

Nr 594

Av herr **Holmberg m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition nr 46, med förslag till lag om ändring i byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385) m. m.*

(Lika lydande med motion nr 727 i Andra kammaren)

I proposition nr 46 har föreslagits viss utvidgning av byggnadslagens och expropriationslagens inlösningsregler i syfte att främja en önskvärd sanering av äldre, från historisk eller kulturhistorisk synpunkt värdefull bebyggelse.

Inledningsvis må erinras om att frågan om möjligheterna att bereda skydd för kulturhistoriskt värdefulla miljöer diskuterades i samband med tillkomsten av 1960 års lag om byggnadsminnen. Härvid underströk föredragande departementschefen, att det vore ett önskemål av angelägnaste slag att sådana miljöer så långt möjligt skyddades och bevarades och att man i allmänhet kunde räkna med att såväl statliga som kommunala myndigheter insåge detta intresse och handlade i överensstämmelse därmed. Vad som i detta hänseende på sina håll ännu kunde brista borde emellertid — anförde departementschefen — bäst kunna avhjälpas genom ökad upplysningsverksamhet inriktad inte minst på de möjligheter som gällande byggnadslagstiftning erbjöde. Att genom reformer på byggnadslagstiftningens område söka ernå en förstärkning av miljöskyddet, ansåg han då inte påkallat.

Vid riksdagsbehandlingen framhöll tredje lagutskottet i sitt utlåtande nr 32/1960, att verkan av byggnadslagstiftningens ifrågavarande regler borde följas med största uppmärksamhet. Utskottet ansåg det inte uteslutet "att det framdeles kunde bli aktuellt att ta under övervägande frågan om sådan ändring av byggnadslagstiftningen, att den enskildes möjligheter att tillgodose miljöskyddet underlättades".

Då nu förslag om utvidgade lagregler till skydd för historiskt och kulturhistoriskt värdefulla miljöer föreligger, hade man självfallet väntat sig att däri på allvar hade diskuterats möjligheterna för enskilda fastighetsägare att själva bidra till bevarandet av sådana miljöer. Så har emellertid inte skett. Varken i expropriationsutredningens betänkande eller i departementschefens uttalanden har mer ingående penetrerats detta alternativ. Departementschefen konstaterar endast i korthet, att byggnadslagens inlösenregler företrädesvis tar sikte på att befintlig bebyggelse skall ersättas med ny och att den därför endast undantagsvis kan komma till användning. Bestämmelserna i övrigt i byggnadslagstiftningen, lagen om byggnadsminnen och expropriationslagen anses likaledes otillräckliga.

Även ur ekonomisk synpunkt hade det funnits anledning att närmare överväga den enskilde fastighetsägarens möjligheter att bidra till och genomföra den sanering av äldre bebyggelse det här är fråga om. Kostnaderna för att bevara den miljö som skapas genom ett flertal äldre byggnader är självfallet betydligt större än vid en sedvanlig genom ombyggnad eller genom rivning och nybebyggelse genomförd sanering. Departementschefen förutsätter också att i dessa fall framför allt kommunerna och även, ehuru i ringa utsträckning, staten måste lämna ekonomiskt stöd. Å andra sidan bör det ligga i kommunernas intresse att söka fördela kostnaderna mellan kommun, stat och enskilda så långt detta är möjligt. Den lagstiftning som skall möjliggöra för kommun och enskilda att realisera ett miljöskyddsprogram bör därför i första hand vara utformad så att det befrämjar ett samarbete mellan de berörda parterna. Det nu föreliggande förslaget till utvidgning av kommuns inlösenmöjligheter skapar inte en sådan samarbetsatmosfär. Kommunen ges en vidsträckt inlösenrätt gentemot fastighetsägarna utan att behöva redovisa slutgiltiga ekonomiska och planmässiga kalkyler. Detta skapar en övermakt i utgångsläget för kommunerna som kan försvåra fastighetsägarnas möjligheter att visa att de själva eller i samarbete med kommunen genom ombyggnad eller nybyggnad kan bevara den befintliga miljön.

Propositionen utgår sålunda inte ifrån vad riksdagen år 1960 ansåg vara naturligt, nämligen att den enskildes möjligheter att tillgodose miljöskyddet genom ändringar i byggnadslagstiftningen reellt skulle underlättas. I det anförda ligger enligt vår mening starka skäl för att överväga andra lagstiftningsändringar än den nu föreslagna i syfte att tillgodose den grundläggande synpunkten att historiskt eller kulturhistoriskt värdefulla miljöer vid en fortgående förnyelse av byggnadsbeståndet såvitt möjligt skall bevaras såsom levande inslag i samhällsbilden.

I propositionen har departementschefen anfört, att det enligt hans mening är nödvändigt att tillskapa en expropriationsbefogenhet med jämförelsevis vida yttergränser. Härav skulle emellertid ingalunda följa att befogenheten i varje situation borde kunna utnyttjas i hela sin vidd. Fastmera tedde det sig från allmän synpunkt angeläget att den i det särskilda fallet inte utnyttjades längre än som vore ofrånkomligt nödvändigt. Självfallet skulle det också vara önskvärt att enskilda markägare i den utsträckning som kan visa sig möjligt medverkar till att saneringen genomförs. Till grund härför skulle ligga den uppfattningen att det är ett viktigt samhällsintresse att den enskilde kan känna trygghet i besittningen av sin egendom.

I den föreslagna lagtexten har emellertid dessa departementschefens synpunkter inte kommit till uttryck på annat sätt än att det vid bestämmande av vad som må lösas skall tagas skäligen hänsyn till markägarnas önskemål att förena sig med staden om åtgärder och gjorda utfästelser att

bidraga till deras genomförande. Lagtexten innehåller i övrigt inte några kriterier som kan ge markägare ledning för bedömningen av i vilka situationer lösningsrätt kommer att utnyttjas. Inte heller vad som anförts i propositionen ger något besked om vad som kommer att fordras av fastighetsägarna vid ett genomförande av en upprustning.

Mot denna bakgrund måste avsnittet i lagtexten om hänsyn till markägarnas önskemål att förena sig med staden betecknas som ett mycket svagt skydd för markägarnas intressen. Under hänvisning till uttalanden under remissbehandlingen har departementschefen också ifrågasatt att låta bestämmelsen utgå men har likväl stannat för att den bör inflyta i författningstexten. I anslutning härtill må framhållas att denna bestämmelse är det enda som blivit kvar av den tanke som kommit till bestämt uttryck i Stockholms stads framställning om lagstiftning i ämnet, att markägarnas vilja och förmåga att medverka skulle utesluta tillämpning av lösningsrätt.

När förutsättningarna för lösningsrättens inträde sålunda framstår som alltför obestämda, torde detta sammanhånga med att frågan om kostnaderna för de åtgärder som anses böra vidtagas inte blivit tillräckligt klargjord. I det av Svea hovrätt avgivna remissutlåtandet framhålls att Stockholms stad ställt i utsikt att saneringskostnaderna till avsevärd del bör bäras av *kommunen*. Enligt hovrättens mening är det önskvärt att det även i övrigt lämnas ett samhälleligt stöd. Kostnaderna torde i regel också bli så stora att ett sådant stöd vore en förutsättning för att en sanering skulle komma till stånd. Enligt hovrättens mening hade det varit önskvärt att åtminstone i stora drag få belyst i vad mån dessa kostnader rimligen bör ankomma på *samhället* och i vilken omfattning det kan påfordras att fastighetsägarna skall bidra. Det kunde t. ex. framstå som påkallat att kommunen skall svara inte bara för stadsplanetekniska utredningar och anordnande av allmänna platser utan också för vissa samfälliga anordningar, t. ex. en gemensam värmecentral med huvudledningar. Det kunde också övervägas i vilken utsträckning det allmänna borde bekosta åtgärder som närmast berör enstaka fastigheter, t. ex. nödvändiga grundförstärkningar.

När det gäller frågan om lån och bidrag till kostnaderna för en upprustning samt fördelning av kostnaderna mellan staten, kommunerna och de enskilda markägarna har departementschefen anförts (s. 40), att det av finansiella skäl och av rättvisehänsyn inte kan komma i fråga att tillhandahålla allmänna medel i den omfattning att det "enbart" med sådana medel blir möjligt att åvägbringa en modernisering av bebyggelsen inom Gamla stan. I en helt ny situation kunde frågan om vidgat statligt stöd övervägas mot bakgrund av förhållandena i det särskilda fallet.

Nu återgivna uttalanden av departementschefen är ägnade att fästa uppmärksamheten på den motsättning som kan ligga i att den äldre bebyggel-

sens kulturvärde anses utgöra en hela folkets tillgång samtidigt som bevarandet av denna tillgång kommer att vila på städerna, som i sista hand får ta det ekonomiska ansvaret. Genom statlig lagstiftning skulle sålunda införas en förpliktelse för städerna att genomföra miljöskyddsprogram, för vilka staten emellertid inte är beredd att på förhand ta något ansvar i ekonomiskt hänseende.

Med hänsyn till det nu anförda borde frågan om fördelningen av kostnaderna mellan staten, kommunen och det enskilda samt frågan om lån och bidrag till kostnaderna för utrustningen i överensstämmelse med vad som anförts av Svea hovrätt närmare klarläggas, innan man kan ta standpunkt till förslaget.

Av åtskilliga remissinstanser har erinrats om att inom närliggande tid är att förvänta förslag från fastighetsbildningskommittén om s. k. *gemensamhetsanordningar*. I propositionen anføres att ett förslag till lagstiftning om sådana anordningar i flera avseenden kan bli ett värdefullt komplement till nu föreliggande lagstiftning men heller inte mer än ett komplement. Det fanns därför enligt departementschefens mening inte anledning att avvakta fastighetsbildningskommitténs förslag. I detta sammanhang vill vi framhålla att frågan i vad mån nu gällande bestämmelser eller en blivande lagstiftning om gemensamhetsanordningar kan vara direkt tillämpliga eller utgöra underlag för lagändringar av annat innehåll än utvidgning av expropriationsrätten inte närmare berörts i utredningen eller i propositionen. Departementschefen liksom utredningen synes uteslutande ha tagit sikte på en utvidgning av stadens expropriationsrätt och lämnat övriga alternativ åt sidan — detta trots att flera av de refererade bestämmelserna måste anses tillämpliga på de föreliggande förhållandena.

I den mån gällande bestämmelser anses otillräckliga borde man emellertid, som inledningsvis anförts, kunna tänka sig att överväga andra lagändringar än den nu föreslagna. I byggnadslagen finns i 46 och 47 §§ stadganden om inlösen av mark i syfte att förena tomt i en ägares hand. Förutsättningarna för ändring av tomtindelning — som tidigare ansetts vara restriktiva — har 1959 vidgats så att dylik ändring numera kan ske på byggnadsnämnds eller markägares initiativ, bl. a. för det fall att bebyggelsen är saneringsmogen och ändringen av tomtindelningen påkallas för att genomföra den behövliga saneringen. Vad som i utredningen anförts om att lagstiftningen om byggnadsminnen inte torde vara tillämplig beträffande bebyggelsen inom Gamla stan borde inte utesluta att det med utgångspunkt från denna lagstiftning skulle kunna utformas lagregler som tar sikte på genomförande av miljöskyddsprogram för sådan bebyggelse som i Gamla stan.

För den händelse det anses nödvändigt att genomföra en utvidgning av kommunernas rätt att inlösa mark må erinras om bestämmelsen i 45 § byggnadslagen, som för oss framstår såsom en mera närliggande förebild till lag-

stiftning för nu ifrågavarande ändamål. Den lagstiftning som kan vara erforderlig för att möjliggöra en upprustning inom Gamla stan skulle kunna utformas som ett komplement till föreskrifterna i 45 § byggnadslagen — som bygger på tanken att inlösningsrätt skall föreligga endast i den mån som markägarna saknar vilja och förmåga att själva genomföra vad som föreskrivits i gällande stadsplan.

I propositionen anföres av departementschefen att 45 § tar sikte på det fall att "enstaka fastighet" behöver saneras för att bebyggelsen skall bringas i överensstämmelse med fastställd stadsplan samt att han därför inte kan förordna att i författningstexten införes en bestämmelse av antytt innehåll. I anslutning härtill anser vi oss böra fästa uppmärksamheten på att frågan om en lagstiftning på grundval av vad som angivits i 45 § byggnadslagen måste anses sammanhänga med vad som i propositionen anförts om den tidpunkt, då inlösen bör kunna medgivas. I propositionen erinras om att det i några remissyttranden förordats att inlösen inte bör kunna ske innan stadsplan blivit fastställd. De skäl som anförts för detta har emellertid enligt departementschefens mening giltighet endast för det fall att en sanering går ut på en mer eller mindre radikal förändring av grunddragen av bebyggelsen. I förvarande sammanhang är situationen en annan. Stadsplanen och stadsplanbestämmelser kunde därför knappast komma att — annat än på ett begränsat antal punkter — lämna markägaren de upplysningar som han bör äga tillgång till. Långt viktigare vore vad själva *saneringsprogrammet* innehåller. Av detta torde komma att framgå bl. a. huruvida bebyggelsen å fastigheten skall kvarstå eller rivras, i vilken omfattning gemensamhetsanläggningar är avsedda att komma till utförande och vilken allmän standard som eftersträvas beträffande bostäder och lokaler. Förutsättningar och sättet för saneringens genomförande måste vara i huvudsak klarlagda innan staden kan definiera och motivera sina expropriationsanspråk, och det saknades anledning att av hänsyn till markägarens intressen låta fastställd stadsplan utgöra förutsättning för inlösen.

Mot bakgrund av vad som sålunda anförts av departementschefen måste man ställa sig frågande till vad som varit anledningen till att som förutsättning för inlösen angivits att fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan för det område, inom vilket en upprustning anses böra komma till stånd. Om stadsplanen endast på enstaka punkter anses vara av betydelse och ett saneringsprogram skulle vara långt viktigare, förefaller det inte vara tillräckligt motiverat att som grundläggande för rätten till inlösen angiva en förutsättning som är av underordnad betydelse i förhållande till andra omständigheter — vilka emellertid inte ansetts kunna omnämnas i lagtexten. Kommunens inlösenrätt borde därför redan i lagtexten ha knutits till en skyldighet för kommunen att framlägga ett miljöskyddsprogram. Å andra sidan är vi medvetna om att det inte i byggnadslagstiftningen finns något

rättsligt institut benämnt miljöskyddsprogram, vilket ytterligare understryker den motsättning som finns mellan den i propositionen förordade lagtexten och departementschefens uttalande.

I utredningens betänkande anföres att de undersökningar som den av byggnadsnämnden tillsatta kommittén företagit ännu inte nått så långt att man kunnat utarbeta något detaljerat *program för stadsdelens sanering*. Undersökningarna var emellertid ägnade att ge en ganska god bild — låt vara blott i stora drag — av hur ett sådant program kunde komma att gestalta sig. Denna utredningens bedömning kan anses ha blivit mindre aktuell sedan kommittén för Gamla stan i november hemställt att byggnadsnämnden måtte i princip godkänna de riktlinjer, efter vilka kommittén fullföljt sin uppgift beträffande etapp I — som omfattar området mellan Väster- och Österlånggatorna, Slottsbacken, Storkyrkobrinken, Bollhusgränd och Järntorget. När det sålunda alltjämt inte föreligger någon uppgift om i vad mån dessa riktlinjer — som avser endast en del av Gamla stan — kommer att läggas till grund för det fortsatta arbetet, finns starka skäl för att frågan om utformningen av lagstiftning i ämnet inte bör avgöras, förrän man fått större klarhet om de problem som kan uppkomma vid genomförandet av en upprustning inom stadsdelen i dess helhet.

När det gäller de enskilda fastighetsägarnas *medverkan* i upprustningen är det för fastighetsägarna ett väsentligt intresse att kunna bedöma i vad mån kostnaderna kan förräntas genom hyror för lägenheter och lokaler. Det är då av betydelse på vilket sätt *hyresregleringslagens bestämmelser* om standardhöjande förbättringsarbeten kan komma att föranleda en ökning av hyresinkomsterna för fastigheterna. Med ledning av hittillsvarande tillämpning av dessa bestämmelser torde man emellertid ha anledning utgå ifrån att kostnaderna för en upprustning av fastigheterna inte kan i sin helhet läggas till grund för en höjning av grundhyrorna. Detta aktualiserar frågan om man kan räkna med att Kungl. Maj:t på grundval av nu gällande avfattning i 1 § hyresregleringslagen kommer att förordna att hyresregleringslagen inte skall äga tillämpning på lägenheter i Gamla stan som i enlighet med därom uppgjort program är avsedda att undergå upprustning. För den händelse så inte blir fallet, måste det befaras att fastighetsägarna blir mindre benägna att medverka i upprustningen. Vad som anförts i propositionen innehåller inte något som helst uttalande i nu förevarande avseende. Man kan därför inte heller få någon upplysning i frågan, huruvida det kan vara departementschefens tanke att hyresregleringens konstruktion skall ändras på sådant sätt att avtalsfrihet i fråga om hyrans storlek införes.

Under åberopande av vad ovan anförts hemställs,

att riksdagen med avslag å Kungl. Maj:ts proposition nr 46 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om för-

nyad utredning angående erforderliga lagstiftningsåtgärder för bevarande av historiskt eller kulturhistoriskt värdefulla miljöer vid den fortgående förnyelsen av byggnadsbeståndet, varvid förutsättes att de i motionen anförda synpunkterna angående fastighetsägarnas möjligheter att bidra till miljöskyddet särskilt beaktas.

Stockholm den 12 mars 1963

Y. Holmberg

Rolf Kaijser

H. Akerlund