

Nr 35*Utlåtande i anledning av motioner om ökad rättssäkerhet på byggnadslagstiftningens område, m. m.*

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 551 i första kammaren av herr *Holmberg* och nr 668 i andra kammaren av herr *Bohman*.

I motionerna, som är likalydande, hemställes »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en skyndsam utredning i de i motionen närmare angivna hänseendena för att vinna en bättre miljögestaltning än för närvarande inom bostadsbyggandet och för att åstadkomma en ökad rättssäkerhet på byggnadslagstiftningens område».

För innehållet i motionerna redogöres närmare nedan.

Angående motionernas fullständiga innehåll hänvisas till II: 668.

Över motionerna har utskottet i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden från Svea hovrätt, bostadsstyrelsen, medicinalstyrelsen, byggnadsstyrelsen, överståthållarämbetet samt bostadsbyggnadsutredningen. På begäran av utskottet har därjämte yttranden avgivits av Hyresgästernas riksförbund, Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet och Sveriges fastighetsägareförbund.

Gällande rätt

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

Den översiktliga planläggningen inom en kommun eller ett samhälle sker genom upprättande av *generalplan*. Denna skall angiva grundragen för markens användning för olika ändamål, såsom för tätbebyggelse, viktigare trafikleder och andra allmänna platser, specialområden, friluftsliv m. m. (9 och 96 §§ byggnadslagen, 11 § byggnadsstadgan). Översiktlig planläggning kan vidare ske genom upprättande av *regionplan*. Denna är avsedd för samordning av flera kommuners eller samhällets planläggning (3 § byggnadslagen). Regionplan skall upprättas, om för två eller flera städer, samhällen eller landskommuner gemensam planläggning finnes böra i ett eller flera hänseenden äga rum beträffande grundragen för markens användning, såsom i fråga om viktigare trafikleder, flygplats,

områden för tätbebyggelse och områden för friluftsliv samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp (126 § byggnadslagen).

Detaljplaneringen av bebyggelsen sker genom *stadsplan* eller *byggnadsplan* (2 § byggnadslagen).

Byggnadsverksamheten inom område, som ej ingår i stadsplan eller byggnadsplan, kan regleras genom *utomplansbestämmelser*.

Planläggning ankommer på statliga och kommunala myndigheter. De helt statliga planmyndigheterna är — förutom Kungl. Maj:t — byggnadsstyrelsen och länsstyrelserna. Den allmänna uppsikten över planläggningen och byggnadsväsendet i riket tillkommer byggnadsstyrelsen. I utövningen av denna uppsiktsverksamhet har styrelsen att meddela för ändamålet erforderliga föreskrifter, råd och anvisningar (7 § tredje stycket byggnadslagen och 76 § byggnadsstadgan). Länsstyrelsen har att öva tillsyn över planläggningen och byggnadsväsendet inom länet (7 § andra stycket byggnadslagen). Det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten utövas av byggnadsnämnden. Sådan skall finnas inom varje kommun. På byggnadsnämnd ankommer att med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess omgivning, ombesörja utredningar rörande planläggning, fastighetsbildning och byggnadsväsen samt i dessa ämnen upprätta de förslag och göra de framställningar, som finnes påkallade.

I fråga om planläggningen åvilar mycket betydelsefulla uppgifter städernas, samhällenas och landskommunernas fullmäktige.

Byggnadslagstiftningen kan sägas ha utformats så, att den tillförsäkrar de statliga myndigheterna erforderligt inflytande utan att beröva de kommunala organen deras hävdvunna, centrala ställning vid dessa frågors avgörande.

Generalplan, stadsplan och byggnadsplan antages av kommunens fullmäktige. Fullmäktige har emellertid rätt att i den omfattning, som fullmäktige prövar lämplig, uppdraga åt byggnadsnämnden att antaga stadsplan och byggnadsplan i fullmäktiges ställe. Vad nu sagts om antagande av stadsplan och byggnadsplan gäller även beslut om införande av utomplansbestämmelser. Särskild fastställelseprövning fordras för att planen eller beslutet om införande av utomplansbestämmelser skall erhålla avsedd rättsverkan.

Befogenheten att fastställa regionplan är förbehållen Kungl. Maj:t (131 § byggnadslagen). Fastställelse av generalplan ankommer i allmänhet också på Kungl. Maj:t och detta vare sig fråga är om generalplan i stad eller om sådan plan på landet. Motivet härtill ligger huvudsakligen däri, att fastställelse av generalplan förekommit blott i ett fåtal fall och att det ansetts lämpligt att erfarenheterna av sådan fastställelseprövning t. v. samlas centralt. Länsstyrelsen har emellertid befogenhet att fastställa sådan ändring av förut fastställd generalplan, som icke innefattar väsent-

lig avvikelse från vad som förut gällt (10, 88, 90 och 97 §§ byggnadslagen). Reglerna om fastställelse av stadsplan har från 1960 ändrats så, att fastställelsebefogenheten normalt tillkommer länsstyrelsen. Länsstyrelsen äger dock att hänskjuta fastställelsefrågan till Kungl. Maj:t, om i fastställelseärendet uppkommit någon annan fråga, vilken enligt byggnadslagen ankommer på Kungl. Maj:t (t. ex. i fråga om förbehåll rörande inlösen av mark enligt 45 § byggnadslagen eller förpliktande för markägare att avstå mark eller bekosta särskilda anordningar enligt 70 eller 73 §§ byggnadslagen). Länsstyrelsen har vidare alltid möjlighet att hänskjuta fastställelsefrågan till Kungl. Maj:t, om särskild anledning därtill föreligger. Denna möjlighet är avsedd främst för sådana fall, då tvekan kan råda, huruvida planen är av den omfattning eller den betydelse i övrigt, att underställningsskyldighet föreligger (26 § byggnadslagen). Fastställelseprövning av byggnadsplan samt av beslut om införande av utomplansbestämmelser ankommer alltid på länsstyrelsen beträffande såväl stad som landsbygd (76, 77, 88, 90 och 108 §§ byggnadslagen).

All planläggning innefattar en *avvägning mellan det allmännas och de enskilda markägarnas intressen* och måste därför ske under tillbörligt hänsynstagande till dessa. Denna princip har ansetts vara av sådan vikt, att den fått en plats bland byggnadslagens inledande paragrafer, som anger tillämpningsområdet för och syftet med lagen. I 4 § heter det således att vid planläggning skall såväl allmänna som enskilda intressen tillbörligen beaktas. En motsvarande erinran återfinnes i byggnadsstadgans 9 §. Jämväl i 12 och 13 §§ byggnadsstadgan, som behandlar stadsplan och byggnadsplan, har upptagits bestämmelser härom.

Beträffande därefter byggnadslagens föreskrifter om hur markägare skall tillgodoses för inskränkning i förfoganderätten till marken är dessa regler utformade efter två linjer, nämligen dels såsom en skyldighet för kommun eller samhälle att i vissa fall lösa mark, dels såsom en rätt för markägare att i viss utsträckning erhålla ersättning för intrånget.

Lösningsskyldighet har stadgats, då mark på grund av innehållet i fastställd generalplan eller stadsplan eller genom bebyggelseförbud av hänsyn till försvaret, luftfarten m. m. icke får användas för enskilt bebyggande ävensom beträffande tomtdel då ett år förflutit från tomtindelningens fastställande (21, 48, 83, 106 och 121 §§). Förutsättning för sådan skyldighet är i samtliga fall, att markens ägare till följd av ingreppet i förfoganderätten kan nyttja marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens tidigare värde. Med avseende å inlösen i dessa fall liksom då kommun, samhälle eller enskild hävdar den *rätt till inlösen*, som stiftats genom bestämmelserna i 18, 41, 46, 47 och 106 §§, eller tillkommit efter Kungl. Maj:ts medgivande jämlikt 44, 44 a eller 45 §§, skall enligt 137 § bestämmelserna i expropriationslagen med vissa smärre avvikelser lända till efterrättelse.

Den enskildes förfoganderätt över sin mark kan emellertid enligt byggnadslagstiftningen inskränkas i åtskilliga hänseenden utan att totalt förbud mot enskilt bebyggande föreligger. *Rätt till ersättning* härför föreligger i ett antal särskilt angivna fall. Under förutsättning att markägaren efter inskränkningen kan nyttja marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde skall sålunda ersättning utgå för skada genom förbud i fastställd generalplan mot annan glesbebyggelse än för jordbrukets, fiskets, skogsskötselns och därmed jämförligt behov (22 §), genom förbud mot nybyggnad och vissa andra åtgärder till hinder för försvaret, luftfarten m. m. (83 och 121 §§) samt genom bestämmelser i vissa fall i byggnadsplan, att mark skall användas till väg eller annan allmän plats (116 §). För begränsningar i förfoganderätten genom andra byggnadsförbud eller genom stadsplanebestämmelser, som reglerar markens användning anses markägare kompenserade genom de fördelar stadsplanen respektive tomtindelningen medför. Vidare kan någon ersättningsrätt icke göras gällande för hinder att exploatera mark för tätbebyggelse. Detta anses följa av den i 5 § byggnadslagen inskrivna principen, att mark icke får användas till tätbebyggelse, om den ej vid planläggning enligt byggnadslagen prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet, och har motiverats med att möjligheten att utnyttja marken för tätbebyggelse och därigenom erhålla ett högre markpris beror av samhällets utveckling och sålunda i allmänhet icke av åtgärder, som vidtagits av ägaren.

Här må slutligen erinras om 75 § byggnadslagen angående *ersättning för skada vid stadsplans genomförande*. Där föreskrives att därest vid genomförande av stadsplanområde, som varit avsett till allmän samfärdsel, varder helt eller delvis använt för annat ändamål eller ändrat till sitt höjdläge, och uppstår därigenom skada för ägare av invid liggande mark eller byggnad därå eller för den som har nyttjanderätt till marken eller byggnaden eller för innehavare av servitut som vilar å marken, är staden pliktig att ersätta skadan.

Frågans tidigare behandling

Riksdagen beslutade år 1962 en genomgripande omorganisation av väsentliga delar av byggnadsstyrelsen och i samband därmed en kraftig upprustning av styrelsens personella resurser. Se *statsutskottets utlåtande nr 99 år 1962*. I den till grund för beslutet liggande *propositionen nr 98 år 1962* lämnade *chefen för kommunikationsdepartementet* på s. 78 ff en redogörelse för den tidigare behandlingen av frågan rörande planväsendets organisation, vilken enligt departementschefen får ses som ett delspörsmål i det omfattande problemkomplexet rörande organisationen

av samhällsplaneringen i vidaste bemärkelse. Departementschefen anförde därefter på s. 81.

För egen del vill jag i förevarande sammanhang ytterligare betona de snabba förändringarna av samhället, som föranledes av bl. a. befolkningsomflyttningarna, den stigande levnadsstandarden, strukturomvandlingen inom näringslivet och bilismens expansion. För att kunna tillgodose de behov denna utveckling medför inom samhällsbyggandet, kräves varje år avsevärda investeringar i anläggningar och byggnader. För att bl. a. riskerna för felinvesteringar skall elimineras, måste vikten av en samordning av verksamheten hos berörda statsorgan kraftigt understrykas. En större sammanhållning i organisatoriskt avseende inom samhällsplaneringen i vidsträckt bemärkelse ter sig därför såsom högst angelägen. Såsom en första åtgärd i detta syfte föreslår jag i det följande vissa ändringar beträffande det till byggnadsstyrelsen knutna rådet för översiktlig planläggning. En lösning av problemet i hela dess vidd synes emellertid, såvitt nu kan bedömas, icke kunna ernås utan ytterligare rätt vittgående åtgärder. Vilka konkreta organisatoriska anordningar, som från här antydda synpunkter bör vidtagas, kan självfallet inte avgöras förrän en allsidig utredning av hithörande frågor verkställts. En sådan utredning bör anförtros åt en i vanlig ordning tillkallad sakkunnigkommitté. Med hänsyn till de invecklade frågekomplex det här gäller krävs emellertid en ingående analys av problemställningarna samt ett klarläggande och angivande av de närmare riktlinjerna för sakkunnigkommitténs arbete. Den förberedande undersökning som sålunda erfordras synes mig lämpligen böra uppdragas åt en särskild arbetsgrupp med företrädare för de närmast berörda departementen.

I detta sammanhang vill jag även ta upp frågan om forskning på samhällsplaneringens område. Sådan forskning har hittills bedrivits i förhållandevis ringa omfattning och utan den samordning, som krävs för ett rationellt och effektivt utnyttjande av resurserna. Under senare år har behovet av en intensifierad forskning på detta område blivit alltmer framträdande. Med hänsyn härtill bör enligt min mening den nämnda sakkunnigkommittén taga även denna fråga under bedömning.

Innan jag övergår till att närmare redogöra för mina förslag till omorganisation av byggnadsstyrelsen vill jag framhålla, att jag härvid beaktar den förestående utredningen om samhällsplaneringens organisation. Vid omorganisationen av byggnadsstyrelsen föreslår jag sålunda, att plan- och byggnadsväsendet skall inordnas i styrelsen på sådant sätt, att förändringar i styrelsens organisation i detta avseende skall kunna vidtagas utan större olägenheter.

Om samhällsplaneringen uttalade departementschefen på s. 90 vidare:

Den nuvarande organisatoriska splittringen inom samhällsplaneringens område motiverar enligt min uppfattning, såsom tidigare framhållits att det till byggnadsstyrelsen knutna rådet för översiktlig planläggning ges en fastare form. Att en utredning rörande den statliga organisationen av samhällsplaneringen m. m. kommer att tillsättas kan icke få utgöra något hinder härför, eftersom en ändrad organisation inom området kan beräknas bli genomförd först efter ett flertal år. Jag biträder sålunda byggnadsstyrelseutredningens förslag om inrättandet av *byggnadsstyrelsens råd*

för samhällsplanering. I rådet bör, liksom i dess nuvarande motsvarighet, ingå representanter för arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen, skolöverstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, statens råd för samhällsforskning, Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund.

Beträffande det i motionerna omnämnda slutbetänkandet av byggnadsstyrelseutredningen (SOU 1962:37) må här återgivas den sammanfattning av vad utredningen anfört om byggnadsstyrelsens planbyrå, som intagits i årets statsverksproposition, Bil. 8: Kommunikationsdepartementet s. 195 f.

Planbyrån handlägger de ärenden, som berör bebyggelseplaneringen och huvuddelen av de byggnadsärenden, vilka ankommer på styrelsen vid tillämpning av byggnadslagstiftningen. Ärendena fördelar sig i stort sett på två huvudgrupper, varav en utgöres av råd, anvisningar, information, utrednings- och utvecklingsarbete och allmänt samordnande uppgifter samt en av remisser och jämförliga löpande ärenden.

Utredningen har funnit, att särskilt kraven på upplysning och rådgivning inom byråns arbetsområde visar en kraftig och oavbruten stegring. En i lämpliga former bedriven upplysningsverksamhet är ett av de verksamaste medlen att skapa opinion för en högre planstandard och kring samhällsplaneringens strävanden i övrigt. Av detta och andra skäl är det därför angeläget, att byråns publikationsverksamhet i olika avseenden bedrivs mera effektivt än hittills. En annan allt väsentligare uppgift för planbyrån är att samordna och övervaka den kommunala och regionala planeringen.

Att inom byrån anställa tjänstemän inom alla de fackområden, som beröres vid samhällsplaneringen, anser utredningen uteslutet. På byrån bör däremot samlas de fackmän som kontinuerligt kräves för byråns arbetsuppgifter. Det är angeläget, att byrån tillförsäkras ekonomiska möjligheter att anlita fristående experter för att självständigt eller i samarbete med byråns fasta personal lösa vissa utredningsuppgifter.

Chefen för kommunikationsdepartementet har i statsverkspropositionen år 1963 Bil. 8 s. 220, i likhet med ett stort antal remissinstanser, ansett planbyråns verksamhet vara av synnerligen stor betydelse och föreslagit riksdagen att godkänna de av utredningen angivna riktlinjerna för byråns verksamhet.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 6 år 1963, vari statsutskottet hemställde om bifall till propositionen, såvitt nu är i fråga, anförde utskottet i anledning av väckta motioner.

I motionerna I: 242 och II: 284 har hemställts om viss ytterligare personalförstärkning av planbyrån och ökade medel för utredningar samt publikationstryck. I nu nämnda motioner samt i motionerna I: 494 och II: 595 har understrukits behovet av ökad information till i första hand kommunerna från byggnadsstyrelsens planbyrå. I sistnämnda motioner har vidare framförts synpunkter på metodiken vid samhällsplaneringen. Utskottet, som är medvetet om värdet av den ej obetydliga information

som sker inom förevarande område, vill i anslutning härtill kraftigt understryka angelägenheten av att byggnadsstyrelsen fortsättningsvis erhåller de resurser för angivna verksamhet som den växande betydelsen av effektiv samhällsplanering ger anledning till. I den mån åtgärder i antydd riktning är motiverade redan under nästa budgetår torde styrelsen inom ramen för tillgängliga medel kunna vidta sådana åtgärder för att ge kommunerna ökad service i fråga om råd och anvisningar på ifrågavarande område. Med hänsyn till det anförda anser sig utskottet ej kunna biträda motionerna I: 242 och II: 284. Beträffande den vidare frågan rörande samhällsplaneringen i stort kan utskottet i huvudsak ansluta sig till de i motionerna I: 494 och II: 595 framförda synpunkterna rörande behovet av översyn i vissa avseenden på ifrågavarande områden. Utskottet vill i sammanhanget understryka vikten av att de i propositionen nr 98 till 1962 års riksdag aviserade undersökningarna rörande samhällsplaneringens organisation snarast genomföres.

Den i motionerna berörda frågan om underställning av stadsplan jämlikt 26 § byggnadslagen har uppmärksamrats av Kungl. Maj:t, som den 30 november 1962 uppdragit åt byggnadsstyrelsen, att inkomma med redogörelse för hur de nya bestämmelserna härom har tillämpats. Sedan byggnadsstyrelsen inhämtat och bearbetat uppgifter från länsarkitekterna har *byggnadsstyrelsen* i skrivelse den 6 maj 1963 fullgjort sitt uppdrag och därvid bl. a. anført.

De nu inhämtade uppgifterna ger byggnadsstyrelsen anledning att starkt ifrågasätta om bestämmelserna i 26 § byggnadslagen i praktiken tillämpats på det sätt som varit avsett. Under år 1962 med dess ytterst forcerade utveckling inom samhällsbyggandet, med en bostadsproduktion som i växande omfattning varit inriktad på stora produktionsenheter och gruppbebyggelseprojekt, har icke stort mer än i medeltal en stadsplan per län ansetts vara av större omfattning eller eljest av större allmän betydelse. Detta innebär enligt byggnadsstyrelsens mening en tolkning som knappast kan anses stå i överensstämmelse med bestämmelsernas avfattning eller verkliga syfte. I vart fall bedömer byggnadsstyrelsen det som utslutet att de centrala organen på grundval av ett så ringa antal ärenden i nämnvärd omfattning skulle kunna påverka den praxis för planärendenas bedömning som efter hand utbildas hos de olika länsstyrelserna.

I detta sammanhang anser sig byggnadsstyrelsen höra framhålla att dess planbyrå särskilt under åren 1961 och 1962 haft att vidkännas stark personalavgång och nyrekryteringssvårigheter. Om styrelsen under denna tid haft att granska ett större antal stadsplaneärenden än som nu varit fallet, skulle oundvikligen en viss fördröjning av planärendenas fastställelseprövning ha blivit följden. Styrelsen vill understryka det otillfredsställande i att ett förhållande av detta slag skall kunna åberopas som argument mot en central prövning av planfrågorna, när en sådan från andra synpunkter bedöms såsom angelägen. En viss förbättring i fråga om planbyråns personalsituation har emellertid på sistone kommit till stånd.

I dagens läge — med snabb tillväxt av tätortsbefolkningen, fortgående motorisering, stigande markvärden och ökat exploateringsstryck — blir bevakningen av planteknisk och miljömässig standard en allt angelägnare

uppgift vid bebyggelseplaneringen. Detta kräver genomtänkta och såvitt möjligt för hela landet samstämda bedömanden, vid vilka de centrala organens medverkan icke lär kunna undvaras. Ytterst gäller det den självklara angelägenheten att genom Kungl. Maj:ts beslut i betydelsefullare planärenden ge stadga åt de principer som skall läggas till grund för det framtida samhällsbyggandet.

Om en någorlunda enhetlig praxis skall kunna upprätthållas och om planväsendet på olika nivåer skall kunna lämna den medverkan som den snabbt fortgående samhällsutvecklingen påkallar är det emellertid icke nog att flera planärenden blir föremål för centralt avgörande. Av väsentlig vikt är också att byggnadsstyrelsen i egenskap av centralt planorgan får sådana resurser att styrelsen kan möta de krav på samordnande och vägledande insatser som särskilt i samband med planfrågornas förberedande behandling inom kommunerna i ständigt stigande omfattning framträtt under de senaste åren. Hittills vunna erfarenheter har klart ådagalagt att en decentralisering av här åsyftat slag bör åtföljas av allmän rådgivning, anvisningar och information från de centrala myndigheternas sida. Med anledning av sina iakttagelser härvidlag har styrelsen tagit initiativ till olika åtgärder för att bättre kunna tillgodose detta behov. I vad planbyråns anslagsfrågor härav beröres avser styrelsen att återkomma i samband med sina petitaframställningar för nästa budgetår.

I detta sammanhang må erinras om den 1959 tillsatta utredningen rörande vissa bostadsfrågor, *bostadsbyggnadsutredningen*. Dess direktiv återfinnes i 1960 års riksdagsberättelse s. 105 ff. Se vidare utredningens nedan återgivna remissyttrande över nu ifrågavarande motioner.

Frågan om kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten har såsom motionärerna anmärkt utretts av f. d. justitierådet Seve Ekberg. Betänkandet är publicerat i SOU 1959: 4. Prövningen av byggnadsmålen har utförligt behandlats å s. 391—421.

Motionärerna har erinrat om att begäran om en översyn av byggnadslagstiftningen i syfte att skapa större rättssäkerhet på detta område behandlades av 1960 års riksdag i anledning av väckta motioner. *Tredje lagutskottet* hemställde i sitt av *riksdagen godkända utlåtande nr 16 år 1960* att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. I utlåtandet anförde utskottet.

Den nuvarande utvecklingen mot en allt starkare koncentration av bebyggelsen till städer och andra tätorter innebär med nödvändighet att samhället på bekostnad av den enskildes handlingsfrihet i ökad utsträckning måste ingripa i samhällsbyggnaden i reglerande och samordnande syfte. Konfliktsituationer, där samhällets och den enskildes intressen icke låter sig förena, uppstår oftare och i alltmer varierande former. Det är uppenbart, att dessa förhållanden ställer stora krav på en lagstiftning som skall ange riktlinjerna för den avvägning mellan allmän och enskild rätt varom här blir fråga.

Motionärernas kritik emot byggnadslagstiftningen, i den utformning den erhåller då de år 1959 beslutade ändringarna träder i kraft, avser såväl

reglernas utformning som deras sakliga innehåll. I förstnämnda hänseende angriper motionärerna främst de allmänna bestämmelser, som anger principerna för gränsdragningen mellan samhälleligt och enskilt intresse, men synes också anse, att ersättningsreglerna icke fått en tillräckligt klar och entydig form. Kritiken i sak riktar sig även den mot ersättningsbestämmelserna, som enligt motionärerna icke i erforderlig utsträckning håller den enskilde skadeslös för planmyndigheternas ingripanden. Slutligen vänder sig motionärerna mot besvärsförfarandet och anser det böra övervägas, huruvida icke den slutliga överprövningen av planärenden bör ankomma på en särskild högsta planmyndighet.

I motionen göres gällande, att 1959 års lagstiftning icke inneburit någon ändring i grunderna för tidigare gällande bestämmelser. Utskottet kan icke helt dela denna uppfattning. Den decentralisering och förenkling i förfarandet som nu genomförts måste i viss mån anses innebära nya förutsättningar vid prövning av planfrågor. 1959 års reform innebar emellertid också i vissa avseenden ganska ingripande ändringar i den äldre rättens rent materiella innehåll. Frågan om den enskildes rätt var vid ärendets behandling i riksdagen föremål för särskild uppmärksamhet. Tredje lagutskottet anförde sålunda i sitt utlåtande (nr 26/1959) bl. a.

»Utskottet finner propositionens förenklingar och övriga ändringar av byggnadslagstiftningen värdefulla. Reformen torde motsvara ett gammalt och allmänt önskemål från såväl de byggandes som byggnadsmyndigheternas sida. Propositionen synes för flertalet fall innebära en lycklig avvägning mellan de motsatta intressen som dessa båda kategorier ofta företräder. Reformen innebär att myndigheternas inflytande i vissa fall minskar men i andra fall ökar. Förslaget är präglad av förståelse för de byggandes svårigheter och en önskan att så mycket som möjligt bistå dem i deras lovvärda hantering. De band på den enskildes handlingsfrihet som kvarstår eller nu tillkommit är av den beskaffenhet att de oavsett rådande samhällsekonomiska värderingar på det stora hela taget får anses vara outhärliga i varje ordnat samhälle.»

Frågan huruvida de tidigare berörda allmänna stadgandena om avvägning mellan allmänt och enskilt intresse är tillräckligt tydligt utformade för att i möjligaste mån garantera en enhetlig tillämpning har på grund av det nyss anförda kommit i ett delvis nytt läge. Om utredning i denna del skall anses påkallad bör den i vart fall icke vidtagas förrän praktiska erfarenheter vunnits av den beslutade men ännu ej ikraftträdde lagstiftningen. Härtill kommer, att de genom lagändring den 5 juni 1953 införda nya bestämmelserna i 44 och 45 §§ byggnadslagen, varigenom möjligheterna avsevärt vidgats för stad eller kommun att lösa mark för att i sanerings syfte genomföra större stadsplanering (zonexpropriation) först på senare tid börjat mera allmänt utnyttjas. Någon möjlighet till en samlad bedömning av dessa fall av ingripanden — som givetvis inrymmer ett stort antal avvägningsfrågor av den art som här avses — föreligger därför knappast ännu.

Behovet av nya regler om vidgad rätt till ersättning och av en ny form för överprövning av planärenden är uppenbarligen i viss mån avhängigt av frågan huruvida fog finnes för den kritik motionärerna framfört i de hänseenden som här förut behandlats. Dessa frågor bör därför icke för sig utredas. Motionens syfte i dessa delar måste därjämte anses innebära en

genomgripande förändring av de grundläggande principerna i byggnadslagstiftningen. Utskottet, som genom sitt ovannämnda utlåtande nr 26/1959 får anses ha anslutit sig till dessa principer, kan därför icke tillstyrka en sådan reform.

I en vid utskottets utlåtande fogad reservation hemställde *sex av utskottets ledamöter* om bifall till motionärernas förslag. Reservanterna framhöll bl. a.

Utskottet kan ansluta sig till motionärernas önskemål om en sådan utformning av lagreglerna på förevarande område, att rättsskyddsbehovet i största möjliga utsträckning kan tillgodoses. Även om avvägningen mellan allmän och enskild rätt i planfrågor många gånger i sista hand måste grundas på lämplighetsavgöranden, bör dock författningsbestämmelserna så vitt möjligt är giva de tillämpade myndigheterna klar vägledning och stöd för en objektiv och konsekvent rättstillämpning. Även efter ikraftträdandet av de förra året beslutade lagändringarna kan byggnadslagstiftningen icke sägas motsvara dessa önskemål. Den reformering av lagstiftningen som då genomfördes hade som bekant till huvudsakligt syfte att ernå ett enklare och snabbare förfarande i byggnadsärenden och icke att tillmötesgå de nu aktualiserade önskemålen, ej heller att revidera själva grunderna för lagstiftningen.

Motionerna

I motionerna kritiseras till en början efterkrigstidens byggnadsverksamhet. Överexploatering och höghusbyggande utan hänsyn till landskapsbildningen och till tidigare befintliga stadsmiljöer har enligt motionärerna präglat nyproduktionen. Strävandena att genom en forcerad byggnadsverksamhet till varje pris söka avveckla bostadsbristen har i alltför hög grad påverkat planeringen för byggandet. Den planeringsmetodik som förutsatts i byggnadslagen har icke heller utnyttjats, och generalplanen har ej kommit till avsedd användning. Sedan motionärerna vidare understrukit att underlag saknats för en konsekvent parkeringspolitik anföres i motionerna:

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 verkamma 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 böra 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.

Motionärerna nämner i detta sammanhang betydelsen av en upprustning av byggnadsstyrelsens planbyrå och berör 1960 års byggnadsstyrelseutrednings slutbetänkande samt remissyttrandena häröver. Motionärerna anför därefter:

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 miljöfaktors 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.

I motionerna framhålles betydelsen av att byggnadsstyrelsen ges en sådan auktoritet att den verkligen framstår som den centrala myndigheten på byggnadsområdet.

Motionärerna tar vidare upp de konsekvenser ur rättsskyddssynpunkt som uppkommer vid de olika planeringsinstrumentens utnyttjande.

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.

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. Tämligen 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.

Motionärerna påpekar att vid sidan av de planinstitut för översiktsplanering, som finns reglerade i byggnadslagstiftningen, vuxit upp delvis nya och i lag oreglerade planformer såsom s. k. dispositionsplaner, trafikledsplaner, parkeringsplaner eller s. k. zonplaner för differentiering av innerstadens bebyggelse. Enligt motionärerna kan en tomt inköpt för att bebyggas med kontor »över en natt» förlora i värde om av zonplaneförslag framgår att å tomten sannolikt endast bostadshus får byggas.

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 bli 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 före-

mål 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. Eftersom 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 rättsskyddsintressen 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).

Remissyttrandena

Av remissorganen tillstyrker Svea hovrätt, medicinalstyrelsen och Sveriges fastighetsägareförbund den föreslagna utredningen. Hovrätten har emellertid i sitt yttrande i huvudsak endast berört frågan om rättssäkerhet på byggnadslagstiftningens område, medan medicinalstyrelsen uppehållit sig vid problemet om en ur trivsel- och miljösynpunkt önskvärd bebyggelse. Byggnadsstyrelsen finner det vara av intresse att de i motionerna avhandlade frågorna ägnas uppmärksamhet men ifrågasätter om en särskild utredning är påkallad. Övriga remissinstanser har avstyrkt motionerna. Inom Svenska stadsförbundet har emellertid en minoritet anmält avvikande mening.

Svea hovrätt tar i sitt yttrande upp några typfall av påstådda eller tänkbara missförhållanden för den enskilde markägaren.

1. I motionerna har påpekats att kommunernas översiktliga planering oftast sker i sådana former att ingen rättsverkan följer (ej fastställd generalplan eller helt oreglerade planformer). Ett sådant tillvägagångssätt måste utan tvekan många gånger vara otillfredsställande, sett ur den enskilde fastighetsägarens synpunkt. De faktiska negativa verkningarna för honom blir lätt så påfallande att möjlighet till kompensation genom

inlösen eller ersättning ter sig rimlig (man kan ju här icke gärna, såsom skett i fråga om stadsplaner, presumera att nackdelarna motvägs av fördelar). Ett typexempel föreligger, när enligt en icke fastställd generalplan en tänkt trafikled drages fram över en villafastighet, vars ägare blir i sin tjänst förflyttad till annan ort och därför behöver sälja fastigheten. Enligt gällande regler har han ingen möjlighet att få kompensation för den värdeminskning planen medför.

För en omprövning av generalplaneinstitutets verkningar talar även det förhållandet att kommunerna, i strid med vad som antogs vid byggnadslagens tillkomst, endast i några få fall begärt fastställelse av antagen generalplan.

2. Byggnadsförbud som blivit en följd av stadsplaneförslag har i väntan på förslagets slutliga behandling emellanåt kommit att gälla under åtskilliga år. Detta har, sägs det, lagt hämsko på byggnadsverksamheten och skapat osäkerhet på fastighetsmarknaden med resultat att fastighetsbestånd förslummats och förluster lidits. Rätt att fordra inlösen eller ersättning föreligger icke och de faktiska möjligheterna till dispens från byggnadsförbudet torde ofta vara mycket små.

3. Genom hot att i stadsplan lägga ut område såsom park eller liknande kan kommun till underpris köpa mark, vilken i verkligheten är avsedd till tätbebyggelse.

4. Kommun antager i motsvarande syfte som i fall 3 stadsplan, där visst område utlagts till park. Sedan området härefter förvärvats av kommunen, utlägges med ändring av stadsplanen området till kvartersmark.

5. Kommun åsätter i stadsplan viss kvartersmark ett relativt lågt exploateringstal. Sedan marken förvärvats av kommunalt bostadsföretag, ändras stadsplanen och exploateringstalet höjs.

I fallen 4 och 5 anses den tidigare fastighetsägaren liksom i fall 3 otillbörligen lida förfång genom att han får avstå mark till alltför lågt pris.

6. Industri- eller trafikområde utlägges intill egnahemsbebyggelse. Trivselen minskar och villorna sjunker starkt i värde. Ingen rätt till kompensation finns. Härmed kan jämföras fall när byggnadsnämnd enbart genom dispensgivning tillåter anordnande av parkeringsplats på grönområde inom villabebyggelse.

Det kan icke utan vidare sägas att kritik av här antytt slag saknar grund och att inga avhjälpbara missförhållanden existerar. Skäl föreligger att undersöka om man genom författningsändringar och andra åtgärder kan minska utrymmet för missnöje.

Vad som kan behöva göras skall icke diskuteras närmare i detta sammanhang. Här kan endast lämnas några allmänna synpunkter.

Det är angeläget att så överskådligt som möjligt precisera de inskränkningar i förfoganderätten som en markägare är skyldig att tåla utan kompensation samt genom föreskrifter och anvisningar åstadkomma enhetlig praxis i fråga om den hänsyn som myndigheterna skall taga till enskilda intressen.

Det är önskvärt att undvika täta ändringar av planbestämmelser. En fastighetsägare bör ha viss garanti för att han skall kunna på relativt lång sikt planera användningen av sin fastighet.

Det är likaså önskvärt att undvika långa dröjsmål med planers antagande och fastställande.

Reglerna om när markägare skall kunna kräva inlösen eller ersättning

bör överses. Ovan har framhållits situationen vid ej fastställda generalplaner. Vidare bör uppmärksammas avsaknaden beträffande mark avsedd till enskilt bebyggande av rätt till ersättning för skada orsakad av stadsplans tillkomst och ändring samt den starkt begränsade skadeståndsrätten vid stadsplans genomförande (75 § byggnadslagen).

Hovrätten anför vidare att förslaget om inrättandet av en fristående högsta planmyndighet bör beaktas. Slutligen erinrar hovrätten om de problem som sammanhänger med byggnadslagstiftningens inverkan på fastigheternas värden och anser att dessa bör behandlas av expropriationsutredningen.

Medicinalstyrelsen anmärker att styrelsen tidigare, bland annat i yttrandet över de av 1960 års byggnadsutredning avgivna betänkandena rörande byggnadsstyrelsens organisation samt arbetsuppgifter och personalorganisation, tagit ställning till de i motionerna berörda frågorna. Medicinalstyrelsen har därvid erinrat om betydelsen av att mentalhygieniska och socialmedicinska faktorer beaktas vid vår samhällsplanering. Mot bakgrunden av sitt tidigare ställningstagande vill medicinalstyrelsen understryka vad motionärerna anför angående angelägenheten av att snarast klarlägga vilka åtgärder som kan eller bör vidtagas för att åstadkomma en ur trivsel- och miljösynpunkt önskvärd bebyggelse. Medicinalstyrelsen finner väsentliga hälsovårdsintressen beröras av samhällsplaneringen, vilka även de motiverar en utredning enligt det i motionerna framförda förslaget.

Sveriges fastighetsägareförbund instämmer i allt väsentligt beträffande motionärernas uttalanden om planväsendet. Vad gäller rättsskyddssynpunkterna uttalas att den enskildes rättsliga ställning skall, så långt möjligt är, tryggas i all samhällsplaneringsverksamhet. Avslutningsvis anför fastighetsägareförbundet följande såsom skäl för sin tillstyrkan av motionerna.

En kontinuerligt bedriven översiktlig planering i generalplanens form bör i sig inrymma alla de översiktliga aspekterna på samhällsbyggandet, som är erforderliga, och därigenom utesluta s. k. oreglerade specialplaner av skilda slag. Men det kräves givetvis då också, att kommunerna ägnar erforderlig uppmärksamhet åt och anslår tillräckliga medel för planeringens ändamålsenliga och kontinuerliga bedrivande. Erfarenheterna synes ge vid handen, att gällande lagstiftning här icke är tillfyllest. Det ligger naturligen nära till hands, att andraga bristen på tekniker som skäl för eftersatt planering från kommunernas sida. Emellertid synes denna brist i förevarande sammanhang endast ha sekundär betydelse. Det fordras tekniker även för s. k. oreglerad planering. I själva verket torde det förhålla sig så, att det ur kommunal synpunkt ibland framstår som gynnsamt att slippa ta definitiv ställning och därmed binda sig för ekonomiska konsekvenser. Detta i förening med obenägenheten att hålla de översiktliga planfrågorna levande, är sannolikt det avgörande skälet till det »flytande tillståndet» på generalplaneområdet över huvud taget.

Byggnadsstyrelsen biträder helt motionärernas uppfattning om den stora betydelsen av att miljöfrågorna ägnas erforderlig uppmärksamhet vid samhällsbyggandet. I och med att byggnadsstyrelsens planbyrå erhåller ökade resurser räknar byggnadsstyrelsen med att på olika sätt bl. a. genom en intensifierad rådgivning och information kunna öka sina insatser på detta område. Byggnadsstyrelsen framhåller det önskvärda i att fastställelseprövningen av sådana planärenden, där miljöfrågorna kan vara särskilt ömtåliga, i större utsträckning än vad som för närvarande är fallet sker hos Kungl. Maj:t. Byggnadsstyrelsen får då såsom centralt plan- och remissorgan regelmässigt tillfälle att framföra sina synpunkter. I yttrandet behandlas spørsmålet om sådana översiktliga utredningar vilka ej i allo följer byggnadslagets former men dock enligt byggnadsstyrelsen många gånger utgör ett värdefullt och nödvändigt led i den fortsatta över- siktplaneringen. Byggnadsstyrelsen fortsätter.

Det är givetvis av största betydelse för markägare m. fl. intressenter, att de på ett så tidigt stadium som möjligt kan få kännedom om vilken markanvändning som i framtiden kan påräknas för olika delar av ett samhällsområde. Ehuru styrelsen ej är helt främmande för tanken, att markägare till följd av dylik planering kan tillfogas sådan skada att det i och för sig vore rimligt att ersättning härför i någon form kunde utgå, synes å andra sidan böra framhållas att det vanligen måste ligga i mark- ägarnas eget intresse att överdrivna förväntningar beträffande exploate- ringsmöjligheterna förhindras uppkomma. Såsom motionärerna själva framhållit saknar planer av här avsett slag egentliga rättsverkningar, vilket innebär att de icke föranleder några omedelbara följder för markägarna.

Givetvis är det i hög grad angeläget att de utredningar varom här är fråga grundas på så fullständigt och allsidigt utredningsmaterial som möjligt samt att planeringsarbetet bedrivs med den oväld och objektivitet som måste prägla allt handhavande av kommunernas planfrågor. Önskvärt är att planarbetet så långt som möjligt sker offentligt så att de aktuella proble- men i tid kan bli föremål för en fri och öppen debatt.

Därest en utredning skall ske, vilket byggnadsstyrelsen ifrågasätter, synes det ligga nära till hands att den anförtros åt den sakkunnigkom- mitté, som enligt departementschefens uttalande i propositionen nr 98 år 1962 angående omorganisation av byggnadsstyrelsen m. m. (se ovan) kan förväntas komma att tillsättas för att verkställa en allsidig utredning av planväsendet och dess organisationsproblem.

Bostadsstyrelsen har begränsat sitt yttrande till de delar av motionen där åtgärder diskuteras för att vinna en bättre miljögestaltning än för när- varande inom bostadsbyggandet. Bostadsstyrelsen delar motionärernas upp- fattning att kraven på en god, yttre bostadsmiljö inte sällan har åsido- satts, bl. a. genom ett alltför hårt utnyttjande av marken, och att situa- tionen har förvärrats ytterligare genom bristen på kvalificerade stadspla- nearkitekter och tekniker. Bostadsstyrelsen håller före att man genom en intensifiering av bostadsforskningen kan åstadkomma det ständigt

ökande kunskapsunderlag, som är nödvändigt för miljöplanerarna. Med hänsyn till den pågående bostadsbyggnadsutredningens uppgifter och befogenheter föreslår emellertid bostadsstyrelsen att motionerna, såvitt de behandlats av bostadsstyrelsen, icke måtte föranleda någon åtgärd.

Överståthållarämbetet går i sitt yttrande in på spørgsmålet om åtgärder för att förhindra att av de kommunala myndigheterna gjorda förberedelser för en bebyggelses genomförande fortskridit så långt att den prövning, som ankommer på statlig myndighet, kan påverkas därav.

Här föreligger onekligen ett svårlost problem. Starka skäl tala för att en central statsmyndighet gives möjlighet att på ett tidigt stadium öva inflytande på planlägningsarbetet. Närmast bör här byggnadsstyrelsen komma i fråga. En förstärkning av byggnadsstyrelsens planbyrå, på sätt förordats i motionerna, läser emellertid icke i och för sig garantera, att miljösynpunkterna givas ett större utrymme; i sista hand avgörande för utvecklingen är självfallet den ståndpunkt Kungl. Maj:t vid prövning av underställda stadsplaner finner böra intagas till de vanskliga avvägningsproblem, om vilka merendels är fråga. En permanent tillgång till lämpliga arbetskrafter inom byggnadsstyrelsen torde dock öka styrelsens möjligheter att ge vägledning åt kommunerna under det förberedande planarbetet, då förutsättningarna för att påverka planernas utformning äro gynnsammare än vid fastställelseprövningen.

Byggnadsstyrelsen har genom statsmakternas beslut år 1961 och 1962 undergått en väsentlig omorganisation, därvid en betydande utökning av dess personal beslutats. Att redan nu och innan resultatet härav, såvitt avser nu förevarande spørgsmål, visat sig upptaga frågan om en ytterligare utökning av byggnadsstyrelsens arbetskrafter anser *överståthållarämbetet* ej lämpligt.

Överståthållarämbetet behandlar därefter motionärernas hemställan för att åstadkomma en ökad rättssäkerhet.

Vidkommande härefter frågan om rättsskyddet vid översiktsplanering betvivlar *överståthållarämbetet* icke, att fastighetsägare och andra stundom kunna åsamkas olägenhet och skada genom sådan planläggning, som ej fullföljes till fastställelse. Hur därvid framlagda planer betecknas torde i detta sammanhang vara av mindre betydelse. Emellertid kan mot de av motionärerna anförda betänkligheterna framhållas, att jämväl stora fördelar kunna vinnas genom att, på sätt nuvarande lagstiftning accepterat, exempelvis generalplan utställes till granskning, ehuru den, på grund av för området redan gällande stadsplaner eller av annan orsak, icke drives längre än till ett antagande av den kommunala myndigheten. Under och efter utställningen kunna mer ändamålsenliga alternativförslag framkomma, vartill kommer att kännedom om myndigheternas planläggning dock måste vara till fördel för fastighetsägarna. Skulle en kommun behöva riskera ersättningskrav redan efter ett antagande av t. ex. en generalplan, föreligger risk, att den synnerligen önskvärda översiktsplaneringen inskränkes eller i vart fall, att kommunen genom framtvängad markinlösen bleve alltför bunden vid framlagda förslag.

Överståthållarämbetet förklarar sig avslutningsvis icke berett att för närvarande förorda utredning av berörda spørgsmål.

Ej heller *bostadsbyggnadsutredningen* finner det angeläget att en särskild utredning tillkallas för de i motionerna upptagna frågorna samt anför.

De synpunkter, som i motionerna anlägges på frågan om bostadsmiljöns utformning och som åberopas såsom motiv för tillkallandet av en särskild utredning, överensstämmer delvis med de direktiv som bostadsbyggnadsutredningen arbetar efter. Bostadsbyggnadsutredningen kommer i sitt huvudbetänkande, som avses överlämnas 1963, att utförligt behandla dessa miljöfrågor och ansvarsfördelningen för bevakningen därav som väsentliga problem för den framtida bostadsstandarden. De speciella frågor, som förknippas med valet av hustyper för bostadsproduktion, behandlas i ett delbetänkande som avses föreligga 1963.

Sambandet mellan bostadsförsörjningsplanering och övrig översiktlig, kommunal bebyggelseplanering behandlas f. n. inom bostadsbyggnadsutredningen, bl. a. genom en omfattande kommunenkät och genom en av bostadsstyrelsen ledd försöksverksamhet i tre län. Resultaten av dessa studier avses även redovisas 1964. De rättssäkerhetsfrågor som diskuteras i motionerna kommer därvid icke att behandlas.

Hyresgästernas riksförbund delar den uppfattningen, att ökad uppmärksamhet bör ägnas åt bostadsområdenas miljömässiga utformning, och vill icke bestrida att vissa brister i detta hänseende vidlåder en del av de senaste årens nyproduktion. Hyresgästernas riksförbund menar emellertid att motionärernas beskrivning av 1950-talets byggnader innehåller våldsamma överdrifter.

De med hänsyn till exploateringsgrad och god bostadsmiljö mindre tillfredsställande byggnadsföretag, som obestriddigen tillkommit, är emellertid oftast resultatet av kommunernas brist på egen tomtmark, vilket givit upphov till markspekulation och krav från fastighetsägares och byggherrars sida på hög utnyttjandegrad, omöjliggörande tillfredsställande stadsplanlösningar.

Den skildring motionärerna ger av vad som inträffar med tomtvärderna i de fall, där en ny, stor trafikled skall genomkorsa exempelvis ett villaområde, är enligt all erfarenhet i hög grad missvisande. Varje aktivitet från samhällets sida på planområdet utgör ett incitament för markinnehavare att spekulera i förväntningsvinster. Förbundet känner intet fall, där den av motionärerna beskrivna åtgärden lett till fallande försäljningspriser på fastigheter.

Tvårtemot vad motionärerna gör gällande, anser förbundet att markägarens ställning är alltför stark och att exempelvis lagen om expropriation på ett otillfredsställande sätt gynnar uppenbara spekulativa intressen.

Den våldsamma stegringen av markvärderna och de härigenom höjda byggnads- och hyreskostnaderna påkallar sålunda åtgärder av helt annat slag än de av motionärerna föreslagna.

Hyresgästernas riksförbund avstyrker bestämt motionerna.

Även *Svenska landskommunernas förbund* avstyrker motionerna och anför till stöd härför.

De problemställningar, som behandlas i motionerna, berör dels hela det fält som brukar benämnas samhällsplanering, dels också planeringsåtgärdernas rättsverkningar.

Vissa av de aktualiserade frågorna är redan under utredning hos olika statliga kommittéer och andra är föremål för närmare undersökningar främst vid Statens institut för byggnadsforskning. I åter andra fall tillämpas sedan förhållandevis kort tid en ny lagstiftning betr. vilken ytterligare erfarenhet bör erhållas, innan nya utredningar igångsättes.

Svenska stadsförbundet anser att motionärerna ej ger någon fullständig och i allo rättvisande bild av den expansiva utveckling som ägt rum på bostadsområdet under efterkrigstiden och vars viktigaste resultat trots allt är en genomgripande förbättring av den svenska boendestandarden. Stadsförbundet anser att motionärerna i denna del knappast når fram till problemens kärna.

De önskade resultaten är en planläggning av tätorternas bebyggelse, som verkligen beaktar den fortskridande, expansiva utvecklingens krav på hög standard och god miljögestaltning, samt konkreta program för markanskaffning och bostadsproduktion, som svarar mot en snabbt stigande efterfrågan och betalningskraft. För att uppnå dessa mål torde det i själva verket främst erfordras åtgärder av en annan karaktär än förstärkningar av den statliga kontrollapparaten och ett utbyggt system av anvisningar och normer för detaljplaneringen.

Stadsförbundet nämner därvid bl. a. hur kommunerna skall beredas praktiska resurser att driva en så förutseende planerings- och markpolitik, som utvecklingen kräver. Beträffande dessa frågor uttalar stadsförbundet avslutningsvis.

Man bör kunna räkna med att miljö- och funktionsproblemen blir bättre klarlagda genom den pågående bostadsbyggnadsutredningen. Möjligheterna att komma till rätta med dem enligt de i motionerna angivna riktlinjerna, d. v. s. genom en strängare normgivning och övervakning av den kommunala planeringen, bedömer styrelsen vara relativt små. I den mån man vill pröva dessa vägar torde den utredning som erfordras icke vara en utredning om formerna utan snarare om hur långt det över huvud taget kunde vara möjligt att stödja och styra planläggningen av tätorternas bebyggelseutveckling genom generella normer.

De i motionerna aktualiserade ersättningsfrågorna tillhör ett komplicerat och ofta diskuterat problemkomplex. Stadsförbundet har därför i sitt yttrande närmare behandlat dessa spörsmål.

I ett samhälle pågår oberoende av all offentlig planläggning ständigt processer, som kan innebära att värdet på mark förändras uppåt eller nedåt. Oftast kan man i god tid förutse förändringarna; det är i första hand inte de etablerade markvärdena utan de s. k. förväntningsvärdena som stiger eller sjunker. Generalplaner, stadsplaner och byggnadsplaner enligt byggnadslagens regler liksom också andra dispositionsplaner, vägplaner, bostadsbyggnadsprogram eller principbeslut av skilda slag angående sam-

hällets utbyggnad och förändringar i samhällsapparaten påverkar i vissa fall värdeutvecklingen. I andra fall bekräftar de endast förändringar som redan håller på att ske. I växande samhällen är det ojämförligt vanligast att markvärdena stiger, men naturligtvis förekommer det också att markvärden sjunker temporärt eller varaktigt, exempelvis när vissa delar av ett samhälle utvecklas snabbt, medan andra stagnerar eller går tillbaka. Lokalt kan förändringar av markvärden uppåt eller nedåt uppkomma genom lokaliseringen av trafikaneläggningar, centra, störande industri etc.

Motionärerna har självfallet inte kunnat ange mera preciserat hur långt möjligheterna till en mera obunden översiktlig framtidsplanering skulle begränsas. Tar man ersättningsproblemet som utgångspunkt kan det emellertid framhållas, att först på basis av en fastställd plan kan det konstateras huruvida och till vilken grad en antagen översiktsplans anvisningar verkligen i det särskilda fallet blir fullföljda. Likaså erfordras i allmänhet den fastställda planen, vanligen en detaljplan, för att det skall vara möjligt att pröva om markägaren har lidit sådan skada att ersättning från kommunen bör utgå.

Men även om man bortser från dessa praktiska komplikationer, torde det framgå redan av det ovan sagda, att de ersättningsproblem som motionärerna aktualiserat, principiellt sett är mycket intrikata. Det bör först erinras om att byggnadslagstiftningen generellt sett intar en restriktiv hållning till ersättningsfrågor av den här ifrågakarande karaktären. Oberoende därav kan det självfallet inte föreligga någon skyldighet för samhället att ersätta en markägare för förluster som i själva verket inte beror på den av samhället antagna planen utan helt eller delvis på en allmän utveckling, som planen återspeglar eller vars rimliga krav den förutsätter och beaktar. Att hålla isär effekterna av en sådan allmän utveckling från andra verkningar av den kommunala planen måste i många fall vara mycket svårt. Och även när samhällets planläggning påtagligt styr och förändrar utvecklingen kan det vara utomordentligt vanskligt att fastställa skadestånd enbart på basis av den översiktliga planläggningen. Så länge det är fråga om översiktsplanerna ligger det nämligen i planläggningens natur att man bör räkna med regelbundet återkommande revisioner av dem. Gällande rättsregler ålägger kommunen ersättnings- eller inlösen-skyldighet i vissa fall, där sambandet mellan påtaglig minskning av ett redan etablerat värde och ändrad planläggning är klart ådagalagt genom en plan som fastställts eller skall fastställas och alltså är avsedd att ovillkorligen lända till efterrättelse. Kravet på utvidgning av ersättningsreglerna att i viss utsträckning gälla även för planer, som ej fastställts, skulle komma i konflikt med önskemålen att stadsbyggnadsplaneringen, för att stödja en god miljöutveckling, skall vara långsiktig och expansiv. En sådan planläggning kräver nödvändigtvis största möjliga flexibilitet. Den bör så långt möjligt hålla öppet för alternativa lösningar och man bör räkna med relativt täta översyner och bearbetningar av planerna. Det skulle inte vara ändamålsenligt att göra en sådan planläggning strängt formbunden. Som underlag för ersättningsanspråk från markägare kan den över huvud taget knappast tjäna, eftersom senare revisioner av planläggningen kunde leda till att beviljade skadestånd i själva verket aldrig borde ha utbetalats. I ett skede då man önskar sig en ökad planeringsaktivitet från kommunernas sida vore det självfallet föga lyckligt att in-

skränka på den frihet att planera för framtidsutvecklingen i de för varje särskilt fall lämpligaste formerna, som nu har stöd i en mycket gammal praxis. Att med nya formföreskrifter och regler om ersättning till markägare komplicera planeringsproceduren och öka riskerna för skadeståndsanspråk från sådana som genom planläggningen kunde anse sig missgynnade torde böra ifrågakomma endast om allvarliga vådor på grund av de nu tillämpade reglerna skulle kunna påvisas. De olägenheter som motionärerna åberopat synes emellertid inte vara av sådan art att man skulle undgå dem genom ändrade formella regler.

Över huvud taget torde det, såvitt förbundsstyrelsen kunnat finna, inte vara realistiskt att tänka sig att all kommunal planering skulle vara förbunden med sådana rättsverkningar, att ersättningsanspråk kunde resas på grund av dess beräknade verkningar för mark i enskild ägo. Inte ens när den förberedande planläggningen konkretiseras i fastställda planer är dessa enligt byggnadslagstiftningen förbundna med ovillkorliga garantier mot värdeminskning å mark. Vad motionärerna inte tillräckligt beaktat är väl i själva verket att ägandet av mark naturligen måste innebära ett visst mått av risktagande.

Stadsförbundet ställer sig tveksamt till möjligheterna att genom nya regler i byggnadslagstiftningen skapa utbyggda garantier mot skada och förlust å enskild mark genom samhällets planeringsåtgärder.

Fyra reservanter i stadsförbundet anser att förslaget om genom byggnadsstyrelsens försorg utarbetade normer till ledning för kommunernas planering bör utredas. Reservanterna har därjämte uttalat att den enskildes rättssäkerhet är en angelägenhet av sådan vikt att det problemkomplex motionärerna aktualiserat förtjänar att förutsättningslöst utredas.

Utskottet

I motionerna hemställes om utredning såväl för att vinna en bättre miljögestaltning än för närvarande inom bostadsbyggandet som för att åstadkomma en ökad rättssäkerhet på byggnadslagstiftningens område.

I förstnämnda hänseende kritiserar motionärerna efterkrigstidens byggnadsverksamhet och anför att överexploatering och höghusbebyggelse präglat nyproduktionen. Motionärerna anser att den i byggnadslagen förutsatta planeringsmetodiken icke har utnyttjats, att generalplanen ej kommit till avsedd användning och att betydelsefulla och omfattande stadsplaneförslag kommit att fastställas av länsstyrelsen utan att Kungl. Maj:t eller byggnadsstyrelsen fått tillfälle att bedöma planerna. Byggnadsstyrelsens resurser att verka vägledande och granskande på detta område är enligt motionerna klart otillräckliga och det framhålles betydelsen av att särskilt styrelsens planbyrå förstärkes. Motionärerna finner det icke osannolikt att en bättre miljögestaltning skulle kunna ernås, om anvisningar kunde utarbetas för den kommunala planeringen, försedda med sådan rättsverkan att ett från-

gående av dessa skulle medföra att det definitiva avgörandet av stadsplane-ärendet skulle ske hos Kungl. Maj:t Enligt motionärernas 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. I motionerna hemställs därför om en utredning 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.

Utskottet vill till en början i likhet med motionärerna och remissinstanserna understryka betydelsen av att miljöfrågorna ägnas erforderlig uppmärksamhet vid samhällsbyggandet. Det är självfallet av stort allmänt intresse att dessa viktiga problem ges en tillfredsställande lösning.

Även om byggnadsmiljön stundom, såsom Hyresgästernas riksförbund an- fört, fått en mindre lämplig utformning, bör emellertid icke förekomsten av dessa avarter överdrivas. Allmänt sett torde kunna sägas att de kommunala organen överlag vinnlägger sig att väl vårda miljön. Erfarenheterna av den år 1960 genomförda decentraliseringen av planärenden får också i huvudsak anses vara goda. I den mån det förekommer mer eller mindre miljöfientlig bebyggelse lär detta oftast bottna i att byggnadsnämnder och andra kommunala instanser ej förmått motstå de starka krav på hög exploatering som framförts av såväl offentliga som enskilda markägare. Enligt utskottets mening är det därför angeläget att på lämpligt sätt hjälpa och stödja de kommunala organen i deras planläggande verksamhet. Såsom byggnadsstyrelsen i skrivelse detta år till Kungl. Maj:t angående underställning av stadsplan understrukit bör decentraliseringen åtföljas av allmän rådgivning, anvisningar och information från de centrala myndigheternas sida. Motionärernas förslag med av byggnadsstyrelsen utfärdade bindande normer till grund för kommunernas planläggning synes dock enligt utskottet icke vara ett ändamålsenligt medel att underlätta byggnadsnämndernas arbete. Miljöfrågorna är nämligen av den beskaffenheten att de svårligen kan lösas genom generella regler utan de bör i stället avgöras i första hand av vederbö- rande lokala organ. Härvid har för övrigt länsarkitekterna, som är under- ställda byggnadsstyrelsen, att tillhandagå byggnadsnämnderna med råd och upplysningar. Av stor betydelse för verksamheten i byggnadsnämnderna torde, såsom byggnadsstyrelsen i sitt remissvar påpekat, däremot bli den av statsmakterna tidigare i år beslutade upprustningen av styrelsens planbyrå. Härigenom kommer nämligen planbyrån att beredas ökade möjligheter att lämna upplysning och rådgivning på samhällsplaneringens område. Utskot- tet vill i detta sammanhang också erinra om att statsutskottet i ett av årets riksdag godkänt utlåtande understrukit vikten av att de i proposition nr 98 till 1962 års riksdag aviserade undersökningarna rörande samhällsplane- ringens organisation snarast genomföres. Såsom bostadsbyggnadsutredning- en understrukit i sitt yttrande överensstämmer de synpunkter, som i motio-

nera anläggas på frågan om bostadsmiljöns utformning och som åberopas såsom motiv för en särskild utredning, delvis med de direktiv efter vilka bostadsbyggnadsutredningen arbetar. I yttrandet angives, att bostadsbyggnadsutredningen utförligt kommer att behandla dessa miljöfrågor och ansvarsfördelningen för bevakningen därav som väsentliga problem för den framtida bostadsstandarden. Med hänsyn till det sålunda pågående arbetet inom bostadsbyggnadsutredningen, vars huvudbetänkande kommer att framläggas inom kort, kan utskottet icke tillstyrka motionärernas hemställan om ytterligare utredning angående miljöfrågorna.

Beträffande därefter frågan om rättssäkerheten uttalar motionärerna att den grundläggande principen i byggnadslagen om att vid planläggning såväl allmänna som enskilda intressen tillbörligen skall beaktas icke lämnar tillräcklig vägledning vare sig för myndigheterna eller den enskilde. Motionärerna anser vidare att oklarhet föreligger om ersättningsreglernas faktiska innehåll. Dessa brister i byggnadslagen får enligt motionärerna betydelse även på närliggande rättsområden, eftersom byggnadslagens regler och särskilt ersättningsbestämmelserna ofta tas till mönster vid tillkomsten av nya lagar. Det hävdas att problemen fått ökad aktualitet, när kommunernas översiktsplanering numera företrädesvis sker genom generalplaner, som icke fastställs, eller genom planer, som icke regleras i byggnadslagstiftningen. Sådana planer saknar visserligen rättsverkningar men de vållar enligt motionärerna mången gång enskilda markägare skador, för vilka ersättning ej kan utgå. Motionärerna anser att sättet för översiktsplanering bör vara bestämt i lag och att det bör övervägas att åtminstone i vissa fall låta markägare, som förorsakas skada genom översiktsplanering, få denna ersatt av kommunen. Motionärerna föreslår därför utredning för granskning av byggnadslagstiftningen med hänsyn till rättsskyddsintressena.

Såsom remissinstanserna vitsordat förekommer numera allmänt att kommunernas översiktsplanering sker i sådana former, som angives i motionerna. Härvid kan, vilket bl. a. byggnadsstyrelsen och överståthållarämbetet uttalat, fastighetsägare åsamkas skada, som icke är ersättningsgill. Utskottet vill understryka att sådana problem ej endast är lokaliserade till tätbebyggda områden. Liknande olägenheter för markägare kan således uppstå vid projektering av väg eller vid uppgörande av dispositionsplaner för landsbygden. Ur rättsskyddssynpunkt inger det betänkligheter att fall förekommer där den enskilde ej kan erhålla gottgörelse eller då ersättningsfrågan är oviss under mycket lång tid. Som Svenska stadsförbundet har framhållit påverkas emellertid vid översiktsplanering i första hand de s. k. förväntningsvärdena, vilka ej kan åtnjuta samma rättsskydd som de etablerade markvärdena. Enighet synes också råda bland remissinstanserna om behovet av olika former av översiktlig utredning. En utvidgning av ersättningsreglerna att i viss utsträckning gälla även för planer, som ej fastställts, skulle kunna verka hämmande på planeringen och därför, såsom Stadsförbun-

det framhållit, komma i konflikt med önskemålen att stadsbyggnadsplaneringen för att stödja en god miljöutveckling skall vara långsiktig och expansiv. Det är därjämte mången gång till fördel för den enskilde att i god tid få kännedom om planerade åtgärder, så att han kan anpassa sig därefter. Även om således den enskilde markägarens intresse i vissa fall måste komma i strid med det allmännas intresse vid samhällsplaneringen framgår det dock av vad flertalet remissinstanser anfört, att avvägningen mellan dessa intressen i huvudsak är tillfredsställande och att en särskild utredning om byggnadslagstiftningens ersättningsregler icke är påkallad. Spörsmålet om den enskildes rättssäkerhet på detta område hör för övrigt så nära samman med frågan om själva metoderna för översiktsplaneringen, att de ej heller lämpligen bör behandlas för sig. Däremot kan denna fråga aktualiseras i den ovannämnda kommittén, som kan förväntas bli tillsatt för att verkställa en allsidig utredning av planväsendet och dess organisationsproblem. På grund av vad sålunda anförts kan utskottet icke heller i denna del biträda motionärernas anhållan om utredning.

Utskottet för sålunda hemställa,

A. att förevarande motioner, I: 551 och II: 668, såvitt de avser hemställan om utredning för att vinna en bättre miljögestaltning inom bostadsbyggandet, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd; samt

B. att motionerna, såvitt de avser hemställan om utredning för att åstadkomma ökad rättssäkerhet på byggnadslagstiftningens område, ej heller måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 31 oktober 1963

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Alexanderson, Göran Karlsson*, Kristiansson, Georg Carlsson, Åkesson*, Erik Jansson, Holmberg och Wirmark;

från andra kammaren: herrar Johansson i Torp*, Wachtmeister, fru Torbrink*, herrar Johansson i Öckerö*, Sundelin*, Mattsson, Hammarberg och Tobé.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

1) beträffande *punkt A* av herrar *Holmberg* och *Wachtmeister*, som ansett *dels* att tredje och fjärde styckena under rubriken »Utskottet» bort ersättas med text av följande lydelse.

»Utskottet anser i likhet med motionärerna och flertalet av de remissinstanser som yttrat sig över motionerna att det kan riktas berättigad kritik mot den utformning som främst den yttre bostadsmiljön fått i efterkrigstidens bostadsbebyggelse. Flera samverkande orsaker har medverkat till att byggnadsmiljön vid både nyexploatering av mark och sanering av äldre bebyggelse alltför många gånger fått en utformning som icke tillgodoser de boendes krav på lugn och trivsel. Många gånger lär detta enligt utskottet bottna i att byggnadsnämnder och andra kommunala instanser ej förmått motstå de starka krav på hög exploatering som framföres av både de såsom allmännyttiga betecknade och enskilda byggnadsföretag. Det är därför angeläget att statsmakterna — främst byggnadsstyrelsen — får möjlighet att på lämpligt sätt hjälpa och stödja byggnadsnämnderna och andra kommunala organ i deras planerande verksamhet. Motionärernas förslag om att byggnadsstyrelsen skall kunna utforma sådana anvisningar att ett frångående av dem leder till att det slutliga avgörandet av planärendet föres upp till Kungl. Maj:t eller till ett 'högsta planråd' är väl värt att överväga.

Miljöfrågorna är emellertid inte av den beskaffenhet att de kan lösas uteslutande genom generella regler och anvisningar. De innefattar alltför många komplicerade element som måste sammanvägas i de enskilda fallen. Enligt utskottet bör därför hela problematiken om miljöutformningen i det framtida samhällsbyggandet bli föremål för utredning i alla dess olika aspekter. En sådan utredning kan på ett naturligt sätt kompletteras av den undersökning som 1959 års bostadsbyggnadsutredning har i uppdrag att utföra. Bostadsbyggnadsutredningens huvuduppgift är nämligen att komplettera sin undersökning av bostadsefterfrågan med en utredning om hur behov av önskemål i framtiden kan ställa sig beträffande bostadsmiljön. Det gäller behovet av olika slags kollektiva anordningar i bostadsområdet såsom butiker, samlingslokaler, lekplatser, daghem, parkeringsplatser.»

dels att utskottet under *A* bort hemställa »att riksdagen i anledning av motionerna I: 551 och II: 668 i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utredning för att vinna en bättre miljögestaltning inom bostadsbyggandet».

2) beträffande *punkt B* av herrar *Alexanderson*, *Holmberg* och *Wachtmeister*, som ansett

dels att sista stycket under rubriken »Utskottet» bort ersättas med text av följande lydelse.

»Såsom remissinstanserna vitsordat förekommer numera allmänt att kommunernas översiktsplanering sker i sådana former, som angives i motionerna. Härvid kan, vilket bl. a. byggnadsstyrelsen och överståthållarämbetet uttalat, fastighetsägare åsamkas skada, som icke är ersättningsgill. Utskottet vill understryka att sådana problem ej endast är lokaliserade till tätbebyggda områden. Liknande olägenheter för markägare kan således uppstå vid projektering av väg eller vid uppgörande av dispositionsplaner för landsbygden.

Ur rättsskyddssynpunkt inger det betänkligheter att fall förekommer där den enskilde ej kan erhålla gottgörelse eller då ersättningsfrågan är oviss under mycket lång tid. Utskottet anser det vara av stor vikt ur rättssäkerhetssynpunkt att de skador och förluster som mark- och fastighetsägare förorsakas genom nödvändiga kommunala planeringsåtgärder ersättes efter enhetliga och för den enskilde överblickbara regler. Kunde bestämda principer tillämpas på området kunde medborgarna i sitt handlande inrätta sig härefter och flera uppgörelser träffas i godo mellan kommun och enskild markägare utan det besvär och den tidsutdräkt som inte minst expropriationsförfarandet leder till.

Svea hovrätt har i sitt remissyttrande ansett tiden nu vara inne för att samla erfarenheter från den nya lagstiftningen om zon- och tomtexpropriation samt de ändringar i byggnadslagstiftningen, som genomfördes 1960, för att därmed möjliggöra en bedömning av huruvida lagstiftningen tillgodoser rimliga krav på rättvisa och rimlighet. De senaste årens rättstillämpning synes enligt utskottet ha givit nytt material för en mer entydig bedömning av lagstiftningens avvägning mellan allmän och enskild rätt i planfrågor.

På grund av vad sålunda anförts tillstyrker utskottet motionärernas förslag om en utredning för att åstadkomma ökad rättssäkerhet på byggnadslagstiftningens område.»

dels att utskottet under B bort hemställa, »att riksdagen i anledning av motionerna I: 551 och II: 668 i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utredning för att åstadkomma ökad rättssäkerhet på byggnadslagstiftningens område».