

Nr 45

Utlåtande i anledning av motioner om dels provisoriska byggnadsförbud, dels skydd mot skadeverkningarna av oskäligt långvariga byggnadsförbud.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 425 i första kammaren av herr *Lundström m. fl.* och nr 522 i andra kammaren av herrar *Gustafsson* i Skellefteå och *Westberg*.

I motionerna, som är likalydande, hemställes

”att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära en översyn av byggnadslagen och dess tillämpning, så att effektiva åtgärder kan vidtas för att förhindra uppkomsten av oskäligt långvariga, provisoriska byggnadsförbud samt för att, då provisoriskt byggnadsförbud införts, lindra de skadeverkningar som uppkommer på grund av förbudet”.

Utskottet har vidare behandlat en inom riksdagens andra kammare väckt och till lagutskott hänvisad motion, nr 892, av herrar *Mattsson* och *Sundkvist*.

I motionen hemställes

”att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning av frågan om införande av skydd för enskild markägare mot skadeverkningar, som föranledes av att provisoriska byggnadsförbud får orimligt lång giltighetstid”.

Gällande rätt

Planläggningen av marks användning för bebyggelse är enligt byggnadslagstiftningen av två slag, nämligen *översiktlig planläggning* och *detaljplanläggning*.

Den översiktliga planläggningen inom kommun eller samhälle sker genom upprättande av *generalplan*. Huvudsyftet med en generalplan är att ange riktlinjerna för senare detaljplanering och att tjäna till ledning för denna. Planen skall ange grunddragen för markens användning till olika ändamål, såsom till tätbebyggelse, viktigare trafikleder och andra allmänna platser (9 och 97 §§ byggnadslagen, nedan BL). Generalplan antas av kommunens fullmäktige och är i första hand endast vägledande. Den kan på särskild framställning av kommunen helt eller delvis fastställas av Kungl. Maj:t och får då vissa rättsverkningar. Sådan fastställelse förekommer emellertid i mycket ringa omfattning.

Översiktlig planering kan vidare ske genom upprättande av *regionplan*. Denna är avsedd för samordning av flera kommuners planläggning (3 § BL).

Detaljplanering av bebyggelsen sker genom *stadsplan* eller *byggnadsplan* (2 § BL).

Stadsplan är i princip formen för detaljplanering i städer och stadsliknande samhällen. Stadsplans uppgift är att närmare reglera bebyggelsen och användningen i

övrigt av den mark, som ingår i planen (24 § BL). Stadsplan antas av kommunens fullmäktige eller efter delegation av byggnadsnämnden. För att bli gällande skall planen fastställas av länsstyrelsen. Vissa planer skall underställas Kungl. Maj:t.

Byggnadsplan kommer främst till användning för detaljplanering på landsbygden. Byggnadsplan skall utmärka och till gränserna ange de för olika ändamål avsedda områden som ingår i planen såsom byggnadsmark samt vägar och andra allmänna platser (107 § BL). Plan antas av kommunalfullmäktige eller efter delegation av byggnadsnämnden och fastställs av länsstyrelsen.

Även utanför de områden, där tätbebyggelse uppkommit eller förväntas uppkomma inom en nära framtid och för vilka instituten stadsplan och byggnadsplan är avsedda, föreligger ej sällan behov av en reglering av bebyggelsen åtminstone i form av generella föreskrifter. Detta behov kan tillgodoses genom införandet av *utomplansbestämmelser*.

Är fråga väckt om framställning angående fastställelse av generalplan beträffande visst område eller ändring av fastställd generalplan äger länsstyrelsen enligt 15 och 97 §§ BL på framställning av kommunen förordna att nybyggnad inom området icke må företagas. Sådant förordnande gäller intill dess kommunens fullmäktige beslutat i frågan, dock ej längre än ett år. Där så erfordras kan förbudets giltighetstid förlängas med högst två år i sänder. Från förbudet kan undantag medges av länsstyrelsen och, enligt av Kungl. Maj:t meddelade föreskrifter, av myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

Har frågan väckts om antagande eller ändring av stadsplan äger på grund av bestämmelserna i 35 och 106 §§ vad i nästföregående stycke sägs motsvarande tillämpning; dock skall frågor om dispens i vissa fall prövas av Kungl. Maj:t.

Även då fråga väckts om upprättande av byggnadsplan för visst område eller om ändring av sådan plan, äger länsstyrelsen för viss tid, högst ett år, förordna att nybyggnad inom området inte får företagas (109 §; jfr även 76 §). Giltighetstiden kan förlängas med högst två år i sänder. Undantag från förbudet kan medges.

Motsvarande gäller på grund av stadgande i 80 och 119 §§ då fråga väckts om att utomplansbestämmelser skall tillämpas för visst område.

Under det antagen generalplan eller stadsplan eller beslut om att utomplansbestämmelser skall tillämpas granskas av fastställelsemyndigheten gäller automatiskt nybyggnadsförbud, dock med dispensmöjlighet (14, 35 och 80 §§ BL).

Möter hinder mot fastställelse av plan äger den myndighet som har att pröva planen meddela det förbud mot nybyggnad som föranleds av omständigheterna (16, 36 och 109 §§).

Ändamålet med de nu i korthet återgivna bestämmelser om byggnadsförbud är att ge en möjlighet till ingripande, om bebyggelsen i ett visst område tar sådan omfattning eller sker i sådana former att den äventyrar ändamålet med en tilltänkt planläggning. Förbuden är inte förenade med rätt till ersättning för förluster som uppkommer genom att ägaren förhindras att ekonomiskt utnyttja sin mark under förbudstiden.

Om planläggning anses behövlig men likväl inte kommer till stånd, kan kommun

eller det organ, som är ansvarigt för regionplans upprättande, föreläggas att upprätta plan (11, 27 och 133 §§ BL). Staten kan också ingripa för att åstadkomma planläggning på bekostnad av kommun eller nämnda organ (11, 27, 108 och 133 §§ BL).

Motionerna

I motionerna I:425 av herr Lundström m. fl. och II:522 av herrar Gustafsson i Skellefteå och Westberg anføres bl. a. att fallen av långvariga provisoriska byggnadsförbud är många och anges några exempel på sådana. Orsakerna till byggnadsförbuden sägs vanligtvis stå att finna i en osäkerhet om hur respektive område skall anknytas till ändamålsenliga vatten- och avloppssystem eller till trafikleder. Bristen på stadsplanerare har också bidragit till att byggnadsförbuden har upprätthållits längre än vad som anses rimligt. För markägarna innebär mångåriga byggnadsförbud betydande olägenheter, i vissa fall leder de också till stora förluster. Någon rätt till ersättning för förlusterna finns inte, konstaterar motionärerna.

Motionärerna hänför sig i fortsättningen till justitieombudsmannens nedan berörda framställning och anför bl. a. att de gärna vill instämma i vad JO anført om att markägarna bör vara skyldiga att finna sig i kortvariga, provisoriska byggnadsförbud, när syftet är att förhindra tillkomsten av ny bebyggelse som inte kan inordnas i en blivande plan. Däremot anser de det inte rimligt att medborgarna under tidsperioder som kan mätas i decennier skall förhindras att utnyttja sin egendom och därigenom tillfogas skada.

Hur skyddet för fastighetsägare mot skadeverkningarna av långvariga provisoriska byggnadsförbud bör utformas kan enligt motionärernas mening knappast anges utan en ingående utredning. En möjlighet vore givetvis att införa en maximigräns för den sammanlagda giltighetstiden av provisoriska förbud. En sådan lösning kan emellertid knappast anses förenlig med allmänna intressen, eftersom det icke alltid kan undvikas att långvariga dröjsmål uppkommer på grund av svårigheter att taga ställning till hur den framtida utvecklingen bör gestaltas. En bättre utväg synes vara att införa rätt för fastighetsägare att, när förbudstiden överskridit viss tidslängd, hos kommunen göra anspråk på ersättning för styrkt skada eller att påfordra inlösen av marken. En förutsättning härför bör dock vara, säger motionärerna, att förbudet varat längre tid och medfört skadeverkningar, som är av väsentlig betydelse och som icke kan uppvägas av förväntade fördelar för fastighetsägaren av planläggningen.

I motionen II:892 av herrar Mattsson och Sundkvist erinras till en början om föregående års riksdagsbehandling. Motionärerna anför därefter att det ännu inte tillrats någon utredning i den berörda frågan och att enligt deras mening planeringssituationen förvärrats oavbrutet till följd av eftersläpningen i fråga om upprättande av byggnadsplaner m. m. De anser att nu rådande förhållanden inte minst från rättssäkerhetssynpunkt är allvarliga då den enskilde fastighetsägaren kan få lida förluster på grund av att de provisoriska byggnadsförbuden blir oskäligt långa. Att dessa i vissa fall kan bli bestående i årtionden sägs bero på att samhället antingen har intresse av att förbilliga plangenomförandet eller att resurser saknas för ett genomfö-

rande av planen. Motiven för dröjsmålen är inte sällan godtagbara, men det är fel att den enskilde skall få sitta emellan och ensam bära kostnaderna för att samhället skall få sina intressen tillgodosedda. Vid långvariga dröjsmål med planeringens fullföljande bör enligt motionärerna fastighetsägare medges rätt att göra anspråk på ersättning för styrkt skada eller kunna påfordra inlösen av marken sedan den provisoriska förbudstiden överskridits en viss tid.

Justitieombudsmannens framställning

Justitieombudsmannen har den 30 juni 1966 gjort framställning hos Kungl. Maj:t om utredning av behovet av skydd för fastighetsägare mot verkningarna av långvariga provisoriska byggnadsförbud (1967 års ämbetsberättelse s. 463 ff.).

Beträffande det närmare innehållet i justitieombudsmannens framställning hänvisas till utskottets utlåtande nr 5 år 1967.

1967 års riksdag

Vid 1967 års riksdag väcktes motioner (I:180 samt I:223 och II:303), vari hemställdes att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning av frågan om införande av skydd för fastighetsägare mot verkningarna av långvariga byggnadsförbud.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (1967:5) anförde tredje lagutskottet bl. a. följande.

Utskottet vill för sin del framhålla att det givetvis är önskvärt att de provisoriska byggnadsförbuden inte består längre tid än som är oundgängligen nödvändigt. Å andra sidan möter i dagens läge många gånger stora svårigheter att genomföra en snabb planläggning. Svårigheterna synes f. ö. öka på grund av sådana faktorer som stigande standardkrav, trafikproblemen ökad vikt och allt oftare förekommande saneringsfrågor. Knapphet på skolade fackmän råder vidare. Även planväsendets organisation synes förete en del brister. Utskottet vill uttrycka förhoppningen att det förslag till delning av byggnadsstyrelseorganisationen, som inom kort kommer att föreläggas riksdagen, skall bidra till att förbättra förhållandena i detta avseende. Dröjsmålen med planläggningen sammanhänger emellertid även ibland med andra omständigheter än bristande kapacitet hos planväsendet. Vanligt synes sålunda vara att planarbetet försåras t. ex. av ovissheten om större trafikleders sträckning. Projekteringen av dessa är i sin tur beroende av när medelstilldelning för genomförande av arbetena kan påräknas. I dessa fall saknar kommunerna, som själva kan ha ett starkt intresse av att snabbt få en planering till stånd, ofta möjligheter att påskynda planarbetet. Utskottet är sålunda av den mening att det knappast är möjligt att helt förekomma långvariga provisoriska byggnadsförbud.

I detta läge anser utskottet det önskvärt att frågan om införande av skydd för enskild markägare mot skadeverkningar av oskäligt långvariga provisoriska byggnadsförbud utreds. Som framgår av den föregående redogörelsen har även JO i skrivelse till Kungl. Maj:t anmält att han för sin del funnit påkallat att frågan görs till föremål för utredning. Utskottet ifrågasätter emellertid huruvida det är möjligt att behandla den annat än i samband med en mer allsidig översyn av BL. Inom Kungl. Maj:ts kansli prövas nu frågan om en sådan översyn i anledning bl. a. av

framställningar av byggnadsstyrelsen och bostadsutredningen. 1966 års riksdag har även ansett sig kunna förutsätta att en utredning i fråga om de olika planinstituterna och planväsendets organisation skall komma till stånd på Kungl. Maj:ts initiativ. Utskottet anser sig inte böra ta ställning till formerna för en utredning i den av motionärerna väckta frågan men förutsätter att en sådan kommer till stånd snarast möjligt. Någon ytterligare åtgärd från riksdagens sida kan inte anses påkallad.

Utskottet hemställde att motionerna icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

Översyn av byggnadslagstiftningen

Chefen för kommunikationsdepartementet har den 29 mars 1968 bemyndigats att tillkalla sakkunniga med uppdrag att se över byggnadslagstiftningen.

I direktiven anføres i samband med redogörelse för de nu rådande förhållandena på området att de byggnadsförbud, som i avvaktan på detaljplan inte sällan läggs över stora områden, utgör ett problem. Departementschefen anför att de ibland kommit att bli gällande under mycket lång tid, att de ibland drabbat markägare oskäligt och att de i vissa fall lett till förslumning av berörda områden.

Departementschefen skisserar i direktiven för de sakkunniga ett system av regler för den fysiska planläggningen, bestående av riksplan, regionplan, kommunplan, kommundelsplan och detaljplan.

I de delar av direktiven som är av omedelbart intresse för den nu aktuella frågan anføres följande.

Översiktsplanerna kommer enligt det skisserade plansystemet att på ett jämförelsevis tidigt stadium ange riktlinjer för den framtida markanvändningen. Markägaren borde i princip inte kunna få tillstånd att göra investeringar i sin mark, om därigenom den nya planens förverkligande skulle motverkas. Å andra sidan kan det dröja avsevärd tid innan det i översiktsplanen angivna nyttjandet skall förverkligas och därigenom frågan om rätt att exploatera marken enligt planen eller om inlösen av marken blir aktuell. Det kan tänkas bli svårt för markägaren att till rimligt pris sälja en sådan fastighet till någon annan enskild. Problem av liknande natur kan också uppkomma när en fastställd detaljplan har upphört att gälla och det ännu inte är aktuellt att arbeta fram en ny detaljplan. Dessa problem påminner om de problem som enligt gällande rätt följer av de långvariga provisoriska byggnadsförbuden.

Utredningen bör söka finna lösningar som innebär att den enskilde inte i sådana situationer ensam får bära konsekvenserna av samhällsutvecklingen. En väg att nå detta syfte kan vara att tillåta markägaren fortsätta ett redan påbörjat nyttjande av marken i enlighet med den plan eller de faktiska förhållanden som var gällande innan plansituationen ändrades. Investeringar, som ligger inom ramen för markens aktuella användning, skulle alltså få förekomma, och markägaren kunde — med vetskapen att investeringar och mark så småningom kan komma att inlösas — avväga om investeringen bör göras. För att undvika olyckliga konsekvenser av en sådan ordning skulle kunna tänkas att det öppnas möjlighet för det allmänna att redan på ett tidigt stadium lösa in marken för att undvika alltför betungande lösenkostnader i ett senare skede. Ett i enlighet med dessa tankar konstruerat system skulle innebära att markägaren antingen kan fortsätta sin verksamhet eller också jämfö-

relsevis snabbt får bundet kapital lösgjort. Emellertid kan tänkas flera svårigheter med att få ett sådant system att fungera i praktiken. Särskilt bör då uppmärksammas problemet att avgöra när ett förslaget projekt skall anses ligga inom ramen för den aktuella verksamheten på fastigheten.

Avslutningsvis anför i direktiven att utredningens huvuduppgift bör vara att pröva det av departementschefen skisserade systemet av regler för den fysiska planläggningen och förverkligandet av dess intentioner. Utredningen skall emellertid vara oförhindrad att pröva även andra lösningar. Utredningen skall också se över byggnadslagstiftningens övriga avsnitt och föreslå de ändringar i dessa som kan föräntledas av reformeringen av planväsendet eller annars kan vara påkallade.

Departementschefen framhåller att utredningens uppdrag är omfattande och att det krävs viss tid innan ny lagstiftning kan väntas träda i kraft. Utredningen bör därför, sägs det, i ett tidigt skede också överväga i vad mån speciellt angelägna reformer kan med mindre ändringar eller kompletteringar av gällande lagstiftning byggas in i denna samt snarast framlägga de förslag som prövningen ger anledning till.

Utskottet

Enligt bestämmelse i byggnadslagen äger länsstyrelsen, då fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan inom visst område, på framställning av kommunen förordna att nybyggnad inom området inte får företagas. Sådant förordnande gäller in till dess kommunens fullmäktige beslutat i planfrågan, dock ej längre än ett år. Där så erfordras kan förbudets giltighet förlängas med högst två år i sänder. Motsvarande gäller då fråga väckts om framställning angående fastställelse av generalplan eller antagande eller ändring av byggnadsplan. Syftet med bestämmelserna är att skapa möjligheter att under pågående planläggning förhindra tillkomsten av ny bebyggelse, som inte kan inordnas i en blivande plan. Under vissa förutsättningar kan dispens från ifrågavarande förbud medges.

I praxis har de provisoriska byggnadsförbuden ej sällan kommit att bli mycket långvariga. Berörda fastighetsägare kan härigenom under lång tid hindras att till fullo utnyttja sin egendom och tillskyndas skada, som inte uppväges av fördelar av planläggningen. Mot bakgrunden härav hemställs i motionerna I:425 av herr Lundström m. fl. och II:522 av herrar Gustafsson i Skellefteå och Westberg om översyn av byggnadslagen, syftande till att förhindra att provisoriska byggnadsförbud blir oskäligt långvariga och att lindra skadeverkningarna av sådana förbud. I motionen II:892 av herrar Mattsson och Sundkvist begärs utredning av frågan om införande av skydd för enskild markägare mot skadeverkningar, som föräntleds av att provisoriska byggnadsförbud får orimligt lång giltighetstid.

I samband med behandlingen av liknande motionsyrkanden vid föregående års riksdag anförde utskottet att det var önskvärt att frågan om införande av skydd för enskild markägare mot skadeverkningar av oskäligt långvariga provisoriska byggnadsförbud utreddes. Utskottet ifrågasatte emellertid om det var möjligt att behandla den annat än i samband med en mer allsidig översyn av byggnadslagen. Frågan om

en sådan översyn prövades inom Kungl. Maj:ts kansli och utskottet ansåg sig kunna förutsätta att översynen skulle komma till stånd snarast möjligt.

Som framgår av den föregående redogörelsen har chefen för kommunikationsdepartementet helt nyligen bemyndigats att tillkalla sakkunniga med uppdrag att se över byggnadslagstiftningen. Enligt det i direktiven för utredningen skisserade plan-systemet kommer översiktsplanerna att på ett jämförelsevis tidigt stadium ange riktlinjer för den framtida markanvändningen. Markägaren bör i princip inte kunna få tillstånd att göra investeringar i sin mark, om därigenom den nya planens förverkligande skulle motverkas. Å andra sidan kan det enligt vad i direktiven anförs dröja avsevärd tid innan det i planen angivna nyttjandet skall förverkligas, och det kan tänkas bli svårt för markägaren att till rimligt pris sälja en sådan fastighet till någon annan enskild. Problem av liknande art kan uppkomma när en fastställd detaljplan har upphört att gälla och det ännu inte är aktuellt att arbeta fram en ny detaljplan. Utredningen skall söka finna lösningar som innebär, att den enskilde inte i sådana situationer ensam får bära konsekvenserna av samhällsutvecklingen. En väg att nå detta syfte anges också såsom framgår av redogörelsen ovan i direktiven.

Genom bemyndigandet att tillsätta den ifrågavarande utredningen och vad som anförts i direktiven för den får motionernas syfte anses vara tillgodosett. Någon riksdagens åtgärd i anledning av motionerna är därför inte påkallad.

Utskottet hemställer

att följande motioner

a) I:425 och II:522 samt

b) II:892

icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 2 maj 1968

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Alexanderson (fp), Svante Kristiansson (s), Knut Johansson (s)*, Ebbe Ohlsson (h), Erik Jansson (s)*, Åkesson (fp), fru Landberg (s) och herr Nils Nilsson (cp);

från andra kammaren: fru Torbrink (s), herrar Tobé (fp), Svenning (s)*, fröken Anderson i Lerum (s), herrar From (fp), Hammarberg (s), Krönmark (h) och Josefson i Arrie (cp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.