

Nr 7

Utlåtande i anledning av väckta motioner om ändrad lydelse av 123 § byggnadslagen.

Tredje lagutskottet har behandlat en inom riksdagen väckt, till lagutskott hänvisad motion nr 221 i första kammaren av herr *Ohlsson, Ebbe, m. fl.*

I motionen hemställes, »att riksdagen måtte antaga följande

Förslag

till

ändring av byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385).

Härigenom förordnas att 123 § byggnadslagen den 30 juni 1947 skall erhålla följande ändrade lydelse.

123 §.

Till förekommande av tätbebyggelse inom område som ej ingår i stadsplan eller byggnadsplan, äger länsstyrelsen för viss tid, högst fem år, förordna, att nybyggnad inom område icke må företagas utan länsstyrelsens tillstånd. Länsstyrelsen må ock förlänga förbudets giltighetstid med högst tre år i sänder; dock skall beslut härom underställas Konungens prövning, om sammanlagda giltighetstiden kommer att överstiga åtta år. Länsstyrelsen äger ock meddela de föreskrifter i övrigt som för ändamålet finnes erforderliga».

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas här nedan, hänvisa till motionen.

Över motionen har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver utlåtanden inhämtats från byggnadsstyrelsen, lantmäteristyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms län samt Göteborgs och Bohus län och 1951 års byggnadsutredning. På begäran av utskottet har därjämte yttrande avgivits av Svenska stadsförbundet.

Gällande bestämmelser m. m.

Nu gällande *byggnadslag* kompletteras av *byggnadsstadgan*, båda givna den 30 juni 1947. Deras närmaste föregångare i ämnet var 1931 års stadsplanelag och byggnadsstadga.

En av de allvarligaste bristerna hos 1931 års lagstiftning var att den saknade medel att bestämma var och när samhällsbildning fick ske. Tätbebyggelse, varmed nu enligt 6 § byggnadslagen förstås sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov, tilläts uppkomma även å områden, där på grund av otillräckliga kommunikationer eller otillfredsställande vattenförsörjnings- eller avloppsförhållanden sådan bebyggelse bort vara utesluten. Reglering av bebyggelsen genom planläggning kunde i huvudsak ske endast för sådana lokalt avgränsade delar av en kommun eller ett samhälle, där tätbebyggelse uppstått eller inom relativt kort tid kunde förväntas.

Det allmänna har därför fått befogenhet att bestämma *var* tätbebyggelse må uppkomma. Denna princip, som gäller såväl städer och samhällen som landet i övrigt, har kommit till uttryck i 5 § andra stycket byggnadslagen, vari stadgas, att det — för att mark skall få användas till tätbebyggelse — förutsättes, att den vid planläggning enligt byggnadslagen prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Den rätt att exploatera mark för bebyggelse som tidigare i princip tillkom envar markägare har sålunda genom den nya lagstiftningen upphört, såvitt fråga är om tätbebyggelse.

Det har vidare ansetts nödvändigt att kunna under viss tid hindra uppkomsten av tätbebyggelse å område, som i och för sig är lämpat härför, och på så sätt reglera en successiv utbyggnad. Behov härav kan t. ex. föreligga, om i närheten finnes ett redan planlagt och för bebyggelse lämpat område, vilket ej skulle komma att utnyttjas i avsedd omfattning, om bebyggelsen tillåtes söka sig fram även på andra håll. För att kunna hindra tätbebyggelse även av område, som i och för sig är lämpat härför, har sådan bebyggelse i den nya lagstiftningen i princip gjorts beroende av att detaljplan fastställts för området. Härigenom har det allmänna fått möjlighet att bestämma även *när* tätbebyggelse må äga rum.

Bestämmelsen i 5 § andra stycket kan alltså sägas innefatta ett allmänt förbud mot tätbebyggelse å all mark, som icke lagts under detaljplan.

Inom de områden på landet, för vilka detaljplan eller utomplansbestämmelser fastställts, föreligger jämlikt 135 § byggnadsstadgan skyldighet att söka byggnadslov, innan nybyggnad företages. Inom återstående delar av landsbygden förutsättes tätbebyggelse som icke är önskvärd skola förhindras främst genom ett kombinerat övervaknings- och förbudssystem. Finner länsstyrelse att tätbebyggelse kan förväntas äga rum inom visst område, har länsstyrelsen att jämlikt 123 § byggnadslagen (jfr för stad 87 §) meddela förbud mot nybyggnad som skulle innefatta tätbebyggelse eller ge

de föreskrifter i övrigt, som finnes erforderliga till förekommande av tätbebyggelse inom område, som ej ingår i stadsplan eller byggnadsplan. Har sådant förbud eller sådana föreskrifter meddelats beträffande visst område, må enligt 145 § byggnadsstadgan nybyggnad icke ske inom området utan byggnadsnämndens tillstånd. Vid tillståndsprövningen har nämnden endast att undersöka, om det ifrågasatta företaget skulle innefatta tätbebyggelse eller ej. Är företaget att hänföra till sådan bebyggelse, skall ansökningen om tillstånd avslås. Är det ifrågasatta företaget däremot icke att hänföra till tätbebyggelse, skall ansökningen beviljas.

Innebörden av nybyggnadsförbud eller annat förordnande enligt 87 § (stad) och 123 § (landet) byggnadslagen är i stort sett blott att byggnadsverksamheten inom det berörda området göres till föremål för kontroll i syfte att trygga efterlevnaden av det i 5 § stadgade allmänna tätbebyggelseförbudet.

Ett totalt förbud mot nybyggnad, som skulle innefatta tätbebyggelse inom icke detaljplanlagt område, har emellertid ansetts föra för långt. Byggnader som erfordras för jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov, såsom trädgårdsskötsel m. m., (124 § byggnadslagen) är därför undantagna.

Från den allmänna principen att nybyggnad, som är att hänföra till tätbebyggelse, icke må äga rum inom område, för vilket detaljplan ännu ej fastställts, kan dispens medgivas av Kungl. Maj:t eller av länsstyrelsen (136 § byggnadslagen samt 79 och 137 §§ byggnadsstadgan). Länsstyrelsen äger dock medgiva dispens endast under förutsättning att ett ändamålsenligt bebyggande av marken icke därigenom försvåras. Meddelas särskilt förbud mot tätbebyggelse enligt 123 § byggnadslagen, äger länsstyrelsen medgiva undantag härifrån under vissa i 125 § byggnadslagen angivna förutsättningar.

123 § byggnadslagen, som saknade motsvarighet i stadsplanlagen, lyder: »Till förekommande av tätbebyggelse inom område som ej ingår i stadsplan eller byggnadsplan äger länsstyrelsen meddela det förbud mot nybyggnad och de föreskrifter i övrigt som för ändamålet finnas erforderliga.»

Detta stadgande avser som förut nämnts att hindra tätbebyggelse inom område på landet, som ännu icke varit föremål för detaljplanläggning, men är även tillämpligt å område, som vid region- eller generalplanläggning prövats lämpat för tätbebyggelse men för vilket detaljplan ännu icke fastställts. Förbud eller föreskrift enligt detta lagrum kan meddelas även beträffande område på landet, där utomplansbestämmelser gäller.

Inom stad och stadliknande samhälle regleras motsvarande förhållanden av 87 § byggnadslagen samt genom stadgandena om byggnadslov och bestämmelserna i 79 § byggnadsstadgan. Som huvudregel gäller här att byggnadslov icke får medgivas för nybyggnad, som innefattar tätbebyggelse.

Då tätbebyggelse på viss ort på landet uppkommit eller sådan bebyggelse kan väntas inom nära förestående tid, skall länsstyrelsen jämlikt 107 § byggnadslagen, om det finnes erforderligt, upprätta och fastställa byggnadsplan för reglering av bebyggelsen inom orten. I 109 § stadgas att nybyggnad ej må företagas i strid mot byggnadsplan. I samband med att fråga om upprättande av byggnadsplan uppkommit finner länsstyrelsen vanligen skäligen att beträffande det bestämda byggnadsplaneområdet meddela förbud mot nybyggnad under viss tid. Sådant förbud är jämlikt 108 § byggnadslagen tidsbegränsat till fem år, vilken tid kan förlängas med ytterligare tre år i sänder. Överstiger förbudets sammanlagda giltighetstid åtta år måste emellertid beslut härom underställas Konungens prövning.

Avsikten med sistnämnda stadgande, som hade en motsvarighet i stadsplanelagen — dock utan nyss angivna tidsbegränsning — var att under tiden, till dess byggnadsplan hann fastställas, förhindra bebyggelse som kunde försvåra upprättande av en ändamålsenlig plan. Med stöd av stadgandet belades emellertid betydande områden med nybyggnadsförbud för högst avsevärd tid framåt. En dylik tillämpning av stadgandet ansågs förkastlig, ty då förbud meddelats bör åtgärder omedelbart vidtagas för upprättande av byggnadsplan. För att dylikt nybyggnadsförbud icke skulle till förfång för byggnadsverksamheten gälla alltför länge infördes i byggnadslagen en tidsbegränsning av förbudsförordnandet.

Sammanfattningsvis kan de olika syften de i motionen avsedda lagstadgandena avser att tjäna sägas vara, 108 § att garantera att under planarbete en ändamålsenlig planläggning icke försvåras av nybyggnad samt 123 § att trygga det allmännas möjlighet att bestämma var och när tätbebyggelse må ske.

Yttranden

Lantmäteristyrelsen anser de föreslagna modifikationerna i 123 § byggnadslagen icke vara helt förenliga med lagstiftningens syfte och avstyrker motionen. Styrelsen framhåller att det är naturligt, att man strävar efter en förkortning av tiden för planarbete och att förbudstiden enligt 108 § byggnadslagen därför är på visst sätt begränsad, men att en motsvarande tidsbegränsning för de fall, som avses med 123 §, ej är naturlig, särskilt icke beträffande mark som är olämplig för tätbebyggelse. Vidare ger styrelsen uttryck för den uppfattningen, att reglerna om förbud enligt 123 § för landet och om byggnadslov i stad har så mycket gemensamt, att anledning saknas att göra åtskillnad mellan land och stad genom att tidsbegränsa nybyggnadsförbud på landet.

Länsstyrelsen i Stockholms län har, efter att ha inhämtat yttrande av länsarkitekten, vilken anfört i huvudsak detsamma som lantmäteristyrelsen, avstyrkt motionen under motivering att enskild intressent när som

helst kan påkalla länsstyrelsens omprövning av meddelat förbud och att något större behov av den föreslagna lagändringen icke föreligger.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län förklarar, efter hörande av länsarkitekten och överlantmätaren i länet, att den föreslagna begränsningen av giltighetstiden för förbud enligt 123 § byggnadslagen ger gott utrymme för att i stället under tiden fastställa utomplansbestämmelser, varmed automatiskt följer tätbebyggelseförbud, och att detta synes kunna tala för motionärernas förslag. Emellertid ställer sig länsstyrelsen tveksam till riktigheten av deras påstående att nödvändig och önskvärd nybyggnad inom de av 123 § byggnadslagen berörda områdena kommit att för obestämd tid framåt förhindras. Under hänvisning till möjligheterna till dispens från dylikt förbud och vederbörandes klagorätt uttalar länsstyrelsen slutligen sin tveksamhet om behövligheten av den föreslagna lagändringen.

Byggnadsstyrelsen betonar att 123 § byggnadslagen icke gäller glesbebyggelse i motsats till 108 §, vilket lagrum avser förbud mot allt slags nybyggande, och hemställer att motionen icke måtte föranleda någon åtgärd.

Även *1951 års byggnadsutredning* framhåller att förbud enligt 87 § eller 123 § byggnadslagen avser icke endast en temporär åtgärd i avbidan på detaljplanläggning utan fastmer att förhindra att tätbebyggelse förlägges å område, som befunnits vara ur allmän synpunkt olämpligt för detta. Tillika upplyser utredningen att den i betänkande med förslag till förenkling i byggnadslagstiftningen torde komma att inom kort föreslå upphävande såsom överflödiga av åtskilliga bestämmelser om nybyggnadsförbud och liknande åtgärder, däribland 87 och 123 §§ byggnadslagen. Efterlevnaden av det i 5 § byggnadslagen stadgade tätbebyggelseförbudet skulle ändå kunna tryggas genom att utomplansbestämmelser infördes för området i fråga.

Under hänvisning bl. a. till att den i motionen åsyftade lagändringen skulle komma att inverka på lydelsen av 87 § byggnadslagen och därtill anslutande bestämmelser i byggnadsstadgan, vilket icke synes motiverat av de synpunkter motionärerna anfört, samt till pågående översyn av byggnadslagstiftningen avstyrker även *Svenska stadsförbundet* motionen.

Utskottet

Motionärernas hemställan går ut på att lika väl som nybyggnadsförbud, vilket meddelas jämlikt 108 § byggnadslagen då fråga väckts om upprättande av byggnadsplan inom visst område, blott äger tidsbegränsad giltighet, skall även förbud mot nybyggnad, vilket meddelas jämlikt 123 § samma lag till förekommande av tätbebyggelse inom område som ej ingår i stadsplan eller byggnadsplan, vara på enahanda sätt begränsat till tiden. Som motivering anföres att det i praktiken visat sig att nödvändig eller

önskvärd nybyggnad inom områden som beröres av 123 § byggnadslagen kommit att förhindras för obestämd tid.

Samtliga i ärendet hörda remissorgan har med olika styrka uttalat sig mot det i motionen framförda förslaget. Som grund för avstyrkande har väsentligen anförts två omständigheter. Den ena är att förbud enligt 123 § byggnadslagen avser att trygga det i 5 § byggnadslagen stadgade, för hela landet gällande tätbebyggelseförbudet genom att inom visst område för längre tid hindra tätbebyggelse men ej glesbebyggelse, medan förbud enligt 108 § gäller all slags nybyggnad för att under planarbete en ändamålsenlig planläggning för blivande tätbebyggelse icke skall försvåras. Tidsbegränsning skulle i det senare fallet vara naturlig för att åtgärder för upprättande av byggnadsplan ej må fördröjas men i förra fallet icke stå i god överensstämmelse med lagstadgandets syfte. Det andra motivet är att 1951 års byggnadsutredning sysslar med hithörande frågor och väntas komma att snart föreslå ändrade regler mot olämplig tätbebyggelse, varvid bl. a. 123 § byggnadslagen antagligen blir överflödig och föreslås upphävd.

Med hänsyn till dessa skäl finner utskottet motionen ej böra tillstyrkas.

Utskottet anser sig emellertid i detta sammanhang icke böra underlåta att som sin mening framhålla, att myndigheterna vid tillämpningen av förevarande lagstiftning på sina håll visat benägenhet att utsträcka begreppet tätbebyggelse, så att förbud enligt 123 § byggnadslagen fått en alltför vidsträckt användning. Detta torde ha sin förklaring i att en del av hithörande bestämmelser i byggnadslagstiftningen fått en så allmän avfattning att det vid tillämpningen av dem ges utrymme för vitt skilda tolkningar. Även om en felaktig tillämpning kan rättas genom fullföljd till högre instans, finner utskottet det vara angeläget ur rättssäkerhets synpunkt, att den enskildes intresse gentemot det allmänna blir vederbörligen beaktat redan hos de lokala organ, byggnadsnämnderna, som i första hand tillämpar lagstiftningen.

1951 års byggnadsutredning skall jämlikt sina direktiv — utöver en förenkling av byggnadslagstiftningen m. m. — även undersöka bl. a. om det allmännas kontroll över byggandet kan minskas. Det kan därför enligt utskottets mening finnas anledning för denna utredning att pröva, om det icke vore möjligt att åstadkomma en klarare avgränsning mellan den enskildes rätt att fritt bygga och det allmännas intresse av att bebyggelsen sker på ett sätt som icke utgör hinder för en planmässig och välordnad samhällsbildning. Så mycket mer vill utskottet lägga vikt vid behovet av klara och entydiga rättsregler, när såsom enligt 123 § byggnadslagen nybyggnadsförbud kan meddelas att gälla på lång och obestämd tid. Ett sådant förbud drabbar nämligen nybyggande icke blott i fråga om verklig tätbebyggelse utan också beträffande annan bebyggelse under den tid, som åtgår för att fastslå dess karaktär av glesbebyggelse.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motion I: 221 icke måtte vidtaga annan åtgärd än att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att innehållet i motionen jämte utskottets ovan angivna synpunkter måtte bringas till 1951 års byggnadsutrednings kännedom.

Stockholm den 12 mars 1957

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Osvald, Axel Jansson, Göran Karlsson, Georg Carlsson, Ebbe Ohlsson, Kristiansson, Knut Johansson* och Sundin;

från andra kammaren: herrar Johansson i Torp, von Seth, fru Torbrink*, herrar Andersson i Ryggestad, Svenning*, Hamrin i Kalmar och Jansson i Aspeboda*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.