uppenbart att kommunernas åtgärder på planeringsområdet är ägnade att djupt ingripa i de enskilda markägarnas rättssfär. Det ligger i sakens natur att den enskildes intressen ofta måste vika för betydelsefulla allmänna intressen.

Den grundläggande principen i byggnadslagens § 4 att vid planläggning »såväl allmänna som enskilda intressen skola tillbörligen beaktas» lämnar icke tillräcklig vägledning för vare sig myndigheterna eller den enskilde. Bristen på klara lagregler har lett till subjektiva och icke sällan godtyckliga avgöranden.

I de ofta förekommande fall då den enskilde förorsakas skada eller hans äganderätt i ett eller annat hänseende urholkas genom planeringsåtgärderna föreligger också oklarhet om ersättningsreglernas faktiska innehåll. Byggnadslagens nu avsedda brister i rättssäkerhetskänseende får genom dess centrala ställning betydelse även på näraliggande rättsområden i det att byggnadslagens regler ofta tas till mönster vid tillkomsten av nya lagar. Inte minst gäller detta i fråga om ersättningsreglerna.

Här berörda problem har under de senaste åren fått ökad aktualitet genom att översiktsplaneringen inom kommunerna företrädesvis sker genom generalplaner, som icke fastställs eller genom planer av helt annan typ, vilka icke regleras i byggnadslagstiftningen. Utan en översiktsplanering är det ofta inte möjligt för de kommunala organen och de granskande statliga myndigheterna att avgöra, om ett förslag till detaljplan för ett begränsat

område på lämpligt sätt kan anpassas till utvecklingen inom kommunen i dess helhet. Även för den enskilde är det av värde att på ett tidigt stadium få vetskap om hur marken inom kommunen kommer att utnyttjas.

Översiktsplaneringen sker emellertid oftast på sådant sätt, att planerna icke får någon s. k. rättsverkan. De endast antages såsom förslag men förs sedan icke vidare till fastställelse. Detta innebär å ena sidan att kommunerna inte kan genom översiktsplanering hindra att marken bebyggs eller eljest tages i anspråk på sätt som försvårar planens genomförande. Å andra sidan behöver kommunen icke ersätta markägarna för den skada som uppkommer för dem genom att de icke kan förfoga över marken på sätt som de eljest kunnat göra.

Konsekvenserna av sådan översiktsplanering har trots avsaknaden av egentliga rättsverkningar ibland blivit påtagliga för enskilda markägare. Om i ett generalplaneförslag anges att en ny stor trafikled skall genomkorsa exempelvis ett villaområde, kommer de av planen berörda villaägarna att försättas i en besvärande situation. Tämmligen omgående sedan planförslaget offentliggjorts visar det sig nämligen, att villornas värden sjunker katastrofalt. I åtskilliga fall blir villorna helt enkelt osäljbara. Det är uppenbart att intresse saknas att köpa eller placera lån i villor som — av allt att döma — måste offras vid ett kommande trafikbygge.

Vid sidan av de planinstitut för översiktsplanering som finns reglerade i byggnadslagstiftningen, d. v. s. framför allt generalplaneformen, har det, som nyss sagts, vuxit upp delvis nya och i lag oreglerade planformer, som visserligen har släktskap med generalplanen men som mer i detalj drar upp riktlinjer för användningen av markområden inom kommunen. På vissa håll har sålunda antagits s. k. dispositionsplaner, trafikledsplaner, parkeringsplaner eller s. k. zonplaner för differentiering av innerstadens bebyggelse. Huvudtanken i den sistnämnda planen är att kontorshus och annan kommersiell verksamhet skall lokaliseras till vissa särskilda zoner inom staden och att andra områden skall förbehållas i huvudsak enbart för bostadsändamål. Ehuru denna zonplan icke kan sägas ha några rättsverkningar i ordets vanligaste bemärkelse, får den på liknande sätt som generalplaneförslaget direkta faktiska verkningar för den enskilde fastighetsägaren. Ett företag, som köpt en tomt för att bygga ett kontor, får genom zonplaneförslaget veta, att han på sin tomt sannolikt inte får bygga kontor utan endast bostadshus. »Över en natt» har därmed tomten förlorat i värde inte bara direkt utan även indirekt för företaget, som kanske sedan länge planerat och vidtagit åtgärder för en flyttning.

Enligt vår mening kan det icke utan vidare anses till fyllest att enskilda markägare genom kommunens planeringsåtgärder förorsakas skador och förluster, för vilka de icke har möjligheter att hållas skadeslösa av kommunen. Den omständigheten att planerna säges sakna rättsverkningar spelar härvidlag ingen avgörande roll. Ehuru vi således anser att översiktsplaneringen har ett stort värde och att åtgärder om möjligt bör vidtagas för att få en mer effektiv dylik planering, anser vi dels att formerna för denna planering bör vara reglerad i lag och att således nya planinstitut icke får

komma till användning utan särskilt sanktionerande, dels att de faktiska verkningarna av denna översiktsplanering måtte bliva föremål för närmare studium, varvid det bör övervägas att åtminstone i vissa fall låta markägare, som förorsakas skada, få denna ersatt utav kommunen.

De ändringar i byggnadslagstiftningen som gjordes år 1960 hade till huvudsakligt syfte att ernå ett enklare och snabbare förfarande i byggnadsärenden. Rättssäkerhetsfrågorna och de materiellt-rättsliga reglerna om förhållandet mellan kommunen och den enskilde blev däremot icke föremål för någon mer genomgripande översyn. Att så sker snarast möjligt är emellertid angeläget inte minst med hänsyn till att kommunernas åtgärder på planeringsområdet — som ovan erinrats — under senare år fått en helt annan omfattning än vid tillkomsten av gällande byggnadslag.

Det må erinras om att krav i sådan riktning framfördes i motioner vid 1960 års riksdag (I: 130 och II: 150). Motionerna avvisades emellertid av riksdagen under motivering bl. a. att praktiska erfarenheter ännu icke vunnits av den beslutade men då ej ikraftträdde byggnadslagstiftningen. Efter som icke heller det år 1953 införda zonexpropriationsinstitutet fått en mera allmän tillämpning, saknades möjligheter till en samlad bedömning av sådana fall av ingripanden.

Underlaget för en utredning i nyssnämnda hänseenden är i dag väsentligt mer omfattande än år 1960. Då enligt min mening en utredning snarast bör komma till stånd rörande möjligheterna att bl. a. genom ändrad byggnadslagstiftning påverka byggnadsproduktionen på sådant sätt, att en fortsatt bristfällig miljögestaltning förebygges, torde det vara lämpligt att samtidigt underkasta lagstiftningen granskning även med hänsyn till de rättskyddsintressen som jag här ovan berört.

Ett tidigare i riksdagen väckt förslag om inrättande av en fristående högsta planmyndighet bör enligt min mening därvid särskilt uppmärksammas. Den nuvarande ordningen, enligt vilken Kungl. Maj:t i statsrådet är sista instans vid klagan över beslut i stadsplaneärenden, kan icke anses tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt, något som för övrigt har fastslagits i en offentlig utredning om kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten (SOU 1959: 4).

Med återopande av vad sålunda anförts får jag hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en skyndsamt utredning i de i motionen närmare angivna hänseendena för att vinna en bättre miljögestaltning än för närvarande inom bostadbyggandet och för att åstadkomma en ökad rättssäkerhet på byggnadslagstiftningens område.

Stockholm den 26 januari 1963

Gösta Bohman