

Nr 18.

Ankom till riksdagens kansli den 15 juni 1945 kl. 12 m.

Första kammarens andra tillfälliga utskotts utlåtande i anledning av väckta motioner dels om utredning angående samhällsplanering och samhällets behov att bestämma markens användning m. m., dels angående utredning om inrättande av ett centralt statligt organ för genomförande av en landsplanering, dels ock angående utredning av frågan om överförande i samhällets ägo av för städernas bebyggelse nödvändig tomtmark.

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren under nr 290 av herr *Karl Johan Olsson* och den andra inom andra kammaren under nr 449 av herr *Nilsson* i Stockholm *m. fl.* har hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om en utredning med uppgift att undersöka 1) vilka verkningar på samhällets behov att bestämma markens användning och på jordvärdefrågor, som betingas av nuvarande förhållanden och den sannolika utvecklingen av samhällsplanering i lokal, regional eller nationell skala, av samhälleligt understött bostadsbyggande, av kommunikationernas och industriens utveckling, befolkningsutvecklingen, jordbrukets intressen och andra för frågan relevanta företeelser, 2) vilka principiella ändringar i gällande dispositionsrätt till mark, som härav kunna föränledas, 3) vilka principer som böra ligga till grund för ersättningar till enskilda vid intrång i eller förvärv av dispositions- eller äganderätt till mark, samt 4) vilka principer som böra vara grundläggande för beskattning av jordvärdestegring.

Vidare har i en inom andra kammaren av herr *Persson* i Stockholm *m. fl.* väckt motion, nr 346, föreslagits, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om utredning och förslag om inrättandet av ett centralt statligt organ för genomförandet av en sådan landsplanering, som i denna motion skisserats, samt därtill utredning och förslag om den nya lagstiftning som är erforderlig för att kunna tillerkänna det föreslagna planeringsorganet de befogenheter, som äro nödvändiga för genomförandet av en landsplanering av i motionen åsyftat slag.

Slutligen hava i den inom andra kammaren likaledes väckta motionen, nr 109, herrar *Hansson* i Skediga och *Boman* i Stavsund hemställt, att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning av frågan om överförande i samhällets ägo av för städernas bebyggelse nödvändig

tomtmark, samt att Kungl. Maj:t måtte för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kan föranleda.

Beträffande motiveringarna får utskottet hänvisa till motionerna.

Första kammaren har hänvisat motionen I: 290 till sitt andra tillfälliga utskott. Motionerna II: 449, II: 346 och II: 109 hava av andra kammaren hänvisats till dess andra tillfälliga utskott.

Över motionen hava yttranden inhämtats från ett flertal myndigheter och organisationer.

Bland de bilagor, som fogats vid andra kammarens andra tillfälliga utskotts utlåtanden nr 9—10, återfinnas — förutom yttranden över motionen I: 78 (II: 135), vilken motion förstakammar-utskottet behandlat i sitt utlåtande nr 17 — jämväl de yttranden, som över nu förevarande motioner avgivits av *byggnadsstyrelsen* (bil. 1 o. 2), *kammarkollegium* (bil. 3, 5 o. 6), *lantmäteristyrelsen* (bil. 12), *Stockholms stads fastighetsnämnd* (bil. 10, 10 A o. 10 B), *Svenska stadsförbundet* (bil. 8 o. 9), *Sveriges industriförbund* (bil. 7), *Landsorganisationen i Sverige* (bil. 14), *Riksförbundet landsbygdens folk* (bil. 16) och *Stockholms handelskammare* (bil. 19). Beträffande innehållet i berörda yttranden får utskottet hänvisa till nämnda bilagor. Dessutom har från styrelsen för *Svenska landskommunernas förbund*, som beretts tillfälle yttra sig över motion I: 290, inkommit ett utlåtande. Styrelsen framhåller bland annat, att kommunerna hava intresse av att deras inflytande på ifrågavarande spörsmåls avgörande icke i oträngt mål beskäres vid en eventuell omstöpning av planeringslagstiftningen i vårt land. Styrelsen, som icke anser att motionens innehåll oförändrat kan läggas till grund för direktiv till en kommande samhällsplaneringsutredning, anför vidare, att — ehuru en utredning av förevarande slag borde kunna lämna värdefulla bidrag till lösandet av åtskilliga för landsbygden viktiga problem — styrelsen med hänsyn till riskerna för det partiella reformarbetets avstannande vill uttala sin tveksamhet inför det i motionen väckta förslaget om tillsättande av en allomfattande utredning i planeringsfrågorna.

Andra kammarens andra tillfälliga utskott har i sitt i ärendet avgivna utlåtande nr 10 på anförda skäl hemställt, att andra kammaren i anledning av motionerna nr 449, 346 och 109 för sin del måtte besluta, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om en utredning med uppgift att undersöka 1) vilka verkningar på samhällets behov att bestämma markens användning och på jordvärdefrågor, som betingas av nuvarande förhållanden och den sannolika utvecklingen av samhällsplanering i lokal, regional eller nationell skala, av samhälleligt understött bostadsbyggande, av kommunikationernas och industriens utveckling, befolkningsutvecklingen, jordbrukets intressen och andra för frågan relevanta företeelser, 2) vilka principiella ändringar i gällande dispositionsrätt till mark, som

härav kunna föranledas, 3) vilka principer som böra ligga till grund för ersättningar till enskilda vid intrång i eller förvärv av dispositions- eller äganderätt till mark, samt 4) vilka principer som böra vara grundläggande för beskattning av jordvärdestegring.

Andra kammaren har bifallit denna utskottets hemställan.

Sedan andra kammaren genom utdrag av sitt protokoll den 9 juni 1945, nr 536, delgivit första kammaren detta sitt beslut, har sistnämnda kammare hänvisat ärendet till sitt andra tillfälliga utskott.

För egen del får *utskottet* anföra följande.

Utskottet.

Utskottet delar motionärernas uppfattning, att hitintills alltför ringa uppmärksamhet från samhällets sida ägnats frågan om markens rationella användning och disponering. Olägenheter hava ofta uppkommit genom att inom tätorter bebyggelsen icke skett med tillräcklig planmässighet. Gällande byggnadslagstiftning kan enligt utskottets uppfattning icke anses tillräckligt tillvarataga det allmännas intressen gentemot den enskilde markägaren. Den senare har alltför stora friheter att förfara med sitt markinnehav på sätt som han finner för sig bäst och mest ekonomiskt lönande utan att behöva taga större hänsyn till samhällets intressen.

I detta sammanhang får utskottet erinra om att stadsplaneutredningen 1942 den 22 maj 1945 (SOU 1945:15) avgivit förslag till byggnadslag m. m. Ett förverkligande av detta förslag skulle utan tvivel medföra väsentligt ökade möjligheter till en effektiv och väl avvägd planering och reglering av den samhällsmässiga bebyggelsen men skulle dock långt ifrån lösa hela det problemkomplex, som behandlas i föreliggande motion.

Enligt utskottets uppfattning är det nödvändigt för att man på lång sikt skall kunna komma till rätta med ifrågakvarande problem, att dessa skärskådas i ett större sammanhang än vad som hitintills i regel skett. De måste ses mot bakgrunden av den ekonomiska och sociala utvecklingen i landet i dess helhet. Även befolkningspolitiska synpunkter måste anläggas på frågan. Det kan exempelvis icke vara tillfredsställande med vare sig en alltför kringstridd industri och alltför små tätorter, som sakna förutsättningar för nödiga kollektiva anordningar, eller med en anhopning av industrien i alltför stora centra med de olägenheter, som därav följa. Kommunernas tävlan att draga till sig industri, som kan förmodas bli ett gott skatteunderlag, leder ingalunda alltid till den gynnsammaste fördelningen av näringslivet inom landet.

Ofta är för närvarande en bygds näringsliv synnerligen ensidigt sammansatt. Detta medför lätt en alltför stor konjunkturkänslighet med därav följande icke önskvärda verkningar ifråga om arbetslöshet och annat. Genom en bättre fördelning av olika näringsgrenar skulle säkerligen många av dessa olägenheter kunna mildras. Detta bör lända till fördel icke blott

för befolkningen i den berörda orten utan även i längden för industrierna själva. Ur befolkningspolitiska synpunkter kan det vidare vara till nackdel, om en Orts industri alltför ensidigt sysselsätter antingen manlig eller kvinnlig arbetskraft. För att underlätta familjebildningen bör det alltså vara en strävan att härvidlag söka åstadkomma en så jämn fördelning av industrierna som möjligt.

Med vad sålunda anförts vill utskottet ingalunda hava sagt, att industrierna icke skulle äga berättigade anspråk på att själva bestämma ifråga om sin lokalisering. Det kan ej heller bliva fråga om att staten skall söka dirigera industrier till orter, där de ekonomiska förutsättningarna för industriell drift saknas. I många fall torde emellertid betingelserna för en industri kunna anses vara i stort sett lika goda på ett flertal orter, medan ur samhällets synpunkt skäl avgjort tala för dess förläggning till någon av dessa. Det måste, då vara av betydelse för både samhället och den berörda industrien, att samtliga hithörande faktorer äro kända, så att hänsyn till dem kan tagas, när det gäller att träffa avgörande i lokaliseringsfrågan.

Industriernas ändamålsenliga förläggning försvåras ej sällan på grund av en olämplig markdisposition. Samma problem kommer ofta till synes även i andra fall, såsom då någon gemensam samhällelig anläggning skall uppföras exempelvis en offentlig byggnad, fritidsanläggningar och andra kollektiva inrättningar av olika slag. Möjligheterna att genom expropriation överföra mark i samhällets ägo äro för närvarande begränsade, bland annat med hänsyn till de stora kostnader, som äro förenade med sådant förvärv. Expropriationsförfarandet bör därför effektiviseras, vilket bör kunna ske utan att den enskildes rätt trädas för nära.

Utskottet anser sig härvid böra erinra om att föregående års riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t begärt utredning om kommuns rätt att expropriera mark för bostads- och industriändamål. En sådan utredning synes lämpligen böra företagas i samband med utredning av övriga här berörda frågor, därvid problemet skulle kunna skärskådas ur alla synvinklar.

Mark, som i ett eller annat samhälleligt syftemål förvärvats av stat eller kommun, bör därefter i regel icke — såsom nu ofta är fallet med kommunernas mark — avhändas det allmänna. I den mån marken icke erfordras för statens eller kommunens egna ändamål utan anses böra ställas till enskildas disposition, bör den endast upplåtas med nyttjanderätt. Härvid torde tomträttsinstitutet lämpligen böra erhålla ökad tillämpning. Detta institut har hitintills icke tillämpats i den utsträckning, som synes önskvärd med hänsyn till de så vitt känt äro goda erfarenheter, som vunnits på de håll, där det kommit till användning.

Genom att upplåta mark med tomträtt i stället för att överlåta den med äganderätt kan undvikas, att oförtjänt värdestegring av mark kom-

mer enskild till del. Värdestegringen skulle då i stället tillfalla samhället, som vid en vidsynt markpolitik icke behöver uttaga denna värdeökning. Med hänsyn till markprisernas inverkan på hyrorna i tätorterna skulle härigenom på längre sikt skapas förutsättningar för en lägre hyresnivå. Problemet att till samhället indraga den oförtjänta värdestegringen, en indragning, om vars berättigande meningarna knappast äro delade, har visat sig vara svårlöst. Genom att samhället såsom sådant göres till ägare av marken skulle problemet överhuvud taget icke behöva uppkomma eller åtminstone icke uppträda i samma svårlösta form som hitintills.

Utskottet anser alltså för sin del, att en utredning av ifrågavarande spörsmål bör komma till stånd. Denna utredning bör avse mark i och omkring befintliga tätorter eller andra orter, vilka befinna sig i stark tillväxt. Däremot bör utredningen ej omfatta den jord, som användes för rent jordbruksändamål, annat än i det fall, att den är belägen i tätorternas utkanter eller så, att den eljest kan förutses bära exploateras för andra ändamål inom överskådlig framtid. I övrigt bör utredningen göras förutsettningslös, så att olika alternativ undersökas. Om utredningen kommer till det resultatet, att samhällets möjligheter att bestämma markens användning anses bära väsentligen utvidgas, torde den bära upptaga till undersökning även frågan om behovet av ett centralt övervakningsorgan samt, om dylikt behov befinnes föreligga, hur ett sådant organ bör vara organiserat.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att första kammaren måtte, med biträdande av andra kammarens ovannämnda beslut, för sin del besluta, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om en utredning med uppgift att undersöka 1) vilka verkningar på samhällets behov att bestämma markens användning och på jordvärdefrågor, som betingas av nuvarande förhållanden och den sannolika utvecklingen av samhällsplanering i lokal, regional eller nationell skala, av samhälleligt understött bostadsbyggande, av kommunikationernas och industriens utveckling, befolkningsutvecklingen, jordbrukets intressen och andra för frågan relevanta företeelser, 2) vilka principiella ändringar i gällande dispositionsrätt till mark, som härav kunna föranledas, 3) vilka principer som bära ligga till grund för ersättningar till enskilda vid intrång i eller förvärv av dispositions- eller äganderätt till mark, samt 4) vilka principer som bära vara grundläggande för beskattning av jordvärdestegring.

Stockholm den 12 juni 1945.

På utskottets vägnar:

IVAR EKSTRÖMER.

Närvarande: herrar *Ekströmer, Heüman, Franzon, Nils Elowsson, Albert Andersson, Birger Andersson** och *Sundelin**.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

1) av herr *Ekströmer*, som ansett att utskottets utlåtande och hemställan bort ha följande lydelse:

»De frågor som behandlas i motionen I: 290 (II: 449) äro otvivelaktigt av stor betydelse. Den ekonomiska och sociala utvecklingen har medfört, att åtskilliga av nu gällande regler för samhällsplaneringen tarva en översyn. Nya problem ha inställt sig som påkalla uppmärksamhet från det allmännas sida. Emellertid kan man konstatera, att de flesta av de centrala problem, som framhållits i den föreliggande motionen, redan gjorts till föremål för utredningar. Sålunda har 1942 års stadsplaneutredning, som den 22 maj 1945 avgivit sitt slutbetänkande, verkställt undersökning av frågan om regionsplanelagstiftning samt avgivit förslag till lagstiftning om byggnadsverksamheten såväl i stad som på landet. Bostadssociala utredningens återstående uppgifter avse bl. a. sanering av det undermåliga bostadsbeståndet i stadssamhällena i dess samband med sociala och ekonomiska samt stadsplane- och byggnadstekniska frågor ävensom spörsmålet om åstadkommande av en planmässig bostadspolitik på längre sikt. 1944 års kommitté för kommunal samverkan samt kommunindelningsskommittén syssla med frågor som i större eller mindre grad torde få betydelse för samhällsplaneringen. Inom lagberedningen och fastighetsbildningssakkunniga torde man ägna undersökningar bl. a. åt frågorna om minskande av svårigheter för stadsplans genomförande genom lättnader i fråga om villkoren för sammanläggning samt förvärv av samfälld mark m. m. 1944 års riksdag begärde i skrivelse nr 145 en förutsättningslös utredning, huruvida ökade möjligheter borde tillerkännas kommun att mot ägares vilja inlösa mark för bostadsbebyggelse och industriändamål. Frågan om överförande i samhällets ägo av för städernas bebyggelse nödvändig tomtmark torde redan, vad beträffar vidgad expropriationsrätt, vara under utredning. Vi

dare må här erinras om fritidsutredningens förslag av år 1938 angående reglering av strandbebyggelsen och år 1940 om inrättande av fritidsreservat samt särskilda sakkunnigas år 1942 avgivna betänkande med förslag till förordning om värdestegringskatt å fastighet. Allt detta visar, att de flesta av de frågor som motionärerna andragit redan äro föremål för behandling. Att nu överväga ytterligare utredning på dessa områden kan därför icke anses lämpligt förrän resultatet av de utredningar som pågå föreligga.

Rent praktiska skäl tala sålunda för att den av motionärerna begärda utredningen icke nu igångsättes. Därutöver vill emellertid utskottet framhålla, att det icke i princip kan godkänna motionärernas huvudtankegångar, enligt vilka man vill förorda en samhällets äganderätt eller exploateringsrätt till marken samt ett samhällets anspråk på all värdestegring å fastighet. Enligt utskottets mening får man inte undervärdera den betydelse som den enskilda äganderätten till jorden har för svenskt betraktelsesätt. I vårt land har jordbesittning i äganderättsform alltid högt uppskattats och tendensen är alltjämt att förvandla andra former av jordinnehav till äganderätt. Det är också anmärkningsvärt, hurusom under tidernas lopp den enskilda jordäganderätten konsoliderats genom den stadgade åborätten, rätten till skatteköp samt försäljning från kronans jordbruksdomäner av arrendegårdar och egnahemslägenheter, genom jordförvärv enligt ensittarlagen samt genom tomtförsäljningar på stadsjordarna. Tomträttsinstitutet, som i fråga om vissa tätortsområden visat sig ha en uppgift att fylla, har endast i begränsad omfattning kommit till användning, och nyare former av åborätt till kronogods ha icke tillvunnit sig något intresse såsom en form för jordinnehav. För en mycket bred opinion skulle det te sig stötande om man ställde upp en samhällets äganderätt eller exploateringsrätt såsom målet för svensk jordpolitik. Att kommunerna i vissa fall ha ett intresse av att, där så visar sig nödvändigt exempelvis i och för bebyggelsens lämpliga anordnande, komma i besittning av lämpliga markområden är dock tydligt. Enligt utskottets mening bör man härvidlag sträva efter en rimlig avvägning mellan nämnda intresse och de enskilda fastighetsägarnas anspråk på rättssäkerhet och skälig ersättning. Frågan om en utvidgning av expropriationsrätten i sådana fall torde emellertid, som förut nämnts, vara föremål för övervägande.

Vad härovan anförts äger sin tillämpning även i fråga om motionen nr II: 346, angående utredning om inrättande av ett centralt organ för genomförande av en landsplanering.

Jämväl motionen II: 109 berör spørgsmålet om överförande av mark i kommunal eller statlig ägo, ehuru motionärerna därvidlag begränsat kravet till att avse tomtmark, som är behöflig för städernas och samhällenas fortsatta tillväxt. De synpunkter som ovan framhållits äga i väsentliga stycken tillämpning även på denna motion.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I: 290 (II: 449), II: 346 och II: 109, icke måtte till någon första kammarens åtgärd föranleda»; samt

2) av herrar *Albert Andersson* och *Sundelin*, som ansett att utskottets utlåtande och hemställan bort ha följande lydelse:

»Utskottet är ense med motionärerna om att kommuner och samhällen icke ha tillräckliga möjligheter att disponera mark, som de önska förbehålla sig för framtida planläggning och bebyggelse för bostads- eller industriändamål. Önskvärt är därför att gällande expropriationslagstiftning så kan utvidgas, att nödvändiga behov för samhällen att anskaffa behövlig tomtmark tryggas, även om denna expropriation måste ske mot jordägarers vilja. Likaså tala starka skäl för att samhällena erhålla förköpsrätt till i byggnadsplan ingående mark.

Frågan om åtgärder mot spekulation i tomtmark och om beredandet av lättnader för det allmänna att anskaffa sådan behövlig mark, liksom bostadsfrågor i anslutning till dessa problem, har emellertid redan gjorts till föremål för undersökningar inom bostadssociala utredningen och i viss mån inom befolkningskommissionen ävensom inom stadsplaneutredningen, som den 22 maj 1945 avgivit slutbetänkande med förslag till byggnadslag m. m. Dessutom beslöt 1944 års riksdag i anledning av utlåtande från andra lagutskottet över motionerna I: 31 och II: 73 att hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående ökade möjligheter för kommun att även mot jordägarers vilja inlösa mark för bostadsbebyggelse eller industriändamål.

Då alltså beträffande flera av de i motionerna I: 290 (II: 449), II: 109 och II: 346 påtalade missförhållandena utredning redan företagits eller begärts, synes det utskottet icke lämpligt att nu tillsätta ytterligare en mycket omfattande utredning om dessa spörsmål. I stället bör först pågående och begärda utredningars slutresultat avvaktas innan eventuellt vidare åtgärder vidtagas.

Med anledning härav får utskottet hemställa,

att ovannämnda motioner icke måtte till någon första kammarens åtgärd föranleda.»